

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.985 van 17 november 2008
in de zaak A. 116.440/X-10.787.**

In zake : Alfons VAN HOUTTE,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat G. AMPE,
 kantoor houdende te 8400 OOSTENDE,
 Kerkstraat 8, bus 1

tegen :

1. de stad BRUGGE,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat A. LUST,
 kantoor houdende te 8310 BRUGGE,
 Baron Ruzettelaan 27,
2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering,
 dat woonplaats kiest bij
 advocaat B. BRONDERS,
 kantoor houdende te 8400 OOSTENDE,
 E. Beernaertstraat 106.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Alfons VAN HOUTTE op 6 februari 2002 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 14 november 2001 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende gedeeltelijke goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg nr. 161 “Maleveld” van de stad Brugge “en dit in zoverre goedkeuring wordt verleend voor wat betreft het plangedeelte gelegen ten zuiden van de Brierversweg”, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 december 2001;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 20 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 memories van de verzoeker en de eerste verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 3 oktober 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 31 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. SOETE, die loco advocaat G. AMPE verschijnt voor de verzoeker, van advocaat E. CASTELEYN, die loco advocaat A. LUST verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van advocaat F. TEMMERMAN, die loco advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur P. BARRA;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. FEITEN

1.1. Op 16 april 1999 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge tot het opmaken van een bijzonder plan van aanleg voor de aanleg van twee bijkomende voetbalvelden ten noorden van de Brieversweg en “aangezien ook de bestaande (sport)accommodatie ten zuiden van de Brieversweg zonevreemd is omvat het vooropgestelde plangebied ook deze gronden”.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust is het plangebied gelegen ten zuiden van de Brieversweg hoofdzakelijk gelegen in bosgebied en zeer gedeeltelijk in woongebied en parkgebied en is het plangebied ten noorden van de Brieversweg gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Op 26 april 2000 heeft een coördinatievergadering plaats en brengt de gemeentelijke commissie voor advies voor ruimtelijke ordening advies uit.

1.2. Op 24 oktober 2000 aanvaardt de gemeenteraad “het bijzonder plan van aanleg 161 Maleveld-ontwerpplan” voorlopig. Het ontwerpplan wil ten noorden van de Brierversweg een beperkte zone 3 en een grote zone 2 creëren, en ten zuiden van de Brierversweg een beperkte zone 3, een beperkte zone 2 en een grotere zone 4.

Volgens de bestemmingsvoorschriften is zone 2 (24 ha) bestemd voor landschappelijk waardevol agrarisch gebied waarin onder meer het inrichten van sportterreinen verboden is.

Zone 3 (2 ha ten zuiden van de weg, 2,4 ha ten noorden van de weg) is bestemd voor openluchtsportterrein en/of speelplein met inbegrip van infrastructuur nodig voor het goed functioneren van het sportterrein en/of het speelplein. In het gedeelte ten zuiden van de Brierversweg kunnen gelijkvloerse gebouwen worden opgericht (kleedkamers, kantines,...) voor een bezetting in de totale zone van 1500 m². In het gedeelte ten noorden van de Brierversweg mogen geen constructies worden opgericht tenzij deze nodig zijn voor het goed functioneren van het sportterrein of speelplein zoals afsluitingen en doelpalen.

Zone 4 (8,4 ha) heeft als bestemming bosgebied waar geen constructies zijn toegelaten.

In de toelichtende nota wordt gesteld dat het bijzonder plan van aanleg uitvoering geeft aan het voorlopig door de gemeenteraad op 27 juni 2000 vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

1.3. Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 15 november 2000 tot 15 december 2000 waarbij onder andere door de verzoeker een bezwaar wordt ingediend.

1.4. Na een toelichting van de dienst Urbanisatie over de bezwaren adviseert de gemeentelijke commissie voor advies voor ruimtelijke ordening het ontwerp bijzonder plan van aanleg op 29 maart 2001 gunstig.

1.5. Op 24 april 2001 verwerpt de gemeenteraad de bezwaren en neemt hij het bijzonder plan van aanleg definitief aan.

1.6. Op 14 juni 2001 brengt de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen gunstig advies uit.

1.7. Op 28 juni 2001 brengt de afdeling ruimtelijke ordening van West-Vlaanderen advies uit aan het hoofdbestuur.

Hierin wordt gesteld dat de afwijking van het gewestplan voor het gedeelte ten zuiden van de Brieversweg “in toepassing van het gewijzigd artikel 14 van het gecoördineerd(e) decreet van 22/10/1996” aanvaardbaar is “gezien het hier bestaande sportvelden met accommodatie betreft die tot stand gekomen zijn in het verleden, door toepassing van artikel 20 van het KB van 28/12/1972 betreffende de gewestplannen”. Voor het deel ten noorden van de Brieversweg wordt een ongunstig advies verleend omdat er een voldoende onderbouwde sectorale visie voor zonevreemde recreatieterreinen ontbreekt en “een wezenlijke aantasting van de bestaande waardevolle open ruimte en de aldaar belangrijke landbouw- en landschapswaarden” wordt beoogd.

1.8. Op 25 september 2001 brengt de afdeling ruimtelijke planning, advies uit aan de minister.

Zij stelt dat het bijzonder plan van aanleg vanuit twee oogmerken werd opgemaakt: enerzijds het huidige karakter van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied van het Maleveld beschermen, anderzijds, de juridische mogelijkheid scheppen om de bestaande sportterreinen, volgens het gewestplan gelegen in bosgebied en vergund op basis van artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), met meer dan 100 % uit te breiden aan de overzijde van de Brieversweg in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Zij stelt voor om enkel het gedeelte ten zuiden van de Brieversweg goed te keuren omdat de in de zone 3 gelegen zonevreemde sportvelden als legaal beschouwd kunnen worden, voldoen aan een planologische nood en slechts heel beperkt de landschappelijke kwaliteiten en het boskarakter van de omgeving schenden, het in de zone 2 gelegen gebied overeenkomstig artikel 2.4 van de voorschriften verder kan worden bebost en het in de zone 4 gelegen gebied in overeenstemming is met de gewestplanbestemming.

Ze stelt ook voor het gedeelte ten noorden van de Brieversweg niet goed te keuren en volledig uit te sluiten: “zone 3 is principieel (mede in het licht van het ontbreken van een sluitende planologische verantwoording en gelet op de povere weerlegging van de daarop betrekking hebbende elementen van bezwaar) onaanvaardbaar”. Voorts stelt zij een principieel bezwaar te hebben tegen het zonevoorschrift 2.4 omdat “het betwistbaar (is) ‘delen’ ervan te laten bebossen”.

1.9. Met het bestreden besluit van 14 november 2001 keurt de minister het bijzonder plan van aanleg goed “voor wat betreft het plangedeelte gelegen ten zuiden van de Brierversweg” en onthoudt hij zijn goedkeuring “voor wat betreft het plangedeelte gelegen te noorden”.

Wat betreft het zuidelijk gebied overweegt hij onder meer:

“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;

(...)

Overwegende dat de voorziene opname van de bestaande sportvelden, gelegen ten zuiden van de Brierversweg in het bosgebied van het gewestplan en de uitbreiding van de bestaande sportvelden aan de overzijde van voormelde weg in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied van het gewestplan als afwijkingen van het hoger plan dienen te worden beschouwd;

(...)

Overwegende dat een bijzonder plan van aanleg overeenkomstig artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 en aangevuld met artikel 165 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening, desnoods kan afwijken van de bestemming van het gewestplan;

(...)

Overwegende dat de mogelijkheid tot bestendiging van de bestaande sportvelden in het bosgebied van het gewestplan ten zuiden van de Brierversweg kan aanvaard worden omdat het hier gaat om een legaal totstandgekomen bestaande toestand, die beantwoordt aan een reële maatschappelijke behoefte waarbij geen fundamentele afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke kwaliteiten en aan het beboste karakter van het omliggend gebied;

(...)

Overwegende dat op basis van voormelde analyse van de afwijkingsaspecten die onderhavig bijzonder plan van aanleg bevat ten overstaan van het gewestplan, alsook ter vrijwaring van (...) (de) planologische bepalingen die zullen vastgelegd worden in de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge, alsook in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, het niet aangewezen is het gedeelte van onderhavig bijzonder plan van aanleg, gesitueerd ten noorden van de Brierversweg goed te keuren;

Overwegende dat in het gedeelte van onderhavig bijzonder plan van aanleg ten zuiden van de Brierversweg, rekening houdende met de bestaande toestand, een gepast stedenbouwkundig kader wordt bepaald waarbinnen het gebied in de toekomst verder kan ingericht worden; dat het betreffende gedeelte voor goedkeuring in aanmerking komt”.

2. ONTVANKELIJKHEID

2.1. De verzoeker stelt onder meer dat hij in de Brierversweg 444 woont “pal naast de desbetreffende sportterreinen”, dat zijn landbouwbedrijf “zich volledig langs deze sportterreinen, ten noorden van de Brierversweg” bevindt, “als direct aanpalende buur (...) aanzienlijke verkeershinder, (...) extra lawaai, (...)”

vervuiling, enz.” zal moeten ondergaan door de uitbating van de voetbalterreinen, “het louter regulariseren van deze illegale exploitatie klaarblijkelijk aanstekelijk werkt, in die zin dat meteen uitbreidingsplannen worden gesmeed”, en “bij naleving van de bestemming bosgebied, een beperkte agrarische exploitatie niet is uitgesloten”.

2.2. De eerste verwerende partij betoogt dat het bestreden besluit de goedkeuring onthoudt “voor wat betreft het plangedeelte gelegen ten noorden van de Brierversweg” waar de verzoeker “gronden in gebruik (heeft), waarvan sommige in zone 3 waren opgenomen (...) zodat niet (valt) in te zien (...) welk belang hij nog zou kunnen laten gelden om ook de annulatie te bekomen van het besluit voor zover het betrekking heeft op het gebied ten zuiden van de Brierversweg”, het bedrijf van de verzoeker niet grenst aan de sportterreinen “althans wat de zuidelijk gelegen terreinen betreft” en “geen deel meer uit(maakt) van het definitief goedgekeurd plangebied”, de “beweerde nadelen niet voortvloeiën uit het bestreden besluit, maar wel uit de in het verleden verleende vergunningen” waarvan de onwettigheid niet langer kan worden opgeworpen.

2.3. De verzoeker vordert de nietigverklaring van het besluit van 14 november 2001 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening “in zoverre goedkeuring wordt verleend voor wat betreft het plangedeelte gelegen ten zuiden van de Brierversweg”.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het landbouwbedrijf van de verzoeker aan het gebied grenst dat door het bestreden bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) wordt beheerst. De verzoeker kan aanspraak maken op de eerbiediging van de bestemming die het gewestplan aan het gebied in de onmiddellijke omgeving van zijn landbouwbedrijf heeft gegeven, met name bosgebied, en op de eerbiediging van de eisen van de goede aanleg ter plaatse. Op grond daarvan doet de verzoeker blijken van het vereiste belang om de nietigverklaring te vorderen van het BPA dat volgens hem het bestemmingsvoorschrift bosgebied van het geldende gewestplan schendt.

De exceptie wordt verworpen.

3. TEN GRONDE

3.1. Het enig middel is genomen uit de schending van artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996

(hierna: het gecoördineerde decreet), artikel 12 van het inrichtingsbesluit en uit “de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke grondslag”.

De verzoeker betoogt dat de overwegingen van het bestreden besluit “in geen enkel opzicht beantwoord(en) aan de voorschriften van” artikel 14, derde en vierde (lees: vierde en vijfde) lid van het gecoördineerde decreet en van de omzendbrief RO98-05 betreffende het bijzonder plan van aanleg voor zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten van 22 september 1998 “en daarenboven feitelijke grondslag mis(sen)”, “het hier helemaal niet (gaat) om ‘legaal tot stand gekomen sportterreinen van de voetbalclub Jong Male’ noch om ‘een legaal tot stand gekomen bestaande toestand’” nu “er terzake (n)ooit enige vergunning, tot wijziging van de bestemming, werd verstrekt”, de vergunningen “voor enkele opgerichte vaste constructies” hieraan niets afdoen, de bestemming in het gewestplan niet is achterhaald omdat volgens het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan “het zelfs de bedoeling (is) de specifieke bestemming van bosgebied en open ruimte nog te versterken”, geen planologische nood of dringende behoefte is aangetoond om van het gewestplan af te wijken, “de voorgestelde afwijking de algemene economie van het gewestplan wel degelijk aantast”, “deze beweerde (maar onbestaande) planologische redenen helemaal niet duidelijk en goed worden gelokaliseerd, noch steunen op de eigen aard van het betrokken deelgebied”, “van een ruimtelijke afweging van de ontwikkelingsmogelijkheden helemaal geen sprake is geweest” hetgeen nochtans is voorgeschreven in de voormelde omzendbrief en door de afdeling ruimtelijke planning in het advies werd bevestigd, en “de afwijking evenzeer in strijd (is) met het ontwerp ruimtelijk structuurplan”.

3.2. De eerste verwerende partij repliceert dat “het bestreden besluit werd genomen in toepassing van artikel 165 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening”, de criteria voor het “desnoods afwijken” bij toepassing van artikel 14, vierde lid van het gecoördineerde decreet niet toepasselijk zijn, aan de twee voorwaarden in artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet is voldaan, “de stad Brugge reeds eerder tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (besliste), hetgeen door verzoekende partij trouwens wordt bevestigd”, en “het van het gewestplan afwijkend bijzonder plan van aanleg conform de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (is)”.

3.3. De tweede verwerende partij repliceert dat de stelling “dat de voorwaarden van het vierde en vijfde lid van art. 14 dro 22 oktober 1996 cumulatief

moeten toegepast worden” faalt, “het middel geen schending aan(voert) van het vijfde lid van art. 14 dro 22 oktober 1996, ingevoerd door art. 165 doro 18 mei 1999”, “overigens (...) ook aan de voorwaarden van de Steeno-rechtspraak (is) voldaan”, de verzoeker ten onrechte “voor(houdt) dat het bestreden besluit tot doel zou hebben de regularisatie mogelijk te maken van in het verleden beweerd onwettig verleende vergunningen”, en “de verwijzing naar de omzendbrief RO. 98-05 (...) niet relevant (is), vermits een omzendbrief in beginsel geen normatieve kracht heeft”.

3.4. De verzoeker dupliceert “dat de voorschriften van art. 165 van het ruimtelijke ordeningsdecreet cumulatief moet(en) worden toegepast met de voorschriften die de Raad van State en de ministeriële omzendbrieven formuleren”, en “de toetsing aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (...) bijzonder mager uitvalt”.

3.5. In de laatste memorie laat de verzoeker gelden dat het “niet verstaanbaar (lijkt) met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, dat de overheid, al naargelang het haar goed uitkomt, zich zou beroepen op art. 14 lid 4, dan wel 14 lid 5 (...) om te kunnen beslissen tot afwijking van het gewestplan - heel zeker in de wetenschap dat de criteria die (...) gelden bij toepassing van art. 14 4^e lid heel wat strenger zijn dan deze die (...) lijken te gelden bij toepassing van art. 14 lid 5”.

3.6. Artikel 14, vierde en vijfde lid van het gecoördineerde decreet luidde ten tijde van het bestreden besluit, als volgt:

“Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken.

Gedurende een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van deze bepaling, kan het bijzonder plan van aanleg afwijken van de voorschriften van het gewestplan wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, § 1, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.”.

3.7. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bestreden besluit werd genomen met toepassing van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet. Dit feitelijk gegeven wordt door de verzoeker ten andere op zichzelf niet betwist.

3.8. In zoverre het middel van de verzoeker de niet-naleving aanvoert van de voorwaarden die gelden krachtens artikel 14, vierde lid van het gecoördineerde decreet bij de opmaak van een BPA dat “desnoods” afwijkt van het gewestplan is het ongegrond aangezien de voorwaarden in het voormelde vierde lid niet gelden bij de opmaak van het bestreden plan bij toepassing van het voormelde vijfde lid van deze decretale bepaling. Er is immers een fundamenteel verschil tussen het vierde en het vijfde lid van artikel 14. Het vierde lid kadert in het aflopende stelsel van de plannen van aanleg met hun onderlinge hiërarchie en bepaalt de verhouding van BPA's tot streekplannen, gewestplannen en APA's, waarbij een afwijking uitzonderlijk is. Het vijfde lid is een overgangsregeling die geldt tijdens de overgang van de bestaande plannen van aanleg naar de nieuwe ruimtelijke structuurplannen, en voorziet in een mogelijkheid om conform het nieuwe structuurplan Vlaanderen af te wijken van een gewestplan, dit bij wege van voorschot op het in voorbereiding zijn van een gemeentelijk structuurplan.

3.9. De verzoeker betwist niet dat de stad Brugge voorafgaand aan de opmaak van het bestreden BPA “beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan” in de zin van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de gemeenteraad van de stad Brugge met het besluit van 24 november 1998 beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Waar de verzoeker zelf stelt dat het ontwerp ruimtelijk structuurplan Brugge bepaalt “dat de inplanting en uitbreiding van de zonevreemde voetbalterreinen aan de Brieverweg zullen worden geregeld via de opmaak van een BPA nummer 161 Maleveld” gaat het niet op te stellen dat het bestreden besluit daarmee in strijd is.

3.10. De verzoeker betwist evenmin dat bij de opmaak van het bestreden BPA “een ruimtelijke afweging (...) mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen” is geschied in de zin van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet. Hij betwist nog minder dat het bestreden besluit “conform de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen” is. De stelling van de verzoeker dat die afweging “bijzonder mager uitvalt” doet aan de voorgaande vaststellingen niets af.

3.11. In zoverre de verzoeker de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke grondslag inroept en daarvoor verwijst naar de overweging in het

bestreden besluit dat “het hier gaat om een legaal totstandgekomen bestaande toestand”, gaat het middel niet op. In de toelichtende nota van de dienst Urbanisatie van de stad Brugge wordt immers gesteld dat er “begin 1980 (...) een wildgroei (...) van diverse constructies” was vastgesteld die nadien werd gesaneerd “waarbij het aantal constructies aanzienlijk verminderde” en “voor een aantal van de (overgebleven) constructies (...) ook bouwtoelatingen (werden) verleend”. Voorts werd het bezwaar van de verzoeker dat het BPA louter de regularisatie van “de sportvelden en de bijhorende infrastructuur (cafetaria en doucheruimtes)” beoogt als volgt weerlegd en werd aan de verzoeker meegedeeld: “Het is niet correct te stellen dat de infrastructuur van Jong Male onvergund tot stand gekomen is. Nazicht wijst uit dat er vergunningen afgeleverd werden voor het bouwen van dug-outs (...), voor het bouwen van een clublokaal bij bestaande sportvelden (...) en voor het uitbreiden van het clublokaal”. De verzoeker betwist deze weerlegging als zodanig niet. De verzoeker toont in die omstandigheden niet aan dat het bestreden besluit is gesteund op gegevens die in feite onjuist zijn.

3.12. Uit de gegevens van de zaak blijkt voorts dat het bestreden besluit op zorgvuldige wijze werd genomen.

3.13. Het middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

3.14 In zoverre de verzoeker in de laatste memorie nog de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, is het middel laattijdig opgeworpen en derhalve onontvankelijk.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoeker.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.