

II. Raad van State

Arrest nr. 172.778 van 27 juni 2007

Rechtsmacht: Raad van State

Staatsraden: R. Stevens, J. Bovin en D. Moons

Auditoraat: J. Clement (eensluidend)

Partijen: P. De Vreeze en P. Tytgat t. de gemeente Kruishoutem en het Vlaams Gewest

Tussenkomen partij: n.v. Euroslach

Advocaten: Ph. Van Wezemaal, V. Tollenaere en P. De Smijter



Rechtspraak

Sectoraal BPA - voorafname op het gemeentelijke structuurplanningsproces - ruimtelijke afweging mede op basis van het RSV

1. Een sectoraal BPA is opgevat als een voorafname op het gemeentelijke structuurplanningsproces.
2. Artikel 14, vijfde lid van het Coördinatiedecreet RO vereist voor een BPA dat afwijkt van het gewestplan dat de gemeente heeft beslist tot de opmaak van een GRS en dat er een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het RSV. In casu is er geen concrete ruimtelijke afweging gebeurd in de ministeriële goedkeuringsbeslissing, in de gemeenteraadsbeslissing tot voorlopige vaststelling van het BPA of in de gemeenteraadsbeslissing tot definitieve vaststelling van het BPA. In de toelichtingsnota van het BPA blijkt evenmin dat er een toetsing is geweest aan de principes van zowel het bindend als van het richtinggevend gedeelte van het RSV, maar slechts aan twee principes inzake zonevreemde activiteiten in het buitengebied. Dit voldoet niet aan de vereiste van artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet RO.

TEKST VAN HET ARREST

Gezien het verzoekschrift dat Placide DE VREEZE en Martina TYTGAT op 18 maart 2004 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het bijzonder plan van aanleg "Sectoraal BPA Zonevreemde Bedrijven - Fase IB" definitief aangenomen door de gemeenteraad van de gemeente Kruishoutem bij besluit van 10 juni 2003 en goedgekeurd bij besluit van 10 december 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 januari 2004;

Gelet op het arrest nr. 138.976 van 10 januari 2005 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt bevolen;

(...)

Overwegende dat de verzoekende partijen in een tweede middel de schending aanvoeren van de arti-

kelen 14, vierde en vijfde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de artikelen 4 en 19, § 3, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO), en van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur; dat de verzoekende partij in een eerste onderdeel van het middel uiteenzetten wat volgt:

(...)

Overwegende dat artikel 14, vierde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, luidt als volgt: "Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken";

Overwegende dat het vijfde lid van hetzelfde artikel, zoals van toepassing op het ogenblik van het bestreden besluit, luidde als volgt: "Gedurende een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van deze bepaling, kan het bijzonder plan van aanleg afwijken van de voorschriften van het gewestplan wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, § 1 van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen";

Overwegende dat uit deze bepalingen volgt dat de gemeente geen sectoraal bijzonder plan van aanleg waarin afgeweken wordt van de voorschriften van het gewestplan kan aannemen en de minister dit niet kan goedkeuren, o.m. wanneer er geen ruimtelijke afweging is gebeurd mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen;

Overwegende dat er geen betwisting over bestaat dat het bestreden bijzonder plan van aanleg afwijkt van de voorschriften van het gewestplan; dat het bestreden ministerieel besluit omtrent de ruimtelijke

afweging mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen overweegt wat volgt: “Overwegende dat voor de planonderdelen van het voorliggende BPA, zoals blijkt uit de ‘toelichting sectoraal BPA zonevrije bedrijven’ en de ‘toelichting sectoraal BPA zonevrije bedrijven - fase IB’ een minimale ruimtelijke afweging gebeurde die strookt met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat daarmee voor de hierna goedgekeurde planonderdelen is voldaan aan de tweede voorwaarde voor de toepassing van artikel 14 van het decreet van 22 oktober 1996, zoals gewijzigd door het decreet van 18 mei 1999”;

Overwegende dat het bestreden ministerieel besluit zich aldus beperkt tot de algemene motivering dat er een “minimale ruimtelijke afweging” is gebeurd mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat dit besluit evenwel niet concreet uiteenzet waaruit die “minimale ruimtelijke afweging” dan wel bestaat; dat in het gemeenteraadsbesluit van 10 juni 2003 houdende de voorlopige aanvaarding van het sectoraal bijzonder plan van aanleg zonevrije bedrijven evenmin enige concrete afweging terug te vinden is; dat dit gemeenteraadsbesluit zich beperkt tot de overweging dat het ontwerp van het sectoraal bijzonder plan van aanleg zonevrije bedrijven het resultaat is van een deugdelijke ruimtelijke afweging, zoals blijkt uit deel I van het bijzonder plan van aanleg en dat rekening werd gehouden met de elementen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen;

Overwegende dat het gemeenteraadsbesluit van 15 september 2003 houdende de definitieve aanvaarding van het sectoraal bijzonder plan van aanleg zonevrije bedrijven zich ertoe beperkt te stellen dat rekening werd gehouden “met twee belangrijke principes inzake zonevrije activiteiten in het buitengebied die uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen kunnen worden afgeleid”, met name:

“1. Nieuwe vestigingen van bedrijven of volledige vervangingsbouw van bestaande bedrijven, welke strijdig zijn met de optie ‘behoud van de open ruimte’ en bij deze dus als zonevrij kunnen worden beschouwd, zijn uitgesloten.

2. Bestaande zonevrije economische activiteiten in het agrarisch gebied kunnen behouden blijven en indien mogelijk ook uitbreiden, zolang de ruimtelijke draagkracht van de omgeving niet wordt overschreden. Een maximaal verweven van bestaande zonevrije activiteiten met activiteiten in hun

onmiddellijke (on)bebouwde omgeving wordt nagestreefd, voor zover de hoofdbestemming van de zone waarin deze zonevrije activiteiten gelegen zijn, kan behouden blijven en kwalitatief niet wordt aangetast”;

Overwegende dat het sectoraal BPA is opgevat als een voorafname op het gemeentelijke structuurplanningsproces; dat de voorwaarde dat “een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen” kadert in deze doelstelling; dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, naast een informatief gedeelte, ook een richtinggevend en een bindend gedeelte bevat; dat luidens artikel 19, § 2, tweede lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening het bindend gedeelte bindend is, onder meer voor het Vlaams Gewest, de diensten van de Vlaamse regering en de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaams Gewest; dat luidens artikel 19, § 3, eerste lid van hetzelfde decreet het richtinggevend gedeelte het deel van het ruimtelijk structuurplan is 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, waarbij de uitzonderingsgronden voor een afwijking “uitgebreid” dienen “gemotiveerd” te worden, en deze “in geen geval een aanleiding (mogen) zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen”; dat uit de door de tweede verwerende partij geciteerde gedeelten uit de toelichtingsnota niet blijkt dat er een toetsing geweest is van het betrokken sectoraal BPA aan de principes van zowel het bindend als van het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, maar, zoals in het gemeenteraadsbesluit van 15 september 2003 zelf gesteld, slechts aan twee principes inzake zonevrije activiteiten in het buitengebied; dat het middel in zoverre gegrond is,

BESLUIT

Artikel 1.

Vernietigd wordt het bijzonder plan van aanleg “Sectoraal BPA Zonevrije Bedrijven - Fase IB” definitief aangenomen door de gemeenteraad van



de gemeente Kruishoutem bij besluit van 10 juni 2003 en goedgekeurd bij besluit van 10 december 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie.

(...)

NOOT

Het sectoraal BPA als voorafname op het gemeentelijk structuurplan

1. Inleiding

Het bovenstaande arrest is het annulatiearrest in een zaak waarin eerder een schorsingsarrest werd geveld¹. Het schorsingsarrest werd reeds besproken in het kader van een vorige uitvoerige bijdrage over sectorale BPA's². Dit artikel ging o.a. over de toepassingsvoorwaarden van artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet RO, dat bepaalt dat een BPA slechts kan afwijken van het gewestplan indien de gemeente reeds heeft beslist tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) en op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV). Een BPA dat afwijkt van het gewestplan wordt in de planningspraktijk een 'sectoraal BPA' genoemd.

De mogelijkheid om via een BPA van het gewestplan af te wijken is/was slechts een tijdelijke maatregel. Indien een afwijkend BPA vóór 1 november 2006 voorlopig werd aangenomen, gelden volgens artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet enkel de twee hoger genoemde voorwaarden. Indien een sectoraal BPA voorlopig werd aangenomen ná 1 november 2006 kan het slechts tot 1 mei 2008 definitief worden aangenomen door de gemeenteraad en moet het BPA in overeenstemming zijn met een minstens voorlopig vastgesteld GRS. Na 1 mei 2008 kunnen geen afwijkende BPA's meer definitief door de gemeenteraad worden aangenomen.

Hoewel de mogelijkheid voor het opmaken van BPA's die afwijken van het gewestplan slechts een tijdelijke overgangsmaatregel is die op het ogenblik van het verschijnen van deze noot min of meer zal zijn verstreken, zal de problematiek toch nog geruime tijd van belang zijn in de praktijk: vooreerst voor de ministeriële goedkeuringsbeslissingen van deze BPA's, vervolgens voor hangende en toekomstige schorsings- en annulatieprocedures tegen dergelijke BPA's bij de Raad van State en *last but not least* voor excepties van onwettigheid tegen dergelijke BPA's naar aanleiding van het aanvechten van stedenbouwkundige en milieuvergunningen bij de Raad van State.

Daarom wordt in de onderstaande noot nog kort stilgestaan bij bovenstaand annulatiearrest, dat twee zaken toevoegt aan het voornoemde schorsingsarrest:

- Uit het schorsingsarrest bleek dat de ruimtelijke afweging mede op basis van de principes van het RSV kon worden gemotiveerd in de ministeriële goedkeuringsbeslissing, in de gemeenteraadsbeslissing houdende de voorlopige of definitieve aanneming van het BPA of in de toelichtingsnota bij het BPA. Uit het schorsingsarrest bleek eveneens dat de motivering een concrete afweging moet bevatten en zich niet mag beperken tot een algemeen betoog. Het annulatiearrest herhaalt deze stelling, maar voegt daar aan toe dat het niet voldoende is dat de toelichtingsnota het BPA toetst aan "slechts twee principes van inzake zonevremde activiteiten in het buitengebied" van het RSV, maar dat moet blijken dat er een toetsing is geweest van zowel het bindend als van het richtinggevend gedeelte van het RSV. Dit lijkt een verstrenging van bepaalde eerdere rechtspraak te zijn³. Hierop wordt evenwel niet dieper ingegaan in de onderstaande noot.
- Het arrest stelt uitdrukkelijk dat "*het sectoraal BPA is opgevat als een voorafname op het gemeentelijke structuurplanningsproces*". Op deze overweging van de Raad van State wordt kort ingegaan in de onderstaande noot, omdat dit standpunt afwijkt van het standpunt dat soms wordt gehanteerd in de bestuurlijke adviespraktijk van bepaalde deputaties en in het ministeriële goedkeuringstoezicht.

(1) R.v.St., De Vreeze en Tytgat, nr. 138.976, 10 januari 2005 (schorsing).

(2) Zie P.-J. DEFOORT, "Geldt het subsidiariteitsbeginsel voor ('sectorale') BPA's? Over de verhouding tussen BPA's en structuurplannen", *T.R.O.S.* 2007, 134-149, inzonderheid randnummer 5.

(3) *Ibid.*; vgl. met R.v.St., Sonck, nr. 159.400, 31 mei 2006, waarin de Raad van State aanvaardde dat de afweging van de ruimtelijke principes van het RSV "beperkt" mag zijn.

2. Het sectoraal BPA als voorafname op het GRS

In de bestuurspraktijk wordt soms de goedkeuring van een sectoraal BPA geweigerd indien dat GRS zich nog maar in een voorontwerpfase bevindt, omdat de toezichthoudende overheid van oordeel is dat een sectoraal BPA niet mag vooruitlopen op de globale ruimtelijke visie op de gemeente die in het GRS moet worden geformuleerd.

Een dergelijk standpunt voegt een bijkomende voorwaarde toe aan artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet RO, aangezien artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet RO expliciet de mogelijkheid biedt om middels een BPA af te wijken van het gewestplan, indien aan drie voorwaarden wordt voldaan, met name:

- 1) De gemeente heeft beslist tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan⁴;
- 2) Er gebeurt een ruimtelijke afweging mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen⁵;
- 3) Het BPA werd voorlopig aangenomen vóór 1 november 2006.

Voor een BPA dat voorlopig werd aangenomen ná 1 november 2006 gelden twee extra voorwaarden:

- 1) Het BPA kan slechts tot 1 mei 2008 definitief aangenomen worden door de gemeenteraad;
- 2) Het BPA moet in overeenstemming zijn met een “minstens voorlopig vastgesteld GRS”⁶.

(4) Een 'structureel overleg' is niet voldoende. Er moet een beslissing van de gemeenteraad voorhanden zijn, waarin beslist wordt tot de opmaak van een GRS (R.v.St., Sonck, nr. 141.278, 25 februari 2005). Het moet gaan om een structuurplan opgemaakt in uitvoering van het vroegere 'Planningsdecreet' of van het huidige het DRO. Een 'structuurplan', opgemaakt krachtens een gemeenteraadsbesluit dat dagtekent van vóór het Planningsdecreet, komt niet in aanmerking (R.v.St., Stulens, nr. 97.347, 2 juli 2001).

(5) In een vorige bijdrage werd uitgebreid betoogd dat niet alleen een toets aan het RSV dient te gebeuren, maar ook aan het provinciaal ruimtelijk structuurplan, en (desgevallend) aan het GRS of aan het (voor)ontwerp daarvan. Hierbij werd aangegeven dat desgevallend een afwijking van het richtinggevend deel van de diverse structuurplannen mogelijk lijkt indien is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 19, § 3 DRO (P.-J. DEFOORT, "Geldt het subsidiariteitsbeginsel voor ('sectorale') BPA's? Over de verhouding tussen BPA's en structuurplannen", T.R.O.S. 2007, 144-149, nr. 11-14).

(6) Voor 'sectorale' BPA's die voorlopig werden vastgesteld na 1 november 2006 lijkt een afwijking van het (ontwerp) GRS op basis van artikel 19, § 3 DRO niet mogelijk te zijn, gelet op de uitdrukkelijke voorwaarde in artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet RO die stelt dat een dergelijk sectoraal BPA "in overeenstemming moet zijn" met een minstens voorlopig vastgesteld GRS.

Artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet RO eist het bestaan van een 'minstens voorlopig aangenomen GRS' slechts indien het BPA voorlopig werd aangenomen **vanaf 1 november 2006**. De bestuurspraktijk die bepaalt dat sectorale BPA's niet kunnen worden goedgekeurd indien het GRS zich nog maar in de voorontwerpfase bevindt⁷, omdat er dan sprake zou zijn van een voorafname op dat GRS, geldt dus krachtens artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet slechts voor sectorale BPA's die voorlopig werden aangenomen vanaf 1 november 2006.

Voor BPA's die werden goedgekeurd vóór 1 november 2006 gaat dit standpunt niet op, en voegt de bestuurspraktijk een voorwaarde toe aan artikel 14 vijfde lid Coördinatiedecreet RO, die in strijd is met de uitdrukkelijke wil van de decreetgever. Door de vereiste van een 'minstens voorlopig vastgesteld GRS' slechts op te leggen voor sectorale BPA's die voorlopig werden aangenomen vanaf 1 november 2006, heeft de decreetgever te kennen gegeven dat vóór die datum nog sectorale BPA's konden worden opgemaakt, zonder dat de gemeente reeds moest zijn begonnen aan (de officiële procedure van) het GRS.

Bovendien is de eis dat een BPA niet zou kunnen "vooruitlopen op" de visie uit het GRS een negatie van de bestaansreden zelf van artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet RO, aangezien de opmaak van een BPA, behoudens één specifieke uitzondering⁸, precies impliceert dat de gemeente nog niet beschikt over een GRS. Een gemeente die wel beschikt over een GRS maakt immers geen BPA's, maar RUP's. De eis i.v.m. het voorhanden zijn van een GRS zou bijgevolg artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet buiten toepassing stellen, behoudens het specifieke geval waarbij de vaststellingsprocedure van het BPA reeds liep op de dag van de goedkeuring van het GRS (artikel 187, vijfde lid DRO).

(7) Dit is de fase vóór de voorlopige vaststelling van het ontwerp GRS overeenkomstig artikel 33, § 1 DRO.

(8) Met name het geval voorzien in artikel 187 DRO, dat bepaalt dat procedures tot opmaak of herziening van BPA's die lopen op het moment van de goedkeuring van het GRS, worden voortgezet overeenkomstig de normale procedure voor het vaststellen van een BPA.



Het geannoteerde arrest bevestigt deze stelling door expliciet te stellen dat een sectoraal BPA “is opgevat als een voorafname op het gemeentelijk structuurplanningproces”⁹. Dit is inderdaad precies de bestaansreden van artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet RO.

Tot slot kan opgemerkt worden, zoals hierboven reeds werd aangegeven in voetnoot 5, dat **wanneer** de gemeente reeds beschikt over een GRS of over een (voor)ontwerp van GRS, artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet niet in de weg staat dat het BPA door de minister bij zijn goedkeuringstoezicht wordt getoetst aan dat GRS of het (voor)ontwerp ervan¹⁰.

Pieter-Jan DEFOORT,
Lic. Rechten en Master Ruimtelijke Planning
Advocaat LDR Milieuadvocaten¹¹

- (9) Er wordt opgemerkt dat artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet ten tijde van het in het arrest behandelde BPA enigszins anders luidde: “**Gedurende een periode van vijf jaar na de inwerking-treding van deze bepaling, kan het bijzonder plan van aanleg afwijken van de voorschriften van het gewestplan wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (...), en op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen**”. De inhoudelijke voorwaarden waren evenwel identiek aan de voorwaarden die in de huidige stand van het artikel gelden voor de sectorale BPA's die voorlopig werden vastgesteld vóór 1 november 2006. De conclusie van de Raad van State blijft dus geldig voor die BPA's.
- (10) R.v.St., bvba Itegems Autopark, nr. 121.293, 3 juli 2003; verklaring van de minister van Ruimtelijke Ordening tijdens de bespreking van het decreet van 21 november 2003 tot invoering van artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet RO (Gedr. St. Vl. Parl. 2004-05, nr. 233/3, 18); P.-J. DEFOORT, “Geldt het subsidiariteitsbeginsel voor (‘sectorale’) BPA's? Over de verhouding tussen BPA's en structuurplannen”, *T.R.O.S.* 2007, 144-145, nr. 11-14.
- (11) Alle ingenomen standpunten zijn strikt persoonlijk.