

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 179.932 van 20 februari 2008
in de zaak A. 184.827/X-13.420.**

In zake :

1. Peter HERMANS,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. STORME,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Verenigingsstraat 28,
2. Adri WEYGERS,
die woonplaats kiest bij
advocaat I. ROGIERS,
kantoor houdende te 9270 KALKEN,
Kalkendorp 17A

tegen :

1. de gemeente RETIE,
2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat C. MARINOWER,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Consciencestraat 7.

DE VOORZITTER VAN DE Xe KAMER,

Gezien het enig verzoekschrift dat Peter HERMANS en Adri WEYGERS op 18 augustus 2007 ingediend hebben, en waarin zij de schorsing van de tenuitvoerlegging vorderen van het besluit van 17 april 2007 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, houdende goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg “Vossekot” van de gemeente Retie, en waarbij tevens bepaald wordt dat het algemeen nut de onteigening vordert van een aantal op een onteigeningsplan aangegeven onroerende goederen, en aan de gemeente machtiging tot onteigening wordt verleend;

Gezien het administratief dossier van de tweede verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 18 december 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 1 februari 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. ROGIERS, die loco advocaat M. STORME verschijnt voor de eerste verzoeker, en die eveneens verschijnt voor de tweede verzoeker, en van advocaat K. MELLEN, die loco advocaat C. MARINOWER verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Rechtspleging

De griffie van de Raad van State heeft de tweede verwerende partij bij aangetekend schrijven van 10 september 2007 uitgenodigd om het dossier en een nota in te dienen binnen de voorziene termijn van 15 dagen en deze brief werd ontvangen en getekend voor ontvangst op 11 september 2007. De nota die werd neergelegd ter griffie op 27 september 2007 is derhalve laattijdig en moet uit de debatten worden geweerd.

2. Feiten in de huidige stand van het geding

2.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar van ongeveer 1 hectare grond, gelegen Geenend/De Bleeken te Retie.

De eigendommen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Herentals-Mol gesitueerd in een strook woongebied met landelijk karakter aan de straatzijde, en in het agrarisch gebied voor het dieper gelegen gedeelte.

Ter plaatse is geen bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van kracht.

Het gedeelte van de grond aan de straatkant is gelegen binnen de omtrek van een verkaveling, die door het gemeentebestuur van Retie werd vergund op 18 september 1973.

2.2. De verzoekende partijen trokken aan de straat een woning op met een bouwvergunning die zij daarvoor van de gemeente verkregen op 3 september 1996.

Voor het overige richtten zij hun eigendom in als een ruime tuin, die overgaat in het achterliggende landbouwgebied middels de aanplant van houtwallen, inheemse bomen- en struikensoorten, een boomgaard, en ten slotte (het diepst gelegen) een schapenweide die omzoomd wordt door loofbomen.

2.3. Naar het centrum van Retie toe bevindt zich op een zekere afstand van de woning van de verzoekende partijen het sportcentrum “Vossekot”, dat volgens het gewestplan bestemd is als gebied voor dagrecreatie en waar nu tennisinfrastructuur, een atletiekveld, een dressuurpiste en een jeugdlokaal aanwezig zijn.

Het is de bedoeling van het gemeentebestuur om deze installaties gevoelig uit te breiden met ruimte voor o.a. voetbalvelden, volleybal, korfbal, een multifunctioneel plein en een nieuw dressuurparcours, dit alles tot achter de woonst van de verzoekende partijen.

2.4. De beleidsoptie om dit te doen werd door het gemeentebestuur van Retie vastgelegd in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, dat werd goedgekeurd door de deputatie van de provincie Antwerpen op 8 juni 2006, ondanks het bezwaar dat de verzoekende partijen dienaangaande indienden.

2.5. In vergadering van 12 december 2005 gaat de gemeenteraad van Retie over tot de voorlopige aanneming van een ontwerp van bijzonder plan van aanleg “Vossekot”.

De plannen bevatten een gevoelige uitbreiding van de reeds op het gewestplan ingekleurde zone voor dagrecreatie met een nieuwe zone voor recreatie, waar volgens de voorschriften sport- en speelvelden, een sporthal en aanverwante activiteiten als hoofdbestemming worden voorzien.

Deze nieuwe zone komt tot vlak achter de woonst van de verzoekende partijen, met er tussenin een zone voor groenbuffer.

Nog dieper en meer naar rechts bepalen de plannen een bestemming als “multifunctioneel landbouwgebied”, waar ook “landbouwaanverwante toeristisch-recreatieve activiteiten” zouden mogelijk worden, en o.m. “onverharde speel- en trapvelden en wandelpaden” als nevenbestemming worden voorzien.

Bij het ontwerp-BPA wordt een onteigeningsplan gevoegd, volgens hetwelk de verzoekende partijen ruim 86 are van hun eigendom zouden moeten afstaan.

Tot slot wordt op de eigendom van de verzoekende partijen en naast hun woning vanaf de straat een eventueel middels betonstraatstenen, klinkers, grind of dolomiet te verharden strook “zone voor toegangsweg” naar het gebied gepland, die gebruikt kan worden door “zachte weggebruikers en hulp- en/of onderhoudsdiensten”. Deze strook was reeds bij de aankoop belast met een servitude van overgang naar de achterliggende percelen.

2.6. Tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp van BPA dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in, waarin zij onder meer uiteenzetten dat de gemeente Retie de behoefte aan sportinfrastructuur overschat, benadrukken dat het gewestplan wordt geschonden, stellen dat de gemeente ten tijde van de openbare verkoop in gebreke is gebleven om informatie te verstrekken over de op stapel zijnde plannen, wijzen op de grote minwaarde voor hun eigendom, zich verzetten tegen het gebruik van de servitudestrook als toegangsweg naar het gebied, erop wijzen dat ter plaatse de beschermde rode bosmier gevaar loopt, en aanvoeren dat de plannen strijden met de van kracht zijnde structuurplannen.

In totaal worden tegen de plannen 12 bezwaarschriften ingediend.

2.7. In vergadering van 25 april 2006 verleent de GECORO van Retie een gunstig advies over het ontwerp-BPA.

Het bezwaarschrift van de verzoekende partijen wordt verworpen, waarbij o.a. wordt gesteld dat een gemeente beter geplaatst is dan een particulier om de behoefte aan sportinfrastructuur in kaart te brengen, dat het voorzien van een voldoende grote oppervlakte “getuigt van een doordacht langetermijnbeleid”, dat planschade en onteigening zullen resulteren in een “rechtvaardige vergoeding”, en dat de conformiteit met de structuurplannen “werd afgetoetst door de geëigende instanties tijdens de plenaire vergadering” en dat “hogere overheden (...) hierover een oordeel (zullen) vellen”.

Wel doet de GECORO de suggestie om de ter hoogte van de woonst van de verzoekende partijen voorziene groenbuffer te verbreden tot ongeveer 10 meter.

2.8. Op 3 juli 2006 gaat de gemeenteraad van Retie over tot de definitieve aanneming van het bijzonder plan van aanleg “Vossekot”.

De gemeenteraad sluit zich daarbij aan bij de bespreking van de bezwaren, zoals deze is gebeurd door de GECORO.

2.9. Op 31 augustus 2006 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen een gedeeltelijk gunstig advies over het BPA.

Het provinciebestuur formuleert opmerkingen aangaande het feit dat de plangrens van het BPA niet samenvalt met de begrenzing van het woongebied met landelijk karakter volgens het gewestplan, en suggereert om desbetreffend nog aanpassingen te doen.

2.10. Met een ministerieel besluit van 17 april 2007 wordt het bijzonder plan van aanleg “Vossekot” van de gemeente Retie goedgekeurd, met inbegrip van het bijbehorende onteigeningsplan.

Enkel wordt aan het plan de goedkeuring onthouden voor wat betreft het afgebakende “multifunctioneel landbouwgebied”, omdat de aldaar voorziene stedenbouwkundige voorschriften te ruime ontwikkelingen mogelijk maken en omdat volgens de minister “vragen (...) rijzen over de daadwerkelijke link met de landbouw”.

3. Ten gronde

3.1. 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;

3.2. Ernstig middel

3.2.1. De verzoekende partijen voeren in hun tweede middel onder meer het volgende aan :

“SCHENDING van:

- artikel 14 van het Decreet van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening (DRO);
(...)
- het Besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 tot vastlegging van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen;
- het Decreet van 17 december 1997 houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het voormeld besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997;
- het beginsel van behoorlijk bestuur, inzonderheid (...) het zorgvuldigheidsbeginsel;
- het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat elke overheid de plicht oplegt zijn beslissing formeel en materieel te motiveren;

Toelichting bij het tweede middel

Eerste onderdeel:

27. Zoals in de bestreden beslissing gemeld, is een afwijkend BPA enkel mogelijk op voorwaarde dat (artikel 14, voorlaatste lid, DRO):

- (1) de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijke structuurplan;
- (2) het BPA voorlopig aangenomen wordt vóór 1 november 2007;
- (3) een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV).

Aan deze laatste voorwaarde is niet voldaan.

28. In het Gemeenteraadsbesluit d.d. 3 juli 2006 wordt met geen woord gerept over de drie voorwaarden.

Wat de derde voorwaarde betreft, stelt het bestreden ministerieel besluit dat uit de toelichtingsmemorie blijkt dat ‘een ruimtelijke afweging gebeurde die strookt met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen’.

Nazicht van de memorie van toelichting leert echter dat er met geen woord wordt gerept over de ‘principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen’.

Artikel 14 DRO werd dan ook geschonden.

29. Ondergeschikt wijzen verzoekers op hetgeen in de door studie bureau Arcadis Gedas opgestelde memorie van toelichting onder 3.1.1. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt gesteld:

‘De gemeente Retie behoort tot het buitengebied van Vlaanderen. Bekeken op het niveau van Vlaanderen is het buitengebied dat gebied waarin de open, onbebouwde ruimte overweegt. Bijkomende ruimte voor wonen, gemeenschapsvoorzieningen, diensten, kleinhandel en lokale economie kan enkel verantwoord worden vanuit de lokale groei en moet aansluiten bij bestaande kernen.

De ontwikkelingsmogelijkheden voor toeristisch-recreatieve infrastructuur in het buitengebied worden bepaald door de aard en het type van de infrastructuur. Daarnaast is de positie ervan binnen en de impact ervan op de natuurlijke en agrarische structuur van belang. Teneinde de impact van een bepaalde infrastructuur ten opzichte van het buitengebied te kunnen inschatten, wordt er een onderscheid gemaakt tussen hoogdynamische en laagdynamische infrastructuur.

Onder hoogdynamische infrastructuur wordt die infrastructuur verstaan die omwille van haar intrinsieke aard, in haar onmiddellijke omgeving sterke veranderingen en dynamiek teweegbrengt in de wijze van functioneren van de bestaande ruimtelijke en sociaal-economische structuur en daardoor in belangrijke mate het bestaande ruimtegebruik wijzigt.

Onder laagdynamische infrastructuur wordt die infrastructuur verstaan die omwille van haar intrinsieke aard, in haar onmiddellijke omgeving eerder beperkte veranderingen teweegbrengt in de bestaande ruimtelijke en sociaal-economische structuur en in het bestaande ruimtegebruik.

Het is de bedoeling de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te garanderen, zonder het functioneren van de structuurbepalende functies van het buitengebied (landbouw, natuur, bos en wonen en werken) aan te tasten. Op deze wijze blijft het buitengebied gevrijwaard voor haar structuurbepalende functies en wordt de versnippering door bebouwing en toeristisch-recreatieve infrastructuren tegengegaan’.

Mocht verwerende partij inroepen dat dit ‘een ruimtelijke afweging is mede op basis van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen’ dan klopt dit niet.

In de geciteerde tekst wordt enkel gesteld dat Retie tot het buitengebied behoort en wordt het buitengebied gedefinieerd. Daarnaast wordt gesteld dat de ontwikkelingsmogelijkheden voor toeristisch-recreatieve infrastructuur in het buitengebied worden bepaald door de aard en het type van de infrastructuur en wordt het onderscheid toegelicht tussen hoogdynamische infrastructuur en laagdynamische infrastructuur. Tenslotte wordt gesteld dat het de bedoeling de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te garanderen.

Nader onderzoek leidt tot de conclusie dat de tekst niet meer is dan een samenraapsel van citaten uit het RSV. De definitie van buitengebied vindt men letterlijk op p. 281 van het RSV, de kwestie van de ontwikkelingsmogelijkheden voor toeristisch-recreatieve infrastructuur, het onderscheid tussen hoogdynamische infrastructuur en laagdynamische infrastructuur en het streven om de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te garanderen vindt men opnieuw letterlijk op p. 419-420 van het RSV.

Deze tekst is duidelijk gespeend van enige concrete ruimtelijke afweging.

Door het aanhalen van louter een aantal flarden van het RSV wordt artikel 14 DRO geschonden, alsook het decretaal bekrachtigde RSV zelf.

(...)

Tweede onderdeel:

30. In dit onderdeel wordt dieper ingegaan op ‘de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen’.

In het RSV, meer bepaald in het richtinggevende gedeelte, staat onder 4.8.1. ‘Algemene principes ten aanzien van toeristische en recreatieve infrastructuur’, het volgende vermeld:

‘Ten aanzien van de ontwikkeling van toeristische- en recreatieve voorzieningen worden op Vlaams niveau de volgende principes voorop gesteld:

- De bestaande toeristisch-recreatieve infrastructuur in de stedelijke gebieden en in het buitengebied moet in grotere mate en op een meer optimale wijze benut worden. De verbetering van de kwaliteit van de aangeboden producten staat voorop en het aanbod van bestaande infrastructuur moet beter op elkaar inspelen.
- Het is niet wenselijk om op een grootschalige wijze toeristische en recreatieve voorzieningen uit te breiden of nieuw in te planten in het buitengebied. In de stedelijke gebieden, de stedelijke netwerken en in die gebieden die in het provinciaal ruimtelijk structuurplan als

toeristisch-recreatief knooppunt of netwerk van primair belang werden aangeduid, kunnen er nieuwe en grootschalige toeristisch-recreatieve infrastructuur met bijkomend ruimtegebruik worden gelokaliseerd. Voorwaarden hiertoe zijn ondermeer de afstemming op het niveau van het betrokken stedelijk gebied, de draagkracht van de ruimte en het locatiebeleid.

- Gestreefd moet worden naar kwaliteitsvolle vormen van medegebruik door toeristisch-recreatieve activiteiten van infrastructuur die voor een andere functie zijn uitgebouwd of door andere activiteiten benut worden.

Op basis van deze principes kunnen de ontwikkelingsperspectieven voor toeristisch-recreatieve infrastructuur in de stedelijke gebieden en het buitengebied bepaald worden’.

In het richtinggevende gedeelte van het RSV staat verder onder 7.1.2. ‘Ontwikkelingsperspectieven voor toeristisch-recreatieve infrastructuur in het buitengebied’, het volgende vermeld:

‘Recreatief medegebruik

De mogelijkheden die het buitengebied biedt aan toerisme en recreatie, worden erkend. Uitgangspunt bij de ontwikkeling van toeristisch-recreatieve activiteiten in het buitengebied is het recreatief medegebruik met respect voor de draagkracht van het gebied.

Argumenten die het uitgangspunt van recreatief medegebruik ondersteunen zijn:

- de nood aan duurzame ontwikkeling van de productelementen voor de toeristisch-recreatieve functie
- de weinig geconcentreerde ruimtevraag
- de recreatieve meerwaarde voor het buitengebied
- de mogelijkheden voor spreiding in gebieden met de grootste draagkracht en recreatief belang
- de geringe private en openbare investeringskosten

Zo kunnen bijvoorbeeld waterlopen intensiever voor recreatie worden ingeschakeld en kan de recreatieve betekenis van de (gave) landschappen optimaal worden benut. Verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater en een goed beheer van de kwaliteit van het buitengebied is daarbij prioritair. Kwaliteit heeft hierbij zowel betrekking op ecologische, milieuhygiënische als op ruimtelijke aspecten (o.a. de stedenbouwkundige inrichting van toeristische kernen, renovatie en restauratie van cultuurhistorisch patrimonium, ...). Enkel op basis van een integrale ruimtelijke visie op een bepaald gebied van het buitengebied kan het recreatief medegebruik worden geregeld.

Bij tijdelijke of eenmalige toeristisch-recreatieve activiteiten is het van belang dat de activiteit het ruimtelijk functioneren van de structuurbepalende functies natuur, bos en landbouw niet aantast.

(..)

Ontwikkelingsperspectieven voor toeristisch-recreatieve infrastructuur in het buitengebied

Indien men de structuurbepalende functies van het buitengebied wil vrijwaren, kan de toeristisch-recreatieve infrastructuur er slechts op een specifieke manier aanwezig zijn. De aard en het type van de infrastructuur zelf zijn hierbij van belang. De ontwikkelingsmogelijkheden van de toeristisch-recreatieve infrastructuur zullen immers worden bepaald door de positie ervan binnen en de impact ervan op de natuurlijke en de agrarische structuur. Teneinde de impact van bepaalde toeristisch-recreatieve infrastructuren ten opzichte van het buitengebied te kunnen inschatten, wordt er op basis van de categorieën ‘toerisme en recreatie’ en de subcategorieën ‘verblijf’ en ‘dag’ (...) een onderscheid gemaakt tussen hoog-dynamische en laagdynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur. Dit onderscheid geeft de relatie aan die er bestaat tussen de toeristisch-recreatieve infrastructuur in

kwestie en de omliggende onderdelen van het buitengebied en spreekt zich in die zin uit over de belasting van deze laatste in functie van haar draagkracht (...).

Onder hoog-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur wordt die infrastructuur verstaan die omwille van haar intrinsieke aard, in haar onmiddellijke omgeving sterke veranderingen en dynamiek teweegbrengt in de wijze van functioneren van de bestaande ruimtelijke en sociaal-economisch structuur en daardoor in belangrijke mate het bestaande ruimtegebruik wijzigt (bijvoorbeeld door een sterk geconcentreerd voorzieningenpakket of één grote voorziening op één plaats, door de aanwezigheid van een grote groep mensen per oppervlakte-eenheid, ...).

Laag-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur daarentegen, betreft infrastructuur die omwille van haar intrinsieke aard, in haar onmiddellijke omgeving eerder beperkte veranderingen teweegbrengt in de bestaande ruimtelijke en sociaal-economische structuur en in het bestaande ruimtegebruik.

Wat betreft bestaande hoog-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur en de wildgroei van hinderlijke vormen van sport en recreatie (lawaaï) in het buitengebied, gelden strikte locatie- en uitbreidingsvoorwaarden én moet de bestaande infrastructuur gelegen zijn in een gebied wat in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen aangeduid wordt als toeristisch-recreatief knooppunt of netwerk van toeristisch-recreatief belang.

Nieuwe hoog-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur is slechts onder strikte voorwaarden mogelijk in het buitengebied. Nieuwe hoog-dynamische infrastructuur in het buitengebied kan ingeplant worden, binnen de specifieke randvoorwaarden gesteld door de structuurbepalende functies natuur, bos landbouw én wanneer de beoogde infrastructuur gelegen is in een gebied wat in provinciale en gemeentelijke structuurplannen aangeduid wordt als zone van primair toeristisch belang.

De lokalisatie van bijkomende hoog-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur kan onderzocht worden in de voor natuur, landbouw en bos belangrijke gebieden op voorwaarde dat:

- de reële behoefte aan de hoog-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur in een ruime omgeving (in het stedelijk netwerk, in het stedelijk gebied, ...) aangetoond wordt;
- de schaal van de hoog-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur aansluit bij de schaal van het landschap;
- de hoog-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur een ruimtelijke meerwaarde betekent voor de natuurfunctie, de landbouwfunctie en/of de bosfunctie;
- de hoog-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur de structuur en de functie van de structuurbepalende component niet aantast op gewestelijk niveau.

Het is de bedoeling de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te garanderen, zonder het functioneren van de structuurbepalende functies van het buitengebied, landbouw, natuur, bos, en wonen en werken aan te tasten. Op deze wijze blijft het buitengebied gevrijwaard voor haar structuurbepalende functies en wordt de versnippering door bebouwing en toeristisch-recreatieve infrastructuren tegengegaan. Een aantal verzorgende activiteiten, zoals bijvoorbeeld een kwaliteitsvol logiesaanbod, wordt hierbij het best geconcentreerd in de kernen van het buitengebied'.

Uit geen enkele stuk van (het) dossier blijkt of zelfs maar werd onderzocht of het sportcentrum Vossekot te aanzien is als hoog-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur dan wel, als laag-dynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur.

Daarnaast werd niet onderzocht of is voldaan aan de geciteerde strikte voorwaarden voor uitbreiding of nieuwe als hoog-dynamische

toeristisch-recreatieve infrastructuur dan wel laagdynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur.

Quid met het recreatief medegebruik?

Quid met de ruimtelijke draagkracht?

Deze kwesties betreffen nochtans ‘de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen’.

Er is dus helemaal geen ruimtelijke afweging gebeurd die strookt met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Artikel 14 DRO is dan ook geschonden, alsook het RSV zelf

Het onderdeel is gegrond”.

3.2.2.1. Het wordt niet betwist dat het bestreden bijzonder plan van aanleg werd opgemaakt, aangenomen en goedgekeurd overeenkomstig de in artikel 14, vijfde lid van het coördinatiedecreet ingeschreven mogelijkheid om met een BPA af te wijken van de gewestplanbestemming, onder de dubbele voorwaarde dat de betrokken gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, en dat bij de opmaak van het BPA een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

3.2.2.2. Deze decretale bepaling is als een afwijkingsregeling geconcipieerd, hetgeen impliceert dat de toepassing ervan uitzonderlijk dient te blijven, en dat zij beperkend en restrictief gehanteerd en geïnterpreteerd dient te worden. De toepassing van deze afwijkingsregel vergt dus op zich juridisch nadere motivering.

Hieruit vloeit voort dat duidelijk dient te blijken dat voldaan is aan de twee voorwaarden die decretaal bepaald zijn om een afwijkend sectoraal BPA te kunnen goedkeuren.

Uit de motivering ter aanneming en goedkeuring van een sectoraal bijzonder plan van aanleg dient dus met name te blijken dat een voldoende toetsing is gebeurd van de planopties aan zowel het bindend als het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Minstens dient die toetsing te blijken uit de stukken van het dossier.

3.2.2.3. In casu is in het bestreden goedkeuringsbesluit van het bijzonder plan van aanleg te lezen dat de minister van oordeel is dat “blijkt uit de toelichting bij het plan” dat een ruimtelijke afweging is gebeurd die strookt met de principes van het R.S.V., behoudens wat het voorziene multifunctioneel landbouwgebied betreft.

Van haar kant heeft de gemeente Retie prima facie noch in het besluit van de gemeenteraad tot voorlopige aanneming van het BPA, noch in het definitief aannemingsbesluit enige motivering verstrekt aangaande de conformiteit met de principes van het R.S.V.

Integendeel sluit de gemeenteraad zich in het besluit tot definitieve aanneming van het BPA uitdrukkelijk aan bij de bespreking van de bezwaren die in de schoot van de GECORO van Retie is gebeurd, terwijl de GECORO met betrekking tot de conformiteit van het bijzonder plan van aanleg met o.a. de “hogere plannen” precies het standpunt had ingenomen dat dit moet worden “afgetoetst door de geëigende instanties” en dat “hogere overheden (...) hierover een oordeel (zullen) vellen”.

3.2.2.4. Op bladzijde 6 van de memorie van toelichting bij het BPA, waarvan de minister in het bestreden besluit stelt dat daaruit zou blijken dat de door het decreet vereiste toetsing zou zijn doorgevoerd, is op een halve pagina een hoofdstukje ingelast over het R.S.V., waar in het algemeen en op een beschrijvende wijze meegedeeld wordt dat de gemeente Retie behoort tot het buitengebied, en een weergave en parafrasering wordt gegeven van de relevante beginselen uit het R.S.V. omtrent de ontwikkelingsmogelijkheden voor toeristisch-recreatieve infrastructuur in dit buitengebied.

Op de concrete planopties van het BPA “Vossekot” wordt hier prima facie niet ingegaan, laat staan dat er sprake blijkt te zijn van enige onderlinge afweging.

In de memorie wordt vervolgens ook een halve pagina gewijd aan de situering van het gebied binnen de context van het ruimtelijk structuurplan van de provincie Antwerpen, en wordt uitvoeriger ingegaan op de opties die in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn terug te vinden aangaande het betreffende gebied.

Vervolgens wordt in de memorie van toelichting aandacht besteed aan een beschrijving van de bestaande ruimtelijke structuur, wordt een raming gemaakt van de behoefte die volgens de gemeente bestaat aan bijkomende recreatieve infrastructuur, verwoordt de gemeente haar “visie” over de verdere ontwikkeling van het gebied, waarna afgesloten wordt met het opperen van een aantal concepten en van een “inrichtingsschets” voor het gebied.

In geen enkel van deze onderdelen van de memorie van toelichting wordt nog gewag gemaakt van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Het lijkt niet de taak te zijn van de Raad van State om in het raam van een wettigheidsbetwisting zelf op zoek te gaan naar mogelijke overwegingen of zinssneden in de memorie van toelichting, waar een afweging ten opzichte van de principes van het R.S.V. eventueel impliciet zou zijn gebeurd.

3.2.2.5. Dit klemmt des te meer nu de verzoekende partijen in het tweede onderdeel van het middel een aantal passages en principes uit het richtinggevende gedeelte van het R.S.V. aanhalen en citeren, die expliciet betrekking hebben op toeristische en recreatieve voorzieningen in het buitengebied, en waarvan lijkt vast te staan dat er geen sprake van is in het bestreden besluit, noch in de besluiten van de gemeenteraad, noch in de memorie van toelichting bij het BPA, noch in enig ander document in het administratief dossier.

Deze principes lijken onder meer in te houden dat het “niet wenselijk” is om op een grootschalige wijze toeristische en recreatieve voorzieningen uit te breiden of nieuw in te planten in het buitengebied, dat er vooral gezocht moet worden “naar kwaliteitsvolle vormen van medegebruik (...) van infrastructuur die voor een andere functie zijn uitgebouwd of door andere activiteiten benut worden”, en dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen hoogdynamische en laagdynamische recreatieve activiteiten waarvoor verschillende lokalisatievoorwaarden gelden.

Uitspraken over deze beginselen lijken noch in het bestreden besluit, noch in de andere stukken van het administratief dossier terug te vinden.

In de huidige stand van het geding is het middel dan ook in de besproken mate ernstig.

3.3. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

3.3.1. De verzoekende partijen omschrijven hun MTHEN als volgt :

“15. De onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit zal voor verzoekers moeilijk te herstellen ernstige nadelen veroorzaken.

De vernietiging van de bestreden beslissing alleen, zonder voorafgaande schorsing, kan in casu niet volstaan om aan verzoekers een genoegzaam herstel van het door de bestreden beslissing teweeggebrachte nadeel te waarborgen.

Een vernietigingsarrest alleen zal te laat komen. Op dat ogenblik zal de ernstige schade voor verzoekers zich reeds onherroepelijk gerealiseerd hebben en niet meer kunnen hersteld worden.

16. De schade en de nadelen vloeien voort uit de immense uitbreiding van het sportcentrum Vossekot, die de herbestemming van voornamelijk landbouwgronden naar zone voor recreatie inhoudt alsook een bijhorende onteigening. Waar volgens de bestaande toestand het sportcentrum Vossekot momenteel een oppervlakte van 5,2 ha inneemt (...), heeft het middels het

bestreden besluit geplande sportcentrum Vossekot een oppervlakte van 12,3 ha. Er is dus een uitbreiding van 7,1 ha.

Verzoekers verliezen de planmatige bescherming die hen door het Gewestplan werd geboden. Meer bepaald gaat het om de bestemming agrarisch gebied die verdwijnt. Agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Dergelijke gebieden zijn dus bestemd om te worden bewerkt dan wel om er dieren te laten grazen, met dien verstande dat er ook bedrijfsgebouwen en een bedrijfswoning van de landbouwer kan worden gebouwd. Los van deze laatste kanttekening is het duidelijk dat de bestemming agrarisch gebied eerder een zachte bestemming is.

De bestemming agrarisch gebied beschermt verzoekers op dubbele wijze.

Vooreerst verzekert deze bestemming dat verzoekers hun hobby kunnen blijven uitoefenen op hun percelen nrs. 342/d en 343/a. Deze percelen zijn op het gewestplan immers ingekleurd als agrarisch gebied. Hoger werd reeds gemeld dat deze percelen aansluiten op het bewoond perceel nr. 341/d van verzoekers. In zekere zin kan men stellen dat deze percelen één aansluitend geheel vormen. Eerst is er het perceel nr. 341/d dat de woning en de (wilde) tuin van verzoekers bevat. Aansluitend hierop is er een grasveld en werd de boomgaard geplant (perceel nr. 342/d). Achter de boomgaard ligt de schapenweide met daarachter ruigten (perceel nr. 343/a). Bemerkt dat aan de zijkanen van de percelen ook bomen en houtkanen werden aangebracht. Dit alles geeft ook een zeer mooi uitzicht vanuit bijv. de slaapkamer van verzoekers achteraan de woning, alsook van op het terras (...).

Daarnaast biedt de bestemming agrarisch gebied verzoekers ook op ruimere schaal bescherming waar ook de ‘achtergronden’ ten Oosten en ten Westen van de woning verzoekers over 500 c.q. 900 meter zijn ingekleurd als agrarisch gebied. Met achtergrond wordt bedoeld, de gronden achter de 50 meter woongebied. Hierdoor is de rust in de omgeving van verzoekers gegarandeerd.

Aan deze rust en hoge woon- en leefkwaliteit komt een einde door de herbestemming van de percelen nrs. 342/d en 343/a van verzoekers en de percelen landbouwgrond die ten Oosten van deze percelen zijn gelegen (de percelen ten Zuiden worden niet herbestemd nu de ‘zone voor multifunctioneel landbouwgebied’ niet werd goedgekeurd) van agrarisch gebied naar zone voor recreatie.

De bestemming ‘zone voor recreatie’ is eerder een harde bestemming. Dit is reeds letterlijk het geval nu 50% van die zone mag worden verhard en voor 20% mag worden bebouwd. Anderzijds zijn er ook hinderlijke activiteiten toegestaan. Sportmanifestaties leiden o.a. tot geluidshinder veroorzaakt door spelers, toeschouwers en omroepers. Ook het publiek gebruik van de zgn. servitude-wegen van verzoekers zal hinder en nadelen veroorzaken (zie ook verder).

17. Voorts moet wordt (worden) beklemtoond dat op basis van het bestreden B.P.A. (stedenbouwkundige en andere) vergunningen met bijkomende nadelen zullen worden afgeleverd die bij gebreke aan schorsing van de bestreden beslissing reeds zullen zijn gerealiseerd op het ogenblik van een uitspraak ten gronde.

Het is inderdaad zo dat bepaalde nadelen zich onmiddellijk voordoen of kunnen voordoen daar bepaalde toegelaten activiteiten niet verder vergunningsplichtig zijn.

Daarnaast zullen andere nadelen zich pas voordoen bij de afgifte van stedenbouwkundige of andere vergunningen doch volgens de vaste rechtspraak betekent dit ‘niet dat het nadeel niet uit het plan van aanleg voortspuit of dat het hypothetisch is’ (zie bijv. (...)). Het B.P.A. vormt dus de rechtsgrond voor de later af te leveren bouw- en milieu-vergunningen. Aldus bestaat een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen het bestreden besluit en het aangevoerde nadeel (...).

(...)

18. De geplande uitbreiding van sportcentrum Vossekot en bijhorende onteigening maakt een einde aan de passie en hobby van verzoekers, met name het boeren en tuinieren op biologische wijze met de klemtoon op inheemse soorten.

Zoals hoger gesteld, hebben verzoekers er maar liefst twee jaar overgedaan om een passende bouwgrond met bijhorende landbouwgrond te vinden. Nog voor de bouw van hun woning, zijn zij begonnen met het aanplanten van inheemse boomsoorten en hagen.

De interesse voor het buitenleven van verzoekers blijkt ook uit hun lidmaatschap bij:

- Landelijke Gilde Retie: Lid sinds verhuis naar Retie in 1999 (...);
- Den Bunt: Natuurvereniging in de Kempen met actiegebied rond Dessel-Retie; lid sinds 1991 (...);
- Natuurlandpunt: Natuurvereniging; lid sinds 1991 (...);
- VELT: Vereniging voor ecologische land en tuinbouw; lid sinds 2002 (...);
- SLE: Stichting Levend Erfgoed : Vereniging voor onderhoud en promotie van oude en bedreigde landbouw- en neerhofdieren : lid sinds begin 2005 (...);
- VILT: Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw: abonnee sinds ontstaan begin 2005;
- Medewerker aan proefproject van Universiteit Gent, Laboratorium voor Zoöfysiologie, solitaire bijen, met 2 meetpunten op het perceel; sinds 2004 (...);

Zoals hoger reeds gesteld spenderen verzoekers sedert de verhuis in juli 1999 veel vrije tijd aan de inrichting van de tuin en landbouwgrond, steeds op een ecologische wijze en rekening houdend met het landschap.

In 2000 en 2003 gingen verzoekers zelfs deeltijds werken om meer tijd in hun hobby te kunnen steken (...).

Zij richtten een groentetuin en boomgaard in en houden dieren die voorkomen op de lijst van het Levend Erfgoed.

Vanaf 2004 nemen verzoekers tevens deel aan een proefproject 'Solitaire bijen' van de Universiteit Gent Laboratorium voor Zoöfysiologie met 2 meetpunten op hun percelen (...).

Voor de werkzaamheden op hun percelen ontvangen verzoekers zelfs subsidies, wat aantoont dat de uitgevoerde werken maatschappelijk waardevol zijn

- De Vlaamse Landmaatschappij geeft subsidies voor het bebossen van landbouwgronden en kleine landschapselementen zoals houtkanten. www.ehorizon.be (...);
- De Nationale Boomgaarden Stichting verdeelt subsidies voor de aanplant van een boomgaard (...);
- De Stichting Levend Erfgoed verdeelt de subsidies van het Vlaams Ministerie van Landbouw voor het houden zeldzame schapenrassen (...); verzoekers hebben 2 schapen van deze rassen in hun bezit;

Naast schapen houden verzoekers ook kippen.

(...)

Verzoekers hebben er vele jaren overgedaan om hun tuin, boomgaard, houtkanten, enz... tot stand te brengen en te onderhouden.

Dit heeft veel tijd, geld en moeite gekost, maar het was en is de droom van verzoekers.

Verzoekers hadden gehoopt om tot ver na hun pensioenleeftijd nog te kunnen genieten van hun hobby in deze landelijke gemeente.

Aan deze droom en hoop wordt nu abrupt een einde gesteld.

Door de goedgekeurde herbestemming naar recreatiegebied kan deze hobby niet meer worden uitgeoefend. Zoals reeds gesteld worden de percelen nrs. 342/d en 343/a nu ombestemd tot recreatiezone.

Verzoekers voegen foto's van hun eigendom bij (...). Verzoekers hebben achter hun woning een tuin met links een bijgebouw en rechts beplanting. Het (bebouwde) perceel nr. 341/d eindigt ter hoogte van de grasberm aan de rechterkant. Nadien loopt een grasveld tot aan de boomgaard. Achter de boomgaard ligt de schapenweide.

(...)

Concreet betekent dit dus dat de herbestemming (+ onteigening) geschiedt vanaf de grasberm. Net voorbij de grasberm begint het buffertje, daar voorbij de recreatiezone.

Dit betekent dat het grasveld verdwijnt, de boomgaard, de schapenweide, de ruigten, het kippenhok, heel wat houtkanten, enz... dus zowat alles dat verzoekers het laatste decennium hebben opgericht.

Aldus wordt de droomeigendom van verzoekers gereduceerd tot een gewone woning.

Dit nadeel is vanzelfsprekend ernstig en niet te herstellen.

Bemerk dat de inname van de gronden snel kan gebeuren, gezien de machtiging tot onteigening.

Bovendien kunnen de gronden zeer snel worden verhard en dus onherstelbaar worden beschadigd.

In wezen worden verzoekers gedwongen tot verhuizen en alles herbeginnen....

19. Het bestreden plan zal ook op een andere manier ingrijpen in het woon- en leefklimaat van verzoekers.

Het overblijvende perceel van verzoekers wordt enkel van het sportcentrum gescheiden door een bescheiden buffer, gelegen op het perceel nr 342/d. Vanaf tien meter van die buffer kunnen bijv. voetbalvelden, basketbalvelden, tennisvelden of een atletiekbaan worden aangelegd. Er kan ook een grote cafetaria worden aangelegd. Het spreekt voor zich dat dit bijv. geluidshinder genereert. Dit is reeds het geval wanneer er getraind wordt of een gewone wedstrijd wordt gespeeld. Vanzelfsprekend is deze hinder nog veel groter wanneer bijv. toernooien worden georganiseerd.

Volledigheidshalve merken verzoekers nog op dat zij heden dergelijke hinder niet ervaren, gelet op de afstand van 500 m tussen de huidige (parking van de) sportzone en de eigendom van verzoekers.

Het spreekt voor zich dat een buffertje deze geluidshinder niet kan tegenhouden. Bemerk trouwens dat deze buffer niets voorstelt nu de stedenbouwkundige voorschriften (artikel 7) enkel stellen dat het een zone met bouwverbod betreft waarin groenelementen (streekeigenheesters en hoogstammen) kunnen worden geplant maar waarin ook de aanleg van private wegenis ter ontsluiting van het recreatiegebied toegelaten is.

Gelet op het feit dat de servitudeweg van verzoekers fungeert als ingang voor het sportcomplex ligt het trouwens voor de hand dat de aangrenzende zgn. zone voor groenbuffer - die normaliter een buffer zou moeten vormen tussen het sportcomplex en de het perceel nr. nr. 341/d van verzoekers - als wegenis zal worden ingericht teneinde de spelers of bezoekers toegang te verschaffen tot het eigenlijke sportcentrum.

Hierbij aansluitend moet worden opgemerkt dat wegenis die is voorzien in de 'zone voor toegangsweg' (artikel 9) en de 'zone voor buffering' (artikel 7) telkens wordt uitgevoerd met kleine waterdoorlatende materialen zoals betonsstraatstenen, klinkers, grind of dolomiet. Het gebruik van dezelfde materialen doet bijkomend vermoeden dat het om aansluitende wegenis gaat.

Het is verder ook logisch dat waar de 'zone voor toegangsweg' o.a. hulpen/of onderhoudsdiensten toelaat, dit ook in de 'zone voor buffering' kan

geschieden. Het zou trouwens weinig efficiënt zijn mocht bijv. een brandweerwagen dienen te stoppen aan het einde van de servitudeweg als de brand verderop woedt. Om dergelijke voertuigen door te laten is een weg met een breedte van minstens 4 á 5 meter vereist. Ook hieruit vloeit dus voort dat verzoekers niet veel hoeven te verwachten van de zgn. zone voor buffering.

20. Verzoekers verliezen ook hun uitzicht. Uit het bovenstaande en uit de foto's (...) blijkt dat verzoekers een uitzicht hebben op hun tuin die geleidelijk overloopt in de boomgaard met aansluitend de schapenweide. De flanken en de achterkant van de eigendom van verzoekers zij versierd met houtkanten en ruigten.

Het bestreden besluit heeft tot gevolg dat verzoekers nu zullen moeten kijken op verharde terreinen of een voetbalkantine of een tribune, enz....

Onder het vorige randnummer werd reeds aangetoond dat de zgn. buffer van geen waarde is, nu in de betrokken zone ook wegenis mag worden aangelegd en er m.a.w. geen enkele garantie is dat groenelementen zullen worden geplaatst..

Zelfs mocht er geen wegenis worden aangelegd en dus enkel groen dan nog bestaat het risico dat enkel lage heesters worden geplant zodat bijv. een achtergelegen kantine of tribune steeds zichtbaar blijft.

Heesters en enkele hoogstammige bomen kunnen trouwens nooit het uitzicht van verzoekers vervangen.

Het visueel nadeel is dus ernstig en moeilijk te herstellen.

21. Er is voorts ook de kwestie van de servitude-wegenis. Waar dit perceel enkel uitweg dient te verlenen aan de achtergelegen landbouwgrond met kadastrale nrs. 316/b, 334/a en 33 wordt van deze uitweg in de praktijk slechts weinig gebruik gemaakt.

Nu wordt dit perceeltje van verzoekers herbestemd naar publieke wegenis (voor zachte weggebruikers en hulp- en onderhoudsdiensten).

Verzoekers moeten dus de spelers en bezoekers van het bijna 13 ha groot sportcomplex over hun eigendom toegang laten verlenen tot het complex. Verzoekers kunnen aldus niet meer op een normale wijze hun eigendom gebruiken. Zij kunnen zelfs geen toegangspoort meer bevestigen. Vanzelfsprekend is deze situatie niet vergelijkbaar met de huidige waar de servitude-wegenis enkel toegang moet verlenen voor het bereiken van 3 landbouwpercelen.

Bemerk dat ook deze passage veel geluidshinder zal meebrengen. Verzoekers zullen door de inkijk ook in hun privé-sfeer worden gekrenkt

Deze hinder zal zich dan nog meestal manifesteren in het weekend als verzoekers willen genieten van het buitenleven.

Dit nadeel wordt nog erger door de hoger reeds beschreven vermoedelijke aansluiting tussen de toegangsweg en de wegenis die wordt aangelegd in de zgn. zone voor buffering.

Op die manier wordt de helft van het bewoonde perceel van verzoekers omgegeven door wegenis van het sportcomplex.

Dit verstoort de rust en de privacy.

Ook deze nadelen zijn ernstig en moeilijk te herstellen.”

3.3.2. De uiteenzetting van de verzoekende partijen maakt meer dan voldoende duidelijk dat ook aan de tweede schorsingsvoorwaarde is voldaan.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 17 april 2007 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, houdende goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg “Vossekot” van de gemeente Retie, en waarbij tevens bepaald wordt dat het algemeen nut de onteigening vordert van een aantal op een onteigeningsplan aangegeven onroerende goederen, en aan de gemeente machtiging tot onteigening wordt verleend.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig februari 2008, door :

de H.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.