

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.007 van 17 maart 2010
in de zaak A. 171.192/X-12.750.**

In zake: de n.v. IMMO CLAES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoon Lust
kantoor houdend te 8310 BRUGGE
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 maart 2006, strekt tot de
nietigverklaring van:

“volgende stedenbouwkundige voorschriften - of delen ervan - van het verordenend
grafisch plan 18 ‘Deelproject R40-N70 Oostakker-Zuid (3B)’, art. 1 specifiek
regionaal bedrijventerrein: kleinhandelszone, vastgesteld door het besluit van de
Vlaamse regering van 16 december 2005 houdende de definitieve vaststelling van
het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening grootstedelijk gebied Gent’,
nl.:

- in het eerste lid, eerste zin, het woord ‘grootschalige’ en de tweede zin: ‘Enkel
grootschalige kleinhandel op grootstedelijk niveau is toegelaten’;
- het volledig tweede lid: ‘Onder grootschalige kleinhandel op grootstedelijk
niveau wordt verstaan: kleinhandelsbedrijven met een minimale oppervlakte
van 1500 m², met dien verstande dat minimaal twee derde van de oppervlakte
wordt ingenomen door kleinhandelsbedrijven met een minimale
verkoopsvloeroppervlakte van 6000m² per bedrijfsvestiging en maximaal een
derde van de oppervlakte wordt ingenomen door kleinhandelsbedrijven met een

verkoopvloeroppervlakte tussen 1500 en 6000 m² en mits de kleinhandelsbedrijven gerealiseerd worden binnen één bedrijfsgebouw of in een geïntegreerd gebouwencomplex’;

- in het derde lid, de woorden: ‘zoals hierboven omschreven’;
- het gedeelte van het elfde lid, dat bepaalt: ‘De hoofdontsluiting van het gebied gebeurt rechtstreeks naar het hoofdwegennet (R4). Deze aansluiting is uitsluitend toegankelijk voor economisch verkeer, er wordt geen woonverkeer of fietsverkeer op toegelaten. Deze hoofdontsluiting dient ten minste gelijktijdig gerealiseerd te worden met de ontwikkeling van het terrein’. (...). Bijkomende individuele rechtstreekse toegangen naar de N70, de Voordestraat, de Sparrenlaan en de Gloxinialaan zijn niet toegelaten’;
- de voorlaatste en laatste leden, die bepalen:

‘Bij de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning voor een project dat een terreinoppervlakte beslaat van meer dan twee ha of voor een nieuw bedrijf, wordt door de aanvrager een inrichtingsstudie bijgevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is binnen het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundig attest en wordt als dusdanig meegestuurd naar de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van deze aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan hetzij een bestaande inrichtingsstudie bevatten, hetzij een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 september 2009.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elke Casteleyn, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van de percelen 1/b, 2/r, 4/c, 71/a, 71/c, 72/f, 72/g, 70/c, 64/a, 24/h, 18/p, 10/v2 en 7/a gelegen te Oostakker, ten zuiden van de N70, ten oosten van de R4, ten noorden van de Voorestraat en ten westen van de Sparrenlaan.

3.2. Bij besluit van 22 oktober 2004 van de Vlaamse regering wordt het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) “afbakening grootstedelijk gebied Gent” voorlopig vastgesteld.

Het ontwerp van gewestelijk RUP omvat naast de grenslijn de volgende deelprojecten:

- “Deelproject 1A-stedelijk woongebied Wolfput (plan 1)
- Deelproject 1B-stedelijk woongebied Buntstraat (plan 2)
- Deelproject 1C-stedelijk woongebied Lange Velden (plan 3)
- Deelproject 1D-stedelijk woongebied Panterschipstraat (plan 4)

Deelproject 1E-stedelijk woongebied Holstraat (plan 5)
 Deelproject 1F-stedelijk woongebied Achtendries 3 (plan 6)
 Deelproject 1G-stedelijk woongebied Achtendries 2 (plan 6)
 Deelproject 1H-stedelijk woongebied Achtendries 1 (plan 6)
 Deelproject 1I-stedelijk woongebied Oude Bareel (plan 7)
 Deelproject 1J-stedelijk woongebied Syngemkouter (plan 8)
 Deelproject 1K-stedelijk woongebied Westveld A (plan 9)
 Deelproject 1L-stedelijk woongebied Westveld B (plan 9)
 Deelproject 1M-stedelijk woongebied Nijverheidskaai (plan 10)
 Deelproject 1N-stedelijk woongebied Sint-Denijs-Westrem Dorp (plan 11)
 Deelproject 1O-stedelijk woongebied Schansakker (plan 1)
 Deelproject 2A-randstedelijk woongebied Moerkensheide (plan 12)
 Deelproject 2B-randstedelijk woongebied Hoog-Latem (plan 13)
 Deelproject 2C-randstedelijk woongebied Belzele (plan 14)
 Deelproject 2D-randstedelijk woongebied Hollebeekwijk (plan 15)
 Deelproject 2E-randstedelijk woongebied Bommelhoek (plan 16)
 Deelproject 2F-randstedelijk woongebied Droogte (plan 17)
 Deelproject 3A-gemengd regionaal bedrijventerrein R4/N70 Oostakker Noord (plan 18)
 Deelproject 3B-gemengd regionaal bedrijventerrein R4/N70 Oostakker Zuid (plan 18)
 Deelproject 3C-gemengd regionaal bedrijventerrein R4/N9 Melle (plan 19)
 Deelproject 3D-gemengd regionaal bedrijventerrein R4 Merelbeke (plan 20)
 Deelproject 3E-gemengd regionaal bedrijventerrein 't Eilandje (plan 21)
 Deelproject 3F-gemengd regionaal bedrijventerrein Domo (plan 21)
 Deelproject 4-R4 Oost knooppunt 33 (plan 1)
 Deelproject 5-randstedelijk groengebied Kalevallei (plan 14)
 Deelproject 6A-groenpool vliegveld Oostakker-Lochristi (plan 18)
 Deelproject 6B-groenpool Gentbrugse Meersen-Damvallei (plan 22)
 Deelproject 6C-groenpool Parkbos (plan 13)".

3.3. De percelen van de verzoekende partij maken deel uit van Deelproject 3B - gemengd regionaal bedrijventerrein R4/N70 Oostakker-Zuid. Meer bepaald krijgen die percelen de bestemming "Specifiek regionaal bedrijventerrein: kleinhandelszone" (artikel 1).

3.4. Het openbaar onderzoek wordt georganiseerd van 10 januari 2005 tot 10 maart 2005.

De verzoekende partij dient een bezwaarschrift in.

3.5. Door de gemeenteraden van de gemeenten De Pinte, Evergem, Lochristi, Lovendegem, Merelbeke, Sint-Martens-Latem en de stad Gent worden adviezen verleend. De provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen brengt op 9 maart 2005 advies uit.

Op 28 juni 2005 wordt door VLACORO advies verleend.

3.6. Bij besluit van 16 december 2005 van de Vlaamse regering wordt het gewestelijk RUP “afbakening grootstedelijk gebied Gent” definitief vastgesteld.

Van “delen” van het stedenbouwkundig voorschrift “Specifiek regionaal bedrijventerrein: kleinhandelszone” van dit gewestelijk RUP vordert de verzoekende partij thans de nietigverklaring.

Dit stedenbouwkundig voorschrift bepaalt het volgende:

“Verordenend grafisch plan 18

Deelproject R4/N70 Oostakker Zuid (3B)

Artikel 1: Specifiek regionaal bedrijventerrein: kleinhandelszone.

Het gebied is bestemd voor bedrijven van regionaal belang met grootschalige kleinhandel als hoofdactiviteit. Enkel grootschalige kleinhandel op grootstedelijk niveau is toegelaten.

Onder grootschalige kleinhandel op grootstedelijk niveau wordt verstaan: kleinhandelsbedrijven met een minimale oppervlakte van 1500 m², met dien verstande dat minimaal twee derde van de oppervlakte wordt ingenomen door kleinhandelsbedrijven met een minimale verkoopsvloeroppervlakte van 6000 m² per bedrijfsvestiging en maximaal een derde van de oppervlakte wordt ingenomen door kleinhandelsbedrijven met een verkoopsvloeroppervlakte tussen 1500 en 6000 m² en mits de kleinhandelsbedrijven gerealiseerd worden binnen één bedrijfsgebouw of in een geïntegreerd gebouwencomplex.

Indien binnen de termijn van 5 jaar na het inwerkingtreden van het plan geen aanvang is genomen met de ontwikkeling als kleinhandelszone of daartoe geen aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning is verleend, kunnen naast kleinhandelsbedrijven zoals hierboven omschreven, ook regionale bedrijven worden toegelaten met een van volgende hoofdactiviteiten:

- productie en verwerking en bewerking van goederen, met uitsluiting van agrarische productie;
- verwerking en bewerking van grondstoffen, met inbegrip van delfstoffen;
- logistiek (op- en overslag, voorraadbeheer, groupage en fysieke distributie) en groothandel;
- dienstverlening aan bedrijven.

Volgende activiteiten zijn toegelaten :

- gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen en gemeenschapsvoorzieningen inherent aan het functioneren van een kleinhandelszone of een gemengd regionaal bedrijventerrein;
- inrichtingen voor de huisvesting van bewakingspersoneel van maximaal 200m² vloeroppervlakte geïntegreerd in het bedrijfsgebouw;
- een beperkte oppervlakte voor kantoren en onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten gekoppeld aan de productie- of handelsactiviteit van individuele bedrijven voor zover deze activiteiten geen loketfunctie hebben en geen autonome activiteiten uitmaken;
- gemeenschapsvoorzieningen;
- herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande ondergrondse en bovengrondse nutsleidingen en aanleggen van nieuwe leidingen.

Bestaande bedrijven, met inbegrip van de bestaande commerciële activiteiten kunnen behouden en uitgebreid worden voor zover dat gebeurt in overeenstemming met de algemene inrichtingsprincipes voor deze zone.

De bestaande (glastuinbouw-)bedrijven en serres kunnen behouden blijven. Het verbouwen en herbouwen van een bestaande serre binnen het vergunde volume kan worden toegestaan. Het oprichten van nieuwe glastuinbouwbedrijven of het vervangen van bestaande bedrijfsgebouwen door

nieuwe serres of gebouwen in functie van agrarische productie zijn niet toegestaan.

Bestaande woningen, andere dan bedrijfswoningen zoals hierboven omschreven, kunnen behouden en uitgebreid worden voor zover dat gebeurt in overeenstemming met de algemene inrichtingsprincipes voor deze zone.

Volgende activiteiten zijn niet toegelaten:

- agrarische productie;
- afvalverwerking, met inbegrip van recyclage;
- autonome kantoren;
- Inrichtingen zoals bedoeld in artikel 3 van het Samenwerkingsakkoord van 21 juli 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Indien het terrein wordt ontwikkeld als gemengd regionaal bedrijventerrein wordt de ontwikkeling van het terrein in eerste fase beperkt tot maximaal de helft van de volledige terreinoppervlakte (met inbegrip van de reeds bebouwde oppervlakte). De ontwikkeling van de tweede helft voor regionale bedrijven kan slechts gebeuren nadat de eerste fase minstens voor 2/3^{de} van de oppervlakte is bebouwd. Per deelgebied kan de kleinhandelsactiviteit niet vermengd voorkomen met de andere activiteiten.

Indien het terrein ontwikkeld wordt als gemengd regionaal bedrijventerrein bedraagt de minimale perceelsoppervlakte per bedrijf 5.000 m². Uitzonderingen zijn toegestaan voor percelen met bestaande vergunde bedrijfsgebouwen en voor bedrijven die gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen verzorgen en in functie van een optimaal ruimtegebruik.

De hoofdontsluiting van het gebied gebeurt rechtstreeks naar het hoofdwegennet (R4). Deze aansluiting is uitsluitend toegankelijk voor economisch verkeer, er wordt geen woonverkeer of fietsverkeer op toegelaten. Deze hoofdontsluiting dient ten minste gelijktijdig gerealiseerd te worden met de ontwikkeling van het terrein. Bestaande toegangen naar bestaande woningen en bedrijven naar de N70 kunnen behouden blijven. Bijkomende individuele rechtstreekse toegangen naar de N70, de Voordestraat, de Sparrenlaan en de Gloxinialaan zijn niet toegelaten.

Elke aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning zal worden beoordeeld aan de hand van volgende criteria:

- zorgvuldig ruimtegebruik;
- bouwen in meerdere lagen daar waar de bedrijfsactiviteit dit toelaat;
- parkeren wordt gegroepeerd voor verschillende bedrijven of geïncorporeerd in het bedrijfsgebouw, daar waar het beheer dit toelaat;
- bij de aanleg van het terrein moet het waterbergend vermogen van het gebied zoveel mogelijk worden behouden en het overstromingsrisico worden beperkt;
- kwaliteitsvolle aanleg van het plangebied en afwerking van de bedrijfsgebouwen;
- impact op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid.

Bij de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning voor een project dat een terreinoppervlakte beslaat van meer dan twee ha of voor een nieuw bedrijf, wordt door de aanvrager een inrichtingsstudie bijgevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is binnen het gebied en/of tot de mogelijke

ontwikkeling van de rest van het gebied. De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundig attest en wordt als dusdanig meegestuurd naar de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van deze aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan hetzij een bestaande inrichtingsstudie bevatten, hetzij een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie.

Symbolen in overdruk weergegeven op het grafisch plan

Bufferstrook

De bufferstrook wordt - al dan niet op een berm - beplant met dicht, streekeigen en hoogstammig groen, in functie van het bufferen van de bedrijfsactiviteiten ten opzichte van de naastgelegen woningen en de open ruimte ten zuiden van de Voordestraat.

In geval van gefaseerde ontwikkeling van het bedrijventerrein kan de buffer per fase worden gerealiseerd: minstens dit deel van de buffer dat grenst aan het deel van het bedrijventerrein dat zal worden ontwikkeld, dient te worden gerealiseerd en dit minstens gelijktijdig met het begin van uitvoeren van de eerste werken of handelingen op het betreffende deel van het bedrijventerrein en waarvoor een stedenbouwkundige vergunning is vereist.

Bouwvrije strook

De bouwvrije strook wordt vrijgehouden van bebouwing in functie van de naastgelegen primaire weg. In deze strook is de aanleg van (ondergrondse) leidingen en wegen toegestaan. Bovendien is de realisatie van een ontsluitingsweg naar de R4 (knooppunt 33, Schansakker) in de bouwvrije strook toegestaan.

Bestaande hoogspanningsleiding

Waar een bestaande hoogspanningsleiding is aangegeven, is het onderhoud, het beheer en de exploitatie van de bestaande hoogspanningsleiding toegelaten”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. Het dient ambtshalve te worden onderzocht of het voorliggende annulatieberoep ontvankelijk is.

4.2. Zoals blijkt uit de omschrijving van het voorwerp van het beroep in het verzoekschrift, vordert de verzoekende partij de nietigverklaring van het stedenbouwkundig voorschrift, “of delen ervan”, “Specifiek regionaal bedrijventerrein: kleinhandelszone” (artikel 1), van het gewestelijk RUP “afbakening grootstedelijk gebied Gent”.

Aangaande dit stedenbouwkundig voorschrift preciseert de verzoekende partij in het verzoekschrift nog het volgende:

“Tegen dit bestemmingsvoorschrift op zich heeft de verzoekende partij geen bezwaar. Zij is echter wel van oordeel dat een aantal inrichtingsvoorschriften de legaliteitstoets niet doorstaan. Al de bestreden voorschriften bestaan op zichzelf en hun eventuele vernietiging doet niets af aan de uitvoerbaarheid van de niet bekritiseerde bepalingen”.

Wat betreft de aangevoerde middelen kan samengevat gesteld worden dat de verzoekende partij in het eerste middel kritiek levert op het begrip “grootschalige” kleinhandel in het stedenbouwkundig voorschrift. Het tweede middel heeft betrekking op het onderdeel van het stedenbouwkundig voorschrift aangaande de ontsluiting van de site. In het derde middel ten slotte levert de verzoekende partij kritiek op het onderdeel van het stedenbouwkundig voorschrift dat de opmaak van een inrichtingsstudie voorschrijft.

De verzoekende partij besluit het tweede middel door te stellen dat “het in het middel aangehaalde gedeelte van het definitief vastgesteld stedenbouwkundig voorschrift dus (moet) worden vernietigd”, “minstens moet (...) dit zinsdeel uit het bestemmingsvoorschrift worden vernietigd”. Met betrekking tot het derde middel stelt zij dat “de bekritiseerde bepalingen, die van de andere voorschriften kunnen worden losgemaakt, dienen (...) te worden vernietigd”.

4.3. De wezenlijke bedoeling van de verzoekende partij met het voorliggende annulatieberoep is derhalve de bestemming van artikel 1 “Specifiek regionaal bedrijventerrein: kleinhandelszone”, zoals van toepassing op haar perceel, behouden te zien, maar onder een gewijzigde vorm, met name door de Raad van State te vragen bepaalde woorden en zinnen van dit stedenbouwkundig voorschrift te vernietigen.

In casu zouden de door de verzoekende partij gevraagde vernietigingen de inhoud van het gewestelijk RUP “afbakening grootstedelijk gebied Gent”, minstens van het voorschrift, wijzigen, en derhalve een hervorming van het voorschrift, en daarmee ook onrechtstreeks van het voormelde gewestelijk RUP, teweegbrengen.

De bepalingen waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd, zijn immers onlosmakelijk verbonden met het geheel van de voorschriften betreffende het deelgebied. Wanneer alleen die bepalingen, of sommige ervan, worden vernietigd komt de hele economie van het deelplan in het gedrang.

De bewering van de verzoekende partij in haar laatste memorie dat zij de Raad van State “nergens heeft (...) gevraagd om de bestreden beslissing te hervormen”, maar “enkel (heeft) gevraagd om de bestreden beslissing gedeeltelijk te vernietigen”, doet niets af aan deze vaststelling.

De verzoekende partij toont in haar laatste memorie evenmin aan dat de gewraakte onderdelen van de betrokken voorschriften afsplitsbaar zijn van de overige bepalingen.

De Raad van State is dan ook niet bevoegd om in te gaan op dit verzoek, aangezien hij zich daardoor rechtstreeks in de plaats zou stellen van de verwerende partij in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid dienaangaande.

Ambtshalve dient dan ook te worden vastgesteld dat het beroep niet ontvankelijk is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien maart 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
met bijstand van	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens