

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 247.759 van 10 juni 2020  
in de zaak A. 223.361/X-17.025**

In zake : de BVBA WHITE LOTUS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Arnold Gits en Elias Gits  
kantoor houdend te 8500 Kortrijk  
President Kennedypark 31A  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Veerle Tollenaere  
kantoor houdend te 9000 Gent  
Koning Albertlaan 128  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 7 september 2017, strekt tot de nietigverklaring van de omzendbrief RO 2017/01 ‘Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden’ van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw.

*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.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 maart 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sander Käret, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. Op 10 juli 2017 wordt op de website van het departement Omgeving van de verwerende partij omzendbrief RO 2017/01 ‘Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden’ van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw bekendgemaakt (hierna: de bestreden omzendbrief).

4. De bestreden omzendbrief stelt:

“Aan het Departement Omgeving

Aan de provincies en gemeenten

1 SITUERING

1.1 Aanleiding

[...]

Zowel het realiseren van een kwalitatief ruimtelijk rendement binnen de

bebouwde gebieden als het vrijwaren en versterken van de onbebouwde gebieden noopt tot een meer realisatiegericht beleid waarbij diverse (publieke en private) uitvoeringsactoren samen processen doorlopen en de overheid optreedt als katalysator (creëren van voorwaarden, bepalen van voorkeurslocaties, definiëren van minimumkwaliteiten,...) en als kennismakelaar die onder meer via monitoring en evaluatie democratiseert en responsabiliseert.

In deze realisatiegerichte processen gaat aandacht naar programma, aanpak en instrumenten en naar een complementaire rolverdeling tussen de verschillende actoren, waarbij het van belang is die actoren te betrekken die invloed kunnen hebben op de slagkracht van het proces via de instrumenten waarover ze beschikken of via hun impact op draagvlakvorming en besluitvorming.

In de zgn. ‘Codextrein’ (ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving) zijn reeds diverse maatregelen voorgesteld op het vlak van het verhogen van het ruimtelijk rendement in bebouwde gebieden, om bijkomend ruimtebeslag in de onbebouwde gebieden tegen te gaan. [...]

Ook het bestaande juridisch kader omvat mogelijkheden en aanknopingspunten voor een gedifferentieerd beleid gericht op doordachte reconversies en invullingen binnen bebouwde gebieden en het open houden van onbebouwde gebieden (beide doelstellingen zijn elkaars pendant).

Deze omzendbrief identificeert die bestaande mogelijkheden en aanknopingspunten, licht die toe en geeft aan hoe het Departement Omgeving beleidsmatig met deze mogelijkheden en aanknopingspunten omgaat.

## 1.2 Juridisch kader

Deze omzendbrief heeft een interpretatief karakter (door toelichting te geven bij bestaande regelgeving) én een beleidssturend karakter (door richtlijnen vast te stellen die het Departement Omgeving zal volgen bij het onderzoek van individuele dossiers op het vlak van planning en vergunningen).

[...]

## 2 BASISBEGRIPPEN EN -DOELSTELLINGEN

### 2.1 ‘Bebouwd gebied’ en ‘onbebouwd gebied’

#### 2.1.1 BEGRIP ‘BEBOUWD GEBIED’

Een bebouwd gebied is een voldoende compact en samenhangend geheel van gebouwen voor wonen en werken en van infrastructures, dat duidelijk identificeerbaar is in de ruimte en dat een hoge leefkwaliteit biedt door de eenvoudige aansluiting of aansluitbaarheid op maatschappelijke functies. Ondersteunende groene ruimten binnen de bebouwde contouren maken deel uit van een bebouwd gebied.

[...]

#### 2.1.2 BEGRIP ‘ONBEBOUWD GEBIED’

Alle gebieden gelegen buiten de bebouwde gebieden worden als onbebouwd beschouwd.

[...]

#### 2.1.3 OVERLEGMODEL

Bij onduidelijkheid over de vraag of een projectsite behoort tot een

bebouwd gebied of een onbebouwd gebied kan dit punt besproken en overlegd worden in de schoot van een projectvergadering, samengeroepen met toepassing van de artikelen 6 tot en met 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

[...]

#### 4 MAATREGELEN VOOR ONBEBOUWDE GEBIEDEN

##### 4.1 Behoeft- en voorzieningenstudies

Het 'doelstellingenartikel' 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat bij een ruimtelijke beoordeling van projecten – ongeacht de gebiedsbestemming – de behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Dat betekent dat bij het onderzoek van plannen en projecten rekening kan en moet worden gehouden met de afstemming van het dossier op actuele inzichten inzake maatschappelijke behoeften, voorzieningen en aansluiting bij verkeerknooppunten (multimodale ontsluitbaarheid).

Nieuwe ontwikkelingen voor bijkomende woon- of werkfuncties in de onbebouwde gebieden (buiten agrarische functies en de individuele toepassing van de zonevreemde regelingen uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) zijn in dat kader enkel mogelijk op grond van een grondig onderbouwde behoefte- en voorzieningenstudie, los van de aard van de vigerende bestemmingsvoorschriften (tenzij het plan van aanleg of het ruimtelijk uitvoeringsplan uitdrukkelijk aandacht hebben besteed aan de invulling van behoeften en voorzieningen en de multimodale aansluitbaarheid).

Een behoefte- en voorzieningenstudie voor een harde ontwikkeling in de onbebouwde gebieden omvat volgende onderdelen:

- Er wordt beschreven dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele en toekomstgerichte maatschappelijke behoefte;

- Indien uit voorgaande beschrijving blijkt dat sprake is van die maatschappelijke behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien door ontwikkelingen binnen de bebouwde gebieden in de omgeving. De vraag naar woningen, bedrijfsunits,... moet worden gestaafd aan de hand van bestaande prognosemodellen (bv. de huishoudensprognosemodellen van de studiedienst van de Vlaamse Regering) of degelijk onderbouwde lokale beleidsdocumenten;

- Indien uit voorgaande beschrijving blijkt dat in die behoefte niet kan worden voorzien door ontwikkelingen binnen de bebouwde gebieden in de omgeving, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien door herstructurering of transformatie van de bestaande reeds verharde ruimte met een reeds belangrijke verhardingsgraad in de omgeving. Enkel indien uit deze laatste beschrijving blijkt dat redelijkerwijs geen herstructurerings- of transformatieprocessen mogelijk zijn, kan de ontwikkeling buiten de bestaande reeds verharde ruimte overwogen worden.

Omdat het beschreven getrapte toetsingsproces noodzakelijk mee in een bovenlokaal verband moet worden bekeken, aanvaardt het departement

Omgeving enkel een toets die het voorwerp heeft uitgemaakt van een projectvergadering, samengeroepen met toepassing van de artikelen 6 tot en met 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Nieuwe ontwikkelingen voor bijkomende woon- of werkfuncties in onbebouwde gebieden zijn in volgende gevallen vrijgesteld van de toets aan een behoefte- of voorzieningenstudie:

- Het gaat om ‘handelingen van algemeen belang’ die zijn opgesomd in artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 ‘tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’;

- Het gaat om projecten met het oog op het hergebruik van bestaande (eventueel aan te passen) gebouwen, zonder dat de dynamiek van het bestaande ruimtegebruik verhoogd wordt;

- Het betreft kleinschalige projecten die onmiddellijk ruimtelijk aansluiten op het gebouwd gebied en die volledig inzetten op het gebruik van plaatselijk aanwezige hernieuwbare energiebronnen.

[...].”

#### *IV. Ontvankelijkheid ratione personae*

##### *De aangevoerde exceptie*

5. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij als exceptie aan dat het beroep *ratione personae* onontvankelijk is. De verwerende partij wijst er op dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift aanvoert projectontwikkelaar van onroerende goederen te zijn. Zoals blijkt uit navolgend citaat is het doel in haar statuten echter veel ruimer dan wat in het verzoekschrift wordt aangehaald:

“De vennootschap heeft tot doel:

[...]

- het verzorgen van cursussen, adviezen, opleidingen in het algemeen, en in verband met ontwikkeling van mens, organisatie, groep gemeenschap.”

De verwerende partij wijst er op dat de website [www.whitelotus.be](http://www.whitelotus.be) volgende activiteiten vermeldt:

“[...] organisatie van inspiratie en ondersteuning voor persoonlijke

transformatie en spirituele ontwikkeling.”

Volgens de verwerende partij hebben deze activiteiten geen relevantie voor de in het verzoekschrift aangehaalde activiteit van projectontwikkelaar. Hoewel de middelen van de verzoekende partij gericht zijn tegen de in punt 4.1 van de bestreden omzendbrief bedoelde onbebouwde terreinen blijkt niet dat de verzoekende partij dergelijke terreinen bezit. De voorbije jaarrekeningen bevatten geen onroerendgoedprojecten. De verwerende partij voegt er nog aan toe dat de mogelijkheid dat de verzoekende partij in de toekomst dergelijke projecten zou kunnen ontwikkelen al te hypothetisch is.

6. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat zij haar exceptie *ratione personae* handhaaft.

### *Beoordeling*

7. Uit haar statuten blijkt dat de verzoekende partij onder meer volgende doelstelling nastreeft:

“De vennootschap heeft tot doel:

- Handel en bemiddeling inzake roerende en onroerende goederen verlenen van advies en praktische hulp inzake stedenbouwkundige vergunningen milieuvergunningen en socio-economische vergunningen.
- Projectontwikkeling inzake onroerende goederen (bestaande gebouwen, te ontwerpen gebouwen, verkavelingen, enzovoort)”.

8.1. Het blijkt dat de verzoekende partij, naast de hiervoor aangehaalde activiteiten, ook nog andere doelstellingen nastreeft. De door de verwerende partij aangehaalde website is blijkbaar ontwikkeld in het kader van één van die andere doelstellingen.

8.2. De in het vorige randnummer aangehaalde omstandigheden veranderen niets aan het feit dat het aanvechten van de bestreden omzendbrief past binnen de in randnummer 7 geciteerde statutaire doelstellingen, waarvan niet blijkt dat de verzoekende partij ze niet meer werkelijk zou nastreven.

Het is aannemelijk dat de bestreden omzendbrief in voorkomend geval op een project van de verzoekende partij toegepast zal worden. Dit volstaat ter staving van haar persoonlijk belang.

9. De besproken exceptie wordt verworpen.

#### *V. Ontvankelijkheid ratione materiae - middelen*

##### *Standpunt van de partijen*

10.1. Het tweede middel is onder meer genomen uit machtsoverschrijding en schending van hoofdstuk 2 ‘De vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg’ van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: het omgevingsvergunningsdecreet).

De verzoekende partij wijst er op dat hoofdstuk 2 van het omgevingsvergunningsdecreet de procedure regelt die moet doorlopen worden teneinde een vergunning te kunnen verkrijgen. Voor nieuwe projecten in onbebouwd woongebied past punt 4.1 van de bestreden omzendbrief de decretale vergunningsprocedure echter aan, daar voorafgaand aan het indienen van de vergunningsaanvraag een projectvergadering dient te worden georganiseerd. Bovendien impliceert het voornoemde punt 4.1 dat de initiatiefnemer een behoefte- en voorzieningenstudie moet opmaken.

Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij middels punt 4.1 van de bestreden omzendbrief een bijkomende fase toegevoegd aan de vergunningsprocedure en dit terwijl de vergunningsprocedure decretaal verankerd is. Het toevoegen van bijkomende procedurele eisen kan niet op grond van een omzendbrief gebeuren.

10.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden omzendbrief aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State diende te worden voorgelegd, daar hij – zoals uit het tweede middel blijkt – een verordenend karakter heeft. Dit is evenwel niet gebeurd.

11.1. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij als exceptie aan dat het beroep onontvankelijk is *ratione materiae*. Zij stelt dat de bestreden omzendbrief, zoals de bewoordingen ervan bevestigen, een interpretatief en beleidssturend karakter heeft. De bestreden omzendbrief bevat geen nieuwe bepalingen die de bestuurde binden. De verwerende partij wijst er op dat de minister voor ruimtelijke ordening het volgende heeft geantwoord op een vraag om uitleg in de bevoegde parlementscommissie:

“De bedoeling van de omzendbrief is de lokale besturen binnen het bestaande juridische kader een aantal kapstukken aan te reiken. [...]

Het betreft een interpretatieve omzendbrief waarin geen nieuwe regelgeving is opgenomen. [...]

De omzendbrief bevat een verwijzing naar het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en naar de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Die verwijzingen geven de context weer. Het spreekt voor zich dat dit nog geen bindend regelgevend kader is. Een omzendbrief kan de wet- of regelgeving niet veranderen. Dat is nooit de bedoeling geweest. [...]

Het zijn voornamelijk handvatten die we aangrijpen wanneer we aan de slag gaan voor het al dan niet verlenen van vergunningen en voor het beoordelingskader dat de lokale bestuurder of andere vergunningverlener daarvoor hanteert. Dat is de filosofie die achter deze omzendbrief zit.”

11.2. Wat het tweede middel betreft, voert de verwerende partij in haar memorie van antwoord aan dat de verzoekende partij allerlei zinnen en woorden toevoegt aan de omzendbrief, die er niet in te lezen staan. Volgens de verwerende partij wijzigt de omzendbrief niets aan de vergunningsprocedure. Er staan geen sancties vermeld in de omzendbrief, noch voor het opmaken van een behoefte- en voorzieningsstudie, noch voor het organiseren van een projectvergadering vóór het indienen van een aanvraag. Deze omzendbrief is gericht aan administratieve overheden, bevat louter richtsnoeren nopens de interpretatie en toepassing van de bestaande wetten en verordeningen en heeft geen enkel bindend karakter.

11.3. Wat het eerste middel betreft, benadrukt de verwerende partij in haar memorie van antwoord dat de bestreden omzendbrief geenszins nieuwe rechtsregels vaststelt of bestaande rechtsregels wijzigt.

12. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat de bestreden omzendbrief geen bepalingen bevat die de vergunningsaanvrager binden. Evenmin kan de minister de naleving ervan afdwingen ten aanzien van de vergunningverlenende besturen.

### *Beoordeling*

13. Het in hoofdstuk 1 “Inleidende bepalingen” opgenomen artikel 8 van het omgevingsvergunningsdecreet luidt:

“De initiatiefnemer kan ter voorbereiding van een vergunningsaanvraag, als een realistische projectstudie voorhanden is, de bevoegde overheid [...] verzoeken een projectvergadering te organiseren met de adviesinstanties [...].

De projectvergadering beoogt de procedurele afstemming tussen de betrokken overheden en de bespreking van de eventueel nodig of nuttig geachte projectbijsturingen.

[...]

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen inzake de projectvergadering en kan hierbij het toepassingsgebied beperken.”

Uit de hiervoor geciteerde decretale bepaling blijkt dat een initiatiefnemer “ter voorbereiding van een vergunningsaanvraag” de mogelijkheid heeft te verzoeken dat er een projectvergadering georganiseerd wordt, zonder dat de organisatie van een projectvergadering een verplicht te doorlopen fase voor vergunningsaanvragen is.

14. Uit de bestreden omzendbrief volgt dat er voor de in punt 4.1, tweede alinea, bedoelde projecten in beginsel een behoefte- en voorzieningenstudie moet worden opgemaakt. Door te bepalen dat voor het beoordelen van deze behoefte- en voorzieningenstudie enkel een toets kan worden

aanvaard “die het voorwerp heeft uitgemaakt van een projectvergadering”, legt de bestreden omzendbrief de organisatie van een projectvergadering als een verplicht te doorlopen fase bij de behandeling van de vergunningsaanvragen voor de voormelde projecten op. Door de organisatie van een projectvergadering verplicht te stellen, wijkt de omzendbrief af van het omgevingsvergunningsdecreet.

15. Uit de bewoordingen van de bestreden omzendbrief blijkt de bedoeling van de verwerende partij om de provincies en gemeenten een nieuwe procedurele verplichting op te leggen, waarbij deze besturen zullen (kunnen) eisen dat de initiatiefnemers voor de meergenoemde projecten een behoefte- en voorzieningenstudie opmaken.

Verder moet worden vastgesteld dat de verwerende partij de naleving van de voornoemde verplichting kan afdwingen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de haar door artikel 52, eerste lid, van het omgevingsvergunningsdecreet toegekende bevoegdheid om te oordelen over beroepen tegen uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen van de deputatie in eerste administratieve aanleg.

Punt 4.1 van de bestreden omzendbrief is dan ook van aard de rechtstoestand van bepaalde personen te wijzigen, zodat de omzendbrief in zoverre een voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanvechtbare handeling is.

16. Uit het voorgaande volgt dat het in punt 4.1 van de bestreden omzendbrief gestelde een verordenend karakter heeft. Aangezien aan omzendbrieven met verordenend karakter dezelfde rechtmatigheidseisen moeten worden gesteld als aan alle verordenende besluiten, moeten die omzendbrieven krachtens artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden onderworpen, behalve in geval van hoogdringendheid waarvan de bijzondere redenen in de omzendbrief moeten worden opgegeven.

De bestreden omzendbrief werd niet aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen en uit niets blijkt dat hiertoe de dringende noodzakelijkheid werd ingeroepen. Zodoende werd het voornoemde artikel 3, § 1, geschonden.

17. De conclusie is dat de ontvankelijkheidsexceptie *ratione materiae* van de verwerende partij verworpen wordt en dat de middelen in de aangegeven mate gegrond zijn.

#### *VI. Omvang van de vernietiging*

18. Ondergeschikt verzoekt de verwerende partij om de vernietiging te beperken tot punt 4.1 van de bestreden omzendbrief.

De verzoekende partij verzet zich niet tegen deze partiële nietigverklaring.

De Raad van State ziet geen reden om niet in te gaan op het verzoek van de verwerende partij.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt punt 4.1 “Behoeft- en voorzieningenstudies” van de omzendbrief RO 2017/01 ‘Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden’ van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw.**

**De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.**

**2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.**

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien juni tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Frank Bontinck**

**Johan Lust**