RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 166.555 van 11 januari 2007
in de zaak A. 52.640/X-8853.

In zake : Charles SCHUBERT - CHEYNS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Jan Jacobsplein 5

tegen :

het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat P. TAELMAN,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Charles SCHUBERT - CHEYNS op 2 juli 1993 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 9 december 1992 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van een gedeelte van het gewestplan Veurne - Westkust te Oostduinkerke in natuurgebied R, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 mei 1993 minstens voor wat betreft het perceel van de verzoekende partij sectie B, nr. 532;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de aanvullende memorie van wederantwoord na inzage van het administratief dossier;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur D. MAREEN;

Gelet op de beschikking van 12 mei 1999 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 9 mei 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 juni 2006;

Gehoord het verslag van Staatsraad G. DEBERSAQUES;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat M. DENYS die verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat P. AERTS die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur D. MAREEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de verzoekende partij eigenares is van een perceel gelegen te Koksijde, Hugo Verriestlaan, kadastraal bekend sectie B, nr. 532; dat dit perceel volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 29 juli 1952 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg "Onze Lieve Vrouw Ter Duinen" van de gemeente Koksijde, is gelegen in "zone voor open bebouwing, met bijkomende wegen en stroken voor verplichte beplanting"; dat het gebied "O.L.V. Ter Duinen" volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 6 december 1976 vastgestelde gewestplan Veurne-Westkust wordt herbestemd tot woonuitbreidingsgebied; dat het gebied Groenendijk en Monobloc, waarvan het perceel van verzoekende partij deel uitmaakt, bij koninklijk besluit van 18 september 1981 als landschap is gerangschikt; dat voornoemd koninklijk besluit bij arrest nr. 34.063 van de Raad van State van 15 februari 1990 is vernietigd; dat bij besluit van de Vlaamse regering van 14 maart 1990 het gewestplan Veurne-Westkust voor het gebied Groenendijk te Koksijde (Oostduinkerke) voorlopig is vastgesteld; dat het gebied "O.L.V. Ter Duinen" in voormeld ontwerp-gewestplan als natuurgebied R wordt bestemd; dat bij het thans bestreden besluit van de Vlaamse regering van 9 december 1992 het gewestplan Veurne-Westkust voor het gebied Groenendijk te Koksijde (Oostduinkerke) definitief wordt vastgesteld; dat dit besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 mei 1993; dat het perceel van

de verzoekende partij volgens de bestemmingsvoorschriften van voormeld gewestplan is gelegen in natuurgebied;

Overwegende dat de verzoekende partij in een eerste middel de schending aanvoert van de artikelen 1, 2, 4, 5 en 43 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: stedenbouwwet),

> "Doordat in casu het gebied O.L.V. ter Duinen, waaronder het perceel van beroepster, sinds jaar en dag een woonfunctie had en dat daaraan niets veranderd is,
>
> En doordat de woonfunctie integendeel steeds bevestigd is geworden door het hoofdbestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening (zie het vernietigingsarrest nr. 34.063 van 15 februari 1990, p. 6, laatste alinea),
>
> En doordat alle kavels binnen het gebied O.L.V. ter Duinen als bouwkavel verkocht zijn en de eigenaars hun intentie te bouwen nooit hebben opgegeven, zodat de inherzieningstelling van het gewestplan Veurne-Westkust niet beantwoordt aan veranderende noden,
>
> Terwijl de planologische bestemming van een gebied slechts herzien kan worden op voorwaarde dat de bestemming in werkelijkheid achterhaald is,
>
> En terwijl een zogenaamde wending in het stedenbouwkundig beleid strikt dient te volgen uit een nieuw onderzoek van de ondertussen bij hypothese veranderde feitelijke gegevens van de zaak en dient te berusten op juiste gronden, op straffe van willekeur en miskenning van het gelijkheidsbeginsel en de continuïteit in het overheidsoptreden (...)";

Overwegende dat de artikelen 4, 5 en 43 van de stedenbouwwet geen uitstaans hebben met de in het middel aangevoerde onwettigheid; dat het middel, in zoverre het steunt op deze bepalingen, niet ontvankelijk is;

Overwegende dat artikel 2 van de stedenbouwwet de bindende en de verordenende kracht betreft van onder meer de gewestplannen en dat de verzoekende partij niet uiteenzet waarin de schending van deze bepaling bestaat; dat het middel ook in dit opzicht onontvankelijk is;

Overwegende dat, wat de schending van artikel 1 (tweede lid) van de stedenbouwwet betreft, de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd is om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen;

Overwegende dat de stelling van de verzoekende partij als zou een herziening van het gewestplan alleen kunnen worden doorgevoerd als de bestemming in werkelijkheid achterhaald is, geen steun vindt in de door haar ingeroepen wetsbepalingen; dat elke wijziging uiteraard dient geschraagd te zijn door deugdelijke motieven die beogen de doelstellingen bepaald in het op het ogenblik van het bestreden besluit toepasselijke artikel 1, tweede lid, van de stedenbouwwet te bewerkstelligen; dat de overheid dient uit te gaan van een volledig en degelijk inzicht van de bestaande toestand zodat zij met een voldoende kennis van zaken kan oordelen; dat plannen van aanleg echter toekomstgericht zijn en derhalve bestemmingen kunnen vaststellen die niet noodzakelijk overeenstemmen met de bestaande toestand;

Overwegende dat het bestreden besluit overweegt wat volgt:

> "(...) Het gebied wordt gekenmerkt door een typische fauna en flora en een morfologie eigen aan het duinlandschap zoals aangetoond in verschillende wetenschappelijke studies. (...)
> Het gebied is zoals blijkt uit wetenschappelijk onderzoek van dergelijk ecologisch belang dat een aanduiding als natuurreservaat ook planologisch ten volle verantwoord is. (...)
> Een aanduiding als woonuitbreidingsgebied van de gronden gelegen binnen het B.P.A. O.L Vrouw Ter Duinen, ook al zou er maximaal en optimaal gebruik worden gemaakt van de ordeningsmogelijkheden die geboden worden door een bijzonder plan van aanleg, zou de vernietiging van de natuurwaarde, het landschappelijk karakter en de geomorfologische kenmerken van het gebied tot gevolg hebben. (...)";

Overwegende dat naar recht en rede het behoud van dit gebied kan worden beschouwd als een motief dat in de doelstellingen bepaald in het toen geldende artikel 1 van de stedenbouwwet kan worden ingepast; dat de bevoegde overheid een afweging heeft gemaakt van het belang van de natuur en het belang van diegenen die in het betrokken gebied willen bouwen; dat de afweging van deze verschillende belangen behoort tot de bevoegdheid van de betrokken overheid om de opportuniteit van een planwijziging te beoordelen, en niet tot de bevoegdheid van de Raad van State; dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat de bevoegde overheid in het licht van het ingeroepen artikel 1 van de stedenbouwwet tot een conclusie is gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan; dat het eerste middel ongegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij in een tweede middel de schending aanvoert van het gezag van gewijsde van 's Raads arrest nr. 34.063 van

15 februari 1990, "doordat de bestreden beslissing op verkapte wijze een zelfde resultaat als de vernietigde rangschikking tracht te bewerkstelligen, terwijl elk administratief besluit het gezag van gewijsde van de vernietigingsarresten van de Raad van State (dient) te eerbiedigen";

Overwegende dat de Raad van State bij het arrest nr. 34.063 van 15 februari 1990 de rangschikking tot landschap heeft vernietigd op grond, eensdeels, dat een voorstel tot rangschikking moet worden betekend aan wie het behoort, samen met het plan dat de grenzen van de rangschikking aangeeft, de mededeling dat de minister heeft beslist de procedure in te zetten, de opsomming van de eigendoms-beperkingen en de duur ervan, de kadastrale gegevens en het bericht dat bezwaren kunnen worden ingediend, terwijl zulk een betekening aan het College van burgermeester en schepenen van de gemeente Koksijde en aan de Bestendigde Deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen niet heeft plaatsgehad, en anderdeels, dat een koninklijk besluit tot rangschikking van een landschap, geen handelingen of werken kan verbieden, noch de verwezenlijking van plannen kan verhinderen die overeenstemmen met het gewestplan en met de geldende gemeentelijke plannen van aanleg;

Overwegende dat, waar de vernietiging van voornoemd rangschikkingsbesluit is gebaseerd op de schending van vormvereisten, zij uiteraard geen inhoudelijke kritiek inhoudt; dat waar de vernietiging ook gestoeld is op de overweging dat een rangschikkingsbesluit niets kan verhinderen dat overeenstemt met het gewestplan, alleen wordt overwogen dat slechts geldende plannen van aanleg uitwerking en voorrang hebben; dat voornoemd arrest geen overwegingen inhoudt over de vraag hoe het gebied zou moeten worden bestemd; dat het slechts overwegingen bevat over de juridische gelding van een koninklijk besluit dat rangschikt ten opzichte van een geldend gewestplan of een gemeentelijk plan van aanleg;

Overwegende dat voormeld arrest niet tot gevolg heeft dat het gewestplan niet meer kan worden herzien; dat bij de herziening van het gewestplan rekening dient te worden gehouden met de overwegingen van dit arrest en dat de aangebrachte wijzigingen wel moeten beantwoorden aan de doelstellingen van artikel 1 van de stedenbouwwet; dat de verzoekende partij niet aantoont dat het bestreden besluit het gezag van gewijsde van het arrest nr. 34.063 van de Raad van State van 15 februari 1990 schendt; dat het tweede middel ongegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij in een derde middel de schending aanvoert van de artikelen 43, 4 en 12 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, "doordat de bestaande en juridische toestand niet werden aangegeven in het ontwerp-gewestplan van 14 maart 1990, daar geen enkele vermelding terug te vinden is van de verkavelingsvergunning van 1935 en nergens de bestemming volgens het B.P.A. van 29 juli 1952 is aangegeven, terwijl voornoemde wetsartikelen vereisen dat de volledige bestaande juridische en feitelijke toestand zou worden aangegeven ten einde de overheden volledig in te lichten";

Overwegende dat de artikelen 4 en 43 van de stedenbouwwet geen uitstaans hebben met de in het middel aangevoerde onwettigheid; dat het middel, in zoverre het steunt op deze bepalingen, niet ontvankelijk is;

Overwegende dat artikel 12, eerste lid, 1°, van de stedenbouwwet bepaalde dat het gewestplan "de aanduiding van de bestaande toestand" bevat;

Overwegende dat het gewestplan aldus de aanduiding moet bevatten van de bestemming die het gebied bestreken door het ontwerpgewestplan reeds in feite en in rechte heeft gekregen; dat de verplichting de gegevens omtrent wat bestaat kenbaar te maken, de belanghebbende particulieren, alsook de te raadplegen overheden en zij die uiteindelijk moeten beslissen over de in het definitief gewestplan vast te leggen bestemmingen en voorschriften, in staat moet stellen een correct inzicht te krijgen en een juist oordeel te vormen; dat de bestaande toestand bestaat uit de bestaande juridische toestand en de bestaande feitelijke toestand;

Overwegende dat een verkeerde of een onvolledige voorstelling van de bestaande toestand evenwel alleen leidt tot de onwettigheid van het plan van aanleg wanneer kan worden aangetoond dat dit het appreciatie- en beslissingsrecht van de overheid dermate heeft aangetast dat deze zich niet met kennis van zaken heeft kunnen uitspreken over de te geven bestemming; dat wanneer de verzoekende partij aanvoert dat artikel 12 van de stedenbouwwet geschonden is, zij moet aantonen dat de planologische overheid bij het bestreden besluit zou zijn misleid door geen rekening te houden met het verkavelingsakkoord van 1935 en het bijzonder plan van aanleg "O.L.V. ter Duinen" van 29 juli 1952;

Overwegende dat het verkavelingsakkoord van 1935 niet als een element van de bestaande toestand op de daartoe bestemde kaarten diende te worden vermeld aangezien de verkaveling nooit werd gerealiseerd en ze sinds de goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg O.L.V. Ter Duinen van 29 juli 1952 ook niet meer kon worden gerealiseerd;

Overwegende dat de niet-vermelding van de bestemming volgens het bijzonder plan van aanleg O.L.V. Ter Duinen van 29 juli 1952 geen enkele weerslag heeft gehad op de besluitvorming; dat er geen tegenstrijdigheid bestaat tussen de voorschriften van dat BPA (zone bestemd voor open bebouwing) en het planvoorschrift "woonuitbreidingsgebied" van het later vastgestelde gewestplan; dat bovendien het BPA uitvoerig ter sprake is gekomen in de ingediende bezwaarschriften, in het door de gemeenteraad van Koksijde uitgebrachte advies en in het advies van de regionale commissie; dat er van misleiding geen sprake kan zijn; dat de verzoekende partij zulks ook niet aantoont; dat het derde middel ongegrond is;

Overwegende dat de uitbreiding van het middel in de latere memories aanleiding geeft tot een in wezen nieuw middel; dat dit nieuwe middel niet van openbare orde is en reeds in het verzoekschrift tot nietigverklaring kon worden ingeroepen; dat het niet ontvankelijk is;

Overwegende dat de verzoekende partij in een vierde middel de schending aanvoert van de artikelen 4, 9 tot 13 en 43 van de stedenbouwwet; dat zij in het verzoekschrift uiteenzet wat volgt:

> "Doordat de Regionale Commissie van Advies uitdrukkelijk voorstelt de terreinen van het vroeger gebied "O.L.V. ter Duinen" in te tekenen als woonuitbreidingsgebied, rekening houdend o.a. met de versnipperde eigendomsstructuur en de nood aan sociale bouwgronden in de gemeente Koksijde,
>
> En doordat de bestreden beslissing voormeld advies van de Commissie koudweg negeert,
>
> Terwijl uit de artikelen 43, 4 en 9 tot 13 volgt dat de Koning, bij de vaststelling van het gewestplan, de resultaten van het openbaar onderzoek moet volgen, en dus ook het advies van de Regionale Commissie, en slechts van dit advies mag afwijken mits motivering;"

Overwegende dat enkel artikel 13 van de stedenbouwwet, gelezen in samenhang met artikel 9, zevende lid, ervan, betrekking heeft op de door de

verzoekende partij in het middel uiteengezette grief; dat het middel, in zoverre het de schending aanvoert van andere bepalingen, onontvankelijk is;

Overwegende dat luidens het toen geldende artikel 13 van de stedenbouwwet alle bepalingen van de artikelen 9 en 10, behalve de bepaling betreffende het advies van de Ministerraad, toepasselijk zijn op het gewestplan; dat artikel 9, laatste lid, van dezelfde wet bepaalde dat wanneer de Koning afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van advies, deze beslissing met redenen omkleed moet zijn; dat aldus in het koninklijk besluit (thans : het besluit van de Vlaamse regering) zelf, of in een bijlage ervan, de redenen van de afwijking gevonden moeten kunnen worden;

Overwegende dat het bestreden besluit overweegt:

"Overwegende dat van het advies van de Commissie van Advies voor de streek West-Vlaanderen op de hiernavolgende punten en om de ernaast vermelde redenen afgeweken wordt:

A.1) De in het noordelijk gebied voorziene recreatiegebieden laten slechts een beperkte uitbreiding van het bestaande gebouwenbestand toe gelet op het feit dat de afbakening van deze gebieden beperkt is geworden tot een omlijning van de bestaande gebouwen met bijhorende uitrusting zoals parkeerterreinen, sport- en speelterreinen, enz ... Een bijzonder voorschrift dat de uitbreiding van de gebouwen binnen de zone zou beperken is derhalve overbodig.

2) Het gebied wordt gekenmerkt door een typische fauna en flora en een morfologie eigen aan het duinlandschap zoals aangetoond in verschillende wetenschappelijke studies. Waterwinning in dit gebied kan de teloorgang van deze typische biotoop en het bijhorende landschap tot gevolg hebben. Waterwinning door captatie van oppervlaktewater of uittredend grondwater kan voor zover economisch rendabel gelet op de beperktheid en de seizoens-gebondenheid van het debiet van de waterloop, gebeuren buiten het betrokken gebied. Voor de bevoorrading in drinkwater van het kustgebied zijn bovendien andere maatregelen genomen waardoor een eventueel tekort tijdens de zomermaanden in de toekomst kan vermeden worden.

3) Het gebied is zoals blijkt uit wetenschappelijk onderzoek van dergelijk ecologisch belang dat een aanduiding als natuurreservaat ook planologisch tenvolle verantwoord is.

6) Bezwaren 9 en 11 worden verworpen omwille van hun ligging in een gebied met een hoge ecologische waarde.

B. 1) Een aanduiding als woonuitbreidingsgebied van de gronden gelegen binnen het B.P.A. O.L.Vrouw Ter Duinen, ook al zou er maximaal en optimaal gebruik worden gemaakt van de ordeningsmogelijkheden die geboden worden door een bijzonder plan van aanleg, zou de vernietiging van de natuurwaarde, het landschappelijk karakter en de geomorfologische kenmerken van het gebied tot gevolg hebben. Eventuele behoefte aan bijkomend woongebied buiten het huidig woongebied wordt bovendien niet aangetoond.

De niet-bebouwde percelen langs de omliggende wegen dienen van bebouwing gevrijwaard te blijven om zowel het visueel als fysisch contact met het gebied te behouden vanuit de buitenrand. De binnenliggende gronden zijn niet ontsloten door bestaande uitgeruste wegen.

2) Om de redenen vermeld onder B.1) dient ook B.2) verworpen te worden.
3) Om de redenen vermeld onder B.1) dient ook B.3) verworpen te worden";

Overwegende dat in de aangehaalde overwegingen duidelijk de redenen terug te vinden zijn waarom het advies van de Regionale Commissie van Advies niet wordt bijgevallen; dat de verzoekende partij in het verzoekschrift geen kritiek uit op deze formele motivering; dat aldus voldaan is aan de wettelijke voorwaarde opdat de bevoegde overheid vermag af te wijken van het voormelde advies; dat de argumenten die de verzoekende partij in haar laatste memorie aanvoert reeds in het verzoekschrift konden worden aangevoerd en derhalve niet ontvankelijk zijn; dat het vierde middel ongegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij in een vijfde middel de schending aanvoert van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het redelijkheids-, het zorgvuldigheids- en het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van het rechtmatig gewekt vertrouwen, "doordat de bestreden beslissing een bouwverbod oplegt voor een perceel dat sinds 1935 bestemd is als bouwgrond door opeenvolgend een verkaveling "avant la lettre", een B.P.A. en het gewestplan Veurne-Westkust van 6 december 1976, en doordat (de verzoekende partij door) voornoemde wettelijke bestemmingen en de jarenlange onderhandelingen met de bevoegde overheden over het juiste wegentracé, ... het gewettigd vertrouwen gekregen had dat (haar) grond bouwgrond was en zou blijven, terwijl een administratieve beslissing niet mag aangetast zijn door kennelijke onredelijkheid, of onvoorzichtigheid, noch in strijd mag zijn met anders gewekt vertrouwen";

Overwegende dat het middel, zoals het in het verzoekschrift wordt toegelicht, in wezen de schending aanvoert van het rechtszekerheidsbeginsel, dat inhoudt dat het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, dat de rechtzoekende moet kunnen uitmaken welke gevolgen een bepaalde handeling naar redelijkheid zal hebben en dat de overheid niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken van de beleidslijnen die zij bij de toepassing van de reglementering aanhoudt;

Overwegende dat op grond van het dossier en uit de hiervóór weergegeven feitenuitzetting redelijkerwijze kan worden afgeleid dat de bevoegde gewestelijke overheid sinds het begin van de jaren '80 een constante beleidslijn nopens de gewenste planologische bestemming van de betrokken percelen heeft aangehouden, met name het gebied een bouwvrije bestemming te geven omwille van

de natuurwaarden die het heeft; dat de omstandigheid dat andere overheden eventueel een andere beleidslijn aanhielden, hieraan geen afbreuk doet; dat van een plots gewijzigde houding in hoofde van het bevoegde bestuur derhalve geen sprake kan zijn; dat, wat de schending van de overige beginselen van bestuur betreft, dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partij nalaat uiteen te zetten in welk opzicht de schending van deze beginselen aanleiding zou geven tot een andere onwettigheid dan die welke hiervóór besproken is; dat het vijfde middel ongegrond is;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op elf januari 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	G. DEBERSAQUES,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. TRUYENS. **P. LEMMENS.**