

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 178.807 van 22 januari 2008
in de zaak A. 110.469/X-10.562.**

In zake : de b.v.b.a. DOUVE,
die woonplaats kiest bij
advocaat C. GYSEN,
kantoor houdende te 2800 MECHELEN,
Antwerpsesteenweg 18

tegen :

1. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat Y. FRANCOIS,
kantoor houdende te 8790 WAREGEM,
Eertbruggestraat 10,
2. TOERISME VLAANDEREN, thans het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid
TOERISME VLAANDEREN,
dat woonplaats kiest bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Keizerslaan 3.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de b.v.b.a. DOUVE op 24 september 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

“De beslissing van de Vlaamse Regering dd. 29 juni 2001 waarbij het ontwerp-RUP ‘Douve’ niet voorlopig vastgesteld wordt waardoor de procedure tot opmaak en vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt stopgezet voor een planologische bestemmingswijziging.

Eerste bestreden beslissing.

De beslissing van de Openbare Instelling Toerisme Vlaanderen dd. 28 augustus 2001, door verzoekende partij ten vroegste ontvangen op 29 augustus 2001, waarbij wordt beslist dat niet aan de overgangsmaatregelen van het Besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 2000 wordt voldaan waardoor de exploitatie en het gebruik van het terrein uiterlijk op 6 maand na de datum van het schrijven van 28 augustus 2001 moet worden stopgezet.

Tweede bestreden beslissing”;

Gelet op het arrest nr. 109.468 van 18 juli 2002 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 4 september 2002 ingediend door de verzoekende partij;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 4 mei 2005 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 laatste memorie met verzoek tot voortzetting van de verzoekende partij en de laatste memorie van de tweede verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 3 april 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 4 mei 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. RYCKALTS die loco advocaat C. GYSEN verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat Y. FRANCOIS, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van advocaat T. EYSKENS die loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

1. Feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat:

1.1. De verzoekende partij is eigenares van het kampeerterrein ‘Douve’ gelegen aan de Bellestraat te Westouter, kadastraal bekend sectie C, nrs. 552/s, 554/t2, 554/d3, 554/f3 en 554/g3.

Dat terrein is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979 vastgestelde gewestplan Ieper-Poperinge deels in recreatiegebied en deels in natuurgebied gelegen.

De percelen zijn niet gelegen binnen de omschrijving van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

1.2. Artikel 25 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 februari 1995 betreffende de exploitatie van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven, bepaalt wat volgt:

“Art. 25. § 1. De exploitanten van de terreinen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit besluit over een vergunning beschikken, afgegeven overeenkomstig de wet van 30 april 1970 op het kamperen, dienen na de inwerkingtreding van dit besluit een vergunning aan te vragen.

De terreinen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit besluit geen vergunning hebben, afgegeven overeenkomstig de wet van 30 april 1970 op het kamperen, moeten minstens een principiële vergunning hebben aangevraagd op 31 december 1997. Deze aanvraag moet een plan bevatten met een fa(s)ering in de tijd waaruit opgemaakt kan worden dat het terrein binnen twee jaar na het indienen van deze vergunningsaanvraag over een vergunning kan beschikken overeenkomstig dit besluit.

Alle terreinen dienen uiterlijk op 31 december 1999 over een vergunning te beschikken.

§ 2. Onverminderd de voorwaarden die voor de aanleg en de exploitatie van terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven krachtens andere regelgeving worden opgelegd, wordt de datum, vermeld in § 1, derde lid, bepaald op 30 juni 2003 voor de exploitanten van terreinen die op 31 december 1999 in de onmogelijkheid verkeerden om, met betrekking tot het terrein of een gedeelte ervan, te beschikken over het attest, bedoeld in artikel 5, 10/, voor zover achtereenvolgens voldaan is aan de volgende voorwaarden :

1/ uiterlijk op 28 februari 2001 is met het oog op een planologische bestemmingswijziging van het terrein in kwestie door de provincieraad een gemotiveerd verzoek en een voorstel ingediend bij de Vlaamse regering tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan met toepassing van artikel 188bis

van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, ingevoegd bij decreet van 26 april 2000.

Van deze beslissing moet Toerisme Vlaanderen uiterlijk binnen veertien dagen, na de datum van beslissing, bij aangetekend schrijven, in kennis gesteld worden;

2/ uiterlijk op 1 juli 2001 heeft het college van burgemeester en schepenen, van de gemeente waar een terrein gelegen is dat opgenomen is in het voorstel van de provincie, bedoeld onder 1/, een ontwerp van begeleidingsplan voor de afbouw van de eventuele permanente bewoning op dat terrein bij de Vlaamse regering ingediend;

3/ uiterlijk 4 maanden nadat de uitbater van het terrein door Toerisme Vlaanderen in kennis gesteld werd van de beslissing, bedoeld onder 1/, heeft de uitbater, bij aangetekend schrijven, een beschrijvend verslag en een plan in viervoud bij Toerisme Vlaanderen ingediend waaruit het volgende blijkt :

a) het terrein voldoet aan de brandveiligheidsnormen, de exploitatievoorwaarden en de classificatienormen van tenminste de laagste categorie, waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is om deze uit te voeren. Aan deze vereiste dient blijvend voldaan te worden tot de datum van het bekomen van de vergunning;

b) de lijst en de beschrijving van de werken waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist zal zijn;

c) het terrein zal, na het bekomen van de vereiste stedenbouwkundige vergunningen, volledig kunnen beantwoorden aan alle brandveiligheidsnormen, alle exploitatievoorwaarden en alle classificatienormen van tenminste de laagste categorie.

Uiterlijk twee maanden na ontvangst door Toerisme Vlaanderen van het beschrijvend verslag en het plan, vermeld in het vorige lid, voeren Toerisme Vlaanderen en de bevoegde gezondheidsambtenaar een inspectie uit op het terrein. Binnen dezelfde termijn voert de territoriaal bevoegde brandweerdienst, op verzoek van Toerisme Vlaanderen, een inspectie uit op de brandveiligheidsnormen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is. Ingeval de territoriaal bevoegde brandweerdienst geen inspectie binnen de gestelde termijn uitvoert, voert, op verzoek van de Vlaamse minister bevoegd voor toerisme, een afvaardiging, bestaande uit minstens 2 leden, van de technische commissie brandveiligheid, bedoeld in artikel 5, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 8 maart 1995 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven moeten voldoen, binnen 2 maanden na ontvangst van het verzoek, een inspectie uit op de brandveiligheidsnormen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is;

4/ uiterlijk op 1 juli 2001 is het ontwerp van het ruimtelijk uitvoeringsplan, bedoeld onder 1/, voorlopig vastgesteld door de bevoegde overheid;

5/ uiterlijk 13 maanden na de voorlopige vaststelling van het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan, is het ruimtelijke uitvoeringsplan definitief vastgesteld;

6/ uiterlijk 30 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het vaststellingsbesluit met betrekking tot het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan, dat de exploitatie en het gebruik van een terrein voor openluchtrecreatieve verblijven toelaat, heeft de uitbater de stedenbouwkundige vergunningen aangevraagd voor de vergunningsplichtige werken die opgenomen zijn in het beschrijvend verslag, vermeld in 3/;

7/ uiterlijk 4 maanden na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, bedoeld in 6/, heeft de uitbater een vergunningsaanvraag ingediend bij Toerisme Vlaanderen;

§ 3. Er is niet langer voldaan aan de voorwaarden vermeld in § 2:

1/ van zodra de aldaar gestelde termijnen verstreken zijn zonder dat er gevolg aan werd gegeven;

2/ wanneer Toerisme Vlaanderen, binnen 2 maanden na de kennisgeving, bedoeld in § 2, 1/, tweede lid, aan de uitbater kennis heeft gegeven van het feit dat de Vlaamse minister, bevoegd voor ruimtelijke ordening of zijn gemachtigde, oordeelt dat het gemotiveerd verzoek en het voorstel van de provincieraad niet voldoen aan de bepalingen van artikel 188bis van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening;

3/ wanneer Toerisme Vlaanderen aan de uitbater kennis heeft gegeven van de beslissing van de bevoegde overheid tot stopzetting van de procedure tot opmaak en vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan, bedoeld in § 2;

4/ wanneer Toerisme Vlaanderen aan de uitbater kennis heeft gegeven van het feit dat bij de inspecties, vermeld in § 2, 3/, tweede lid, vastgesteld werd dat het terrein niet voldoet aan de normen of voorwaarden bedoeld in § 2, 3/, a.

In die gevallen dient uiterlijk 6 maanden nadien, de exploitatie en het gebruik van het terrein of het gedeelte ervan dat oorspronkelijk in aanmerking kwam voor de toepassing van § 2, stop gezet te worden.

§ 4. De bepalingen van § 2 zijn niet van toepassing op de terreinen of de gedeelten van terreinen die gelegen zijn :

1/ in de beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangeduid krachtens de decreten van 14 juli 1993, 21 december 1994 en 29 november 1995 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen;

2/ in een reservatiestrook overeenkomstig de gewestplanbestemming, aangeduid met betrekking tot een overeenkomstig de bepalingen van het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen geselecteerde hoofdweg, primaire weg, hoofdwaterweg, hoofdspoorweg of hoofdtransportleiding”.

Aangezien de verzoekende partij voor haar kampeerterrein Douve niet bleek te beschikken over een attest, bedoeld in artikel 5, 10/ van voornoemd besluit, met name “een attest waaruit blijkt dat het terrein gelegen is in een gebied waarvan de planologische bestemming, de exploitatie en het gebruik van een terrein voor openluchtrecreatieve verblijven toelaat”, werd de procedure die is vermeld in artikel 25, § 2 van het voornoemd besluit, gevolgd.

1.3. Bij een op 29 maart 2001 ter post verzonden aangetekende brief stelt de tweede verwerende partij de verzoekende partij in kennis van hetgeen volgt:

- “Betreft: - Kampeerterrein ‘Douve’
- Toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 2000 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 23 februari 1995 betreffende de exploitatie van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven (zie kopie exploitatiebesluit in bijlage).
- Kennisgeving beslissing provincieraad.

Geachte Heer,

Met schrijven van 26 juli 2000 heb ik u ingelicht over de procedure van de overgangsregeling in het kader van de problematiek van de (deels) zonevreemde terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven. Deze procedure

is opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni voornoemd en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 22 augustus 2000.

Deze overgangsregel legt voor de openluchtrecreatieve verblijven gelegen op (deels) zonevrije terreinen wettelijk vast dat achtereenvolgens voldaan moet worden aan een aantal voorwaarden wil men verder kunnen uitbaten. Indien dit het geval is, wordt de datum tegen de welke een vergunning diende bekomen te zijn, verschoven naar 30 juni 2003 voor die exploitanten die op 31 december 1999 in de onmogelijkheid verkeerden om, met betrekking tot dat terrein of gedeelte ervan te beschikken over het attest bedoeld in artikel 5, 10/, van het exploitatiebesluit van 23/2/1995.

De eerste van deze voorwaarden is dat uw terrein diende opgenomen te worden in een gemotiveerd verzoek en voorstel tot planologische bestemmingswijziging dat door de provincieraad, in toepassing van artikel 188 bis van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, uiterlijk tegen 28 februari 2001 moest zijn ingediend bij de Vlaamse regering.

Op 21 februari 2001 werd Toerisme Vlaanderen per aangetekende brief in kennis gesteld van de beslissing van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen. Uit deze beslissing blijkt dat voor uw terrein op uiterlijk 28 februari 2001 effectief een gemotiveerd verzoek en voorstel tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) bij de Vlaamse regering werd ingediend. Momenteel kunt u dus verder uitbaten. De volgende deadline is uiterlijk 1 juli a.s. In de huidige situatie schrijft art.25, §2, 3/ voor dat de uitbater, nadat hij door Toerisme Vlaanderen in kennis is gesteld van voormelde beslissing van de provincieraad, binnen de 4 maand een beschrijvend verslag en een plan in viervoud bij Toerisme Vlaanderen moet indienen m.b.t. diverse aspecten die noodzakelijk zijn voor het verder exploiteren en voor het bekomen van de vergunning.

Vóór de voorlopige vaststelling van het ontwerp-RUP (uiterlijk op 1 juli 2001) worden echter nog plenaire vergaderingen belegd en adviezen van verschillende instanties ingewonnen. Op basis van deze plenaire vergaderingen en adviezen kan de bevoegde overheid de procedure tot opmaak en vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan stopzetten. De kans bestaat daardoor dat een terrein bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp-RUP niet meer zal worden weerhouden om verder van de overgangsregeling te kunnen genieten. In dat geval vervalt dan de overgangsregeling en dient, in toepassing van art.25, §3, 2e lid, van voornoemd exploitatiebesluit, uiterlijk 6 maand nadat Toerisme Vlaanderen de uitbater hiervan in kennis heeft gesteld, de exploitatie en het gebruik van het terrein of het gedeelte ervan dat oorspronkelijk in aanmerking kwam voor de toepassing van de overgangsregeling, stop gezet te worden.

Om die reden zullen mijn diensten u pas officieel in kennis stellen van de beslissing van de provincieraad na de voorlopige vaststelling van het ontwerp-RUP. Dit betekent dat u de bepalingen van art.25, §2, 3/, momenteel nog niet hoeft na te komen. We laten het aan uw oordeel over of u toch al een aanvang wenst te nemen met het uitvoeren van die bepalingen.

Een kopie van deze brief zal naar de Bestendige Deputatie van uw provincie en het College van Burgemeester en Schepenen van uw gemeente worden verstuurd”.

- 1.4. De Vlaamse regering beslist bij besluit van 29 juni 2001 om de procedure voor de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan “Douve-Heuvelland” voor het gedeelte van het kampeerterrein dat is gelegen in natuurgebied, stop te zetten. Dat besluit luidt als volgt:

“Gelet op het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openlucht recreatieve verblijven, gewijzigd bij Decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995 en gewijzigd bij decreet van 13 april 1999 tot wijziging van het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openlucht recreatieve verblijven;

Gelet op het decreet van 17 december 1997 houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende de definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen;

Gelet op het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, inzonderheid artikel 41-43, gewijzigd bij decreet van 26 april 2000; en artikel 188bis, ingevoerd bij decreet van 26 april 2000;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2000 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 1995 betreffende de exploitatievoorwaarden van de terreinen voor openlucht recreatieve verblijven en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 1995 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan terreinen voor openlucht recreatieve verblijven moeten voldoen;

Gelet op de beslissing van de provincieraad van 15 februari 2001 houdende goedkeuring van voorstellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de te regulariseren zonevrije (delen van) van terreinen voor openlucht recreatieve verblijven in West-Vlaanderen conform artikel 188bis van het bovenvermeld Decreet van 18 mei 1999;

Gelet op de plenaire vergadering van 25 april 2001 over het voorontwerp gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Douve-Heuvelland’ en het verslag ervan;

Overwegende dat het terrein gelegen is op een sterke natuurlijke helling van de vallei van de Douvebeek;

Overwegende dat het gebied hoge potentiële natuur-en landschapswaarde en de potenties voor natuurontwikkeling heeft;

Overwegende dat dit gebied in het kader van de afbakening op Vlaams niveau van de gebieden van de natuurlijke structuur en de bosstructuur en de gebieden van agrarische structuur nader bekeken zal worden;

Overwegende dat meerdere bouwovertredingen vastgesteld zijn met het oog op het vergroten van de campinguitbating sedert de vaststelling van het gewestplan ‘Ieper-Poperinge’ van 14 augustus 1979, waarbij het betreffende gebied als natuurgebied werd bestemd”.

Dit is het eerste bestreden besluit.

- 1.5. Op 28 augustus 2001 deelt de tweede verwerende partij met een ter post verzonden aangetekende brief aan de verzoekende partij mee wat volgt:

“Met schrijven van 29 maart 2001 heb ik u ingelicht over de beslissing van de provincieraad van West-Vlaanderen waaruit bleek dat voor uw terrein een gemotiveerd verzoek en voorstel tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) bij de Vlaamse regering werd ingediend en dit binnen de gestelde termijn van 28 februari 2001.

Zoals bepaald wordt in art. 25, § 2, 4/ van voornoemd exploitatiebesluit was de volgende deadline 1 juli 2001. Uiterlijk op deze datum diende de bevoegde overheid het ontwerp-RUP voorlopig vast te stellen. Vóór de voorlopige

vaststelling van dit ontwerp-RUP werden plenaire vergaderingen belegd en adviezen van verschillende instanties ingewonnen. Op basis van deze plenaire vergaderingen en adviezen heeft de Vlaamse regering in haar besluit van 29 juni 2001 het ontwerp-RUP 'Douve' niet voorlopig vastgesteld waardoor de procedure tot opmaak en vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt stopgezet. Dit betekent dat uw terrein niet meer weerhouden wordt om verder van de overgangsregeling te kunnen genieten.

Hierdoor vervalt de overgangsregeling en dient, in toepassing van art.25, §3, 3^e lid, uiterlijk 6 maanden nadat Toerisme Vlaanderen de uitbater hiervan in kennis heeft gesteld, dus uiterlijk op 1 maart 2002, de exploitatie en het gebruik van het terrein of het gedeelte ervan dat oorspronkelijk in aanmerking kwam voor de toepassing van de overgangsregeling, stop gezet te worden. Deze overgangperiode van 6 maanden laat u toe de lopende huurcontracten tijdig op te zeggen en uw huurders te verwittigen dat het terrein zal sluiten. Wij verzoeken u dan ook vriendelijk om uw huurders hiervan op de hoogte te brengen.

Wij manen u aan vanaf heden de nodige schikkingen te nemen om daaraan te voldoen. Zonder verdere ingebrekestelling zullen de gemachtigde ambtenaren van mijn dienst, vanaf de datum van 1 maart 2002, overgaan tot het opstellen van een P.V. mocht blijken dat u een niet-vergund terrein uitbaat. Het P.V. zal dan worden overgemaakt aan het parket. In dit verband verwijzen we naar art. 8 van het decreet van 3 maart (1993) houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven :

‘Art. 8. Met een geldboete van vijfhonderd tot vijfduizend frank wordt gestraft hij die zonder vergunning een terrein voor openluchtrecreatieve verblijven exploiteert, laat exploiteren, gebruikt of laat gebruiken en hij die (wederrechtelijk) houder is van het in artikel 6 bedoelde herkenningsteken. De hoven en rechtbanken kunnen bovendien de overtreders van de bepalingen van dit decreet verbieden gedurende een periode van één tot twaalf maanden persoonlijk of door een tussenpersoon een terrein voor openluchtrecreatieve verblijven te exploiteren. Het verbod wordt van toepassing acht volle dagen na het betekenen van de veroordeling.’

Mocht uw exploitatie een zonegoed gelegen terreingedeelte bevatten, dat u alsnog zou willen uitbaten en waarvoor u nog over geen vergunning beschikt, dan gelieve u onverwijld de procedure aan te vatten en een volledige en ontvankelijke aanvraag in te dienen zodat u tegen uiterlijk 1 maart 2002 aanstaande over de vergunning beschikt voor exploitatie van het zonegoed gelegen terrein. In het tegenovergestelde geval zal dezelfde procedure worden toegepast van opstelling van P.V.

Een kopie van deze brief zal naar de Bestendige Deputatie en het College van Burgemeester en Schepenen worden verstuurd”.

Dit is de tweede bestreden “beslissing”;

2. Ontvankelijkheid

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift inzake het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring stelt wat volgt:

“(…)

B. Draagwijdte van het verzoek tot nietigverklaring. Uitbreiding van de vordering tot de andere hiermee onlosmakelijk verbonden beslissingen.

Formeel heeft de bestreden bestuurshandeling tot voorwerp wat in de beslissing te lezen valt. In casu heeft de beslissing als formeel voorwerp om het zonevreemde deel van het terrein van verzoekster niet te regulariseren.

Materieel heeft de bestreden beslissing tot voorwerp de hele reeks effecten welke ontstaan uit de initiële bestuurshandeling zelf (...). In de woorden van Uw Raad gaat het om:

‘de hele reeks rechtseffecten die men door middel van het formeel uitgedrukt voorwerp wil bereiken en die bestaan, indien men ze in het algemeen wil kenmerken, in het vestigen of bevestigen van rechtsverhoudingen waarin aan één of meer actieve rechtssubjecten bevoegdheden of rechten worden toegewezen en, uiteraard tegelijkertijd, correlatieve verplichtingen aan de corresponderende passieve rechtssubjecten worden opgelegd;’

‘Indien een administratieve beslissing normatief is dan worden de nagestreefde rechtseffecten die het materieel voorwerp van de beslissing zijn, gevestigd door aan een in norm abstract omschreven situatie, in algemene termen gekenmerkte bevoegdheden, rechten of plichten te verbinden voor de als categorie bepaalde - dus niet individueel geïdentificeerde - personen die in de rechtsverhouding zijn opgenomen. Gaat het om een rechtsconcretiserende beslissing dan wordt, steunend op een als rechtsgrond dienende norm, de toewijzing gedaan of bevestigd van bevoegdheden, rechten en plichten aan één of meer individueel bepaalde personen die in een concreet bepaalde rechtsverhouding zijn betrokken’ (...).

De vordering tot vernietiging dient dan ook omwille van de rechtszekerheid uitgebreid te worden tot de rechtsgevolgen die voortvloeien uit de eerste bestreden beslissing en tot de beslissing die, zoals in casu, dermate samenhangt met de in eerste instantie bestreden beslissing (...);

Overwegende dat de verzoekende partij wat betreft haar belang het volgende aanvoert:

“De ontvankelijkheid van dit verzoek kan niet worden betwist.

Verzoeker stelt beroep in, in eigen naam als exploitant die zich geconfronteerd ziet met een minstens gedeeltelijke sluiting van haar terrein.

Verzoekster geeft dan ook blijk van de vereiste hoedanigheid en het vereiste persoonlijk, rechtstreeks en actueel belang.

Anderzijds kan niet worden betwist dat er tegen de hier bestreden administratieve rechtshandelingen beroep voor de Raad van State openstaat nu er geen andere administratieve beroepsmogelijkheid tegen de aangevochten administratieve rechtshandelingen voorzien werd.

Tenslotte zijn de bestreden beslissingen wel degelijk definitief en onomkeerbaar bij gebreke aan vernietiging”;

2.2. Overwegende dat de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord volgende excepties opwerpt:

“a geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling :

Het tweede bestreden besluit is niets anders dan de uitvoering van art. 25 § 3, 3/ van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 1995 betreffende de exploitatie van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven.

Toerisme Vlaanderen beschikt geenszins over enige appreciatiebevoegdheid, zodat de brief van 28 augustus 2001 niet als een akte in de zin van art. 14 van de gecoördineerde wetten kan beschouwd worden.

(...)

c belang :

Verzoekende partij werpt op dat zij haar belang put uit het enkele feit dat haar camping gesloten wordt. Dit kan wel zo zijn voor de tweede bestreden beslissing, die weliswaar niets meer is dan de mededeling van de inhoud van een besluit van de Vlaamse Regering, doch is geenszins het geval voor de eerste bestreden beslissing. Welk belang verzoekende partij heeft om daarvan de nietigverklaring te vragen wordt niet verduidelijkt.

Uit art. 188bis DRO blijkt dat de Vlaamse Regering geenszins verplicht is om in casu een beslissing te nemen. Kwestieus artikel bepaalt enkel dat de Vlaamse Regering op voorstel van de Provincieraad een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan opmaken. Zij is daartoe echter geenszins verplicht. Het is slechts een mogelijkheid.

Wanneer in casu de Vlaamse Regering beslist om de procedure voor het opmaken van een RUP stop te zetten, dan houdt dit in se niet meer in dan een bevestiging dat zij geen RUP wil opmaken. Op zich heeft dit voor de burger geen gevolgen, laat staan een wijziging in zijn rechtstoestand. Het is niet meer dan de bevestiging van de overheid dat zij geen gebruik wil maken van de mogelijkheden in het DRO vervat. Geen enkele wettelijke bepaling verplicht de Vlaamse Regering om een beslissing te nemen. Ook een arrest van de Raad kan de Vlaamse Regering niet verplichten een (ander) besluit te nemen.

Aangezien verzoekende partij geen voordeel uit een nietigverklaring van het eerste bestreden besluit kan halen, is het verzoek onontvankelijk”;

2.3. Overwegende dat de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord identieke excepties opwerpt als de eerste verwerende partij;

2.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord daarop repliceert door te preciseren wat ze in het verzoekschrift heeft geschreven inzake haar belang en daar aan toe te voegen wat volgt:

“b) In ieder geval heeft de vernietiging van de bestreden beslissingen tot gevolg dat verzoekende partij terug zou worden geplaatst in het kader van de overgangsmaatregelen ex B.Vl.Reg. 8 juni 2000 en dat de desbetreffende overheden gehouden zijn een nieuwe beslissing te nemen rekening houdend met de motieven van het arrest van Uw Raad.

c) De verzoekende partij heeft ook een concurrentieel belang bij de vernietiging van de bestreden beslissingen, één en ander opzichtens de andere verblijfsinrichtingen.

Het voordeel dat de verzoekende partij kan halen uit de vernietiging van alle bestreden beslissingen bestaat er minstens, doch ondermeer in, dat het bestuur opnieuw zal moeten overwegen om de verzoekende partij al dan niet op te nemen in een RUP. De vernietiging werkt niet enkel voor de toekomst maar ook voor het verleden en wel tot de dag waarop de beslissing is genomen.

In de lijn van de recente rechtspraak van de Raad van State kan worden verwacht dat wanneer de vernietigde handeling er een is die door de overheid binnen een bepaalde termijn dient te worden vastgesteld, de overheid in geval

van vernietiging van de oorspronkelijke beslissing, over een nieuwe volle termijn beschikt om opnieuw een beslissing te nemen (...).

d) Hoewel artikel 188 bis DRO bepaalt dat eerste verwerende partij kan beslissen om het kwestieuze terrein op te nemen in een RUP en dus geenszins verplicht is zulks te doen, is de overheid uiteraard wel verplicht om haar afweging, waar zij trouwens zichzelf krachtens besluit van 8 juni 2000 toe verplicht heeft, op een zorgvuldige wijze en voor iedereen gelijk door te voeren.

Met andere woorden heeft de overheid een kader gecreëerd waarbinnen men kon voorzien in een oplossing voor (deels) zonevreemde openluchtrecreatieve terreinen. Verzoekende partij mag hopen dat de overheid dit gedaan heeft om bepaalde maatschappelijk relevante noodwendigheden. Dit wordt ook erkend in de memorie van tweede verwerende partij waar deze aangeeft dat :

‘Omwille van een aantal praktische bezwaren heeft de decreetgever het nodig geacht de Vlaamse Regering de mogelijkheid te verschaffen om bepaalde stedenbouwkundige probleemsituaties waaromtrent een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan zekerheid zou kunnen scheppen, sneller te onderzoeken om aldus op een kortere termijn rechtszekerheid aan de burger te verschaffen. Ook het probleem van de zgn. zonevreemde kampeerterreinen kan onder het toepassingsgebied van dit artikel 188bis vallen.’

Dit wordt versterkt door de aanhef van het besluit van 8 juni 2000 waar de Vlaamse Regering (eerste verweerder) zelf stelt dat:

‘dat daartoe moet voorzien worden in een overgangsregeling die de bevoegde overheden toelaat, bij toepassing van de reglementering op de ruimtelijke ordening, de nodige maatregelen te nemen om alsnog, waar mogelijk en op korte termijn tot een aanpassing van die planologische bestemmingen over te gaan, zodat deze terreinen verder hun toeristische functie zonder onderbreking zouden kunnen uitoefenen.’

Indien de overheid dan ook beslist om een dergelijk kader te creëren moet zij de dossiers die passen in dit kader uiteraard zorgvuldig beoordelen en afwegen quod non in casu.

Het gaat niet op om te betogen dat men een procedure tot RUP, die men zelf opgestart heeft en waarbij men dus van bij de start overtuigd was van de relevantie hiervan, zomaar zonder enige afdoende motivering en afweging kan afbreken en dat zulks vervolgens geen vernietigbare administratieve rechtshandeling zou zijn.

Immers moet nagegaan worden wat de grens is van deze discretionaire bevoegdheid in hoofde van de overheid. Rechtspraak van Uw Raad stelt dat discretionaire bevoegdheid steeds de redelijkheid - of het verbod van willekeur - als grens heeft (...).

Het discretionair karakter van een bevoegdheid kan op drie verschillende elementen slaan (...):

- Vooreerst de bevoegdheid om al dan niet te beslissen;
- Daarnaast de bevoegdheid om vrij de inhoud van een beslissing te bepalen;
- Tenslotte de bevoegdheid om vrij het tijdstip van de beslissing te kiezen.

In casu kan enkel sprake zijn van discretionaire bevoegdheid aangaande het vrij bepalen van de inhoud van haar beslissing.

Welnu, als het beginsel van behoorlijk bestuur van de redelijkheid de grens is van de discretionaire bevoegdheid om de inhoud en het tijdstip van een beslissing te bepalen, moet de redelijkheid logischerwijze ook de grens zijn van de discretionaire bevoegdheid om al dan niet te handelen.

(...)

Nu er geen andere administratieve beroepsmogelijkheid tegen de aangevochten administratieve rechtshandelingen werd voorzien, en nu uit het verweer van Toerisme Vlaanderen - die zich volstrekt gebonden voelt door de

beslissing tot stopzetting - de zwaarwichtigheid blijkt van de eerste bestreden beslissing, kan de verzoekende partij enkel bij Uw Raad een beroep tot nietigverklaring instellen”;

2.5. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie nog het volgende aanvoert:

“2. BETREFFENDE DE ONTVANKELIJKHEID

Verzoekende partij wenst vooreerst te verwijzen naar haar uiteenzetting omtrent de ontvankelijkheid van het beroep ter hoogte van het inleidend verzoekschrift en de Memorie van Wederantwoord, waarin zij volhardt en welke zij integraal herhaald wenst te zien.

Verzoekende partij wenst enkel in het kader van het auditorsverslag hiernavolgend te repliceren nu de Heer Auditeur van oordeel is dat het beroep dient te worden verworpen als niet-ontvankelijk voor wat betreft de bestreden beslissingen.

2.1 AANGAANDE DE EERSTE BESTREDEN BESLISSING (...)

De Heer Eerste Auditeur is de mening toegedaan dat de eerste bestreden beslissing geen vernietigbare handeling is.

Dienaangaande wordt de vergelijking gemaakt met rechtspraak van Uw Raad aangaande beslissingen tot opmaak van een Ruimtelijk uitvoeringsplan.

Deze vergelijkbaarheid meent de heer eerste auditeur te kunnen ondersteunen door te verwijzen naar rechtspraak van Uw Raad welke gewezen werd in het kader van schorsingsprocedures aangaande arresten Bruffaerts en bvba Douve waarin overwogen werd door Uw Raad dat de stopzetting van de procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan de rechtstoestand van het betreffende gebied niet wijzigt.

Deze argumentatie kan echter niet gevolgd worden.

Het komt namelijk verzoekster voor dat deze overweging enkel betrekking kan hebben op het moeilijk te herstellen ernstig nadeel zoals vereist door artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en zoals bovendien door de heer eerste auditeur zelf erkend wordt.

Geenszins werd door Uw Raad de ontvankelijkheid ratione materiae van de bestreden beslissing beoordeeld.

Bovendien raakt de vergelijking met rechtspraak van Uw Raad aangaande de procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan in casu kant noch wal.

(...)

De ontvankelijkheidsbeoordeling situeert zich dan ook op het eerste zicht ter hoogte van het belang van de verzoekende partijen.

In casu zijn de rechtsgevolgen nochtans onmiskenbaar.

De tweede bestreden beslissing spreekt voor zich.

Verzoeker dient zijn exploitatie te staken.

In casu dient dan ook de eerste bestreden beslissing, zoals de eerste auditeur terecht vaststelt, onlosmakelijk verbonden te worden aan de beweegredenen van de onderscheiden in het kader van artikel 188bis DRO bevoegde overheden om aan de planologische anomalie van verzoeker te verhelpen.

De noodzaak hiertoe werd ingegeven door de ter hoogte van de feiten weergegeven wijzigingen aan het decreet van 3 maart 1993 en haar uitvoeringsbesluiten.

De voornaamste beweegreden was daarbij onmiskenbaar het rechtszekerheidsbeginsel.

Het rechtszekerheidsbeginsel werd dan ook initieel gehonoreerd en erkend in het voorstel van de Provincie.

A fortiori geldt het grievende karakter van de bestreden beslissing nu dit afwijkt van de beslissing cq. het voorstel van de provincieraad.

Alhoewel artikel 188bis 1ste lid DRO onduidelijkheid laat aangaande het in casu een goedkeurings- of beslissingsbevoegdheid betreft in hoofde van het Vlaams Gewest, wenst verzoekster te verwijzen naar de procedures gekend bij Uw Raad onder nr. G/A 113.381/X-10.690 (...) en G/A 113.380/X-10.689 alwaar het Vlaams Gewest zelf doet uitschijnen dat de beleidsbevoegdheid bij de Provincie ligt en ergo zij slechts over een goedkeuringsbevoegdheid beschikt.

Eerste verwerende partij was dan ook verplicht te oordelen over het voorstel van de provincieraad dat wel degelijk onmiskenbaar rechten ressorteerde in hoofde van verzoeker: verzoeker voldeed aan de overgangsregeling voorzien in het besluit van de Vlaamse Regering dd. 8 juni 2000 en mocht verder exploiteren.

Bij tussenkomst van een annulatiearrest van Uw Raad zal verzoeker terug in deze rechtstoestand geplaatst worden.

De vordering van verzoekster is dan ook manifest ontvankelijk nu een vernietiging met zich mee kan brengen dat Uw Raad vaststelt dat het redelijkerwijze niet anders kon dan dat het Gewest het voorstel van de provincie volgde en het RUP implementeert.

2.2 AANGAANDE DE TWEEDE BESTREDEN BESLISSING (...)

Tevens is de heer auditeur van oordeel dat het beroep van verzoekende partij tegen de tweede impliciete weigeringsbeslissing onontvankelijk dient te worden verklaard omdat deze beslissing geen aanvechtbare handeling in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten uitmaakt. Dienaangaande wordt verwezen naar het auditoraatsverslag inzake de schorsingsprocedure alsmede naar het verweer van tweede verwerende partij;

Verzoekster wenst dienaangaande te verwijzen naar haar uiteenzetting omtrent de ontvankelijkheid van het beroep ter hoogte van het inleidend verzoekschrift en de Memorie van Wederantwoord, waarin zij volhardt en welke zij integraal herhaald wenst te zien.

Verzoekster is van oordeel dat de tweede bestreden beslissing, nu deze uitgaat van de overheid welke in het kader van de specifiek op haar van toepassing zijnde wetgeving zowel op het gebied van de vergunningsverlening als de handhaving bevoegd is een ruimere draagwijdte heeft dan louter een kennisgeving van de eerste bestreden beslissing”;

2.6. Overwegende dat de tweede verwerende partij in haar laatste memorie het volgende aanvoert:

“I.

TOERISME VLAANDEREN valt het standpunt van de Auditeur bij dat de tweede bestreden beslissing niet op een ontvankelijke wijze kan worden aangevochten.

Met de Auditeur moet inderdaad worden vastgesteld dat verzoekende partij in de procedure ten gronde heeft nagelaten om het door de Auditeur in de schorsingsprocedure ingenomen standpunt te ontkrachten (een standpunt dat Uw Raad louter om technische redenen - nl. de verwerping van het verzoek tot schorsing omwille van de afwezigheid van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel - niet heeft moeten behandelen).

Evenmin in haar laatste memorie ontkracht verzoekende partij het standpunt van het Auditoraat tijdens de schorsingsprocedure (daargelaten de vaststelling

dat een laatste memorie per hypothese niet op een nuttige wijze kan worden aangewend om argumenten te ontwikkelen die verzoekster reeds in haar verzoek tot voortzetting, minstens in haar memorie van wederantwoord, had kunnen aanvoeren, al is het maar omdat het tegengestelde aanvaarden de normale werking van het auditoraat - en zo ook van Uw Raad - verstoort).

Opzichtens de tweede bestreden beslissing moet het verzoekschrift duidelijk onontvankelijk worden verklaard.

II.

Opzichtens de eerste bestreden beslissing adviseert de auditeur eveneens de onontvankelijkheid.

De beslissing betreft een beslissing tot stopzetting van de opmaak van een RUP, en dit is een beslissing die de rechtstoestand van verzoekster niet wijzigt. Er valt inderdaad niet in te zien op welke wijze de voortzetting van de opmaak van een RUP, tot een andersluidende conclusie kan leiden.

Anderzijds wijst de Auditeur voor zoveel als nodig op het tijdelijk karakter van de overgangsbepaling van art. 188bis DRO. Vermits op 29 november 2001 het provinciaal structuurplan is goedgekeurd, is er geen decretale grondslag meer voor de bevoegdheid van de Vlaamse regering om in een Gewestelijk RUP een aangelegenheid te regelen die in een provinciaal RUP moet worden bepaald (...) Terecht besluit de Auditeur dan ook dat verzoekster geen belang meer heeft.

Daarbij komt dat verzoekende partij haar belang situeert tegen de achtergrond van het zonevreemd karakter van haar (inmiddels gesloten) kampeerterrein. Zij wenst haar kampeerterrein op een regelmatige wijze uit te baten, en zodoende moet het kampeerterrein volgens verzoekster zone-eigen worden gemaakt.

Vooreerst kan niet worden begrepen op welke wijze een beslissing inzake de opmaak van een gewestelijk RUP, iets wijzigt aan het zonevreemd karakter van het kampeerterrein. Wat de strekking van zo'n beslissing ook moge zijn, zij blijft zonder invloed op de geldende planologische normering.

Ten tweede kan de uitbating van het kampeerterrein per hypothese niet op een regelmatige wijze gebeuren, gelet op het zonevreemd karakter van het kampeerterrein, en ontbeert verzoekster dus het rechtens vereiste belang (...);

2.7.1. Overwegende dat de brief van 28 augustus 2001 van Toerisme Vlaanderen, die de tweede bestreden beslissing uitmaakt, niets meer is dan een uitvoeringsmaatregel van artikel 25, §3, eerste lid, 3/ van het voornoemde exploitatiebesluit van 23 februari 1995; dat de tweede verwerende partij daarmee in wezen enkel de verzoekende partij heeft ingelicht over de reglementaire en decretale gevolgen van het eerste bestreden besluit; dat er in hoofde van de tweede verwerende partij geen enkele appreciatiebevoegdheid bestaat ten aanzien van de gevolgen van dat eerste bestreden besluit; dat de tweede door de verzoekende partij aangevochten akte dan ook geen uitvoerbare administratieve rechtshandeling is in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat de door de verwerende partijen ten aanzien van die akte opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid ratione materiae dan ook gegrond zijn en de vordering wat betreft die akte dan ook niet ontvankelijk is;

2.7.2. Overwegende, met betrekking tot het eerste bestreden besluit, dat - desnoods ambtshalve - moet worden onderzocht of de verzoekende partij doet blijken van het rechtens vereiste actueel belang;

Overwegende dat de procedure tot opmaak van het betrokken gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan werd gestart op grond van artikel 188bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, luidend als volgt:

“In afwijking van de artikelen 41 en 44 en van de bepalingen van het richtinggevend en bindend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen die betrekking hebben op de taakverdeling tussen gewest, provincies en gemeenten, kan de Vlaamse regering, zolang er geen provinciaal ruimtelijk structuurplan is goedgekeurd voor de betrokken provincie, op gemotiveerd verzoek en op voorstel van de provincieraad een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opmaken voor een aangelegenheid die in een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan had moeten geregeld worden. De aanpak van de betrokken aangelegenheid moet een dringend karakter hebben. Het voorstel van de provincieraad moet volledig zijn uitgewerkt. Het moet kaderen in het provinciaal structuurplanningsproces en in voorkomend geval verantwoord worden op basis van de bepalingen van het voorontwerp of ontwerp van provinciaal ruimtelijk structuurplan. Het moet in overeenstemming zijn met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

Op het ogenblik van de goedkeuring van het eerste provinciaal ruimtelijk structuurplan voor de betrokken provincie verkrijgen de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die zijn opgemaakt met toepassing van het eerste lid, het statuut van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan. De betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor deze bepaling geldt worden opgesomd in het besluit tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk structuurplan en het besluit tot goedkeuring daarvan. Binnen 14 dagen na de beslissing tot goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk structuurplan stuurt de bestendige deputatie een afschrift van het goedkeuringsbesluit naar de gemeenten die overeenkomstig artikel 94 de bepalingen van het ruimtelijk uitvoeringsplan hebben opgenomen in hun plannenregister, met de vermelding dat de wijziging van het statuut van het plan in het register moet doorgevoerd worden. Het college van burgemeester en schepenen moet de aanpassing in het plannenregister binnen 14 dagen na ontvangst van het bericht doorvoeren”;

Overwegende dat de door voormeld artikel bedoelde maatregel een overgangsregeling is waarvan de toepassing vervalt van zodra het provinciaal ruimtelijk structuurplan is goedgekeurd voor de betrokken provincie;

Overwegende dat het gebied waarvoor initieel tot de opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Douve-Heuvelland” was beslist, is gelegen in de provincie West-Vlaanderen; dat de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening bij besluit van

6 maart 2002 het ruimtelijk structuurplan voor de provincie West-Vlaanderen, zoals definitief vastgesteld bij besluit van de provincieraad van West-Vlaanderen van 12 juni 2001 en gewijzigd bij besluit van de provincieraad van West-Vlaanderen van 29 november 2001, en gevoegd als bijlage bij dit ministerieel besluit, heeft goedgekeurd; dat dit besluit bij uittreksel werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 april 2002; dat de verzoekende partij dan ook niet meer doet blijken van het rechtens vereiste actueel belang bij de gevraagde vernietiging van het eerste bestreden besluit aangezien bedoelde overgangsregeling voor de provincie West-Vlaanderen niet meer van toepassing is; dat het beroep dus ook wat betreft het eerste bestreden besluit niet ontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 348,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tweeëntwintig januari 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.