

II. Raad van State

Arrest nr. 155.544 van 24 februari 2006

Rechtsmacht: Raad van State

Staatsraden: G. Debersaques

Auditoraat: A. Eylenbosch (eensluitend)

Partijen: G. Vermeesch c.s. t. het Vlaams Gewest; tussenkomen partij: cvba

Electrabel Green Projects Flanders

Advocaten: R. Honoré en F. Vandenberghe, Y. Francois en P. De Maeyer



Rechtspraak

Interpretatie gewestplanvoorschrift - windturbines - gebied voor milieubelastende industrieën - planologisch begrip
Openbare lokale installaties voor productie van alternatieve vormen van energie - begrip 'openbaar' - begrip 'werken van algemeen belang'

1. Windturbines zijn verenigbaar met de bestemming 'gebied voor milieubelastende industrieën', aangezien de bestemmingen die zijn opgenomen in het K.B. van 28 december 1972 een planologische inhoud hebben, die niet uitsluiten dat constructies of installaties, die om redenen van de evolutie van de techniek en technologie totaal verschillend kunnen zijn van wat in het verleden doorging als typisch industriële constructies, als verenigbaar kunnen worden beschouwd.

2. Ter bepaling van de betekenis van het begrip 'openbaar', in de zin van 'openbare lokale installaties voor de productie van alternatieve vormen van energie', is niet relevant dat de vergunningsaanvraag al dan niet uitgaat van een publiekrechtelijke rechtspersoon of, indien ze uitgaat van een private rechtspersoon, deze al dan niet winstbejag nastreeft. Het begrip 'openbaar' moet worden afgezet tegen 'particuliere' of 'private' installaties. Van belang is dat de alternatieve energie werkelijk ten dienste staat van de gemeenschap, wat blijkt uit de inschakeling in de openbare elektriciteitsproductie.

3. Het begrip 'werken, handelingen en wijzigingen van algemeen belang' heeft betrekking op het vergunningenbeleid, en heeft geen uitstaans met het bestemmingsvoorschrift 'gemeenschapsvoorziening of openbare nutsvoorziening', dat een planologisch begrip is.

TEKST VAN HET ARREST

(...)

Gezien het verzoekschrift dat Geert Vermeersch, Luc Vanheste, Hugo Devoldere, Henk Schotte en de stad Izegem op 4 oktober 2004 hebben ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren van 9 augustus 2004 waarbij aan de cvba Wind- en Waterkracht Vlaanderen de

stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het oprichten van twee windturbines met bijbehorende electriciteitscabines op een perceel gelegen te Izegem, Lodewijk de Raetlaan, kadastraal bekend onder 4de afdeling, sectie D, nrs. 108L, 115B2 en 115S;

(...)

Overwegende dat de verzoekende partijen in een tweede middel de schending aanvoeren van artikel 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 goedgekeurd gewestplan Roeselare-Tielt juncto de artikelen 7, 2.0., en 8, 2.1.2., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, doordat de bestreden windturbines beschouwd worden als zoneeigen bouwwerken in een zone voor milieubelastende industrie, terwijl windturbines gemeenschapsvoorzieningen en algemene nutsvoorzieningen zijn die niet (zonder meer) in industriegebied kunnen worden vergund; dat zij toelichten dat bij het verlenen van de vergunning geen toepassing werd gemaakt van artikel 20 van het voornoemde koninklijk besluit van 28 december 1972, dat de "windmolens" – de verzoekende partijen hebben het steevast over windmolens – geen industriële installaties zijn, dat het voornoemde koninklijk besluit van 28 december 1972 niet definieert wat onder industriële of ambachtelijke bedrijven dient te worden verstaan, dat bij gebreke aan definitie de spraakgebruikelijke en taalkundige betekenis moet worden gehanteerd, dat deze van industrie is "een economische bedrijvigheid waarbij grondstoffen technisch worden verwerkt tot (half)producten; – bedrijfstak die zich met de verwerking van grondstoffen tot (half)producten bezighoudt", dat essentieel is dat het gaat om grondstoffen die verwerkt worden tot producten, dat dit bij een windturbine niet het geval is, dat wind geen grondstof is, dat de wind ook niet wordt verwerkt tot een product: bij windenergie is het de wind die actief is en die de turbine aandrijft en de wind ondergaat ook geen transformatie van grondstof naar product, dat er ook geen verwerking is van een (afval) stof zoals het geval is bij een waterzuiveringsinstallatie, dat electriciteit uit energie niet het product is van een

industriële proces in tegenstelling tot het winnen van electriciteit uit fossiele brandstoffen en splijtstof, dat een windturbine geen grondstof verwerkt, maar energie verwekt hetgeen iets wezenlijk anders is, dat ook de overheid weet dat een windturbine in principe niet thuishoort in een industriegebied maar in een ander gebied, met name in een gebied voor gemeenschapsvoorziening of een nutsvoorziening;

Overwegende dat luidens artikel 7, 2.0., van het voornoemde koninklijk besluit van 28 december 1972, industriegebieden bestemd zijn voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven; dat luidens artikel 8, 2.1.2., van hetzelfde besluit, gebieden voor milieubelastende industrieën bestemd zijn voor bedrijven die om economische of sociale redenen moeten worden afgezonderd;

Overwegende dat de bestreden vergunning betrekking heeft op twee windturbines met bijbehorende electriciteitscabines met een elektrisch vermogen van max. 2 MW, een maximale ashoogte van 100 m, een maximale rotordiameter van 80 m en een totale maximumhoogte van 140 m; dat deze windturbines of windmotoren, die worden vergund in een gebied voor milieubelastende industrieën, strekken tot het aanmaken van electriciteit door middel van windkracht als energie of krachtbron; dat zij luidens de bestreden vergunning worden aangesloten op het openbare (electriciteits)net en derhalve lijken te worden ingeschakeld in de openbare electriciteitsproductie; dat daargelaten de vraag of dergelijke “publieke” windturbines ook niet als bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen kunnen worden beschouwd of op een andere wijze al dan niet kunnen participeren aan de bestemmingen die in de plannen van aanleg zijn vastgesteld, de windturbines die te dezen het voorwerp van de vergunning uitmaken, op het eerste gezicht verenigbaar zijn met de in het plan van aanleg aan het gebied gegeven bestemming; dat in deze stand van het geding de argumenten van de verzoekende partijen niet overtuigen; dat op het eerste gezicht de in het voornoemde koninklijk besluit van 28 december 1972 opgenomen bestemmingen een planologische inhoud hebben die niet uitsluiten dat constructies of installaties als verenigbaar kunnen worden beschouwd die om reden van de evolutie van de techniek en technologie totaal verschillend kunnen zijn van wat in het verleden doorging als typisch industriële constructies; dat, op het eerste gezicht, vanuit planologisch oogpunt, niet zonder meer kan worden gesteld dat installaties die, zoals te dezen,

energie opwekken, niet kunnen worden beschouwd als “industrie” in de zin van het genoemde koninklijk besluit van 28 december 1972; dat hiertoe de door deze installaties voor het maken van het product – electriciteit – gebruikte energiebron – primaire, fossiele, duurzame of hernieuwbare – niet bepalend lijkt; dat dit blijkbaar ook geldt inzake het gehanteerde productieproces; dat het tweede middel niet ernstig is;

Overwegende dat de verzoekende partijen in een derde middel de schending aanvoeren van de artikelen 103 en 127, § 1, van het DRO en van de artikelen 2, 4/ en 3, 7/, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de werken, handelingen of wijzigingen van algemeen belang en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse bouwmeester, doordat de beslissing werd genomen door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar terwijl de aanvrager geen publiekrechtelijke rechtspersoon is en de aanvraag geen betrekking heeft op een werk van algemeen belang in de zin van het voornoemde besluit van 5 mei 2000; dat zij verder toelichten dat, veronderstellend dat de beide windturbines technisch een “lokale installatie voor de productie van alternatieve vormen van energie” zou zijn, ze niet openbaar zijn, zodat ze geen “klein werk van algemeen belang” zijn in de zin van artikel 3 van het voornoemde besluit van 5 mei 2000; dat volgens hen een windturbine openbaar is indien hij beschouwd kan worden als een “gemeenschapsvoorziening of een openbare nutsvoorziening”, dat dit niet het geval is daar de tussenkomende partij een winstbejag nastreeft wat onverenigbaar is met de aard van een gemeenschapsvoorziening; dat zij voorts betogen dat een windturbine ook geen “gewoon werk van algemeen belang” is, dat uit de samenlezing van de artikelen 2, 4/ en 3, 7/ van het voornoemde besluit van 5 mei 2000 blijkt dat daarvan enkel sprake is indien niet alleen de elektrische leidingen waarop aangesloten wordt, openbaar zijn, maar ook de installaties zelf;

Overwegende dat uit artikel 127 DRO volgt dat de Vlaamse regering of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de stedenbouwkundige vergunning moet afleveren ofwel indien de aanvrager een publiekrechtelijke rechtspersoon is ofwel indien de aanvraag betrekking heeft op werken, handelingen of wijzigingen van algemeen belang die zo aangewezen zijn overeenkomstig artikel 103 DRO; dat op het eerste gezicht het volstaat dat aan één van beide

voornoemde hypothesen is voldaan opdat toepassing moet worden gemaakt van de regeling vervat in artikel 127 DRO;

Overwegende dat luidens artikel 103, § 1, eerste lid en vierde lid, DRO de Vlaamse regering de lijst bepaalt van de werken, handelingen en wijzigingen van algemeen belang (eerste lid) alsook welke van die werken, handelingen en wijzigingen als klein kunnen worden beschouwd (vierde lid); dat het met toepassing van deze bepalingen genomen besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de werken, handelingen of wijzigingen van algemeen belang en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse bouwmeester in zijn artikel 3, 7/ bepaalt dat als kleine werken, handelingen en wijzigingen van algemeen belang zoals bedoeld in artikel 103, § 1, vierde lid, DRO worden beschouwd, “de openbare lokale installaties voor de productie van alternatieve vormen van energie”;

Overwegende dat uit het voorgaande volgt dat de in artikel 3, 7/ van het voornoemde besluit van 5 mei 2000 bedoelde “openbare” installaties voor de productie van alternatieve vormen van energie, werken van algemeen belang zijn; dat in deze stand van het geding kan worden aangenomen dat ter bepaling van wat onder “openbaar” in de zin van de voornoemde bepaling dient te worden begrepen, niet relevant lijkt, het gegeven dat de vergunningsaanvraag al dan niet uitgaat van een publiekrechtelijke rechtspersoon of, indien ze uitgaat van een private rechtspersoon, deze al dan niet winstbejag nastreeft; dat ter bepaling of een installatie voor de productie van alternatieve energie al dan niet “openbaar” is in de zin van de genoemde bepaling, veeleer van belang lijkt de omstandigheid of de productie van alternatieve energie werkelijk ten dienste staat van de gemeenschap; dat determinerend lijkt het criterium of deze installatie is aangesloten op het openbare elektriciteitsnet en aldus lijkt te worden ingeschakeld in de openbare elektriciteitsproductie; dat aldus het adjectief “openbare” ter bepaling of een werk van algemeen belang is in de zin van artikel 103 DRO, veeleer lijkt te moeten worden afgezet tegenover “particuliere” of “private” installaties voor de productie van alternatieve vormen van energie wier product niet wordt ingeschakeld in de openbare elektriciteitsproductie; dat op het eerste gezicht de verwijzing door de verzoekende partijen naar het begrip “gemeenschapsvoorziening of een openbare nutsvoorziening” niet lijkt op te gaan; dat dit een planologische begrip is dat gehanteerd wordt in het

raam van de (algemene) bestemmingen die in een gewestplan kunnen worden vastgesteld en die met toepassing van de artikelen 200 en 201 DRO nog van toepassing blijven; dat het derhalve op het eerste gezicht niet kan worden gehanteerd ter omschrijving van de werken, handelingen en wijzigingen van algemeen belang zoals bedoeld in de zin van artikel 103 DRO dat, in tegenstelling tot de in een gewestplan bepaalde bestemmingen, betrekking heeft op het vergunningenbeleid;

Overwegende dat, zoals reeds werd gesteld, beide windturbines dienen om electriciteit op te wekken en worden aangesloten op het openbare net; dat op het eerste gezicht derhalve de in casu vergunde windturbines kunnen worden beschouwd als “openbare lokale installaties voor de productie van alternatieve vormen van energie” als bedoeld in artikel 3, 7/, van het voornoemde besluit van 5 mei 2000; dat het derhalve werken van algemeen belang zijn zoals bedoeld in artikel 103 DRO; dat zij aldus dienen vergund te worden overeenkomstig de bepalingen van artikel 127 DRO; dat de in het middel aangehaalde bepalingen niet geschonden lijken; dat het derde middel niet ernstig is;

Overwegende dat niet is voldaan aan een van de bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te kunnen bevelen; dat die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen;

BESLUIT

(...)

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

(...)

NOOT

Over de ‘planologische’ interpretatie van gewestplanvoorschriften

I. In bovenstaande arrest oordeelt de Raad van State dat windturbines kunnen worden beschouwd als ‘industrie’ in de zin van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van



de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: 'K.B. van 28 december 1972'), en bijgevolg vergunbaar zijn in een gebied voor milieubelastende industrieën. Het is niet voor het eerst dat de Raad van State stelt dat windturbines verenigbaar zijn met het gewestplanvoorschrift 'industriegebied voor milieubelastende industrieën'¹, maar het arrest lijkt een vernieuwende interpretatiemethode te introduceren voor bestemmingsvoorschriften, namelijk een interpretatie volgens hun 'planologische inhoud'. In de onderstaande noot wordt onderzocht op welke verschillende manieren de Raad van State reeds gewestplanvoorschriften interpreteerde, en wordt gepoogd na te gaan welke interpretatiemethode het meest aangewezen is.

2. De aanvraag voor de windturbines situeerde zich in een zone voor milieubelastende industrieën. De verzoekers hadden aangevoerd dat windturbines geen industriële installaties zijn. Aangezien het voormelde K.B. van 28 december 1972 niet definieert wat onder industriële bedrijven moet worden verstaan, meenden de verzoekers dat hiervoor de spraakgebruikelijke en taalkundige betekenis moet worden gehanteerd. Voor 'industrie' is dit volgens de verzoekers: "een economische bedrijvigheid waarbij grondstoffen technisch worden verwerkt tot (half)producten; – bedrijfstak die zich met de verwerking van grondstoffen tot (half)producten bezighoudt". De verzoekers meenden dat wind geen 'grondstof' is en dat energie die voortkomt uit wind niet het 'product' is van een industrieel proces, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het winnen van elektriciteit uit fossiele brandstoffen en splijtstof.

De Raad van State volgde deze redenering niet, en meende dat windturbines wel degelijk kunnen worden beschouwd als 'industrie' in de zin van het K.B. van 28 december 1972. De Raad van State oordeelde dat de bestemmingen die zijn opgenomen in de gewestplannen een 'planologische inhoud' hebben, die niet uitsluiten dat bepaalde installaties of constructies op vandaag wel degelijk verenigbaar zijn met het bestemmingsvoorschrift industriegebied,

hoewel die door de evolutie van de techniek en technologie totaal verschillend zijn met de installaties of constructies die in het verleden doorgingen als "typisch" industrieel. In het geval van windturbines is de gebruikte energiebron (primaar, fossiel, duurzaam of hernieuwbaar) voor het maken van het product (elektriciteit) niet bepalend².

Heel interessant aan de overwegingen van het arrest is het feit dat de Raad van State erkent dat bestemmingsvoorschriften een 'planologische inhoud' hebben, en dat ze dus mogelijk een betekenis kunnen krijgen die afwijkt van de 'grammaticale' betekenis van de gebruikte terminologie. De Raad van State stelt dat een 'planologische inhoud' kan mee evolueren met maatschappelijke ontwikkelingen, zoals in het voorliggende geval een evolutie op het vlak van techniek en technologie.

3. Deze 'planologische' benadering lijkt vernieuwend te zijn in vergelijking met andere arresten³.

In heel wat gevallen vertrekt de Raad van State vanuit de spraakgebruikelijke betekenis van de woorden om het bestemmingsvoorschrift te interpreteren⁴. Voor

(1) Bv. R.v.St., stad Tielt, nr. 133.258, 29 juni 2004, *T.M.R.* 2004 (verkort), 715; zie over de planologische verenigbaarheid van windturbines: N. DEVOS, "Stedenbouwrechtelijke aspecten van de inplanting van de windturbines in het Vlaams Gewest", *T.R.O.S.* 2005, 14-15, nr. 13-16; K. LOONTJENS en E. REZNOR, "De inplanting van windturbines in Vlaanderen: milieu- en stedenbouwrechtelijke aspecten", in K. DEKETELAERE en M. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek Milieurecht 2000*, Brugge, die Keure, 138-140.

(2) Er wordt opgemerkt dat, hoewel de aanvraag was gelegen in gebied voor 'milieubelastende' industrieën (artikel 8.2.1.2. van het K.B. van 28 december 1972), de Raad van State het aspect 'milieubelastende' industrie niet heeft onderzocht. Gebieden voor milieubelastende industrieën zijn bestemd voor bedrijven die om economische of sociale redenen moeten worden afgezonderd.

(3) In het schorsingsarrest m.b.t. de *milieuvergunning* had de Raad van State reeds gesteld dat "niet blijkt dat de aanvraag kennelijk onverenigbaar is met de stedenbouwkundige planologische bepalingen, zelfs indien het gaat om constructies die om reden van de evolutie van de technologie verschillend kunnen zijn van wat in het verleden doorging als typisch industriële constructies". Het arrest maakte echter nog geen gewag van het begrip 'planologische inhoud' (zie R.v.St., Vermeersch c.s., nr. 138.540, 16 december 2004).

(4) Naast de in de tekst beschreven arresten die betrekking hebben op de bestemming 'industriegebied' kunnen nog talrijke voorbeelden worden gegeven over andere bestemmingsvoorschriften, zie bv. i.v.m. het begrip '*para-agrarische bedrijven*': R.v.St., nv Hulbosch Bouwbedrijf, nr. 121.421, 7 juli 2003; R.v.St., Kemels, nr. 79.853, 21 april 1999; R.v.St., nv Agristo Potato Processing, nr. 74.643, 25 juni 1998; R.v.St., Albers, nr. 63.619, 17 december 1996; R.v.St., nv Allemeersch en Zonen, nr. 56.420, 23 november 1995; R.v.St., Lesage, nr. 56.419, 23 november 1995; zie bv. over het begrip '*agrarische bestemming*' (in casu uit een verkavelingvergunning): R.v.St., Van Hespren, nr. 85.589, 23 februari 2000; zie bv. i.v.m. de bestemming '*parkgebied*': R.v.St., Coppens, nr. 101.549, 6 december 2001; R.v.St., Von Soden, nr. 58.912, 28 maart 1996; zie bv. i.v.m. de nabestemming '*gemeenschapsvoorzieningen of openbare nutsvoorzieningen*': R.v.St., Van Wallegem, nr. 80.885, 11 juni 1999, *T. Gem.* 262-265. Voor een reeks voorbeelden van een grammaticale interpretatie van bestemmingsvoorschriften uit BPA's, zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 49.

een recent voorbeeld in industriegebied kan worden verwezen naar het arrest SONAT⁵. In dit arrest vertrekt de Raad van State vanuit de taalkundige definities van de begrippen 'industriële onderneming' en 'grondstof', om te besluiten dat een 'afvalverbrandingsoven' niet aan het bestemmingsvoorschrift 'industriegebied' voldoet, aangezien een dergelijke onderneming niet tot doel heeft afgewerkte producten voort te brengen, maar om afval te reduceren. Het feit dat de warmte van het verbrandingsproces zou kunnen worden aangewend als energiebron voor de verwarming van gebouwen in het industriepark, doet hieraan geen afbreuk, aangezien een dergelijke energieproductie slechts bijkomstig is aan de hoofdfunctie. In het arrest HANSOTTE-DE BEIR besluit de Raad van State dat de aanvraag voor de uitbreiding van een garage voor onderhoud en herstel met een afdeling voor carrosseriewerken, niet conform is met het bestemmingsvoorschrift voor industriële activiteiten, omdat de aanvraag niet kan worden verzoend met de definitie van het begrip 'industrie', namelijk een 'onderneming die grondstoffen verwerkt'⁶.

In heel wat andere arresten bestempelt de Raad van State een aanvraag soms zonder veel uitleg als wel of niet conform met het bestemmingsvoorschrift. In evidente gevallen⁷ is dit volstrekt aanvaardbaar, aangezien interpretatie slechts moet gebeuren wanneer een voorschrift op één of ander punt onduidelijk is⁸. In een beperkt aantal gevallen gebeurt

het echter dat de Raad van State ook in minder voor de hand liggende gevallen een soort 'Salomons-oordeel' velt, door zonder veel uitleg te pomen dat een bepaalde aanvraag al dan niet voldoet aan het betreffende bestemmingsvoorschrift⁹. I.v.m. industriegebied oordeelde de Raad van State bijvoorbeeld, zonder enige motivering, dat "een waterzuiveringstation als een industrieel bedrijf kan worden aangemerkt"¹⁰ of dat de vergunning voor een containerpark in overeenstemming is met de bestemming 'industriegebied'¹¹. Het is maar de vraag of bijvoorbeeld het oordeel over het containerpark de toets van de grammaticale interpretatie zouden doorstaan. Wat is hier immers de 'grondstof', en wat het afgewerkte 'product'? In een ander arrest stelde de Raad van State bijvoorbeeld zonder enige motivering dat een huisvuilverbrandingsoven wél een inrichting met een industrieel karakter is, die in principe thuishoort in industriegebied¹². Deze stelling is volstrekt in tegenspraak met de conclusie die de Raad van State in het voormelde arrest SONAT had getrokken uit een toepassing van de grammaticale interpretatiemethode.

- (5) R.v.St., Sonat, nr. 145.925, 14 juni 2005, zie verder in dit nummer. Vgl. S. LUST, "Het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen", *T.B.P.* 1997, 11, nr. 54.
- (6) R.v.St., Hansotte-De Beir, nr. 137.719, 26 november 2004.
- (7) Bv. een residentiële woning kan niet in bosgebied (R.v.St., Baines, nr. 69.827, 26 november 1997); een dokterspraktijk met twee garages kan niet worden toegelaten in natuurgebied (R.v.St., Guemes, nr. 35.855, 21 november 1990); activiteiten die vreemd zijn aan de landbouw zijn uitgesloten in agrarisch gebied, bv. luchtvaart (R.v.St., Van Winghem, nr. 39.921, 29 juni 1992, *T.B.P.* 1993, 337); een transportbedrijf (R.v.St., Smets, nr. 90.618, 30 oktober 2000); voor meer voorbeelden van evidente gevallen in agrarisch gebied, zie R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, nr. 156; V. DE BAERDEMAEKER, "Agrarische gebieden: stand van de rechtspraak van de Raad van State", *T.R.O.S.* 2004, 79-81.
- (8) W. VAN GERVEN, *Beginselen van Belgisch Privaat Recht. Algemeen Deel*, Antwerpen, Standaard wetenschappelijke uitgeverij, 1973, 51, nr. 16; P.-J. DEFOORT, "Over de interpretatie van art. 77, 9° van de gecoördineerde Grondwet", *T.B.P.* 1996, 128, nr. 11.1.1; vgl. F. DEWAELE, "Interpretatie en de tegenstrijdigheid tussen decreet en de parlementaire voorbereiding", noot onder Arbitragehof nr. 193/2004, 24 november 2004, *R.W.* 2004-05, 1498.

- (9) Naast de hierna vermelde uitspraken die handelen over industriegebied kunnen nog voorbeelden worden gegeven in andere bestemmingsgebieden, waarbij de Raad van State zonder veel motivering stelt dat een bepaalde aanvraag al dan niet conform is met het bestemmingsvoorschrift, bv.: een dierenasiel hoort niet thuis in een gebied voor gemeenschap- of openbare nutsvoorzieningen omdat het niet van openbaar nut is, maar een K.M.O. is (R.v.St., Barrez en Lauwers, nr. 62.647, 22 oktober 1996). In een ander arrest oordeelt de Raad van State evenwel zonder meer dat dierenasiel kan vergund worden in andere gebieden overeenkomstig de uitzonderingsregels voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen (R.v.St., Arimont, nr. 72.276, 6 maart 1998) en in nog een ander arrest oordeelde de Raad dat een dierenasiel een dienstverlenend bedrijf is (R.v.St., Van den Bussche, nr. 64.754, 25 februari 1997) (zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 80, voetnoten 7 en 8). Over de verenigbaarheid van campings met de bestemming woongebied 'orakelt' de Raad van State in één arrest dat de exploitatie (en dus regularisatie) van een kampeerterrein uitgesloten is "op grond van de geldende stedenbouwkundige normen" (R.v.St., Haelewyck, nr. 33.427 en Sanctorum, nr. 33.428, 21 november 1989), terwijl de Raad in een ander arrest stelt dat een camping niet a priori kan worden uitgesloten in een woongebied (R.v.St., Leurquin, nr. 36.465, 20 februari 1991; zie ook B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 56, voetnoot 6; R. VEKEMAN, o.c., 130, voetnoot 482).
- (10) R.v.St., n.v. Algemene Ondernemingen Containers Jan Stallaert, nr. 65.158, 11 maart 1997.
- (11) R.v.St., nv Sobimport, nr. 68.924, 16 oktober 1997.
- (12) R.v.St., De Leener, nr. 80.592, 2 juni 1999, *T. Gem.* 2000, 260-262. Er wordt opgemerkt dat de Raad van State tot dit besluit kwam bij de beoordeling van het belang van de verzoekers, en dus niet naar aanleiding van het onderzoek van de gegrondheid van een middel. De Raad van State stelde dat de bestemming industriegebied niet betekent dat de verzoekers zich dienen neer te leggen bij om het even welke bouwvergunning van een inrichting met industrieel karakter.



4. Uit de voormelde voorbeelden, zowel uit die i.v.m. industriegebied als uit de andere voorbeelden die in de voetnoten werden gegeven, blijkt dat in de rechtspraak van de Raad van State niet steeds een eenduidige lijn kan worden getrokken m.b.t. de gehanteerde methode voor de interpretatie van gewestplanbestemmingen. De vraag betreffende de bestemming is nochtans cruciaal: een onverenigbaarheid met de bestemming volstaat immers op zichzelf als weigeringmotief voor een beslissing over een vergunningaanvraag¹³. Bovendien betreft het geven van de juiste interpretatie aan een gewestplanvoorschrift niet de opportuniteit, maar wel de wettigheid van de beslissing. De controle van Raad van State hierover is bijgevolg niet marginaal en blijft evenmin beperkt tot wat kennelijk onredelijk lijkt¹⁴.

Het is dus belangrijk om te achterhalen via welke methode de vergunningverlenende overheid een gewestplanvoorschrift nu het beste kan interpreteren. Doorgaans worden de volgende interpretatiemethoden onderscheiden: 1) de grammaticale interpretatie, 2) de systematische interpretatie, 3) de historisch interpretatie, en 4) de teleologische interpretatie. Om tot een aangepaste interpretatie te komen, moeten deze interpretatiemethoden gezamenlijk worden aangewend¹⁵.

(13) Bv. R.v.St., n.v. Remo Milieubeheer, nr. 88.477, 29 juni 2000; R.v.St., b.v.b.a. Stafort, nr. 92.672, 25 januari 2001; R.v.St., Baines, nr. 69.827, 26 november 1997; I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 1999, 195-196, nr. 245.

(14) R.v.St., nv Hulbosch Bouwbedrijf, nr. 121.421, 7 juli 2003.

(15) De *grammaticale interpretatie* kent een betekenis toe aan een norm op basis van de woorden, zonder rekening te houden met enige context. Bij de *systematische (of rechtshistorische) interpretatie* wordt de betekenis van de norm achterhaald door de norm te situeren in de context van de andere wetsvoorschriften en met de rechtsorde in haar geheel. Aan de hand van de *historisch interpretatie* tracht men de betekenis van de norm te achterhalen door de norm te situeren in de context van (juridisch-maatschappelijke en sociaal-economische) factoren die de totstandkoming van de wet historisch vooraf gingen en die er mee verband houden. De *teleologische (of wethistorische) interpretatie* is de interpretatie van de norm aan de hand van het doel van de norm. Die bedoeling kan in eerste instantie worden afgeleid uit de parlementaire voorbereiding van wetten en decreten (wethistorische interpretatie), maar ook uit de tekst van de norm zelf of uit sociaaleconomische ontwikkelingen die de totstandkoming van de norm voorafgingen (teleologische interpretatie) (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2003, 169-172, nr. 268-273; zie ook W.VAN GERVEN, o.c., p. 51 e.v., nr. 16-19; P.-J. DEFOORT, "Over de interpretatie van art. 77, 9° van de gecoördineerde Grondwet", l.c., 128, nr. II.1.1).

De techniek van het weinig gemotiveerde (Salomons)oordeel is niet aan te raden. Indien de vergunningverlenende overheid zonder afdoende motivering tot een oordeel komt over de overeenstemming van een aanvraag met het bestemmingsvoorschrift, schendt zij de formele motiveringswet¹⁶. Dit geldt niet voor evidente gevallen, die geen interpretatie behoeven¹⁷.

De grammaticale interpretatie ligt het meest voor de hand¹⁸. De grammaticale interpretatie biedt het voordeel dat ze toetsbare criteria oplevert, en dus duidelijkheid en rechtszekerheid biedt. Nadeel ervan is, zeker in de context van ruimtelijke ordening, dat het tot oplossingen leidt, die soms haaks staan op maatschappelijke evoluties of op de (vermoedelijke) bedoelingen van het voorschrift. Oplossingen via de grammaticale methode kunnen soms te rigide zijn, zoals bijvoorbeeld ontegensprekelijk blijkt uit het hoger veroemde arrest SONAT¹⁹. Omgekeerd kan de

(16) Zie bv. R.v.St., Bresseleers, nr. 80.009, 29 april 1999 (i.v.m. een aanvraag in een K.M.O.-zone); R.v.St., Soenens, nr. 80.780, 9 juni 1999 (i.v.m. het beoordelen van het ambachtelijke karakter van een inrichting); R.v.St., vzw Stichting Omer Wattez, nr. 111.396, 10 oktober, 2002 (i.v.m. een inrichting voor de recyclage van sloofafval met betonmolen in een K.M.O.-zone); R.v.St., Brandstoffen Vranckx, nr. 139.234, 13 januari 2005 (i.v.m. het ongemotiveerd beoordelen van een brandstoffenhandel als een 'ambachtelijke activiteit').

(17) Bv. R.v.St., Lallemand en Schamp, nr. 66.314, 20 mei 1997, *T.M.R.* 1997, 400, waar de Raad van State stelde dat artikel 11, 4.1 duidelijk en formeel is, en dat niet kan worden vereist dat in het bestreden milieuvergunningsbesluit voor een varkenshouderij een uitvoerige motivering wordt gewijd aan hetgeen reeds voortvloeit uit de toepasselijke tekst van het koninklijk besluit zelf; zie ook R.v.St., Sergeant, nr. 45.835, 27 januari 1994: een weigeringsbeslissing is voldoende en afdoende gemotiveerd, wanneer zij vaststelt dat een manege met recreatieve functie in strijd is met de bestemming industriegebied.

(18) W.VAN GERVEN, o.c., 55, nr. 18; P.-J. DEFOORT, l.c., 128, nr. II.1.1.

(19) Vgl., zoals hoger gezegd, met R.v.St., De Leener, nr. 80.592, 2 juni 1999, waar de Raad van State zonder veel motivering, maar wel logischerwijze stelde dat een huisvuilverbrandingsoven wél een inrichting met een industrieel karakter is. Zie ook de kritiek van B. BOUCKAERT en T. DE WAELE (o.c., 64, nr. 71) op een te rigide interpretatie van het bestemmingsvoorschrift 'industriegebied', waarbij zij zich afvragen waar een discotheek of een grootschalig en intensief veebedrijf beter kan worden ingeplant dan in een industriegebied, wat krachtens de rechtspraak niet toegelaten is. Het Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 betreffende de zonevrije functiewijzigingen (B.S. 10 februari 2004) biedt evenwel een aantal afwijkingsmogelijkheden (zie ook verder nummer 5). Dezelfde auteurs uiten ook kritiek i.v.m. de te rigide interpretatie van het bestemmingsvoorschrift 'agrarijs gebied', wat betreft de rechtspraak die stelt dat een amfibieënpoel of een vijver voor pluimvee en eenden niet zou thuishoren in agrarijs gebied .../...

grammaticale interpretatie ook leiden tot heel uitgebreide – soms té uitgebreide – mogelijkheden, zoals de vele betwistingen omtrent de uiterst ruime interpretatie van de term ‘para-agrarische bedrijven’ aantonen²⁰. In het licht daarvan lijkt de opmerking in de rechtsleer, die stelt dat rechtstaal zelden eenduidig is, zodat de grammaticale interpretatie steeds moet worden gecombineerd met de andere interpretatiemethoden, terecht²¹.

Er wordt bij minder evidente gevallen dus best gezocht naar alternatieve interpretatiemethodes. Een probleem is echter dat niet alle klassieke methodes dienend zijn voor de interpretatie van gewestplannen. De wethistorische interpretatie is moeilijk, aangezien er uiteraard geen parlementaire stukken bestaan aan de hand waarvan de voorschriften zouden kunnen worden geïnterpreteerd. Anderzijds volstaat een verwijzing naar de toelichting bij het K.B. van 28 december 1972 niet om een beslissing te motiveren, aangezien die toelichting geen enkele verordenende kracht bezit en ook niet werd bekendgemaakt²². Hetzelfde geldt voor de omzendbrief over de gewestplanvoorschriften²³, aangezien die evenmin verordenende kracht heeft²⁴, ondanks het feit dat die wel werd gepubliceerd

Ook de systematische of rechtshistorische methode komt niet in aanmerking, aangezien de gewestplanvoorschriften min of meer op zichzelf staan.

Er mag uitzonderlijk worden afgestapt van de grammaticale, de systematische en de wets- en rechtshistorische methodes, indien hun toepassing zou leiden tot een interpretatie die ingevolge de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen onbillijke resultaten oplevert of wanneer de tekst, ingevolge de ingetreden maatschappelijke wijzigingen zijn doel zou missen²⁵. Dit is precies wat de Raad van State in het bovenstaande arrest lijkt te hebben gedaan. De Raad van State stelt dat de gewestplanbestemmingen een ‘planologische inhoud’ hebben, die kunnen mee evolueren met de maatschappelijke ontwikkelingen. Het komt er volgens de Raad van State dus op aan om te kijken wat “vanuit planologisch oogpunt” wordt bedoeld met het betreffende gewestplanvoorschrift. Deze interpretatie sluit eigenlijk nauw aan bij de hoger vermelde historische interpretatie en de teleologische interpretatie, waarbij rekening mag worden gehouden met de juridisch-maatschappelijke en sociaaleconomische context. Wat precies moet worden verstaan onder het begrip ‘planologisch’ verduidelijkt de Raad van State niet, maar het is duidelijk dat de Raad van State rekening houdt met het verschil tussen de sociaaleconomische context van de tijd van de opmaak van de gewestplannen en die van vandaag. Meer bepaald houdt de Raad van State rekening met het feit dat het voorschrift ‘industriegebied’ niet moet worden geïnterpreteerd in het licht van wat destijds doorging als typische industriële constructies, maar integendeel dat rekening mag worden gehouden met de evolutie van de techniek en technologie. Het is alvast een feit dat de Raad van State met die planologische interpretatie deels tegemoet komt aan de kritiek van veel planologen op het ‘statische’ karakter van de plannen van aanleg, wat op gespannen voet zou staan met een dynamische ruimtelijke en maatschappelijk ontwikkeling²⁶.

.../...

(B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 68, met verwijzing naar G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 397-398). Vraag is of het nieuwe artikel 145sexies DRO i.v.m. ingrepen in functie van (natuur of) landschap en i.v.m. sociaal-cultureel of recreatief medegebruik hier geen oplossing kan bieden.

- (20) Vgl. B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 70-71, nr. 76, die opmerken dat in de rechtspraak een “opvallend ruime definitie” van het begrip ‘para-agrarische onderneming’ wordt gehanteerd; zie ook V. DE BAERDEMAEKER, *l.c.*, 84-86, nr. 19-23, die stelt dat ondanks de principesarresten over het begrip ‘para-agrarisch bedrijf’, de invulling van het begrip problematisch blijft.
- (21) J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, o.c., 170, nr. 269.
- (22) R.v.St., vzw Wijkcomité Geuzenvelden, nr. 66.104, 29 april 1997.
- (23) Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, B.S. 23 augustus 1997, gewijzigd op 25 januari 2002 (i.v.m. agrarische gebieden) en 25 oktober 2002 (i.v.m. woonuitbreidingsgebieden).
- (24) Bv. R.v.St., Lesage, nr. 56.419, 23 november 1995; R.v.St., Lambrecht, nr. I 14.949, 24 januari 2003; zie ook met verwijzing naar rechtspraak en rechtsleer: P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *T.R.O.S.* 2006, 15-16, nr. 15; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 53.

- (25) W. VAN GERVEN, o.c., 60, nr. 19; P.-J. DEFOORT, “Over de interpretatie van art. 77, 9° van de gecoördineerde Grondwet”, *l.c.*, 128, nr. II.1.3.
- (26) Zie verder nr. 6; zie bv. G. VLOEBERGH, “Flexibiliteit in de ruimtelijke planning”, *T.R.O.S.* bijzonder nummer ‘Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning’, 1999, 4; B. VANBELLE, “De (on)zekerheden van de bijzondere plannen van aanleg”, *T.R.O.S.* bijzonder nummer ‘Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning’, 1999, 33-34 (die laatste weliswaar i.v.m. BPA’s, en niet specifiek over gewestplannen).



Er kan worden opgemerkt dat het niet voor het eerst is dat de Raad van State erkent dat de terminologie uit de gewestplannen een eigen betekenis kunnen hebben. Met name over het begrip 'leefbaar landbouwbedrijf' uit het artikel 11 van het K.B. van 28 december 1972 stelde de Raad van State dat deze omschrijving in 'stedenbouwkundige zin' moet worden geïnterpreteerd, en niet in economische zin. De vergunningverlenende overheid moet nagaan of in redelijkheid kan worden aangenomen dat de aanvraag geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet in een agrarisch gebied thuishoort ²⁷.

Ook in een aantal andere arresten, die weliswaar handelden over de interpretatie van BPA's, en niet van gewestplannen, hechtte de Raad van State een grotere waarde aan de bedoelingen van de ontwerpers van het plan, dan aan de letterlijke bewoordingen van de voorschriften ²⁸. En volledigheidshalve kan nog worden verwezen naar een aantal arresten – opnieuw i.v.m. BPA's – waarin de Raad van State in geval van twijfel, overeenkomstig de algemene regel vervat in artikel 1157 van het Burgerlijk Wetboek, het bestemmingsvoorschrift uitlegt op de wijze die het meest zinvol is, eerder dan dat een interpretatie verdedigd zou worden die de toepassing van het voorschrift zinloos zou maken ²⁹.

5. In het vorige randnummer werd opgemerkt dat een 'planologische' interpretatie alvast deels tegemoetkomt aan de kritiek van planologen op het beweerde 'statische' karakter van de gewestplannen als gevolg van een te rigide interpretatie via de grammaticale methode. De vraag is of, omgekeerd, de planologische interpretatie ook een oplossing kan bieden voor de soms te ruime mogelijkheden die een grammaticale interpretatie biedt, zoals hoger ook reeds werd opgemerkt.

Bij wijze van vrijblijvende denkoefening worden hierna een aantal vragen gesteld bij een mogelijke 'planologische' interpretatie van het begrip 'para-agrarische' onderneming. Hoger werd opgemerkt dat de grammaticale interpretatie van dit begrip heel ruime mogelijkheden biedt. Zo kan men zich bijvoorbeeld de vraag stellen of het standpunt van de Raad van State, dat ervan uitgaat dat een bedrijf niet ophoudt para-agrarisch te zijn doordat het te omvangrijk wordt ³⁰, niet tot andere conclusies leidt met een planologische interpretatie. Volgens de grammaticale interpretatie moet het begrip 'para-agrarisch bedrijf' worden uitgelegd volgens zijn spraakgebruikelijke betekenis, namelijk "een bedrijf waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is". De Raad van State stelt hierbij dat het gaat om landbouw in de 'ruime zin', wat betekent dat het begrip niet restrictief, doch extensief moet worden uitgelegd. Dit betekent dat para-agrarische bedrijven eveneens niet aan de grond gebonden kunnen zijn, en dat niet is uitgesloten dat een para-agrarisch bedrijf een commercieel, ambachtelijk of industrieel karakter kan hebben ³¹. Zoals hoger gezegd ³² is het typisch voor de grammaticale interpretatie dat zij een betekenis toekent aan een norm op basis van de woorden, zonder rekening te houden met enige context. Precies daarom voldoet deze methode niet voor de beoordeling van gewestplannen, gelet op het dynamische karakter van maatschappelijke (en dus ruimtelijke) ontwikkelingen (zie hoger). Indien het begrip evenwel volgens zijn 'planologische' inhoud zou worden geïnterpreteerd, betekent dit dat er aan de woordelijke interpretatie een *ruimtelijk-maatschappelijke context* moet worden toegevoegd.

Zou die ruimtelijke context er niet uit kunnen bestaan dat het de bedoeling was van de ontwerpers van de gewestplannen, dat para-agrarische bedrijven ook *ruimtelijk* "onmiddellijk bij de landbouw moeten aansluiten en erop afgestemd zijn"? Betekent dit dan niet dat de activiteiten en dus de schaal van een para-agrarisch bedrijf moet aansluiten bij de

(27) Bv. R.v.St., Seutin, nr. 101.252, 29 november 2001, *T.R.O.S.* 2002, 143-144 (samenvatting); zie hierover: V. DE BAERDEMAEKER, *l.c.*, 83-84, nr. 15-16; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *o.c.* 69-70, nr. 75.

(28) Voor voorbeelden, zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *o.c.*, 49-50; zie bv. i.v.m. de interpretatie overeenkomstig de bedoelingen van de ontwerpers van een (Brussels) Gewestelijk Bestemmingsplan, i.p.v. volgens de letterlijke bewoordingen ervan: R.v.St., Dujarding, nr. 87.737 en Uhl en Qalières, nr. 87.738, 31 mei 2000.

(29) Bv. R.v.St., gemeente Oudergem, nr. 92.340, 17 januari 2001; voor meer voorbeelden, zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *o.c.*, 50, voetnoot 3 en 4.

(30) Bv. R.v.St., nv Dejaeghere, nr. 64.964, 4 april 1997; R.v.St., Lambrecht, nr. 114.949, 24 januari 2003; V. DE BAERDEMAEKER, *l.c.*, 89, nr. 31.

(31) Vaste rechtspraak, zie V. DEBAERDEMAEKER, *l.c.*, 84-85.

(32) Zie voetnoot 15.

landbouwactiviteiten uit de nabije omgeving³³? De schaal van een para-agrarisch bedrijf is immers meestal onlosmakelijk verbonden met zijn werkingsgebied, en de verbanden tussen schaal en werkingsgebied zijn ontegensprekelijk van *ruimtelijke* aard. De *schaal* van een *lokaal* para-agrarisch bedrijf – dit is een bedrijf dat afgestemd is en onmiddellijk aansluit bij de landbouw uit de omgeving – is per definitie kleiner dan de schaal van een *bovenlokaal* (regionaal of internationaal) bedrijf. Die schaal heeft vooreerst gevolgen voor de graad van visuele, landschappelijke hinder, maar nog veel meer op het vlak van mobiliteit. Een bedrijf van een grotere schaal – omdat het zich op een groter bedieningsgebied richt (een bovenlokaal bedrijf) – genereert meer en zwaarder vrachtverkeer (zowel inkomend als uitgaand vrachtverkeer), en zal ook bijkomend verkeer genereren van werknemers. Het onderliggende landbouwwegennet is hieraan niet aangepast (onaangepaste uitrusting van de wegen, vele conflicten met kruisende (vracht)wagens, tractoren, lokale bewoners en recreanten, slechte ontsluiting op het hoofdwegennet). De grotere mobiliteit zorgt op haar beurt dan weer voor een nood aan grotere parkings voor de werknemers en grotere manoeuvreerruimte voor de vrachtwagens enz. Is het vanuit planologisch-stedenbouwkundig oogpunt denkbaar dat de opstellers van het gewestplan de vestiging van dergelijke grootschalige bovenlokale para-agrarische bedrijven midden in het landbouwgebied op het oog hadden³⁴? Of was de bedoeling van de opstellers van

het gewestplan veeleer om in het landbouwgebied (enkel) de mogelijkheid te bieden voor para-agrarische bedrijven die zich afstemmen op de noden van de landbouwers uit de omgeving, teneinde zo de landbouwers onnodig verre verplaatsingen te besparen?

Zou, met andere woorden, een planologische interpretatie van het begrip ‘para-agrarisch bedrijf’ niet kunnen leiden tot de vaststelling dat precies de *schaal* van een para-agrarisch bedrijf – die meestal onlosmakelijk is verbonden met het bedieningsgebied van het bedrijf –, een doorslaggevend criterium is om te bepalen of het bedrijf in landbouwgebied thuishoort, dan wel in industriegebied³⁵?

De Raad van State aanvaardt via de huidige grammaticale interpretatie alleen dat de vergunningverlenende overheid aan de hand van de beoordeling van ‘de goede plaatselijke ordening’, de inplanting van té grote bedrijven, of te grote uitbreidingen van bestaande bedrijven zou kunnen weren³⁶. Biedt het criterium van ‘een schaal die al dan niet is afgestemd op de landbouw uit de nabije omgeving’³⁷ niet meer rechtszekerheid om te

(33) Vgl. met Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, gecoördineerde versie april 2004, p. 397-399, i.v.m. de uitbreiding van bestaande en inplanting van nieuwe agrarische en aan de landbouw toeleverende, verwerkende en dienstverlenende bedrijven, en met Omzendbrief RO/2006/01 ‘Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting’, waar ook de link wordt gelegd met de landbouwactiviteiten uit de omgeving en mobiliteit.

(34) Vgl. P. SAEY, ‘Macht in de theorie van de planning. Van zelfperceptie naar aporie en hoe het anders kan’, *Ruimte en Planning* 2005, p. 38 en 41: de principes die aan de basis lagen van het concept van de gewestplannen, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de Stedenbouwwet en uit de ‘richtplannen’ die werden opgemaakt in voorbereiding van de gewestplannen, is precies een *bundeling* van inrichtingen en gebouwen in industriezones en in monocentrische, polycentrische of lineaire structuren, met een *optimaal georganiseerd verkeersnet*. In dit concept was de bescherming en valorisering van de open ruimten (o.a. het agrarische productiemilieu) een bijkomende bezorgdheid, als afgeleide van de controle op de ruimtelijke uitbreiding van de industriële en stedelijke kernen en ontwikkelingsassen, waarin men de economische groei trachtte te concentreren.

(35) Vgl. P. MAES en F. VAN OOST, ‘Para-agrarische bedrijvigheid in de ruimtelijke planning’, *Ruimte en Planning* 2000, 340-345, die spreken over ‘zwak of sterk dynamische para-agrarische bedrijven’ om uit te maken of een bedrijf al dan niet thuishoort in landbouwzone. Criteria om dit te beoordelen zijn volgens hen: 1) ruimtegebruik, 2) schaal, visuele en vormelijke aankleding, 3) generatie van verkeers- en vervoersstromen, 4) historische context en 5) opmerkelijke hinder (voor meer details, zie p. 343 van de geciteerde bijdrage).

(36) Bv. R.v.St., nv Dejaeghere, nr. 64.964, 4 april 1997; R.v.St., Lesage, nr. 56.419, 23 november 1995; R.v.St., nv Allemeersch en Zonen, 23 november 1995.

(37) Dit criterium gaat dus uit van de schaal van het bedrijf, waarbij grootschalige bedrijven worden geacht niet langer (para-)agrarisch te zijn, omdat para-agrarische bedrijven per definitie op de omgeving zijn gericht, gelet op een aantal *ruimtelijke* neveneffecten van bovenlokale bedrijven, namelijk visuele, landschappelijke hinder en mobiliteitsaspecten. Hierbij is het cruciaal dat de redenering vertrekt vanuit deze *ruimtelijke* redenen, en niet vanuit de werkelijke afnemers of toeleveranciers van het bedrijf. Het is dus niet de bedoeling dat de vergunningverlenende overheid nagaat waar de toeleveranciers en klanten van het bedrijf effectief zijn gevestigd, maar enkel of het bedrijf van een schaal is die hoe dan ook ruimtelijk-functioneel het lokale karakter al dan niet overstijgt. Indien de vergunningverlenende overheid de werkelijke herkomst van de toeleveranciers en klanten zou nagaan, zou de overheid rechtstreeks de activiteiten van de bedrijven die zich binnen het beheersingsgebied van het gewestplan bevinden, regelen, wat uitsluitend betrekking zou hebben op de exploitatie van de bedrijven. Dit laatste is volgens rechtspraak van de Raad van State niet toegelaten (R.v.St., nv Grammet, nr. 59.490, .../...

beoordelen of een bedrijf überhaupt (nog) verenigbaar is met de bestemming 'agrarisch gebied'? Waar moet de overheid immers de grens van 'de goede plaatselijke ordening' trekken bij een klein bedrijf dat stapsgewijs uitbreidt?

Deze talrijke vragen tonen aan dat het doortrekken van het principe van de 'planologische' interpretatie uit het bovenstaande arrest, naar andere bestemmingsvoorschriften nog boeiende juridische vragen en discussies kan openen. Indien rechtspraak van de 'planologische' interpretatie zich doorzet, wat te verhopend valt, en indien deze methode met het nodige gezonde verstand wordt gehanteerd, kan het een krachtig instrument zijn in het streven naar een kwalitatief ruimtelijke ordeningsbeleid. En dit instrument kan ingezet worden zowel in de richting van meer soepelheid, als naar meer beperkingen, waar planologisch wenselijk.

6. Het verschil tussen de grammaticale interpretatie en de 'planologische' interpretatie, doet denken aan het klassieke spanningsveld tussen 'juristen' en 'planologen'³⁸. Simplistisch gesteld komt het er op neer dat de planologen vooral bekommerd zouden zijn om 'flexibiliteit', terwijl de juristen in de eerste plaats de nadruk zouden willen leggen op 'rechtszekerheid'³⁹. Het was de bedoeling van het nieuwe instrument van de ruimtelijke uit-

voeringsplannen (RUP's) om in de nodige flexibiliteit te voorzien, dit in tegenstelling tot de plannen van aanleg, die te statisch zouden zijn⁴⁰.

Het is de vraag of RUP's inderdaad zo flexibel zijn als bedoeld. Vooreerst moeten de plannende overheden ook bij het opstellen van stedenbouwkundige voorschriften voor de nieuwe RUP's voldoende oog hebben voor het vrijwaren van de rechtszekerheid, wat een aantal beperkingen inhoudt, bv. wat betreft het doorschuiven van bepaalde keuzes naar een 'inrichtingsplan' als additioneel ordeningsplan⁴¹. Anderzijds moet in de praktijk worden vastgesteld dat RUP's niet zelden zeer detaillistische bestemmingsvoorschriften bevatten, waarbij alles tot in de kleinste details wordt gereguleerd. Vele plannen worden soms uitsluitend gemaakt met één project voor ogen, waarbij men weinig oog heeft voor de mogelijkheid van veranderende omstandigheden⁴². Nochtans,

.../...

2 mei 1996, *T. Gem.* 197, 374). De werkelijke herkomst van de toeleveranciers en klanten van het bedrijf betreft inderdaad het bedrijfsbeheer, terwijl de verhouding van de schaal van het bedrijf ten opzichte van de ruime omgeving, waaronder de aanwezige landbouw in de omgeving – ongeacht de vraag waar het bedrijf in werkelijkheid zijn klanten en toeleveranciers betreft –, de ruimtelijke ordening betreft.

- (38) Zie bv. M. BAUWENS en B. HUBEAU, "Juristen versus ruimtelijke planners", *T.R.O.S.* bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 2; M. BAUWENS, "Leiden afbakeningsprocessen ook tot afbakening van kerntaken? Of de eeuwige slinger tussen flexibiliteit en zekerheid", *Ruimte en Planning* 2002/2, 247-248; P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 305-312, nr. 36-40; S. ROOSEN, "Structuurplanning: voer voor planologen en/of juristen?", *T.R.O.S.* 1996, 132-133; V.R.P., 26 aanbevelingen voor een 'werkbaar' ruimtelijk beleid. Memorandum naar aanleiding van de Vlaamse verkiezingen van 13 juni 2004, mei 2004, 6.
- (39) Vgl. S. DE TAEYE, "Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER, *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 129, nr. 64.

- (40) K. DE ROO, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in het voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening", *T.R.O.S.* bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 29-30; R. LIEKENS, W. VANDEVYVERE en Ph. VAN WESENBEEK, "De toepassing in de praktijk van het ruimtelijke structuurplan Vlaanderen, in B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (ed.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1993-1997)*, Brugge, die Keure, 1997, 53-54; B. ROELANDTS, "Ruimtelijke Structuurplanning", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, (ed.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 127, nr. 2; G. VLOEBERGH, *l.c.*, 4.
- (41) B. BOUCKAERT en T. DEWAELE, o.c., 51; G. DEBERSAQUES, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, o.c., 232-234, nr. 51-54; P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *l.c.*, 28-29, nr. 35; F. DE PRETER, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg", noot onder R.v.St., vzw. Buurtcomité Flanders expo, nr. 116.301, 21 februari 2003, R.v.St., Van Niel Schuuren, nr. 117.347, 21 maart 2003 en R.v.St., Muto, nr. 120.209, 5 juni 2003, *T.R.O.S.* 2003, 368; S. DE TAEYE, *l.c.*, 130-131, nr. 66; R. VEKEMAN, "Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen", *T. Gem.* 2002, 305-306. Een 'inrichtingstudie' die enkel als informatief document dient voor de vergunningverlenende overheid is wel aanvaardbaar (R.v.St., nv Schelfhout, nr. 130.212, 9 april 2004, *T. Gem.* 2005, 76-80, met noot R. VEKEMAN, "De eerste regionale stedelijke afbakeningsplannen"; R.v.St., vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004).
- (42) W. VANDEVYVERE, "De werking van het planningsstelsel van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *T.R.O.S.* bijzonder nummer 'Subsidiariteit in de ruimtelijke planning', 2000, 15.

hoe strakker de formulering, des te minder ruimte voor de dynamiek of flexibiliteit wordt gelaten⁴³, wat in strijd is met bedoelingen van het nieuwe planningsinstrumentarium. Detailregelingen verhogen bovendien, met het aantal bepalingen, ook het aantal interpretatieproblemen, wat uiteindelijk leidt tot rechtsonzekerheid⁴⁴.

Anderzijds is het ook de vraag of de plannen van aanleg inderdaad zo statisch zijn als wordt beweerd. Het bovenstaande arrest bewijst dat, via een aangepaste interpretatietechniek, de gewestplannen, dank zij hun ruime formulering wel degelijk flexibel kunnen zijn⁴⁵. Bovendien bestaan er een aantal corrigerende afwijkingsmogelijkheden bij de gewestplannen, die niet gelden voor de RUP's, bijvoorbeeld de regeling voor zonevreemde constructies en functiewijzigingen en voor planologische attesten⁴⁶, mogelijkheden inzake natuurbeheer en inzake sociaal-cultureel of recreatief medegebruik⁴⁷, mogelijkheden voor werken van

algemeen belang⁴⁸. De afwijkingsmogelijkheden voor RUP's zijn beperkt tot – wat de gemeentelijke RUP's betreft – de afwijkingsmogelijkheden die ook bestaan voor BPA's⁴⁹ en werken van algemeen belang⁵⁰. RUP's kunnen evenwel zelf specifieke (afwijking)-voorschriften bevatten voor constructies die niet beantwoorden aan de algemene bestemming van het plangebied⁵¹.

Anders is het gesteld met de BPA's, die inderdaad op een zeer gedetailleerde wijze een gebied (moeten) ordenen⁵². Bovendien bestaan voor BPA's slechts heel beperkte afwijkingsmogelijkheden⁵³. Dit maakt dat BPA's haast per definitie stroef en statisch zijn.

De keerzijde van de 'flexibiliteit' van de gewestplannen, is dat rechtsonzekerheid dreigt⁵⁴, alsook het gevaar voor ongebreidelde of ongewenste ontwikkelingen. Om dit te vermijden is het essentieel dat de vergunningverlenende overheden op het vlak van de beoordeling van de 'goede plaatselijke ordening' hun verantwoordelijkheid nemen en hun beslissingen ter zake goed

- (43) P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, 1997, 203, nr. 258; P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 311; G. VLOEBERGH, *l.c.*, 5-6 onderscheidt graden van flexibiliteit, die zich uitstrekken van 'geen flexibiliteit' (bijna 0 % = iets eenduidig en hard vastleggen) tot 'zeer flexibel' (bijna 100 % = niet gespecificeerde, globale omschrijving met sterk aanpasbare invulling).
- (44) P. POPELIER, *ibid.*, 538; P.-J. DEFOORT, *ibid.*, 315, nr. 46; vgl. B. VANBELLE, *l.c.*, 33-34.
- (45) Zie in dezelfde zin: A. STEVENS, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de administratieve praktijk", *T.R.O.S.* bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 31. VAN DAMME benadrukt dat één van de doelstellingen die aan de grondslag lagen van vroegere Stedenbouwwet van 29 maart 1962 precies was dat de plannen van aanleg een zekere soepelheid dienden te hebben (M. VAN DAMME, "Van organieke (Stedenbouw)wet van 29 maart 1962 naar ruimtelijke orderingsdecreet van 18 mei 1999: een beknopt historisch overzicht", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 14, nr. 19).
- (46) Artikelen 145-145quater en 195-195sexies DRO en het Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende zone; zie hierover o.a. B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *o.c.*, 85-144 en 366-371; B. ROELANDTS, "Zonevreemd bouwen en exploiteren", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *o.c.*, 129-791; R. VEKEMAN, *o.c.*, 474-497.
- (47) Artikel 145sexies; zie hierover S. LUST, "Het 'Reparatiedecreet' van 22 april 2005: een overzicht", *T.R.O.S.* 2005, 208-212, nr. 10-20.

- (48) Artikel 20 van het K.B. 28 december 1972, artikel 145quinquies DRO; zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *o.c.*, nr. 91; Y. LOIX, "Stedenbouwkundige en milieuvergunningen voor zonevreemde werken, handelingen of wijzigingen van algemeen belang", noot onder R.v.St., gemeente Heusden-Zolder, nr. 118.567, 24 april 2003, 98-101; B. ROELANDTS, "Zonevreemde gemeenschapsvoorzieningen en openbare diensten", noot onder R.v.St., Litvine en cons., nr. 65.063, *T.R.O.S.* 198, 446-454; R. VEKEMAN, *o.c.*, nr. 181; .
- (49) Artikel 111bis DRO. Die afwijkingsmogelijkheden gelden evenwel alleen voor gemeentelijke RUP's, en dus niet voor provinciale of gewestelijke RUP's.
- (50) Artikel 103 DRO.
- (51) Zie bijvoorbeeld de gewestelijke RUP's voor de onderdelen van de Grote Eenheden Natuur (te raadplegen op www.ruimtelijkeordering.be).
- (52) Artikel 14 eerste lid 2° coördinatiedecreet 22 oktober 1996; zie bv. R.v.St., Correia de Almeida, nr. 82.079, 13 augustus 1999, *T.R.O.S.* 2000, met noot B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", 16-24; R.v.St., Correia de Almeida, nr. 93.308, 14 februari 2001, *T. Gem.* 2002, 59-61, met (nakomende) noot R. VEKEMAN, *T. Gem.* 2002, 305-306.
- (53) Artikel 49 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 voor de 'oude' procedure en artikel 111bis DRO voor de 'nieuwe' procedure; zie hierover B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *o.c.*, 245-246, nr. 236; F. DE PRETER, "De mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften van verkavelingsvergunningen", noot onder R.v.St., Mussche, nr. 129.451, 18 maart 2004, *T.R.O.S.* 2004, 94-96; S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, "Vergunningen", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *o.c.*, 576-577, nr. 105; R. VEKEMAN, *o.c.*, nr. 509 en nr. 527.
- (54) A. STEVENS, *l.c.*, 31-32.



motiveren⁵⁵. Een goede motivering op het vlak van de conformiteit met het bestemmingsvoorschrift en over de beoordeling van de goede plaatselijke ordening kan het tegengewicht vormen tegenover het gevaar voor rechtsonzekerheid. De motivering geeft een kader waarbinnen een beslissing wordt verduidelijkt, wat in gelijkaardige dossiers reeds een aanzet kan zijn tot eenduidigheid en rechtszekerheid geeft. De Raad van State legt in haar arresten terecht dan ook steeds meer de nadruk op de motiveringsplicht⁵⁶.

Het is vermoedelijk omdat het vergunningenbeleid op het punt van de beoordeling van de goede plaatselijke ordening in het verleden vaak te laks is geweest, dat de planningsoverheid als tegenreactie gedetailleerde bestemmingsvoorschriften oplegt die de beoordelingsvrijheid van de vergunningverlenende overheid ernstig inperkt⁵⁷.

7. Bij wijze van afsluitende bedenking zou uit deze vaststellingen en overwegingen een dubbele les kunnen worden getrokken, met het oog op het nieuwe instrumentarium van de RUP's.

1) Er moet worden over gewaakt dat de bestemmingsvoorschriften van RUP's niet al te gedetailleerd zijn, en dat RUP's desgevallend voorschriften voorzien voor 'zonevreemde' constructies. Gedetailleerde voorschriften leiden namelijk tot stroefheid i.p.v. flexibiliteit. Nieuwe (gewenste) ontwikkelingen kunnen zich immers dikwijls niet inpassen in detailvoorschriften⁵⁸. Bij RUP's is het intussen een vaste praktijk dat bij de stedenbouwkundige voorschriften een toelichting wordt gegeven. In die toelichting kunnen de

planologische motieven en doelstellingen van het voorschrift worden verduidelijkt, wat duidelijke aanwijzingen kan bieden voor de interpretatie van de regels⁵⁹. Hierdoor zal de eventuele nood aan detailformuleringen zich minder aandienen.

2) Het lijkt aangewezen om de gewestplannen niet roekeloos systematisch te gaan vervangen door RUP's, aangezien RUP's soms minder flexibel zijn dan gewestplannen, niet in het minst door het ontbreken van de afwijkingmogelijkheden (zie hoger)⁶⁰. Pas indien het gewestplan welbepaalde gewenste ontwikkelingen in de weg staat (rekening houdende met de hoger besproken 'planologische interpretatie'), of indien het gewestplan integendeel té veel mogelijkheden biedt, en zo bv. onvoldoende bescherming biedt voor de bescherming van zwakke functies⁶¹, lijkt de opmaak van een RUP aangewezen. Eventueel kan worden gewerkt met een RUP dat een 'overdruk' legt boven op het gewestplan. Een dergelijk RUP kan een aantal bijkomende beperkingen opleggen aan het gewestplan, terwijl de afwijkingmogelijkheden op het gewestplan kunnen blijven behouden.

Pieter-Jan DEFOORT,
Kabinetsmedewerker gedeputeerde RO West-
Vlaanderen⁶²,
Lic. Rechten en Master Ruimtelijke Planning

(55) Zie in dat verband: P.-J. DEFOORT, "Over de grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *T.R.O.S.* 2006, 7-11, nr. 4-6, en verwijzingen naar rechtspraak en rechtsleer aldaar.

(56) A. STEVENS, *l.c.*, 32-33.

(57) Vgl. W. VANDEVYVERE, *l.c.*, 15, die terecht opmerkt dat voorschriften met marge slechts kunnen mits een degelijk vergunningenbeleid wordt gevoerd, en zich hierbij de bedenking maakt dat het nog te veel de gangbare mening is dat alles wat niet verboden is ook moet kunnen.

(58) Zie P.-J. DEFOORT, *l.c.*, 315, nr. 46 en 310-311, nr. 41; vgl. F. DE PRETER, "De mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften van verkavelingsvergunningen", noot onder R.v.St., nr. 129.451, 18 maart 2004, 96.

(59) Vgl. de hoger vermelde arresten R.v.St., Dujarding, nr. 87.737 en Uhl en Qalières, nr. 87.738, 31 mei 2000.

(60) In de praktijk wordt bv. vastgesteld dat gemeenten meer en meer gebiedsdekkende 'buitengebied-RUP's' beginnen op te maken, waarbij de bestaande gewestplanbestemming 'agrarisch gebied' gewoon wordt vervangen door een gelijkaardige bestemming op het RUP, soms met een aantal bijkomende beperkingen (bv. in functie van bepaalde landschappelijke waarden). Het gebiedsdekkende karakter van deze werkwijze lijkt soms meer problemen te creëren dan er op te lossen. Niet alleen kunnen vragen worden gesteld over de gemeentelijke bevoegdheid ter zake, bovendien kan worden vastgesteld dat bij de opmaak van dergelijke gebiedsdekkende RUP's heel wat mogelijke neveneffecten uit het oog worden verloren, niet in het minst het feit dat de hoger vermelde afwijkingmogelijkheden op de gewestplannen, niet langer gelden voor RUP's.

(61) Vgl. W. VANDEVYVERE, *l.c.*, 14.

(62) Alle standpunten zijn strikt persoonlijk en kunnen niet worden toegerekend aan het provinciebestuur West-Vlaanderen.