

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 188.367 van 28 november 2008
in de zaak A. 98.263/X-9950.**

In zake :
1. Christian LOUWAGIE,
2. Christine VANDEN ABEELE - SOURIE,
3. Jacobus MAES,
die woonplaats kiezen bij
advocaat T. DEWANDRE,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Jan Jacobsplein 5

tegen :

1. de stad BRUGGE,
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 Christian LOUWAGIE, Christine VANDEN ABEELE-SOURIE en Jacobus MAES op 11 december 2000 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 22 september 2000 van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media houdende goedkeuring van het wijzigingsplan van het bijzonder plan van aanleg nr. 8 “Kristus Koning Zuid-West” genaamd van de stad Brugge;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

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

Gelet op de beschikking van 15 december 2004 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 verwerende partijen;

Gelet op de beschikking van 7 maart 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 maart 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat V. DEFRAITEUR, die loco advocaat T. DEWANDRE verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat P. LOUAGE, die loco advocaat B. BRONDERS 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;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Op 31 januari 1994 beslist de gemeenteraad van de stad Brugge om de machtiging te vragen om het bijzonder plan van aanleg nr. 8 “Kristus-Koning Zuid-West” te herzien.

Dit verzoek is ondermeer ingegeven ten einde “de bestemming en de afbakening van de ambachtelijke zones aan de Houtkaai (zone 8 en 9) te actualiseren vb. handel en eventueel ook burelen met bedrijfswoning”.

1.2. Op 6 april 1994 beslist de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden dat voornoemd BPA dient te worden herzien.

1.3. Op 22 maart 1996 verklaart het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge zich akkoord met een ontwerpplan van 7 februari 1996, waarin voor de zone 8 de volgende bestemmingen worden voorzien: “ambachtelijke werkplaatsen, stapelplaatsen, waarvan de eraan verbonden gevaarrisico’s en hinder voor de omgeving kunnen beperkt worden tot en binnen de inrichting zelf” (A); “handel, detailhandel, kantoren met uitsluiting horeca” (H1);

“bergplaatsen, autobergplaatsen” (B); “jeugdinfrastructuur, dagrecreatie (inclusief cafetaria en/of dienstwoning)” (J).

1.4. Op 24 februari 1998 beslist de gemeenteraad het ontwerpplan van 13 januari 1998 voorlopig te aanvaarden.

1.5. Ingevolge bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek beslist de gemeenteraad op 24 november 1998 een nieuwe machtiging tot herziening aan te vragen ten einde ondermeer “de bestemming en de afbakening van de ambachtelijke zones aan de Houtkaai (zone 8 en 9) te wijzigen en bestemmingsmogelijkheden te voorzien voor woningbouw, (beperkte) handel, kantoren, jeugdinfrastructuur en dagrecreatie”.

1.6. Op 10 juni 1999 beslist de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening dat het voornoemde bijzonder plan aanleg bijkomend en geheel dient te worden herzien.

1.7. Op 14 december 1999 beslist de gemeenteraad het ontwerpplan tot wijziging van het bijzonder plan van aanleg nr. 8 “Kristus Koning Zuid-West” voorlopig aan te nemen.

Het bij dit plan horende stedenbouwkundig voorschrift nummer 14 bepaalt de bestemming voor de zone 8 :

“De toegelaten hoofdbestemmingen in deze zone zijn één- en meergezinswoningen, handel, detailhandel, kantoren, jeugdinfrastructuur en recreatie (inclusief cafetaria), met uitsluiting van horeca, lunaparken, dancings, nachtbars en feest- en fuifzalen. Bij de activiteiten inzake jeugdinfrastructuur en recreatie en in het bijhorend cafetaria dient te worden voldaan aan de normen van de politieverordening dd. 30.3.1999 (en latere wijzigingen).

Bovendien dient voldaan te worden aan de akoestische geluidscriteria voor zuivere woongebieden, wat op akoestisch vlak een afweging t.o.v. de effectief bestaande toestand inhoudt, d.w.z. een vergelijking met het oorspronkelijk omgevingsgeluid.

De toegelaten nevenbestemmingen in deze zone zijn bergplaatsen, autobergplaatsen, parkings, tuin en groenzone.

De maximale verkoopsoppervlakte van de handelszaken bedraagt 300m².

Bovendien kunnen nachtwinkels, openbare verkoopzalen, tweedehandsmarkten, supermarkten en winkelcentra niet worden toegelaten.

De ambachtelijke activiteiten binnen deze zone kunnen behouden blijven en binnen deze zone uitgebreid worden. Na beëindiging van de ambachtelijke activiteiten worden voor het betreffende perceel de bepalingen van deze zone van toepassing”.

1.8. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust is heel het plangebied gelegen in woongebied, behoudens het Graaf-Visartpark dat tot parkgebied is bestemd en de loop van het kanaal Oostende-Gent die als waterweg is aangeduid.

1.9. Tijdens het openbaar onderzoek dienen de verzoekende partijen bezwaar in.

1.10. Na de ingediende bezwaren ontvankelijk doch ongegrond te hebben bevonden, beslist de gemeenteraad op 28 maart 2000 het herziene bijzonder plan van aanleg definitief aan te nemen.

1.11. Bij het bestreden besluit van 22 september 2000 van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media wordt het bijzonder plan van aanleg nr. 8 “Kristus Koning Zuid-West”, van de stad Brugge tot wijziging van het gelijknamige BPA dat werd goedgekeurd en gewijzigd bij koninklijke besluiten van 20 juni 1957, 23 januari 1959 en 19 juni 1968 en ministerieel besluit van 17 augustus 1983, bestaande uit een plan van de feitelijke bestaande toestand, een plan van de juridische bestaande toestand, een plan van de kadastrale bestaande toestand, een plan met de kunsthistorische waardebeoordeling en een bestemmingsplan met erop voorkomende stedenbouwkundige voorschriften, goedgekeurd.

1.12. Dit goedkeuringsbesluit is bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 oktober 2000.

2. Aanwijzing van de tegenpartijen en voorwerp van het annulatieberoep

2.1. De eerste verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan:

“Het beroep van de verzoekende partijen is formeel niet gericht tegen het bijzonder plan van aanleg als zodanig, ook niet tegen het besluit van de Brugse gemeenteraad tot definitieve aanvaarding ervan. Het beroep richt zich formeel enkel tegen het ministerieel goedkeuringsbesluit van 22 september 2000. Aldus wordt het verzoekschrift aangevat (zie bovenaan p. 2). Aldus wordt verder in het verzoekschrift nogmaals uitdrukkelijk gesteld dat het van het ministerieel besluit van 22 september 2000 is dat beroepers de nietigverklaring vragen (zie midden p. 4). Doorheen het verzoekschrift is telkens in het enkelvoud sprake van het bestreden besluit. Aangezien de stad Brugge van het ministerieel besluit

niet de auteur is, hebben de verzoekende partijen verkeerdelijk de stad Brugge als eerste verwerende partij aangeduid.

Naar uit het verzoekschrift en het dossier blijkt, zijn de kritiek en de grieven van de verzoekende partijen alleszins niet gericht tegen het betrokken bijzonder plan van aanleg in zijn geheel en voor het gehele erdoor bestreken gebied. De kritiek en de grieven van de verzoekende partijen betreffen specifiek en enkel de bestemmingsvoorschriften voor de zone 8 (bemerking 14). En dan nog specifiek en enkel het toelaten in die zone van jeugdinfrastructuur en recreatie (inclusief cafetaria). Het beroep dient dan ook tot dat specifieke onderdeel beperkt te worden”.

2.2.1. Overeenkomstig artikel 5, tweede lid van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, is het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat ermee belast om te waken over de uitvoering van de maatregelen die het onderzoek voorafgaan. Dit houdt -zoals de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord terecht stellen- onder andere de bevoegdheid in om de overheden aan te wijzen die in aanmerking komen om de verdediging van de rechtmatigheid van het bestreden besluit waar te nemen. Het komt dan ook het auditoraat toe om de eventuele vergissing van de verzoekende partij bij de aanduiding van de tegenpartijen recht te zetten.

Naar luid van artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: “het gecoördineerde decreet”) komen bijzondere plannen van aanleg tot stand volgens de procedure bepaald bij de artikelen 19 en 21 van dit decreet. Blijkens die decreetsbepalingen wordt een bijzonder plan van aanleg, na bij gemeenteraadsbeslissing definitief te zijn “aanvaard”, door de Vlaamse regering goedgekeurd. De gemeente en de Vlaamse regering zijn er derhalve co-auteur van.

Het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat heeft bijgevolg terecht zowel de betrokken gemeente als het Vlaamse Gewest als verwerende partijen aangewezen.

De verzoekende partijen stellen trouwens terecht in hun memorie van wederantwoord dat het besluit van de gemeenteraad waarbij het BPA definitief is aangenomen op zichzelf niet voor de Raad van State kan worden aangevochten. Het betreft immers slechts een voorbereidende akte zonder bindende en uitvoerbare kracht die op zichzelf niet voor vernietiging vatbaar is.

2.2.2. Met de eerste verwerende partij moet worden vastgesteld dat de bezwaren van de verzoekende partijen enkel zijn gericht tegen de bestemmingsvoorschriften voor de zone 8 en, specifiek nog, enkel tegen het toelaten in die zone van “recreatie (inclusief cafetaria)”.

De eerste verwerende partij vraagt derhalve het voorwerp van het beroep te beperken tot dit bestemmingsvoorschrift voor de zone 8. De verzoekende partijen verzetten er zich in hun memorie van wederantwoord niet tegen dat het beroep wordt beperkt tot de zone 8.

In de gegeven omstandigheden kan worden aangenomen dat een vernietiging die is beperkt tot de zone 8 van het BPA de algemene economie ervan niet aantast.

Op de ongemotiveerde vraag van de eerste verwerende partij tot een verdere beperking van het beroep tot het bestemmingsvoorschrift “recreatie (inclusief cafetaria)” kan niet worden ingegaan. Het komt aan de bevoegde administratieve overheid toe in geval van vernietiging de bestemmingsvoorschriften voor de zone 8 opnieuw vast te stellen, rekening houdend met de vernietigingsmotieven.

Het verzoek van de eerste verwerende partij wordt derhalve ingewilligd in die mate dat het voorwerp van het beroep wordt beperkt tot de bestemmingsvoorschriften van zone 8 van het BPA.

3. Ten gronde - tweede middel

3.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van het koninklijk besluit van 7 april 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Brugge-Oostkust, van artikel 5.1.0. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : het inrichtingsbesluit), van de artikelen 2 en 14 van het gecoördineerde decreet, van de formele motiveringsplicht en “machtsoverschrijding”,

“Doordat het bestreden besluit het wijzingsplan van het BPA nr. 8 goedkeurt, waardoor ondermeer de bestemming ‘recreatie (inclusief cafetaria)’ wordt toegelaten,

Terwijl de bestemming ‘recreatie (inclusief cafetaria)’ geen nadere uitwerking of detaillering van de gewestplanbestemming ‘woongebied’ is, maar een afwijking ervan vormt, hetgeen alleen reeds blijkt uit de lezing van art. 5.1.0. van het K.B. van 28 december 1972, waarin naast wonen allerhande verenigbare bestemmingen worden opgesomd, doch niet ‘recreatie’, en hetgeen bovendien blijkt uit het feit dat in artikel 16.5. van het K.B. van 28 december 1972 wordt voorzien in van de woongebieden onderscheiden recreatiegebieden,

En terwijl niet voldaan is aan de voorwaarden om op wettige wijze af te wijken van het gewestplan en in elk geval de eventuele vervulling van deze voorwaarden niet blijkt uit het bestreden besluit, noch uit het dossier,

En terwijl, gelet op de prima facie strijdigheid van de recreatiebestemming met de woonbestemming van het gewestplan, de minister in het bestreden besluit minstens had moeten motiveren hoe en waarom in casu deze strijdigheid slechts schijnbaar is en niet daadwerkelijk”.

3.2.1. Het wordt niet betwist dat zone 8 van het BPA volgens het betrokken gewestplan volledig in woongebied is gelegen.

3.2.2. Artikel 5.1.0. van het inrichtingsbesluit bepaalt:

“De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving”.

Artikel 16 van het inrichtingsbesluit bepaalt:

“5. De recreatiegebieden :

5.0. De recreatiegebieden zijn bestemd voor het aanbrengen van recreatieve en toeristische accommodatie, al dan niet met inbegrip van de verblijfsaccommodatie. In deze gebieden kunnen de handelingen en werken aan beperkingen worden onderworpen ten einde het recreatief karakter van de gebieden te bewaren.

5.1. De gebieden voor dagrecreatie bevatten enkel de recreatieve en toeristische accommodatie, bij uitsluiting van alle verblijfsaccommodatie.

5.2. De gebieden voor dag- en verblijfsrecreatie zijn bestemd voor de recreatieve en toeristische accommodatie alsmede de verblijfsaccommodatie met inbegrip van de kampeerterreinen, de gegroepeerde chalets, de kampeerverblijfparken en de weekendsverblijfparken”.

Artikel 2 van het gecoördineerde decreet bepaalt:

“§ 1. De Vlaamse regering verleent bindende kracht aan de streek-, gewest- en gemeenteplannen.

Alle voorschriften van de plannen van aanleg hebben dezelfde bindende kracht, ongeacht of zij grafisch zijn voorgesteld of niet.

De plannen hebben verordenende kracht. Zij blijven gelden totdat zij door andere plannen kunnen worden vervangen na een herziening. Er mag alleen van worden afgeweken in de gevallen en in de vormen door dit decreet bepaald.

Bij het onderzoek van bouw- of verkavelingsaanvragen, andere dan voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare diensten kan geen toepassing worden gemaakt van regelen in verband met de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die de mogelijkheid scheppen om van deze plannen af te wijken of uitzonderingen toe te laten waardoor kan

worden gebouwd of verkaveld. Het niet toepassen van de regelen kan geen aanleiding geven tot schadevergoeding als bedoeld in artikel 35.

De voorschriften van een plan van aanleg waarvan overeenkomstig de artikelen 10, laatste lid, 13, laatste lid, en 14, vierde lid, wordt afgeweken, houden op te gelden.

§ 2. De ontwerpen van streek- of gewestplannen die door de Vlaamse regering voorlopig zijn vastgesteld hebben slechts bindende en verordenende kracht binnen de grenzen bepaald in de artikelen 43 en 44 van dit decreet”.

Artikel 14 van het gecoördineerde decreet bepaalt:

“Het bijzonder plan van aanleg geeft voor het deel van het gemeentelijk grondgebied aan :

1° de bestaande toestand;

2° de gedetailleerde bestemming van de in sub. 2° van artikel 13 bedoelde gebiedsdelen;

3° het tracé van alle in het bestaande verkeerswegennet te brengen wijzigingen;

4° de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, alsmede die betreffende de binnenplaatsen en tuinen.

Het kan bovendien aangeven :

5° de voorschriften betreffende het aanleggen en uitrusten van de wegen, de bouwvrije stroken en de beplantingen;

6° de plaatsen die bestemd worden voor het aanleggen van groene ruimten, bosreservaten, sportvelden en begraaftplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en voor monumenten;

7° indien een ruilverkaveling of herverkaveling nodig blijkt, de grenzen van de nieuwe kavels, onder vermelding dat die grenzen door het schepencollege kunnen worden gewijzigd met goedkeuring van de Vlaamse regering.

De hierboven opgesomde voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod.

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 (...) 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”.

3.2.3. Met de verzoekende partijen moet worden vastgesteld dat luidens de voormelde bepalingen van artikel 5.1.0. van het inrichtingsbesluit in een woongebied naast wonen ook andere bestemmingen kunnen worden toegelaten, doch dat “recreatie” niet in deze opsomming voorkomt. Bovendien wordt in artikel 16 van hetzelfde besluit voorzien in, van de woongebieden onderscheiden, recreatiegebieden.

De bestemming “recreatie” wordt in het stedenbouwkundig voorschrift nr. 14 niet nader omschreven, en dient derhalve in haar spraakgebruikelijke betekenis te worden begrepen.

Uit de voormelde bepalingen van het inrichtingsbesluit blijkt dat “recreatie” in zijn algemene betekenis, in tegenstelling tot hetgeen de eerste verwerende partij voorhoudt, niet kan worden beschouwd als “handel” of “dienstverlening” in de zin van artikel 5.1.0. en derhalve niet kan worden toegelaten in een woongebied.

“Recreatie” kan ook niet worden gelijkgesteld met “toeristische voorzieningen” in de zin van dezelfde bepaling, waaronder dienen te worden begrepen vakantiehuizen, hotels en informatiekantoren.

Het feit dat in de stedenbouwkundige voorschriften beperkingen worden opgelegd, met name uitsluiting van horeca, lunaparken, dancings, nachtbars en feest- en fuifzalen, en dat dient te worden voldaan aan de normen van de politieverordening van 30 maart 1999 en latere wijzigingen, doet, anders dan de tweede verwerende partij in haar laatste memorie aanvoert, aan de voormelde vaststelling geen afbreuk.

Ook het argument van de verwerende partijen dat de aanwezigheid van recreatieve en toeristische accommodatie kenmerkend is voor de recreatiegebieden, doch dat hier niet uit voortvloeit dat recreatieve accommodatie alleen maar in die gebieden kan worden toegelaten, kan, gelet op hetgeen voorafgaat, niet worden aangenomen.

Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 22 september 2000 van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media houdende goedkeuring van het wijzigingsplan van het bijzonder plan van aanleg nr. 8 “Kristus Koning Zuid-West” genaamd van de stad Brugge in zoverre het het bestemmingsvoorschrift van de zone 8 betreft.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten van het beroep, bepaald op 520,59 euro, komen ten laste van de verwerende partijen, ieder voor de helft

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

de H. R. STEVENS, kamervoorzitter

de H. J. CLEMENT, staatsraad,
door de voorzitter van de Raad van State aangewezen ter vervanging van de heer J. BOVIN, staatsraad, verhinderd wegens ziekte na de debatten te hebben bijgewoond en na te hebben deelgenomen aan het beraad;

de H. P. LEFRANC, staatsraad,
Mevr. A. TRUYENS, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.