RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 203.313 van 27 april 2010
in de zaak A. 194.740/X-14.470.

In zake:

1. Jozef VAN EECKHOUDT
2. Anne ADRIAENS
3. Diederik OSSIEUR
4. Greta DUSARDUYN
5. Miet METTEPENNINGEN
6. Marc GOETHALS
7. Marleen WINDEY
8. Hans DE MEYER
9. Nancy ROEGIES
10. Marc VAN DE VELDE
11. Marianne VAN DE VELDE
12. Gerard VAN DE VELDE
13. Simone DE WULF
14. Julienne DE WULF
15. Carina POTS
16. Marc VANDENDRIESSCHE
17. Inge DE MEULEMEESTER
18. Mariette LACAYSE
19. Stijn DE KEUKELAERE
20. Eveline DEMEYER
21. Freddy ROEGIES
22. Rudi ROEGIES
23. Rita MAES
24. Firmin MINNAERT
25. Simonne VAN VOOREN
26. Alex VAN DEN BOSSCHE
27. Stijn VAN HEVELE
28. Gaston PATTYN
29. Marie-Louise VERTRIEST
30. Roger CRIEL
31. Clara INGELS
32. Rafaël DE WISPELAERE
33. Marleen RAES

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de gemeente KAPRIJKE
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaten Bert Roelandts en Karin De Roo
   kantoor houdend te 9000 GENT
   Kasteellaan 141
   bij wie woonplaats wordt gekozen

2. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 26 november 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van :

a. het besluit van 27 augustus 2009 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "K.M.O.-zone - containerpark - technische dienst - brandweer" van de gemeente Kaprijke, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 28 september 2009;
b. het besluit van 27 mei 2009 van de gemeenteraad van Kaprijke houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "K.M.O.-zone - containerpark - technische dienst - brandweer" van de gemeente Kaprijke.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 maart 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Pieter-Jan Defoort, die loco advocaten Bert Roelandts en Karin De Roo verschijnt voor de eerste verwerende partij, en Kaat Van Keymeulen,

bestuurssecretaris-jurist, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

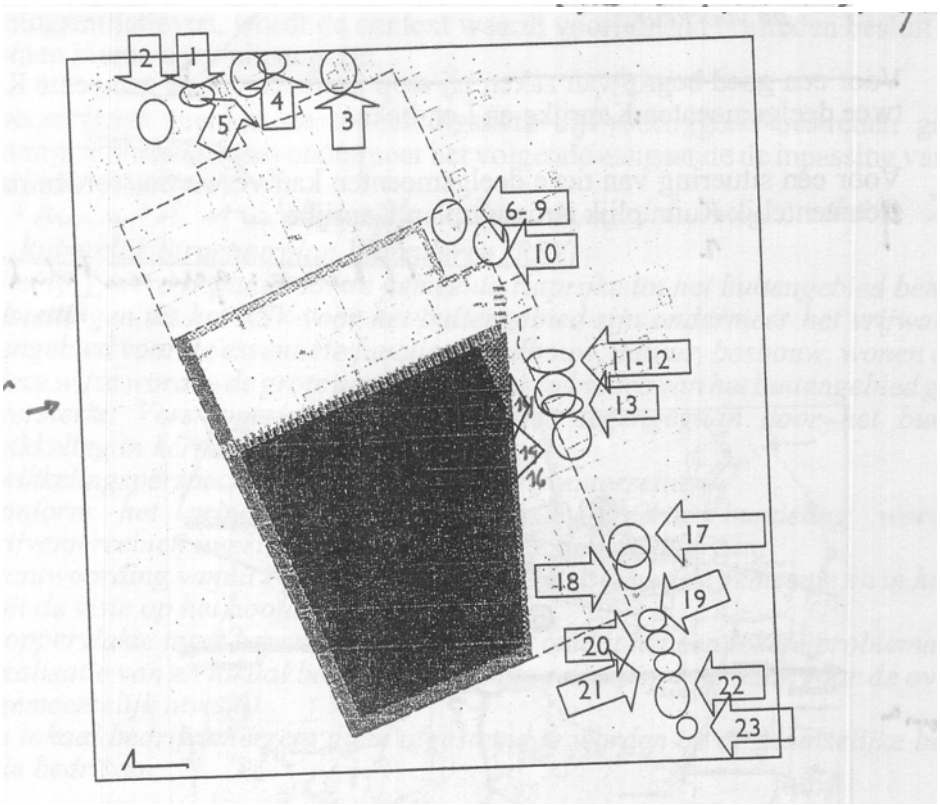
Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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 partijen voeren aan eigenaars en/of bewoners te zijn van woningen aan het Plein en aan de Vaartstraat te Kaprijke.

Hun woningen situeren zich luidens het verzoekschrift als volgt ten opzichte van het in het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : gemeentelijk RUP) opgenomen lokaal bedrijventerrein :



3.2. Met het voorliggend bestreden gemeentelijk RUP wordt de inplanting van een lokaal bedrijventerrein/KMO zone, waarvan de locatie reeds door het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Kaprijke was vastgelegd, nader uitgewerkt.

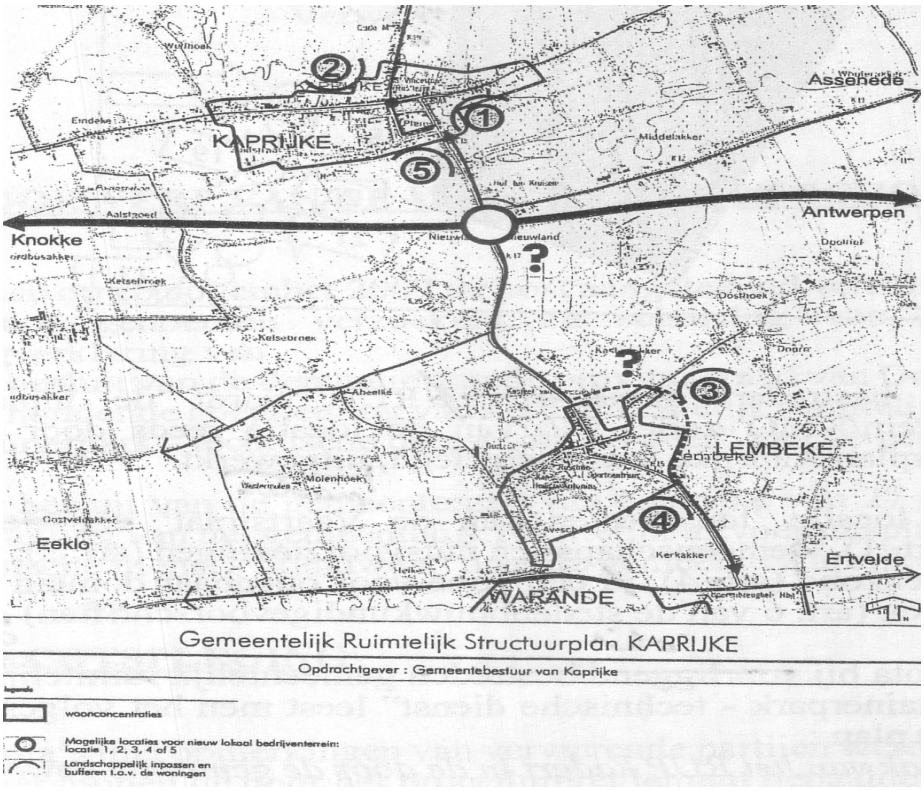
Er worden op die locatie 'ten westen van de Vaartstraat' een lokaal bedrijventerrein (art. 1), gemeenschaps- en nutsvoorzieningen (art. 2), een bufferzone (art. 3), een groenzone (art. 4), een zone voor openbaar domein (art. 5) en een reservatiestrook beek (art. 6 van de stedenbouwkundigevoorschriften) gepland.

In de toelichtingsnota bij dit gemeentelijk RUP "KMO-zone - containerpark - technische dienst" leest men het volgende aangaande de doelstelling van dit plan :

> "De opmaak van het RUP kadert in de door de gemeente gewenste ontwikkeling van een KMO zone - containerpark - technische dienst, in uitvoering van het goedgekeurde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) Kaprijke.
>
> Het doel van de opmaak van dit ruimtelijk uitvoeringsplan is, binnen de context van het goedgekeurd GRS, een ruimtelijk verantwoorde oplossing te zoeken voor de actuele en dringende problematiek van het tekort (a)an gepaste bedrijfsruimte, de oprichting van een containerpark en de herlo(k)alisatie van de technisch dienst en de brandweerkazerne van de gemeente.
>
> Ook nieuwe bedrijven vinden in de gemeente weinig mogelijkheden. In het informatief gedeelte van het GRS Kaprijke werd een behoefte berekend en de nood aangetoond. Daarom werd door de gemeente geopteerd een nieuw lokaal bedrijventerrein te ontwikkelen dat dient aan te sluiten bij een hoofddorp of bestaand bedrijventerrein. Hierbij zal getracht worden om zowel de bestaande- als de nieuwe bedrijven maximaal in te passen in een ruimtelijk aanvaardbare omgeving.
>
> Binnen het structuurplanningsproces werden 4 mogelijk locaties naar voren geschoven. Uiteindelijk kreeg de locatie ten westen van de Vaartstraat te Kaprijke de voorkeur...." .

3.3. De gemeente Kaprijke bestaat uit twee deelgemeenten: Kaprijke en Lembeke.

Voor een situering van deze deelgemeenten kan verwezen worden naar kaart 8 van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna : gemeentelijk RSP) Kaprijke :



Deze kaart geeft de mogelijke locaties weer van het nieuw bedrijventerrein. In het gemeentelijk RSP Kaprijke werd uiteindelijk geopteerd voor locatie 5, zijnde de locatie die met het voorliggend gemeentelijk RUP nader wordt geregeld.

In de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP leest men onder meer het volgende aangaande de inpassing van dit besluit in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna : RSV):

> "3.1. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)
> - in het RSV werd bepaald dat de gemeente Kaprijke tot het buitengebied behoort.
> Doelstellingen uit het RSV voor het buitengebied zijn ondermeer het vrijwaren van het buitengebied voor de essentiële functies (landbouw, natuur, bosbouw, wonen en werken); Op deze wijze worden de grote aaneengesloten gebieden van het buitengebied gevrijwaard en versterkt. Versnippering dient te worden tegengegaan door het bundelen van ontwikkeling in kernen van het buitengebied.
> Ontwikkelingsperspectieven voor lokale bedrijventerreinen :
> - conform het principe van de gedeconcentreerde bundeling worden lokale bedrijventerreinen in principe gelokaliseerd in de hoofddorpen;
> - verantwoording vanuit een globale ruimtelijke visie van de gemeente en in het bijzonder vanuit de visie op het hoofddorp
> - de oppervlakte moet beperkt worden tot 5ha omdat het een lokale problematiek betreft

- de realisatie van (e)en lokaal bedrijventerrein is principieel een taak voor de overheid (i;c; het gemeentelijk niveau)
- een lokaal bedrijventerrein dient afgestemd te worden op de plaatselijke behoefte aan lokale bedrijven

...

Uitwerking van de ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen in gemeentelijk ruimtelijke uitvoeringsplannen".

3.4. Bij het ministerieel besluit van 18 februari 2004 werd goedkeuring verleend aan het provinciaal ruimtelijk structuurplan (hierna : PRS) Oost-Vlaanderen.

Met dit plan werd onder meer uitvoering gegeven aan het RSV dat bepaalt dat in het provinciaal ruimtelijk structuurplan de bindende selectie wordt gemaakt van de hoofddorpen en de woonkernen en dat dit in overleg dient te gebeuren met de gemeente.

Het RSV omschrijft de beleidscategorie "kernen" als volgt :

"De kernen

Dat zijn de hoofddorpen en de woonkernen.

Het Nationaal Instituut voor Statistiek definieert de woonkern als volgt:

'De woonkern of morfologische agglomeratie is het landschapsdeel dat aaneensluitend bebouwd is door huizen met hun hovingen, openbare gebouwen, kleine industriële of handelsuitrustingen met inbegrip van de tussenliggende verkeerswegen, parken, sportterreinen, enz. Het wordt begrensd door landbouwgrond, bossen, braak en woeste gronden waartussen zich eventueel een 'verspreide bebouwing' bevindt. Zowel steden, dorpen als gehuchten kunnen woonkernen vormen. Ze kunnen ook de vorm aannemen van de in ons land zo veelvuldig voorkomende lintbebouwing'.

Een hoofddorp is een woonkern die minstens over een voldoende uitrustingsgraad beschikt. Basis voor de selectie van de hoofddorpen is de wetenschappelijke analyse die werd opgenomen in de documenten 'De invloedssferen der centra en hun activiteitsstructuren' opgemaakt door M. Goossens en H. Van Der Haegen in de Atlas van België, en 'De spreiding en het relatiepatroon van de Belgische nederzettingen in 1980 met kaarten buiten tekst', opgemaakt door H. Van Der Haegen, M. Pattyn en S. Rousseau".

De gemeente Kaprijke werd in het PRS Oost-Vlaanderen geselecteerd als "meerkernig hoofddorp".

Het PRS vermeldt met betrekking tot het begrip "meerkernig hoofddorp" het volgende (...):

"Definities

Hoofddorpen en woonkernen zijn die kernen in het buitengebied die van structureel belang zijn binnen de provinciale nederzettingsstructuur. Zij vullen de stedelijke gebieden aan als centrale plaatsen op lokaal niveau.

-Hoofddorpen zijn de groeipolen van de nederzettingsstructuur van het buitengebied, waar de lokale groei inzake wonen, voorzieningen en lokale bedrijvigheid gebundeld wordt.

Hoofddorpen onderscheiden zich van woonkernen omdat zij als een mogelijke locatie voor een lokaal bedrijventerrein beschouwd worden (...). Inzake wonen en voorzieningen is er geen verschil in de taakstelling tussen de hoofddorpen en de woonkernen.

- Meerkernige hoofddorpen zijn de woonkernen binnen eenzelfde gemeente die samen het statuut van één hoofddorp hebben. De gemeente kan zelf beslissen in welke kern het lokale bedrijventerrein aangelegd kan worden en geeft die keuze aan in haar ruimtelijk structuurplan.

- Woonkernen hebben een woonfunctie binnen de gemeente. Zij staan in voor opvang en bundeling van de eigen groei van de kern en (een deel van) de bijkomende woonbehoeften die ontstaan in de verspreide bebouwing in de gemeente. Het voorzieningenniveau is gericht op de ondersteuning van de woonfunctie. In woonkernen kunnen echter geen nieuwe lokale bedrijventerreinen ontwikkeld worden, tenzij in aansluiting van een bestaand (regionaal of lokaal) bedrijventerrein".

Aangaande de verantwoording voor de invoering van het begrip "meerkernig hoofddorp" en de selectie van Kaprijke als meerkernig hoofddorp, stelt het PRS Oost-Vlaanderen:

"Selectie van hoofddorpen, meerkernige hoofddorpen en woonkernen

In het RSV wordt gesteld dat de basis van de selectie van de hoofddorpen de wetenschappelijke analyse is die werd opgenomen in de documenten 'De invloedssferen der centra en hun activiteitsstructuren' (M. Goossens en H. Van Der Haegen) in de Atlas van België en 'De spreiding en het relatiepatroon van de Belgische nederzettingen in 1980 met kaarten buiten tekst' (H.Van Der Haegen, M. Pattyn en S. Rousseau). Deze studies werden echter niet gebruikt in dit PRS omwille van hun geringe actualiteitswaarde: de eerste studie dateert van 1972 en geeft bijgevolg de toestand weer van de late jaren zestig, de tweede geeft de toestand weer van de late zeventiger jaren. Gezien de snelle maatschappelijke evolutie en de ruimtelijke vertaling ervan, werd de optie genomen om een eigen selectiemethode te ontwikkelen.

De selectie gebeurde in drie stappen: eerst werd een lijst van de kernen opgemaakt die in aanmerking kunnen komen om een woonkern te worden. Uit die lijst werden vervolgens de woonkernen geselecteerd, waaruit ten slotte de hoofddorpen geselecteerd werden. Een selectie als woonkern duidt op groeipotenties inzake wonen en lokale voorzieningen. Door de selectie als hoofddorp wordt voor de betrokken kern bijkomend een groeipotentie inzake lokale bedrijvigheid aangegeven en wordt tevens aangegeven dat het voorzieningenniveau hoger zal komen te liggen dan in de woonkernen.

...

Methodiek voor de selectie van de hoofddorpen en meerkernige hoofddorpen

...

Selectie van hoofddorpen

Uit de woonkernen werden een aantal hoofddorpen geselecteerd. Hierbij werd ervoor gezorgd dat elke gemeente die geen deel uitmaakt van een stedelijk gebied, minstens over één hoofddorp beschikt. Meestal werd dan de grootste kern gekozen.

...

In Lierde werd geopteerd voor een meerkernig hoofddorp, met name Sint-Maria-Lierde, Sint-Maria-Lierde Station en Sint-Martens-Lierde. Deze gemeente heeft immers geen uitgesproken hoofdkern, zodat een selectie van één hoofddorp enkel arbitrair zou kunnen gebeuren. De gemeente is echter te klein om meerdere hoofddorpen aan te duiden, zodat hier voor een meerkernig

hoofddorp geopteerd werd. Specifiek wat de lokale bedrijventerreinen betreft, kan de gemeente zelf de lokalisatie bepalen.

Om dezelfde redenen werden Balegem en Scheldewindeke in Oosterzele, Lembeke en Kaprijke in Kaprijke en Eke en Nazareth in Nazareth als meerkernige hoofddorpen geselecteerd. In Herzele werden Hillegem en Borsbeke eveneens als meerkernige hoofddorpen geselecteerd vanwege het feit dat beide dorpen morfologisch niet duidelijk van elkaar te scheiden zijn".

In de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP leest men aangaande de planningscontext op het niveau van het PRS het volgende :

"3.2. Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (PRS)

...

Gewenste nederzettingsstructuur

Lembeke en Kaprijke worden volgens het PRS als meerkernig hoofddorp geselecteerd. De gemeente heeft geen uitgesproken hoofdkern, zodat een selectie van één hoofddorp enkel arbitrair zou gebeuren. De gemeente is echter te klein om meerdere hoofddorpen aan te duiden, zodat hier voor een meerkernig hoofddorp geopteerd werd. Specifiek voor wat de lokale bedrijventerreinen betreft, kan de gemeente zelf de lokalisatie bepalen en zelfs de 5 ha opsplitsen in 2 om ze (a)an beide kernen toe te bedelen. Voor de overige functies kunnen beide kernen evolueren als volwaardige hoofddorpen.

Gewenste ruimtelijke economische structuur

Voor de gemeenten die niet als (klein)stedelijk gebied of als economische knooppunt werden geselecteerd, wordt voor de ontwikkeling van een nieuw lokaal bedrijventerrein een richtcijfer van 5 ha gehanteerd.

De lokale bedrijventerreinen zijn bedoeld voor kleine bedrijven die qua functie en schaal gericht zijn op de plaatselijke nederzetting.

Er wordt gesteld dat wat de lokale bedrijventerreinen betreft de gemeente zelf de locatie kan bepalen.

Het nieuwe lokaal bedrijventerrein kan in principe niet ruimtelijk gesplitst worden, tenzij hiervoor een voldoende ruimtelijke verantwoording kan worden gegeven.

De gemeente geeft een ruimtelijke situering en afweging in het GRS.

...".

3.5. Op 27 januari 2005 werd het gemeentelijk RSP Kaprijke definitief vastgesteld.

Met dit structuurplan wordt uitvoering gegeven aan het PRS Oost-Vlaanderen waarbij het bepalen van de locatie van een lokaal bedrijventerrein voor het "meerkernig hoofddorp" Kaprijke overgelaten werd aan de gemeente.

Samengevat kan gesteld worden dat met dit GRS de locatie voor een nieuw lokaal bedrijventerrein in Kaprijke gesitueerd wordt, na afweging van 5 locaties, waarvan er twee gelegen zijn rond Lembeke en drie rond Kaprijke en waarbij de locatie 5 'ten westen van de Vaartstraat' ten slotte weerhouden wordt.

In de loop van de totstandkoming van dit GRS Kaprijke werd in het kader van het openbaar onderzoek door de eerste en de tweede verzoekende

partij een uitvoerig bezwaarschrift ingediend waarin onder meer kritiek werd geleverd op de wijze waarop tot de selectie van locatie 5 werd overgegaan.

De Gecoro heeft op 23 november 2004 advies verleend over de bezwaren en adviezen.

Op 12 mei 2005 keurde de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de beslissing goed.

Meer bepaald formuleert de deputatie dit goedkeuringsbesluit als volgt :

> "Art. 1 : Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Kaprijke wordt goedgekeurd met in acht name van de geciteerde overwegingen".

Eén van deze overwegingen luidt:

> "Overwegende dat de kwantitatieve behoefteraming voor een nieuw te ontwikkelen lokaal bedrijventerrein niet duidelijk is, dat niet éénduidig kan gesteld worden of een bepaald bedrijf geen twee maal in de behoefteraming verrekend zit gezien de verschillende studiebronnen (pag. 100 - 3,8 ha, 2,5 ha, startende bedrijven, 6,3 ha, 6,6 ha pag. 28 - 4 ha), dat het noodzakelijk zal zijn de behoefte kwantitatief en kwalitatief beter te verantwoorden bij de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan alvorens een nieuw terrein kan aangesneden en ontwikkeld worden".

De verzoekende partijen dienden tegen dit GRS Kaprijke een annulatieberoep in bij de Raad van State.

Bij arrest nr. 188.622 van 8 december 2008 werd dit beroep wegens onontvankelijkheid verworpen om reden dat het ruimtelijk structuurplan als beleidsdocument in hoofde van de verzoekende partijen geen rechtsgevolgen doet ontstaan. De Raad overwoog dienaangaande wel : "Overigens kunnen de verzoekers ter zake alle wettigheidsbezwaren ten aanzien van het structuurplan laten gelden in een beroep tegen de in artikel 19, § 5 D.R.O. bedoelde maatregel".

3.6. De gemeente Kaprijke start vervolgens met de opmaak van een gemeentelijk RUP "KMO-zone - containerpark- technische dienst - brandweer".

Op 18 september 2008 keurt de gemeenteraad het gemeentelijk RUP voorlopig goed.

Het openbaar onderzoek wordt georganiseerd van 12 oktober tot 10 december 2008.

Door de eerste 8 verzoekende partijen wordt een bezwaarschrift ingediend.

De Gecoro brengt op 10 maart 2009 advies uit.

De gemeenteraad keurt op 27 mei 2009 het GRUP goed. Zij sluit zich grotendeels aan bij de beoordeling door de Gecoro.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.7. Op 27 augustus 2009 keurt de deputatie het gemeenteraadsbesluit goed.

Dit is het eerste bestreden besluit.

In de toelichtingsnota bij dit gemeentelijk RUP wordt onder de hoofding 'Planningscontext' uitvoerig verwezen naar het gemeentelijk RSP.

Verwijzend naar het bindend gedeelte van dit gemeentelijk RSP, leest men het volgende :

> "Bindend gedeelte
> In de bindende bepalingen van het GRS Kaprijke werd met betrekking tot het plangebied bepaald dat wat betreft de ruimtelijk-economische structuur er een ruimtelijk uitvoeringsplan dient te worden opgesteld voor een lokaal bedrijventerrein in combinatie met het gemeentelijk containerpark ten westen van de Vaarstraat en aansluitend op de bestaande bebouwing van de kern Kaprijk(e), waarbij een voldoende grote buffer wordt voorzien. De ontsluiting dient volgen(s) de bindende bepalingen van het GRS te gebeuren via de Vaartstraat. Een inrichtingsplan moet de landschappelijke inkleding en de visuele relatie naar de A11 uitwerken.
> De oude spoorwegbedding werd in het GRS geselecteerd als ecologische infrastructuur op lokaal niveau. De selectie als ecologische infrastructuur kan volgens de bindende bepalingen van het GRS op bepaalde stroken worden gecombineerd met een recreatief fiets- en wandelpas.
> Besluit :
> Het ruimtelijk uitvoeringsplan geeft uitvoering aan het GRS : er wordt een rup opgemaakt voor een lokaal bedrijventerrein. Dit bedrijventerrein wordt ten zuiden aanpalend aan de kern van Kaprijke gesitueerd en heeft een oppervlakte van ongeveer 5ha.
> In het bestemmingsplan wordt aandacht gegeven aan een voldoende buffering t.o.v. de woningen van de Vaartstraat en de zuidelijke bebouwing aan het Plein. Naast de inrichting van het lokaal bedrijventerrein wordt tevens de mogelijkheid gecreëerd voor de herlokalisatie van het containerpark, de technische dienst en de brandweer. Tevens werd er rekening gehouden met de bestaande oude spoorwegberm die behouden blijft en die haar functie als groenas zal behouden".

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4.1. De eerste verwerende partij werpt in haar nota op :

> "De meeste verzoekers beweren eigenaar en/of bewoners te zijn van een aanpalend perceel, maar bewijzen hun eigendomsrecht niet.
> Het komt aan verzoekende partijen toe om hun belang te bewijzen om twijfel daaromtrent weg te nemen. Zoniet is het beroep niet-ontvankelijk".

4.2. De schets opgenomen in randnummer 3.1 hierboven situeert de percelen van de verzoekende partijen in de onmiddellijke omgeving van het gebied bestreken door het bestreden gemeentelijk RUP.

De eerste verwerende partij betwist die schets niet.

Dit volstaat in de huidige stand van het geding om de exceptie te verwerpen.

V. Gegrondheid van de vordering

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

Ernstig middel : tweede onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

5.2.1. De verzoekende partijen voeren onder meer het volgende aan :

> "a) Eerste middel
> (1) Uiteenzetting van het middel
> Genomen uit, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de schending van de artikelen 18, 24 en 33 van het decreet van 18 mei 2009 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, van de bindende en richtinggevende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, in het bijzonder de bindende bepalingen in verband met het buitengebied, differentiatie van de nederzettingsstructuur en de richtinggevende bepalingen inzake de differentiatie van de nederzettingsstructuur, over het concentreren van wonen en werken in de kernen en de bepaling inzake de lokale bedrijventerreinen, van de richtinggevende bepalingen van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan, in het bijzonder de richtinggevende bepalingen inzake het ruimtelijk beleid inzake bedrijventerreinen, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel
> Doordat het bestreden RUP uitvoering geeft aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan
> Terwijl dit gemeentelijk ruimtelijk structuurplan onwettig is.
> (2) Toelichting
> 19. Het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan stelt uitvoering te geven aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.
> De onwettigheid van dit gemeentelijk ruimtelijk structuurplan leidt dan ook tot onwettigheid van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

20. De beleidsopties van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan werden in het kader van het RUP alvast niet meer verder geëvalueerd.

Zo werd in antwoord op de bezwaren van de eerste twee verzoekende partijen gesteld:

> 'Alle opgesomde bezworen omtrent de locatiekeuze gemaakt in het GRS zijn hier niet aan de orde. De locatie van de KMO-zone werd immers vastgesteld in het GRS dat bindende kracht heeft en dat goedgekeurd werd door de Deputatie op 12 mei 2005'

In wat volgt zal worden aangegeven waarom het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan onwettig is. Indien uw Raad van mening zou zijn dat de onwettigheid van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan op zich niet verhindert dat een RUP wordt goedgekeurd, is minstens het bezwaar van de verzoekende partijen niet afdoende weerlegd.

(...)

(b) Tweede onderdeel

27. In het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan wordt de beleidsoptie genomen om een lokaal bedrijventerrein in te planten dat aansluit bij de kern van Kaprijke. Die beslissing bouwt voort op een beslissing die vervat zit in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan dat stelt dat Kaprijke een meerkernig hoofddorp is.

Het Provinciaal Ruimtelijk Stru(c)tuurplan is op dat punt onwettig, zodat ook het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan dat er uitvoering aan geeft onwettig is. Ook het Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan dat er op is gesteund is onwettig.

28. Het begrip 'hoofddorp' wordt als volgt gedefinieerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen:

> 'Een hoofddorp is een woonkern die minstens over een bepaalde uitrustingsgraad beschikt. De lijst van hoofddorpen is gebaseerd op de wetenschappelijke analyse opgenomen in de documenten: de invloedssferen der centra en hun activiteitenstructuren' opgemaakt door M. GOOSSENS en H. VAN DER HAEGEN in Atlas van België en 'De spreiding en het relatiepatroon van de Belgische nederzettingen in 1980 met kaarten buiten de tekst', opgemaakt door J. VAN DER HAEGEN, M. PATTYN en S. ROUSSEAU.

Of een woonkern dus een hoofddorp is of niet, is dus bepaald door wetenschappelijke factoren.

29. De bindende en de richtinggevende gedeelten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geven de provincies de bevoegdheid om in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan de hoofddorpen te selecteren (...).

> 'In het provinciaal ruimtelijk structuurplan wordt de bindende selectie gemaakt van de hoofddorpen en de woonkernen. Overleg met de gemeenten is noodzakelijk' (...)
>
> en
>
> 'In het buitengebied worden qua nederzettingsstructuur de volgende beleidscategorieën onderscheiden:
> - kernen : hoofddorpen en woonkernen;
> - linten;
> - bebouwd perifeer landschap;
> - verspreide bebouwing.
>
> De provincie selecteert in het provinciaal ruimtelijk structuurplan in bindende bepalingen de hoofddorpen en de woonkernen.' (...)

Luidens de definitie van het begrip 'hoofddorp' moet dit gebeuren op basis van wetenschappelijke gegevens.

30. De selectie als hoofddorp is van een groot belang, omdat overeenkomstig het richtinggevende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de

bijkomende ruimtebehoefte voor onder meer dienstverlening, kleinbedrijf en lokale economie in een hoofddorp wordt gerealiseerd (...).

Dit betekent met name dat lokale bedrijventerreinen in principe moeten aansluiten bij de hoofddorpen (...).

Het lokale bedrijventerrein kan enkel worden aangelegd aansluitend bij de kern van Kaprijke, indien Kaprijke als hoofddorp wordt geselecteerd in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan. De selectie van Kaprijke als (meerkernig) hoofddorp is dus een absolute voorwaarde om het lokaal bedrijventerrein te Kaprijke in te planten, en dus om het bestreden Ruimtelijke Uitvoeringsplan te kunnen nemen.

31. M.a.w. het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gaat er van uit dat de provincies in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan moeten nagaan welke kernen een voldoende uitrustingsgraad hebben, en dat zij op basis daarvan aan die kernen desgevallend het statuut van hoofddorp geven. Die kernen kunnen dan verder worden ontwikkeld, ten nadele van de andere kernen.

32. De provincie Oost-Vlaanderen heeft evenwel nagelaten in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan een beslissing te nemen over het al dan niet selecteren van Kaprijke als hoofddorp. Zij stelde dat ofwel Kaprijke, ofwel Lembeke een hoofddorp kon zijn en heeft de keuze van beide kernen overgelaten aan de gemeente.

Zij heeft dit gedaan door het hanteren van het begrip ‘meerkernig hoofddorp’. Dit begrip wordt als volgt gedefinieerd (...)

> ‘Meerkernige hoofddorpen zijn de woonkernen binnen eenzelfde gemeente die samen het statuut van één hoofddorp hebben. De gemeente kan zelf beslissen in welke kern het lokale bedrijventerrein aangelegd kan worden en geeft die keuze aan in haar ruimtelijk structuurplan’

33. Dit wordt als volgt verantwoord:

> ‘In Lierde werd geopteerd voor een meerkernig hoofddorp, met name Sint-Maria Lierde, Sint Maria Lierde Station en Sint-Martens-Lierde. Deze gemeente heeft immers geen uitgesproken hoofdkern, zodat een selectie van één hoofddorp enkel arbitrair zou kunnen gebeuren. De gemeente is echter te klein om meerdere hoofddorpen aan te duiden, zodat hier voor een meerkernig hoofddorp geopteerd werd. Specifiek wat de lokale bedrijventerreinen betreft, kan de gemeente zelf de lokalisatie bepalen en eventueel de 5 ha opsplitsen in twee om ze aan beide kernen toe te bedelen. Voor de overige functies kunnen beide kernen evolueren als volwaardige hoofddorpen
>
> Om dezelfde redenen werden Balegem en Scheldewindeke in Oosterzele, Lembeke en Kaprijke in Kaprijke en Eke en Nazareth in Nazareth als meerkernige hoofddorpen geselecteerd. In Herzele werden Hillegem en Borsbeke eveneens als meerkernige hoofddorpen geselecteerd vanwege het feit dat beide dorpen morfologisch niet duidelijk van elkaar te scheiden zijn.’

34. Met de invoering van het begrip ‘meerkernig hoofddorp’ - begrip dat niet voorkomt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen - speelt het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan een deel van de exclusief provinciale bevoegdheid door naar de gemeente, met name door twee woonkernen te selecteren als mogelijk hoofddorp, en het aan de gemeente over te laten, geval per geval, om te bepalen welke woonkern als hoofddorp kan gelden.

Deze werkwijze is in strijd met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. In plaats van duidelijk te kiezen welke kernen over een voldoende basisvoorziening beschikken (als er al een dergelijke kern is) en consequent te kiezen om één welbepaalde kern verder te ontwikkelen. wordt de bepaling van de mogelijk verder te ontwikkelen kernen overgelaten aan de gemeente, die vrij

zal mogen kiezen, en die deze keuze niet zal maken op grond van de motieven die de opmakers van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor ogen hadden.

35. Het hanteren van het begrip 'meerkernig hoofddorp' gaat verder dan het louter verfijnen van het begrippenkader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Niets zou de provincie bijvoorbeeld verhinderen om binnen de hoofddorpen buiten het stedelijk gebied een onderscheid te maken tussen grote en kleine hoofddorpen, waarbij bepaalde voorzieningen wel bij grote maar niet bij kleine hoofddorpen ingeplant kunnen worden.

Dat is echter niet wat het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan doet.

Het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan kent twee duidelijk onderscheiden woonkernen samen het statuut van hoofddorp toe.

Het gaat dus om de twee belangrijkste kernen in de gemeente, waarbij deze kernen ruimtelijk wel van elkaar te onderscheiden zijn, maar waarbij de provincie, om het vereenvoudigd te zeggen, niet kan kiezen welke er nu het 'belangrijkste', oftewel het meest 'uitgerust' is. Daarom heeft de provincie het begrip 'meerkernig hoofddorp' gecreëerd om de gemeente toe te laten te kiezen welke gemeente zij als hoofddorp beschouwt voor de inplanting van een lokaal bedrijventerrein.

36. Deze werkwijze is in strijd met zowel de letter als de geest van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Enerzijds laat deze werkwijze de gemeenten vrij om elk van de kernen naar eigen goeddunken te laten ontwikkelen: één van beide kernen, dan wel allebei. Het systeem van de aanwijzing van de hoofddorpen volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen houdt echter in dat men de reeds op voldoende wijze uitgeruste kernen op consequente wijze verder gaat ontwikkelen, ten nadele van de andere kernen. De bedoeling is om tot een kernversterking te komen. Wanneer men bij kleinere gemeenten de mogelijke bijkomende voorzieningen ook nog eens over twee minder goed uitgeruste kernen gaat spreiden, wordt de kernversterking juist verhindert bij die kernen die deze versterking het meest nodig hebben. Het systeem is dus in strijd met de geest van het structuurplan.

Het is ook in strijd met de letter ervan. Hoe men de zaak ook bekijkt, het komt er op neer dat de gemeente voor één van de belangrijkste aspecten van de kernversterking, met name de inplanting van een lokaal bedrijventerreinen, zelf mag kiezen welke kern zij als hoofddorp beschouwt. Het is niet omdat deze keuze beperkt wordt tot één van gevolgen van de selectie als hoofddorp dat die keuze er niet is. De keuze wordt dus overgelaten aan de gemeente, wat niet kan.

37. Het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan is om die reden op die punt onwettig. Het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan is om dezelfde reden onwettig. Dit moet leiden tot de vernietiging van het Gemeenlijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan dat er op is gesteund.

Het middel is gegrond en ernstig".

5.2.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar nota :

"5. De verzoekende partijen beweren dat het begrip 'meerkernig hoofddorp' in het provinciaal ruimtelijk structuurplan onwettig is, omdat dit zou inhouden dat de provincie haar exclusieve bevoegdheid om een hoofddorp aan te duiden, doorschuift naar de gemeente, wat in strijd is met de taakverdeling die in het RSV is vastgelegd.

6. Het RSV legt de provincies de taak op om onder meer 'hoofddorpen en woonkernen' te selecteren:

> 'In het provinciaal ruimtelijk structuurplan wordt de bindende selectie gemaakt van de hoofddorpen en de woonkernen.' (...)

Het RSV verbiedt de provincies niet om ter uitvoering van deze taak de categorieën 'hoofddorp' en 'woonkern' te verfijnen door ze verder in te delen in subcategorieën.

In Oost-Vlaanderen heeft de provincieraad haar taak van selectie van de hoofddorpen inderdaad uitgevoerd door de selectie op te nemen in het richtinggevende en het bindende deel van het provinciaal structuurplan van Oost-Vlaanderen. De provincieraad heeft het begrip hoofddorp verder verfijnd door ook de subcategorie 'meerkernige hoofddorpen' te bepalen. Meerkernige hoofddorpen worden als volgt gedefinieerd:

> 'Meerkernige hoofddorpen zijn de woonkernen binnen eenzelfde gemeente die samen het statuut van één hoofddorp hebben. De gemeente kan zelf beslissen in welke kern het lokale bedrijventerrein aangelegd kan worden en geeft die keuze in haar ruimtelijk structuurplan' (...).

7. Het PRS Oost-Vlaanderen bevat een toelichting over de methodiek voor de selectie van de hoofddorpen en meerkernige hoofddorpen (...). Daaruit blijkt dat het begrip 'meerkernig hoofddorp' geen afzonderlijke categorie is die los staat van de eigenlijke selectie van de hoofddorpen in de provincie, maar een subcategorie binnen de geselecteerde hoofddorpen, met name hoofddorpen met meerdere kernen.

Het gebruik van deze subcategorie van hoofddorpen wordt als volgt gemotiveerd (...):

> 'In Lierde werd geopteerd voor een meerkernig hoofddorp, met name Sint-Maria-Lierde, Sint-Maria-Lierde Station en Sint-Martens-Lierde. Deze gemeente heeft immers geen uitgesproken hoofdkern, zodat een selectie van één hoofddorp enkel arbitrair zou kunnen gebeuren. De gemeente is echter te klein om meerdere hoofddorpen aan te duiden, zodat hier voor een meerkernig hoofddorp geopteerd werd. Specifiek wat de lokale bedrijventerreinen betreft, kan de gemeente zelf de lokalisatie bepalen.
>
> Om dezelfde redenen werden Balegem en Scheldewindeke in Oosterzele, Lembeke en Kaprijke in Kaprijke en Eke en Nazareth in Nazareth als meerkernige hoofddorpen geselecteerd. In Herzele werden Hillegem en Borsbeke eveneens als meerkernige hoofddorpen geselecteerd vanwege het feit dat beide dorpen morfologisch niet duidelijk van elkaar te scheiden zijn.' (...).

Om de hoofddorpen of meerkernige hoofddorpen te bepalen, werd blijkens de methodiek niet uitsluitend rekening gehouden met de grootte van de kern, maar ook met de uitrustingsgraad. Uit de tabel met de resultaten van het onderzoek naar de uitrustingsgraad blijkt dat beide kernen Kaprijke en Lembeke een gelijkwaardig uitrustingsniveau hebben (...).

Lembeke heeft inderdaad het hoogste aantal inwoners, maar administratief (en historisch) gezien is Kaprijke de hoofdgemeente. Morfologisch zijn beide deelgemeenten ongeveer even groot. De selectie als 'meerkernig hoofddorp' is dus logisch gezien de eerder zeldzame configuratie van de gemeente die uit twee evenwaardige deelgemeenten bestaat.

Daar waar de verzoekers stellen dat het bestaan van een 'hoofddorp' op wetenschappelijke factoren gebaseerd moet zijn, laten ze na om concreet aan te tonen dat de methodiek van de selectie die in het PRS Oost-Vlaanderen is gehanteerd, geen correcte wetenschappelijke analyse zou zijn. Het PRS Oost-Vlaanderen geeft overigens uitdrukkelijk aan dat de studies, waarnaar verzoekende partijen verwijzen, 'niet gebruikt werden in dit PRS omwille van hun geringe actualiteitswaarde: de eerste studie (GOOSSENS en VAN DER HAEGEN) dateert van 1972 en geeft bijgevolg de toestand weer van de late jaren zestig, de tweede geeft de toestand weer van de late zeventiger jaren (VAN DER HAEGEN, PATTYN en ROUSSEAU). Gezien de snelle

maatschappelijke evolutie en de ruimtelijke vertaling ervan, werd de optie genomen om een eigen selectiemethode te ontwikkelen' (...).

In het informatief deel van het RSV wordt onder de titel 'geconcentreerde bebouwing in woonkernen en hoofddorpen' een bespreking gewijd aan de begrippen 'woonkernen' en 'hoofddorpen'. Daaruit blijkt onder meer dat er uiteenlopende types van 'geconcentreerde bebouwing' (woonkernen en hoofddorpen) in Vlaanderen bestaan:

> 'De vorm en het functioneren van de bebouwing staat in relatie tot het historisch landgebruik, de fysische omstandigheden (o.m. bodemgeschiktheid en waterhuishouding), de ontginningsgeschiedenis en de handelsactiviteiten (de zogenaamde weglandschappen).' (...)
>
> In Vlaanderen komt de bebouwing uitgesproken geconcentreerd voor in de volgende gebieden: de kustpolders, de Schelde polders, het Houtland, het plateau van lzenberge, de zuidelijke IJzervlakte, de Westhoek en de omgeving van Ieper, de rug van Westrozebeke, het plateau van Tielt, het Leie en Schelde-interfluvium, het Pajottenland, de centrale Kempen (Land van Net(te) en Aa), de Maasvlakte en het terrassenland, Droog Haspengouw, de Rupelstreek en Klein-Brabant. De historische lineaire bebouwingskernen komen in Vlaanderen voor in de volgende gebieden: de Zeeuwsvlaamse polders, het Meetjesland, het straatdorpengebied (ten westen en ten oosten van Gent), de Zwalmstreek, het Hageland en Vochtig Haspengouw.' (...)

Niet enkel de provincie Oost-Vlaanderen, maar ook andere provincies hebben de categorie 'hoofddorp' onderverdeeld in subcategorieën:

- In de provincie West-Vlaanderen werd de beleidscategorie 'hoofddorp' vanuit het RSV verder onderverdeeld in vijf subcategorieën: 'structuurondersteunend hoofddorp', 'kusthoofddorp', 'meervoudig hoofddorp', 'bedrijfsondersteunend hoofddorp' en 'herlokalisatiehoofddorp' (...). De subcategorie 'meervoudig hoofddorp' in het PRS West-Vlaanderen heeft betrekking op 'kernen die samen de rol van een structuurondersteunend hoofddorp vervullen' en is in dat opzicht vergelijkbaar met het begrip 'meerkernig hoofddorp' dat in het ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen wordt gehanteerd.
- Het provinciaal structuurplan Antwerpen bevat een selectie van hoofddorpen volgens drie subcategorieën: 'structuurondersteunend hoofddorp type I', 'gewoon hoofddorp type II' en 'gewoon hoofddorp type III'.
- Hoewel het provinciaal structuurplan Vlaams-Brabant geen expliciete subcategorie bevat voor een hoofddorp dat bestaat uit meerdere kernen, blijkt ook in dit structuurplan wel degelijk een selectie gebeurd te zijn van één hoofddorp dat uit meerdere kernen bestaat ('het hoofddorp 'Pamel', omvat de kernen Pamel, Poelk, Ledeberg en Kattem', (...)).

De onderverdeling in subcategorieën - waaronder een categorie van hoofddorpen die uit meerdere kernen bestaan - is dus geen afwijking van de bevoegdheidsverdeling zoals de verzoekers beweren, maar is een onderverdeling die logisch voortvloeit uit de realiteit van de bestaande ruimtelijke nederzettingsstructuur in Vlaanderen.

De goedkeuring van deze provinciale ruimtelijke structuurplannen door de Vlaamse minister voor Ruimtelijke Ordening, geeft aan dat deze werkwijze met een onderverdeling in subcategorieën binnen de hoofdcategorie 'hoofddorp' niet strijdig bevonden werd met het RSV.

Verzoekers tonen dan ook niet aan dat het PRS onwettig zou zijn, door meerkernige hoofddorpen aan te duiden.

8. De kritiek van verzoekers lijkt in wezen in te houden dat hiermee aan de gemeente een keuzevrijheid gelaten wordt om zelf te beslissen bij welke kern van dit hoofddorp een lokaal bedrijventerrein ingeplant wordt.

Volgens de verzoekers zou de gemeente door de locatiekeuze van het lokaal bedrijventerrein te Kaprijke, ervoor opteren (of zelfs beslissen) om van Kaprijke een 'hoofddorp' te maken en van Lembeke een 'woonkern'. Dat is uiteraard een volstrekt verkeerde redenering. De gemeente is niet bevoegd om het statuut van 'meerkernig hoofddorp' te bepalen of te wijzigen. Dat statuut ligt vast in het PRS Oost-Vlaanderen. Kaprijke blijft een 'meerkernig hoofddorp' en het bestreden plan verandert niets aan dit statuut. Enkel is het zo dat het statuut als 'meerkernig hoofddorp' met zich meebrengt dat de gemeente de keuze heeft waar zij haar lokaal bedrijventerrein voorziet, hetzij in de ene kern, hetzij in de andere kern. De keuze voor de locatie van een lokaal bedrijventerrein heeft niet tot gevolg dat het statuut 'meerkernig hoofdorp' zelf veranderd wordt.

Dat vloeit voort uit en is volledig in overeenstemming met de taakstellingen en bijhorende bevoegdheidsverdeling tussen de provincie en de gemeenten die werd vastgelegd in het RSV. De provincie is bevoegd om de hoofddorpen te selecteren, maar heeft niet de bevoegdheid om de inplantingsplaats van lokale bedrijventerreinen te bepalen. De provincie is wel bevoegd voor de afbakening van regionale bedrijventerreinen in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en in de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau en in de overige economische knooppunten (...), maar de gemeente is bevoegd voor de afbakening van lokale bedrijventerreinen (...).

De provincie heeft dus haar bevoegdheid voor de selectie van de hoofddorpen volledig uitgeoefend en heeft deze bevoegdheid niet doorgeschoven naar de gemeente Kaprijke.

Ook in de gemeenten waar meerdere hoofddorpen zijn geselecteerd, moet de gemeente indien de behoefte aan een lokaal bedrijventerrein bestaat, op basis van een globale ruimtelijke visie voor de gemeente aanduiden bij welk hoofddorp het lokaal bedrijventerrein zal gesitueerd worden. (...). Ook die gemeenten beschikken dus over een zekere keuzevrijheid, binnen de grenzen die gesteld zijn door de selectie van hoofddorpen die de provincie heeft gemaakt. De verzoekers blijven er op hameren dat het niet aan de gemeente zou zijn om een locatiekeuze te maken binnen het 'meerkernig hoofddorp', maar verliezen dus uit het oog dat deze keuzevrijheid voor de locatie van een lokaal bedrijventerrein zich evenzeer voordoet in de gemeenten met 'gewone' hoofddorpen.

De gemeente Kaprijke kan - zoals de verzoekende partijen verkeerdelijk beweren - derhalve niet vrij kiezen of de kernen te beschouwen zijn als een hoofddorp dan wel een woonkern. Alleen kan zij kiezen bij welke kern het lokaal bedrijventerrein het best aansluit, hetgeen geenszins strijdt met de bepalingen van het RSV.

9. Het PRS schendt derhalve niet de bepalingen van het RSV en is derhalve geenszins onwettig, zodat in casu geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 159 Grondwet en er evenmin een schending is van de andere in het middel opgeworpen artikelen en bepalingen.

Het tweede onderdeel is niet ernstig".

5.2.3. De tweede verwerende partij antwoordt in haar nota :

"1.1.5. Het komt inderdaad aan de provincies toe om in een provinciaal structuurplan de hoofddorpen te selecteren. Dat is ook gebeurd in het provinciaal structuurplan van Oost-Vlaanderen. Daartoe werd de uitrustingsgraad van de verschillende woonkernen onderzocht (...). De provincieraad heeft het begrip hoofddorp verder verfijnd door ook te voorzien in meerkernige hoofddorpen. Meerkernig hoofddorpen worden als volgt gedefinieerd: 'Meerkernige hoofddorpen zijn de woonkernen binnen eenzelfde

gemeente die samen het statuut van één hoofddorp hebben De gemeente kan zelf beslissen in welke kern het lokale bedrijventerrein aangelegd kan worden en geeft die keuze in haar ruimtelijk structuurplan' (...).

Het gaat hier dus niet om een nieuwe categorie waarmee de provincie ontsnapt aan haar verplichting om hoofddorpen te selecteren, zoals verzoekers stellen, maar om een subcategorie onder de hoofddorpen, met name hoofddorpen met meerdere kernen.

Het is niet zo dat elk van die kernen als hoofddorp kan gelden, zoals verzoekers poneren, maar wel dat ze samen een hoofddorp vormen.

Het gebruik van deze subcategorie van hoofddorpen voor Kaprijke wordt als volgt gemotiveerd: 'Deze gemeente heeft immers geen uitgesproken hoofdkern, zodat een selectie van één hoofddorp enkel arbitrair zou kunnen gebeuren. De gemeente is echter te klein om meerdere hoofddorpen aan te duiden, zodat hier voor een meerkernig hoofddorp geopteerd werd' (...).

Uit de tabel (...) met onderzoek van de uitrustingsgraad blijkt dat beide kernen inderdaad gelijkwaardig uitgerust zijn.

De goedkeuring van het PRS door de Vlaamse minister voor Ruimtelijke Ordening, geeft bovendien aan dat deze werkwijze niet strijdig bevonden werd met het RSV.

De kritiek van verzoekers lijkt in wezen in te houden dat hiermee aan de gemeente de vrijheid gelaten wordt om zelf te beslissen bij welke kern een lokaal bedrijventerrein ingeplant wordt.

Hoewel de provincie inderdaad bevoegd is om hoofddorpen te selecteren, heeft zij niet specifiek de bevoegdheid om de inplantingsplaats van lokale bedrijventerreinen te bepalen. Integendeel, daar waar de provincie bevoegd is voor de afbakening van regionale bedrijventerreinen in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en in de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau en in de overige economische knooppunten, is de gemeente krachtens het subsidiariteitsbeginsel bevoegd voor de afbakening van lokale bedrijventerreinen. Het is niet omdat bepaald werd in het RSV dat een lokaal bedrijventerrein in buitengebied moet aansluiten bij een hoofddorp, dat de provincie daardoor meteen exclusief bevoegd zou zijn om te bepalen waar een lokaal bedrijventerrein gesitueerd moet worden.

Aangezien de provincieraad van mening was dat zowel Kaprijke als Lembeke samen een hoofddorp vormen, betekent dat inderdaad dat de gemeente op dat punt meer keuzevrijheid krijgt, maar niet dat de provincie haar bevoeg(d)heid inzake het aanduiden van hoofddorpen niet ten volle uitgeoefend zou hebben.

Het is overigens niet enkel in de hypothese van een meerkernig hoofddorp dat de gemeente over meer keuzevrijheid beschikt. Het is ook mogelijk dat binnen een gemeente meerdere hoofddorpen geselecteerd zijn. Ook in dat geval moet de gemeente wanneer er behoefte is aan een lokaal bedrijventerrein, beslissen bij welk hoofddorp dat gesitueerd zal worden. De situatie die verzoekers aan de kaak stellen, doet zich dus evengoed voor bij 'gewone' hoofddorpen.

Verzoekers tonen dan ook niet aan dat het PRS onwettig zou zijn, door hoofddorpen met meerdere kernen aan te duiden".

Beoordeling

5.3.1. De bindende en de richtinggevende gedeelten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geven de provincies de bevoegdheid om in het provinciaal ruimtelijk structuurplan de hoofddorpen te selecteren:

"In het provinciaal ruimtelijk structuurplan wordt de bindende selectie gemaakt van de hoofddorpen en de woonkernen. Overleg met de gemeenten is noodzakelijk (...)".

en

"In het buitengebied worden qua nederzettingsstructuur de volgende beleidscategorieën
onderscheiden:
- kernen : hoofddorpen en woonkernen;
- linten;
- bebouwd perifeer landschap;
- verspreide bebouwing.

De provincie selecteert in het provinciaal ruimtelijk structuurplan in bindende bepalingen de hoofddorpen en de woonkernen (...)".

Het begrip "woonkern" wordt in het RSV als volgt gedefinieerd :

"De kernen
Dat zijn de hoofddorpen en de woonkernen.
Het Nationaal Instituut voor Statistiek definieert de woonkern als volgt:
'De woonkern of morfologische agglomeratie is het landschapsdeel dat aaneensluitend bebouwd is door huizen met hun hovingen, openbare gebouwen, kleine industriële of handelsuitrustingen met inbegrip van de tussenliggende verkeerswegen, parken, sportterreinen, enz. Het wordt begrensd door landbouwgrond, bossen, braak en woeste gronden waartussen zich eventueel een 'verspreide bebouwing' bevindt. Zowel steden, dorpen als gehuchten kunnen woonkernen vormen. Ze kunnen ook de vorm aannemen van de in ons land zo veelvuldig voorkomende lintbebouwing".

Het begrip "hoofddorp" wordt als volgt gedefinieerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen:

"Een hoofddorp is een woonkern die minstens over een bepaalde uitrustingsgraad beschikt. De lijst van hoofddorpen is gebaseerd op de wetenschappelijke analyse opgenomen in de documenten: de invloedssferen der centra en hun activiteitenstructuren' opgemaakt door M. GOOSSENS en H. VAN DER HAEGEN in Atlas van België en 'De spreiding en het relatiepatroon van de Belgische nederzettingen in 1980 met kaarten buiten de tekst', opgemaakt door J. VAN DER HAEGEN, M. PATTYN en S. ROUSSEAU".

5.3.2. Overeenkomstig het richtinggevende gedeelte van het RSV wordt, wat het buitengebied betreft, de bijkomende ruimtebehoefte voor onder meer dienstverlening, kleinhandel en lokale economie in een hoofddorp gerealiseerd en sluiten lokale bedrijventerreinen in principe aan bij de hoofddorpen.

5.3.3. Toegespitst op de voorliggende zaak lijkt uit de bovenvermelde bepalingen van het RSV te moeten worden afgeleid dat, wat het buitengebied -

waartoe de gemeente Kaprijke behoort- betreft, lokale bedrijventerreinen in beginsel in of bij een hoofddorp moeten worden gerealiseerd, en dat het de provincie is die in het PRS de hoofddorpen selecteert.

5.3.4. Het PRS Oost-Vlaanderen hanteert het begrip "meerkernig hoofddorp" en definieert dit als volgt :

> "Meerkernige hoofddorpen zijn de woonkernen binnen eenzelfde gemeente die samen het statuut van één hoofddorp hebben. De gemeente kan zelf beslissen in welke kern het lokale bedrijventerrein aangelegd kan worden en geeft die keuze aan in haar ruimtelijk structuurplan".

De keuze om de gemeente Kaprijke als een meerkernig hoofddorp aan te wijzen wordt in het PRS als volgt gemotiveerd :

> "Selectie van hoofddorpen
> Uit de woonkernen werden een aantal hoofddorpen geselecteerd. Hierbij werd ervoor gezorgd dat elke gemeente die geen deel uitmaakt van een stedelijk gebied, minstens over één hoofddorp beschikt. Meestal werd dan de grootste kern gekozen.
> ...
> In Lierde werd geopteerd voor een meerkernig hoofddorp, met name Sint-Maria-Lierde, Sint-Maria-Lierde Station en Sint-Martens-Lierde. Deze gemeente heeft immers geen uitgesproken hoofdkern, zodat een selectie van één hoofddorp enkel arbitrair zou kunnen gebeuren. De gemeente is echter te klein om meerdere hoofddorpen aan te duiden, zodat hier voor een meerkernig hoofddorp, geopteerd werd. Specifiek wat de lokale bedrijventerreinen betreft, kan de gemeente zelf de lokalisatie bepalen.
> Om dezelfde redenen werden Balegem en Scheldewindeke in Oosterzele, Lembeke en Kaprijke in Kaprijke en Eke en Nazareth in Nazareth als meerkernige hoofddorpen geselecteerd. In Herzele werden Hillegem en Borsbeke eveneens als meerkernige hoofddorpen geselecteerd vanwege het feit dat beide dorpen morfologisch niet duidelijk van elkaar te scheiden zijn".

5.3.5. Het RSV kent op het eerste gezicht noch het begrip "meerkernig hoofddorp", noch het begrip "hoofdkern".

Een lokaal bedrijventerrein moet volgens het RSV in het buitengebied in beginsel aansluiten bij een hoofddorp.

Een hoofddorp is, steeds volgens het RSV, "een woonkern die minstens over een bepaalde uitrustingsgraad beschikt".

Hoofddorpen moeten dus prima facie geselecteerd worden uit woonkernen. Daarbij volstaat het dat het een woonkern betreft met "minstens een bepaalde uitrustingsgraad". Het PRS Oost-Vlaanderen lijkt er dan ook ten onrechte van uit te gaan dat de notie hoofddorp in functie staat van de aanwezigheid van een "hoofdkern", laat staan een "uitgesproken" hoofdkern.

De gebeurlijke feitelijke afwezigheid van een dergelijke "hoofdkern", en het mogelijk gegeven dat de kernen Kaprijke en Lembeke een "gelijkwaardig uitrustingsniveau" hebben, lijkt dan ook niet tot gevolg te kunnen hebben dat de provincie haar bevoegdheid inzake de selectie van een hoofddorp, en bijgevolg inzake de keuze van de woonkern waarbij een lokaal bedrijventerrein mag worden ingeplant -welke keuze haar door de bindende bepalingen van het RSV is toevertrouwd- aan de gemeente mag overdragen.

In casu lijkt dit nochtans gebeurd te zijn, nu het PRS Oost-Vlaanderen in wezen de keuze van het hoofddorp en derhalve van de lokatie van het lokaal bedrijventerrein, aan de gemeente Kaprijke heeft overgelaten.

De hiertoe gebruikte techniek van de invoering van het begrip "meerkernig hoofddorp" lijkt dan ook geenszins een "verfijning" te zijn van het instrumentarium dat het RSV ter beschikking stelt, en evenmin een "subcategorie" in te stellen, doch lijkt integendeel een afwijking van de bindende bepalingen van het RSV in te houden.

Het gegeven dat ook andere provincies een soortgelijke techniek hebben ontwikkeld, is uiteraard irrelevant met betrekking tot de vraag of die techniek al dan niet wettig is.

Dat de gemeente bevoegd is voor de afbakening van lokale bedrijventerreinen, lijkt haar niet bevoegd te maken om, in strijd met de uitdrukkelijke bewoordingen van de bindende bepalingen van het RSV, in de plaats van de provincie, het hoofddorp te selecteren waarbij dat terrein dient aan te sluiten.

Het middelonderdeel is ernstig.

Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

5.4. De verzoekende partijen voeren, in functie van de inplanting van hun respectievelijke woningen, onder meer aan dat de toelichting van het bestreden besluit grote nadelige invloed zal hebben op hun uitzicht, dat dit een belangrijke rustverstoring met zich zal meebrengen door het verkeer van en naar het bedrijventerrein, de technische dienst en het containerpark, dat zij verlies aan privacy zullen ondervinden, dat geluidshinder, geurhinder en last van ongedierte dreigen.

Het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "KMO-zone - containerpark - technische dienst - brandweer" voorziet achter de percelen van de verzoekende partijen, alwaar zich nu een agrarisch gebied bevindt, ondermeer in de bestemming lokaal bedrijventerrein en gemeenschaps- en nutsvoorzieningen.

Gelet op de ligging van de woningen van de verzoekende partijen ten opzichte van het plangebied, kan worden aangenomen dat het woonklimaat van de verzoekende partijen door de omvorming van een agrarisch gebied tot een bedrijvenzone dermate drastisch in negatieve zin wordt beïnvloed dat een moeilijk te herstellen ernstig nadeel dreigt. De door de verzoekende partijen geschetste nadelen met betrekking tot hun woon- en leefklimaat zijn in die omstandigheden overtuigend en vertonen een ernstig karakter.

De verwerende partijen maken niet aannemelijk dat de voorziene bufferstroken die nadelen zullen voorkomen.

Het feit dat de verzoekende partijen ten volle de beroepstermijn hebben benut om hun vordering in te stellen doet aan de boven vermelde vaststellingen geenszins afbreuk.

Het bestreden plan vormt de noodzakelijke rechtsgrond om toe te laten dat individuele stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen worden afgeleverd die de hierboven besproken verstoring van het woonklimaat van de verzoekende partijen tot gevolg zullen hebben. Het is bovendien van aard dat de vergunningverlenende overheden niet nog over een dermate grote discretionaire bevoegdheid zouden beschikken dat thans zou kunnen worden voorgehouden dat moet worden afgewacht wat precies vergund zal worden om de nadelige gevolgen ervan te kunnen beoordelen. Er bestaat aldus een voldoende rechtstreeks en causaal verband tussen de ingeroepen nadelen en de bestreden besluiten.

Ook aan de tweede door artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten cumulatief opgelegde voorwaarde is derhalve voldaan.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van :

a. het besluit van 27 augustus 2009 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “K.M.O.-zone - containerpark - technische dienst - brandweer” van de gemeente Kaprijke, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 28 september 2009;

b. het besluit van 27 mei 2009 van de gemeenteraad van Kaprijke houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “K.M.O.-zone - containerpark - technische dienst - brandweer” van de gemeente Kaprijke.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het eerste geschorste besluit.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier

De griffier **De voorzitter**

Silvan De Clercq **Roger Stevens**