

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 83.775 van 1 december 1999
in de zaak A. 84.711/X-9017.**

In zake : 1. Daniël VANDENBUSSCHE,
2. Norbert DENOO,
3. Joseph ALLAERT,
4. Bruno VERNIEST,
5. Alexander STROEF,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat A. LUST,
kantoor houdende te 8200 BRUGGE,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te 8400 OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Daniël VANDENBUSSCHE, Norbert DENOO, Joseph ALLAERT, Bruno VERNIEST en Alexander STROEF op 14 juni 1999 hebben ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 9 februari 1999 "houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Diksmuide-Torhout op het grondgebied van de gemeente Torhout";

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
P. BARRA;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 10 september 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 oktober 1999;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat A. LUST, die verschijnt voor verzoekers, en van Advocaat B. BRONDERS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. BARRA;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de auditeur-generaal;

Overwegende dat eerste verzoeker eigenaar is van een woning gelegen aan de Oude Gentweg nr. 25 te Torhout, en tweede verzoeker van een hoeve met grond gelegen aan de Aartrijkestraat 145 te Torhout; dat deze eigendommen volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 februari 1979 vastgesteld gewestplan Diksmuide-Torhout zijn gelegen in agrarisch gebied; dat derde, vierde en vijfde verzoekers eigenaar zijn van een woning gelegen aan de Aartrijkestraat, respectievelijk 119, 141 en 143, welke eigendommen volgens de bestemmingsvoorschriften van voornoemd gewestplan zijn gelegen, deels tot op een diepte van 50 m in woongebied, en deels in agrarisch gebied; dat bij besluit van de Vlaamse regering van 17 februari 1998 het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Diksmuide-Torhout voorlopig wordt

vastgesteld; dat luidens de voorschriften van dit besluit de bestemming van voornoemd agrarisch gebied wordt gewijzigd in regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter; dat in een bijlage 3 tot dit besluit als aanvullend stedenbouwkundig voorschrift een artikel 3 wordt opgenomen, luidend als volgt :

"Art. 3. Regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter.

(grafische voorstelling)

Een regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter is bestemd voor de vestiging van bedrijven zoals bedoeld in artikel 7 en 8, lid 2.1.1. en 2.1.2. van het koninklijk besluit van 28 december 1972. Het kan evenwel alleen worden gerealiseerd door de overheid.

Bij de inrichting van het gebied zal rekening gehouden worden met de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten van het terrein en de onmiddellijke omgeving. Hierbij wordt aandacht besteed aan het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de wijze en de breedte van aanleg van de omringende bufferzone.

De Vlaamse regering kan bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied dient goedgekeurd te worden";

dat tijdens het openbaar onderzoek 27 bezwaarschriften worden ingediend, waaronder één door elk der verzoekers, evenals een collectief bezwaar; dat hierin samengevat wordt aangevoerd dat de afspraken tussen betrokkenen en het stadsbestuur en de WIER met betrekking tot het respecteren van de bestaande perceelsgrenzen, een bufferzone van 30 m breed, de ontsluiting langs het bestaande bedrijventerrein en het behoud van de bestemming agrarisch gebied voor de percelen van eerste en tweede verzoeker, niet werden nagekomen en dat de komst van het bedrijventerrein milieuhinder, de verwoesting van een valleigebied en waardevermindering van hun eigendom meebrengt; dat de gemeenteraad van Torhout op 28 september 1998 een gunstig advies heeft uitgebracht, mits drie aanpassingen, met name dat de eigendommen van eerste en tweede verzoekers de bestemming agrarisch

gebied behouden, dat de zone waarin het legkippen- en groentenbedrijf VANDELANOTTE is gesitueerd de bestemming reservegebied voor industriële uitbreiding zou krijgen, en dat de achtertuinen van de woningen in de Aartrijkestraat de bestemming agrarisch gebied behouden en de perceelsgrenzen de grens van de gewestplanwijziging zouden worden; dat de regionale commissie van advies op 6 november 1998 advies heeft uitgebracht; dat zij in dat advies de drie door de gemeenteraad van Torhout voorgestelde aanpassingen gegrond heeft verklaard, en met betrekking tot de bezwaren van verzoekers het volgende heeft geadviseerd :

"De Commissie verwijst naar haar advies onder de stad Torhout en stelt verder dat de inrichting van een bedrijventerrein en de milieu- en verkeersproblematiek niet behoren tot het niveau van het gewestplan en dat de inrichting van bufferzones in de industriegebieden geregeld is bij K.B. d.d. 28/12/72 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen. Bovendien kan de gemeente overgaan tot de opmaak van een Bijzonder Plan van Aanleg, zoals voorzien in het bijzonder aanvullend stedenbouwkundig voorschrift.

De Commissie stelt dat planschade en vergoedingen wegens onbebouwbaarheid behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg (art. 35 en 36 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening)";

dat de Raad van State op 4 februari 1999 advies heeft uitgebracht op grond van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en derhalve beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan; dat de Vlaamse regering bij het bestreden besluit van 9 februari 1999 het plan tot gedeeltelijke wijziging van het koninklijk besluit van 5 februari 1979 houdende vaststelling van het gewestplan Diksmuide-Torhout, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 25 januari 1995, 28 juli 1995, 13 maart 1996 en 23 september 1997, definitief heeft vastgesteld voor het

deel van het kaartblad 20/4, met aanvullend stedenbouwkundig voorschrift, zoals vervat in de bijlagen 1 en 2 bij dit besluit; dat het bestreden besluit de strook van de achtertuinen van de woningen in de Aartrijkestraat bestemt tot woongebied, en de strook van het bedrijf VANDELANOTTE evenals de eigendommen van eerste en tweede verzoekers tot reservegebied voor regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter; dat met betrekking tot de eigendommen van de eerste en tweede verzoekers in het bestreden besluit onder punt 2 een verantwoording wordt gegeven voor het niet volgen van het advies van de regionale commissie van advies; dat in het bestreden besluit naast het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift "Art. 3. Regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter", een bijkomend aanvullend stedenbouwkundig voorschrift "Art. 4. Reservegebied voor regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter" is opgenomen;

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de tuinen van de derde en vierde verzoekende partij geen deel uitmaken van het reservegebied, en dat gelet op de foutmarge van een gewestplan op de schaal 1:10.000 en gelet op het advies van de regionale commissie van advies, expliciet blijkt dat de perceelsgrenzen worden aangehouden als "bestemmingsgrenzen", zodat de vordering in hunnen hoofde niet ontvankelijk is;

Overwegende dat er alsnog geen noodzaak bestaat om over de opgeworpen exceptie uitspraak te doen aangezien alsnog niet blijkt dat de vordering in hoofde van de overige verzoekende partijen niet ontvankelijk is, en dat, zoals hierna zal blijken, in hunnen hoofde aan de door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalde grondvoorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging te kunnen bevelen, is voldaan;

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende dat, wat de eerste door voormeld artikel 17, § 2, gestelde voorwaarde betreft, verzoekers in een eerste middel de schending aanvoeren van artikel 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en van de artikel 7, 2.0., en 14, 4.5., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, en van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel; dat zij dit middel uiteenzetten als volgt :

"Het bestreden besluit is ertoe gekomen aldaar te voorzien in een industriegebied, en dan nog wel voor milieuvervuilende en milieubelastende industrieën, als resp. voorzien door art. 8, 2.1.1 en 8, 2.1.2 gewestplannenbesluit, en zulks onmiddellijk aanpalend aan een residentieel woongebied, waarvan sommige woningen zelfs een deel van hun achtertuin in de industriezone opgenomen zien. Dit brengt met zich dat de verzoekende partijen zich in de zeer nabije toekomst in beginsel aan de meest vervuilende en belastende bedrijven mogen verwachten, daar waar tijdens de opmaakprocedure en het openbaar onderzoek steeds voorgehouden werd dat het enkel de bedoeling was licht hinderende ambachtelijke bedrijven aldaar toe te laten. Vermits de bijlagen 1 en 2 het echter uitdrukkelijk en uitsluitend hebben over 'de vestiging van bedrijven zoals bedoeld in art. 7 en 8, lid 2.1.1 en 2.1.2 van het K.B. van 28 december 1972', zijn integendeel de ambachtelijke bedrijven en de kleine en middelgrote ondernemingen uitgesloten.

Art. 1 decreet ruimtelijke ordening bepaalt dat de ruimtelijke ordening wordt ontworpen, o.m. ook vanuit sociaal en esthetisch oogpunt.

Art. 7.2.0 van het gewestplannenbesluit voorziet weliswaar dat de industriegebieden een bufferzone bevatten, maar het betreft hier niet een afzonderlijk bestemmingsgebied, doch een binnen de grenzen van het industriegebied te situeren strook met een hoofdzakelijk esthetische en stedenbouwkundige functie, waarvan de breedte en de aanleg dient te worden bepaald in de bouwvergunningen, verleend voor de randpercelen van het gebied, of bij de goedkeuring van het verkavelingsplan of de vaststelling van een aanlegplan van het gebied. Het betreft derhalve een buffer die door de eigenaar van de randpercelen moet aangelegd worden (...). De beschermingsgraad van zulke door de randeigenaar aan te leggen hoofdzakelijk esthetische buffer, is dus niet zeer groot.

Art. 14, 4.5 van het gewestplannenbesluit daarentegen voorziet in een bufferzone -deel uitmakend van het landelijk gebied- als zelfstandig bestemmingsgebied die in haar bestaande staat moet behouden blijven of als groene zone moet worden ingericht teneinde te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden.

Het spreekt voor zich dat een milieuvervuilend en milieubelastend industriegebied op zich onverenigbaar is met een residentiële woonwijk, minstens dat de goede plaatselijke ordening vereist dat er tussen de achtertuinen van de woningen en de randpercelen van het industriegebied een bufferend overgangsgebied wordt gecreëerd. Welke bestemmingsgebieden kunnen nog meer met mekaar onverenigbaar zijn dan, eensdeels, het (residentieel) woongebied en, anderdeels, het milieuvervuilend en milieubelastend industriegebied?

Het niet voorzien van een zelfstandige bufferzone tussen een (residentiële) woonwijk en een vervuilend en belastend industriegebied schendt de goede plaatselijke aanleg en ordening en mitsdien art. 1 van het decreet ruimtelijke ordening en schendt eveneens het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel waarmee het niet te rijmen valt dat a.h.w. water en vuur met mekaar worden verenigd";

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat, "in tegenstelling tot hetgeen verzoekende partijen menen te kunnen voorhouden, er geen onduidelijkheid bestond ten tijde van het openbare onderzoek omtrent de stedenbouwkundige voorschriften bij het voorlopig vastgesteld gewijzigd plan", dat "de met het bestreden besluit aangenomen stedenbouwkundige

voorschriften betreffende het bestemmingsgebied 'Regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter' (...) identiek (zijn) als deze die werden aanvaard met het besluit van de Vlaamse regering van 17.02.1998 houdende voorlopige vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Diksmuide-Torhout", dat het bestreden besluit niet voorziet in een bufferzone zoals bedoeld in artikel 14, 4.5., van het koninklijk besluit van 28 december 1972, dat de bufferzone bedoeld bij artikel 14 een afzonderlijk bestemmingsgebied van een gewestplan vormt, die, "-hoewel zij daarvoor dienstig kan zijn- niet tot doel (heeft) de ongemakken verbonden aan de exploitatie van hinderlijke inrichtingen op te vangen, maar hoofdzakelijk een stedenbouwkundige, esthetische en ordeningsfunctie (heeft)", dat, gelet op de stedenbouwkundige voorschriften voor het regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter, "bezwaarlijk (kan) worden aangenomen dat de bevoegde administratieve overheid bij het vastleggen van de te geven bestemmingen geen of onvoldoende rekening heeft gehouden met de vermoedelijke onverenigbaarheid tussen de bestemming regionaal bedrijventerrein en bestemming woongebied", te meer daar "het bestemmingsvoorschrift aan de Vlaamse regering de mogelijkheid verleent om de goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg te eisen voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied", dat de "stedenbouwkundige voorschriften voor het Regionaal Bedrijventerrein met openbaar karakter veel verder (gaan) dan de verplichting een bufferzone te voorzien in een industriegebied, zoals bepaald in artikel 7, 2.0., van het K.B. van 28 december 1972, zodat te dezen niet blijkt dat de Vlaamse regering (...) kennelijk onredelijk zou zijn opgetreden(, en dat) daarenboven ook de ontwikkelingsprincipes zoals aangegeven in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van toepassing (blijven) (p. 450-452)";

Overwegende dat uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat het bestemmingsgebied "Regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter" paalt aan het bestemmingsgebied "woongebied", waarin onder meer de woning van vijfde verzoeker is gelegen;

Overwegende dat het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift "Art. 3. Regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter" bepaalt dat dit gebied bestemd is "voor de vestiging van bedrijven zoals bedoeld in artikel 7 en 8, lid 2.1.1. en 2.1.2. van het koninklijk besluit van 28 december 1972"; dat de artikelen 7, 8, 2.1.1., en 8, 2.1.2., luiden als volgt :

"Art. 7

2. De industriegebieden:

2.0. Deze zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Zij omvatten een bufferzone. (...)"

"Art. 8

2.1. Voor de industriegebieden kunnen de volgende nadere aanwijzingen worden gegeven :

2.1.1. de gebieden voor vervuilende industrieën. Deze zijn bestemd voor de vestiging van bedrijven die ter bescherming van het leefmilieu moeten worden afgezonderd.

2.1.2. de gebieden voor milieubelastende industrieën. Deze zijn bestemd voor bedrijven die om economische of sociale redenen moeten worden afgezonderd";

Overwegende dat artikel 14, 4.5., van hetzelfde besluit bepaalt :

"4.5. De bufferzones dienen in hun staat bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden, om te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden";

Overwegende dat de bufferzone waarvan sprake in artikel 7, 2.0., van het koninklijk besluit van 28 december 1972, in tegenstelling tot die waarvan sprake in artikel 14, 4.5., van hetzelfde besluit, niet

bedoeld is als een afzonderlijk bestemmingsgebied, doch als een binnen de grenzen van het industriegebied te situeren strook met een hoofdzakelijk esthetische en stedenbouwkundige functie, waarvan de breedte en de aanleg bepaald dienen te worden in de bouwvergunning verleend voor de randpercelen, of naar aanleiding van de goedkeuring van het verkavelingsplan of van de vaststelling van het aanlegplan van het gebied;

Overwegende dat de bepaling van artikel 14, 4.5., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 niet direct met zoveel woorden een verplichting lijkt op te leggen; dat die bepaling evenwel niet alleen naar de letter maar ook naar de geest uitgelegd en toegepast dient te worden, hetgeen tot een op de bedoeling van de auteur ervan afgestemde interpretatie noopt; dat hiervoor o.m. dient uitgegaan te worden van de stelling dat de overheid, wanneer zij regels vaststelt ter uitvoering van een wet, de bedoeling heeft te handelen in overeenstemming met die wet; dat het koninklijk besluit van 28 december 1972 is vastgesteld ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw; dat het hoofdzakelijke oogmerk van die wet nader is omschreven in artikel 1 ervan, dat bepaalt :

"De ruimtelijke ordening van het land, de streken, gewesten en gemeenten wordt vastgesteld in plannen. Die ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel 's lands natuurschoon ongeschonden te bewaren";

dat derhalve aangenomen moet worden dat de regelen opgenomen in het koninklijk besluit van 28 december 1972 eveneens erop gericht zijn een behoorlijke ruimtelijke ordening en goede aanleg van de plaats te verzekeren en te vrijwaren; dat met dat voor ogen, artikel 14, 4.5., niet anders gelezen kan worden dan als houdende de verplichting voor de bevoegde overheid om, o.m. in de

gevallen waarin zij niet vermijden kan van aanpalende gebiedsdelen niet met elkaar te verenigen bestemmingen te geven, in het gewestplan te voorzien in een bufferzone als bedoeld in genoemd artikel teneinde bestemmingsgebieden te scheiden die anders met een niet te loochenen miskennen van de eisen van een behoorlijke ruimtelijke ordening naast elkaar zouden komen te liggen;

Overwegende dat uit wat voorafgaat, volgt dat zodra de overheid ertoe gebracht wordt aan aanpalende gebiedsdelen bestemmingen te geven die niet met elkaar te verenigen zijn, voor die overheid de verplichting bestaat die bestemmingsgebieden van elkaar te scheiden door een afzonderlijk bestemmingsgebied als omschreven in artikel 14, 4.5., van het koninklijk besluit van 28 december 1972;

Overwegende dat, erop gelet dat, eensdeels, luidens het bestemmingsvoorschrift van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift het regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter bestemd is voor de vestiging van "vervuilende industrieën", dit zijn "bedrijven die ter bescherming van het leefmilieu moeten worden afgezonderd" (artikel 8, 2.1.1.), en van "milieubelastende industrieën", dit zijn "bedrijven die om economische of sociale redenen moeten worden afgezonderd" (artikel 8, 2.1.2.), waarin wonen in beginsel niet is toegelaten, anderdeels, een woongebied luidens artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 in de eerste plaats is bestemd voor wonen, en hierin slechts ambacht en kleinbedrijf zijn toegelaten voor zover zij om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe bestemd gebied dienen te worden afgezonderd, er een onverenigbaarheid bestaat tussen de bestemming "industriegebied" met als nadere aanwijzing "gebied voor vervuilende industrieën" en "gebied voor

milieubelastende industrieën", en de bestemming "woongebied"; dat het zeer de vraag is of in de gegeven omstandigheden geen bufferzone vereist is; dat het middel ernstig is;

Overwegende dat, wat de tweede door voornoemd artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarde betreft, verzoevende partijen op goede gronden laten gelden dat de vestiging van het "regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter", dat luidens de bestemmingsvoorschriften alleen bestemd blijkt te zijn voor vervuilende en milieubelastende industrieën, op gronden onmiddellijk palende aan hun eigendommen die voordien waren bestemd tot agrarisch gebied, hun leefkwaliteit zeer zwaar zal aantasten, met ernstige risico's en gevaren voor volksgezondheid, evenals hun rust en uitzicht op een open gebied; dat het betoog van de verwerende partij, dat de in het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift opgelegde verplichtingen met betrekking tot de inrichting van het gebied maken dat de aangevoerde nadelen niet als ernstig kunnen worden beschouwd, niet overtuigt; dat het nadeel ernstig is en tevens moeilijk te herstellen;

Overwegende dat is voldaan aan de door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging te bevelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 9 februari 1999 houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Diksmuide-Torhout op het grondgebied van de gemeente Torhout.

Artikel 2.

Het arrest wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op een december 1900 negenennegentig, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M. VRINTS,	kamervoorzitter,
de HH.	J. BOVIN,	staatsraad,
	J. LUST,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

M. VRINTS.