

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 188.628 van 8 december 2008
in de zaak A. 83.178/X-8832.**

In zake : de provincie OOST-VLAANDEREN,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. JONGBLOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Jan Jacobsplein 5

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat V. TOLLENAERE,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Koning Albertlaan 128.

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 provincie OOST-VLAANDEREN op 26 maart 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 1998 houdende de definitieve vaststelling van een gedeelte van het gewestplan Gentse en Kanaalzone op het grondgebied van de gemeenten Assenede, Destelbergen, De Pinte, Evergem, Gent, Laarne, Lochristi, Lovendegem, Melle, Merelbeke, Moerbeke, Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Wetteren en Zelzate;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 9 september 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 19 augustus 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 september 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. WINDERICKX, die loco advocaat P. JONGBLOET verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat W. LAMMENS, die loco advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de 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. De verzoekende partij is eigenaar van het domein Puyenbroeck gelegen op het grondgebied van de gemeenten Wachtebeke en Lochristi. Dit voor het publiek opengestelde domein van ongeveer 500 hectaren omvat onder meer een kasteel met park, oranjerie, portierswoning, boerderij, landerijen en bossen. Het is door de verzoekende partij ingericht voor allerlei vormen van recreatie zoals onder meer wandelen, kampeerterreinen, visvijvers en een dierenpark.

Het noordelijke gedeelte van het domein (behorend tot de gemeente Wachtebeke) is gelegen in recreatiegebied - dag- en verblijfsrecreatie, terwijl het zuidelijke gedeelte (behorend tot de gemeente Lochristi) is gelegen in recreatiegebied - dagrecreatie, overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone.

Voor het zuidelijke gedeelte werd een deel van het domein bestemd voor actieve recreatie en een deel voor passieve recreatie door het algemeen plan van aanleg van de gemeente Lochristi, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 30 juni 1994.

1.2. Bij besluit van 13 mei 1997 beslist de Vlaamse regering tot de voorlopige vaststelling van het ontwerp-plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Gentse- en Kanaalzone op het grondgebied van onder meer de gemeente Lochristi. Dit ontwerp voorziet in een nieuwe bestemming voor wat betreft het zuidelijk gedeelte van het domein. In de plaats van de bestemming recreatiegebied

komt voor het grootste gedeelte de bestemming bosgebied en voor een klein gedeelte de bestemming parkgebied (daar waar volgens de verzoekende partij zich een gedeelte van het dierenpark bevindt).

Als bijlage 40 bij het besluit is een toelichtingsnota opgenomen. Deel B van deze nota handelt over de wijzigingen vanuit de doelstellingen en de opties voor het buitengebied. Onder de rubriek “Moervaartdepressie” wordt het volgende vermeld:

“Aan de basis van dit voorstel ligt onderzoek van het Instituut voor Natuurbehoud.

B.11. Wachtebeke - zuidelijk gedeelte provinciaal domein Puienbroek (kaartblad 14/7 - bijlage 10)

Wijziging van gebied voor dagrecreatie naar bosgebied (101,6 ha) en parkgebied (8,6 ha) omwille van de mogelijkheden tot natuurgericht bosbeheer en oprichting van twee bosreservaten in het door de provincie in opmaak zijnde bosbeheerplan. De natuurontwikkelingsdoelstelling van het beheersplan wordt op deze manier ondersteund door de bestemming natuurgebied”.

Deel B.11 is expliciet van toepassing op het betrokken gedeelte van het domein van de verzoekende partij.

1.3. Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 12 november 1997 tot 10 januari 1998.

Op 7 januari 1998 dient de provincieraad van Oost-Vlaanderen een bezwaar in. Hij stelt dat de nieuwe bestemmingen geen recreatieve uitbouw toelaten en daardoor het doel van het domein, namelijk recreatieve uitbouw totaal doorkruisen. Tevens voert hij aan dat het bosbeheerplan van de provincie een dynamisch model van beheer inhoudt dat geen beperkte recreatieve en toeristische accommodatie uitsluit. Ten slotte stelt hij dat de exploitatie van het dierenpark onmogelijk wordt.

De provincieraad besluit: “Overwegende dat, om de kwalitatieve elementen van het gebied te beschermen en een beleid te kunnen behouden van beperkte recreatieve uitrusting alsook om te kunnen inspelen op veranderende situaties, het nodig is dat de huidige bestemming volgens het gewestplan en het apa behouden blijft, in samenhang weliswaar met het in opmaak zijnde bosbeheerplan”.

1.4. Op 26 januari 1998 brengt de gemeenteraad van Lochristi een gunstig advies uit wat betreft de voorgenomen wijziging voor het domein.

1.5. De bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen brengt op 5 maart 1998 ongunstig advies uit over de voorgenomen wijziging. Zij overweegt daarbij het volgende:

“B.11. Wachtebeke - zuidelijk gedeelte provinciaal domein Puyenbroeck (kaartblad 14/7 - bijlage 10)

Vooreerst dient opgemerkt dat dit deel van het provinciaal domein niet gelegen is op het grondgebied van Wachtebeke, maar van Lochristi. Toen het provinciebestuur indertijd het Provinciaal Domein Puyenbroeck aankocht was dat met de bedoeling om er een recreatiedomein uit te bouwen. In die zin werd dan ook een beleid ontwikkeld. De bestemming volgens het gewestplan liet dit toe, en het apa Lochristi bevestigde die bestemming doch ontwikkelde voorschriften. Met de gewestplanwijziging wordt ook het apa op dit punt onwerkzaam.

De voorgestelde bestemmingswijziging laat geen recreatieve uitbouw toe, hoe beperkt die ook moge wezen, dus ook geen kleinschalige gebouwen en installaties. Die wijziging is gericht op natuurgericht bosbeheer en bos reservaten in functie van het in opmaak zijnde bosbeheersplan.

Het in opmaak zijnde bosbeheerplan houdt genuanceerde doelstellingen in en wil o.m. de echte bospartijen beschermen. Het is evenwel niet de bedoeling van het provinciebestuur om in de andere delen nog beperkte recreatieve en toeristische accommodatie uit te sluiten (als dierenpark, fotometer, mountainbike, wandelen, e.d.).

De nieuwe voorgestelde bestemmingen sluiten dergelijke inrichtingen uit en stroken niet met het door de provincie gewenste beheer. Bijvoorbeeld is het niet meer mogelijk om het dierenpark naar behoren te exploiteren.

Bovendien wordt op die manier aan het bestuur de mogelijkheid ontnomen om alert te reageren op nieuwe omstandigheden.

Om de kwalitatieve elementen van dit gebied te beschermen en tevens een beleid te kunnen behouden van beperkte recreatieve uitrusting en te kunnen inspelen op veranderende situaties zou de huidige bestemming volgens gewestplan en apa dienen behouden te blijven, in samenhang weliswaar met het in opmaak zijnde bosbeheerplan”.

1.6. Op 12 en 19 juni 1998 brengt de Streekcommissie van advies voor de Ruimtelijke Ordening haar advies uit. Zij had op 13 maart 1998 om een termijnverlenging gevraagd aan de minister die met een brief van 14 april 1998 deze verlenging toegestaan heeft. Zij stelt in dat advies onder meer het volgende:

“B.11. Wachtebeke - zuidelijk gedeelte provinciaal domein Puyenbroeck (kaartblad 14/7 - bijlage 10)

a. betreft : wijziging van gebied voor dagrecreatie naar bosgebied (101,6 ha) en parkgebied (8,6 ha).

b. bezwaren en opmerkingen

bezwaar 5639

- de provincieraad is tegen de voorgestelde bestemmingswijziging

c. evaluatie

Het zuidelijk gedeelte van het provinciaal domein ligt op gerondgebied Lochristi en niet Wachtebeke, dit deel is inderdaad gekenmerkt door een grote aaneengesloten oppervlakte bos, enerzijds wordt opgemerkt dat in dit deel reeds meerdere functies aanwezig zijn die moeten kunnen behouden worden, dat een

bosbeheersplan in opmaak is om de waardevolle delen te beschermen en medegebruik te behouden, dat een wijziging niet leidt tot een grotere beboste oppervlakte, en anderzijds dat het een van de weinige bosgebieden in Vlaanderen betreft die alle bescherming verdienen, dat het structuurplan Vlaanderen grotere bos oppervlakten beoogt en de voorgestelde wijziging weegt op de ruimtebalans.

d. besluit

De voorgestelde bestemmingswijziging wordt ongunstig geadviseerd (9 stemmen voor het voorstel, 10 tegen en 2 onthoudingen)”.

1.7. Op 23 juli 1998 beslist de Vlaamse regering tot de verlenging van de termijn met zestig dagen waarbinnen het plan moet worden vastgesteld.

1.8. Op 8 oktober 1998 adviseert de Afdeling Ruimtelijke Planning de minister om de voorgenomen bestemmingswijzigingen te wijzigen in de bestemming “speelbossen of speelweiden”, wat voldoende mogelijkheden zou bieden tot verwezenlijking van de door het provinciebestuur bedoelde opties.

1.9. Op 14 oktober 1998 gevraagd om een advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, brengt de afdeling wetgeving van de Raad van State op 19 oktober 1998 haar advies uit.

1.10. Op 28 oktober 1998 beslist de Vlaamse regering tot de definitieve vaststelling van een gedeelte van het gewestplan op het grondgebied van de gemeenten Assenede, Destelbergen, De Pinte, Evergem, Gent, Laarne, Lochristi, Lovendegem, Melle, Merelbeke, Moerbeke, Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Wetteren en Zelzate.

Er wordt als specifieke overweging met betrekking tot punt B.11 het volgende vermeld:

“Overwegende dat aan het punt B.11. - zuidelijk gedeelte provinciaal domein Puyenbroeck waarbij wordt voorzien in de wijziging van een gebied voor dagrecreatie naar bosbeheer en parkgebied door de streekcommissie een ongunstig advies werd voorbehouden; dat in de overwegingen van dit advies de argumentatie die werd ontwikkeld in het advies van de bestendige deputatie grotendeels wordt gevolgd; dat in dit advies ondermeer wordt gesteld dat op het initiatief van het provinciebestuur voor dit gebied dat deel uitmaakt van het provinciaal domein ‘Puyenbroeck’ een bosbeheerplan wordt opgesteld waarbij genuanceerde doelstellingen worden voorgesteld; dat daarbij wordt aangegeven dat het enerzijds de bedoeling is om onder meer de echte bospartijen te beschermen, doch anderzijds beperkte recreatieve en toeristische accommodatie niet uit te sluiten; dat bij onderzoek van deze doelstellingen evenwel blijkt dat het niet wenselijk is het ongunstig advies van de streekcommissie met het behoud van de vigerende bestemming ‘gebied voor dagrecreatie te volgen’; dat daardoor immers het bestemmingsvoorschrift “zone voor dagrecreatie” en sport

(artikel 22) van het algemeen plan van aanleg van de gemeente Lochristi dat werd goedgekeurd bij ministerieel besluit van 30 juni 1993 van kracht zou blijven, wat onvoldoende garanties inhoudt dat de in het in opmaak zijnde bosbeheerplan gestelde opties, vooral dan het behoud van de bospartijen, effectief wordt gerealiseerd; dat de bestemmingsvoorschriften van het ontwerp-plan voldoende mogelijkheid bieden tot verwezenlijking van de door het provinciebestuur beoogde opties en deze bijgevolg kunnen worden bevestigd”.

Het bestreden besluit bevat voor wat betreft het betrokken gebied geen wijziging in vergelijking met het ontwerp-gewestplan.

2. Ontvankelijkheid

2.1.1. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij haar belang niet aangeeft. Er is bovendien geen concreet aanwijsbare reden om aan te nemen dat de verzoekende partij enig nadeel ondervindt door het bestreden besluit nu de bestemmingswijziging de verwezenlijking van de door het provinciebestuur beoogde opties mogelijk maakt.

2.1.2. Aangezien de nieuwe bestemming als bos- en parkgebied de handelingsvrijheid van de verzoekende partij als eigenaar van het betrokken domein beperkt, heeft zij belang bij de vernietiging van het door haar bestreden besluit.

2.1.3. De exceptie is niet gegrond.

2.2. De verzoekende partij vraagt in haar verzoekschrift de nietigverklaring van het “besluit dd. 28 oktober 1998 van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van het gewestplan Gentse en Kanaalzone voor wat betreft o.a. het grondgebied van de gemeente Lochristi”. Verder in het verzoekschrift geeft de verzoekende partij te kennen dat een aaneengesloten reeks gronden op het domein, gelegen op het grondgebied van de gemeente Lochristi, betroffen is door het bestreden besluit. De verzoekende partij heeft slechts belang bij de vernietiging van het bestreden besluit in de mate dat het betrekking heeft op deze gronden.

Het beroep is bijgevolg onontvankelijk in de mate dat het op andere percelen betrekking heeft.

2.3.1. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij geen bewijs levert over de beslissing om in rechte te treden, omdat de stukken daarover te vaag zijn geformuleerd.

2.3.2. Het provincieraadsbesluit van 10 maart 1999 waarmee de “bestendige deputatie wordt gemachtigd de nodige gerechtelijke stappen te nemen” tegen het bestreden besluit vermeldt weliswaar niet uitdrukkelijk dat een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld bij de Raad van State, maar volstaat alleszins als machtiging aan de bestendige deputatie om in rechte te treden.

De beslissing van de bestendige deputatie van 25 maart 1999 om een raadsman aan te stellen “teneinde de provincie te vertegenwoordigen voor de Raad van State in een procedure tegen het Vlaamse Gewest inzake het (bestreden besluit)” volstaat eveneens als machtiging van die raadsman om een beroep tot nietigverklaring in te stellen bij de Raad van State, aangezien een beroep tot nietigverklaring steeds moet worden ingesteld, ook indien daarnaast ook een vordering tot schorsing zou worden ingesteld.

2.3.3. De exceptie is niet gegrond.

3. Ten gronde

3.1. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10, 1°, 11, §§ 4 en 7, derde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, de artikelen 12.4.2 en 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen en van de artikelen 16 tot 30, 43 en 44 van het bosdecreet.

Zij betoogt dat zij bij het openbaar onderzoek over het ontwerp-gewestplan een bezwaarschrift heeft ingediend waarin zij heeft gesteld dat het ontwerp niet kadert in de opties die in het ontwerp van beheersplan zijn opgenomen, omdat dit beheersplan een meer genuanceerde indeling van het betrokken gebied voorstaat (in plaats van een integrale bestemming als bosgebied of als parkgebied) en dat de lineaire bestemmingswijziging strijdig is met reeds bestaande voorzieningen, zoals het dierenpark, de fitometer, de wandelpaden en de bijbehorende infrastructuur en het sanitair, en met de op stapel staande plannen tot uitbouw van de toeristische en recreatieve functies. De Regionale Commissie van

Advies is die bezwaren bijgetreden en stelde daarbij dat “reeds meerdere functies aanwezig zijn die moeten kunnen behouden worden” en “dat een bosbeheersplan in opmaak is om de waardevolle delen te beschermen en medegebruik te behouden”. In het bestreden besluit wordt enkel ingegaan op het vrijwaren van opties in het bosbeheerplan, wat enkel een gemeenplaats is die niet volstaat als deugdelijke motivering voor de afwijking van het advies van de Regionale Commissie. Bovendien wordt helemaal niet ingegaan op de bestemming als parkgebied, terwijl op dat punt ook werd afgeweken van het advies van de Regionale Commissie.

Daar komt dan nog bij dat de bestemmingswijzigingen geen waarborg bieden voor het behoud van bospartijen; dat kan enkel gebeuren in het kader van het bosdecreet.

Nu het helemaal niet duidelijk is of de bestaande infrastructuur zoals een dierenpark, een fitometer, sanitair, een kinderboerderij, enz. wel verenigbaar is met de bestemming van parkgebied, moet worden vastgesteld dat de verwerende partij niet zorgvuldig is te werk gegaan bij het uitwerken van het bestreden besluit.

3.2. Overeenkomstig artikel 11, § 7 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, moet de Vlaamse regering, indien zij afwijkt van het advies van de regionale commissie van advies, haar beslissing motiveren. Ingevolge deze bepaling moet de Vlaamse regering zich in beginsel richten naar het advies van de regionale commissie, tenzij er gegronde, met de stedenbouw en de ruimtelijke ordening verband houdende redenen voorhanden zijn om ervan af te wijken. Indien de Vlaamse regering aldus afwijkt van het advies, moet zij in de aanhef van het besluit waarbij zij het gewestplan definitief vaststelt, de redenen van die afwijking uiteenzetten.

3.3. In dit geval wordt in die motivering met betrekking tot punt B.11 na een weergave van het standpunt van de Regionale Commissie vermeld dat de bestaande bestemming in het algemeen plan van aanleg van de gemeente Lochristi “onvoldoende garanties inhoudt dat de in het in opmaak zijnde bosbeheerplan gestelde opties, vooral dan het behoud van de bospartijen, effectief wordt gerealiseerd” en dat “de bestemmingsvoorschriften van het ontwerp-plan voldoende mogelijkheid bieden tot verwezenlijking van de door het provinciebestuur beoogde opties en deze bijgevolg kunnen worden bevestigd”.

Die motivering is in die mate algemeen en ongenueanceerd dat ze niet als afdoende kan worden beschouwd. Uit de gegevens van het dossier kan

duidelijk worden opgemaakt dat de door het provinciebestuur beoogde opties onder meer recreatieve functies behelsden. Die recreatieve functies kunnen niet worden ingepast in de bestemmingsvoorschriften voor bosgebied, bedoeld in artikel 12.4.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. De stelling dat de bestemming als bosgebied voldoende mogelijkheden biedt om de door het provinciebestuur beoogde opties te realiseren, is in die omstandigheid een loze bewering die niet volstaat als gegronde reden om af te wijken van het advies van de Regionale Commissie.

Daar komt nog bij dat het bestreden besluit helemaal geen motivering bevat voor de afwijking van het advies van de Regionale Commissie in de mate dat die de bestemming als parkgebied afwijst.

3.3. Het middel is gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de bijlage 10 - kaartblad 14/7 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 1998 houdende de definitieve vaststelling van een gedeelte van het gewestplan Gentse en Kanaalzone op het grondgebied van de gemeenten Assenede, Destelbergen, De Pinte, Evergem, Gent, Laarne, Lochristi, Lovendegem, Melle, Merelbeke, Moerbeke, Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Wetteren en Zelzate.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

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

Artikel 4.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op acht december 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. J. VAN NIEUWENHOVE, staatsraad,
Mevr. A. TRUYENS, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.