RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 189.811 van 27 januari 2009
in de zaak A. 90.605/X-9461.

In zake : de v.z.w. BETER LEEFMILIEU BRECHT,
gevestigd te 2960 BRECHT,
Canadalaan 34/3

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. CLAES,
kantoor houdende te 2550 KONTICH,
Mechelsesteenweg 160.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. BETER LEEFMILIEU BRECHT op 11 maart 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 29 oktober 1999 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het "ontwerpplan" tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Turnhout op het grondgebied van de gemeente Brecht, meer bepaald voor wat betreft de bestemmingswijziging van gebied voor verblijfsrecreatie naar "woongebied met recreatief karakter" voor de gebieden "Rommersheide" en "De Vijvers" (clusters 1 tot en met 8), zoals beschreven in het besluit en aangeduid op het bestemmingsplan voor een deel van kaartblad 8/5 in bijlage van het besluit, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 januari 2000;

Gelet op het arrest nr. 93.837 van 9 maart 2001 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 27 april 2001 ingediend door de v.z.w. BETER LEEFMILIEU BRECHT;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 25 juni 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 memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 19 november 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. CLEMENT;

Gehoord de opmerkingen van Luc MELIS, secretaris, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat J. CLAES, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het gedeeltelijk eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>Feiten</u>

1.1. Het bij het koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout (kaartblad 8/5) bestemt de gebieden "Rommersheide" en "De Vijvers" in de gemeente Brecht tot een gebied voor verblijfsrecreatie.

1.2. Op 10 november 1998 stelt de minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening een ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Turnhout op het grondgebied van de gemeente Brecht voorlopig vast, dat een klein deel van het voornoemde gebied voor verblijfsrecreatie herbestemt tot natuurgebied en het grootste gedeelte ervan tot "woongebied met recreatief karakter", waarvoor in de bijlage 2 volgend aanvullend stedenbouwkundig voorschrift wordt vastgesteld:

"Woongebieden met recreatief karakter zijn bestemd voor constructies die permanent bewoond worden. De constructies hebben op het maaiveld een oppervlakte van maximum 60 m^2, maximum 2 bouwlagen en een maximale nokhoogte van 5 m. De maximale kavelgrootte bedraagt 300 m^2. De verdere inrichting van het desbetreffende gebied is gericht op het gemengd voorkomen van de functies 'wonen' en 'verblijfsrecreatie' en de inpassing in de bestaande natuurlijke en landschappelijke omgeving.

Met betrekking tot de inrichting en de aanleg van de wegen, nutsvoorzieningen, de aard van nieuwe constructies, ... kan de Vlaamse regering beslissen dat er een BPA moet opgemaakt worden".

In dit besluit wordt de voorgestelde gewestplanwijziging als volgt gemotiveerd:

"Overwegende dat uit de ruimtelijke afweging blijkt dat een prioritaire gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Turnhout verantwoord is ten behoeve van een oplossingen van de problematiek van de weekendverblijven in het kader van de intentieverklaring die het N.K.W.V (Nationaal Komitee Weekendverblijven) en het G.W.V. (Groene Woonzones Vlaanderen) elk afzonderlijk met de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening hebben ondertekend, en waarvoor Brecht als knelpuntgemeente geselecteerd is om in samenspraak oplossingen te formuleren;

Overwegende dat het gebied waar de clusters 1 t.e.m. 8 gelegen zijn in aanmerking komt om als woongebied te laten functioneren en mede de permanente bewoning van de andere clusters te Brecht op te vangen mits voldaan wordt aan de vooropgestelde voorwaarde, met name de verplichte opmaak van een bijzonder plan van aanleg gericht op het vermijden van verdere versnippering van het betreffende gebied; dat het BPA bijgevolg minstens een visie moet inhouden op de verdere ontwikkeling van de bestaande weekendverblijven, de mogelijke herlokalisatie van permanente bewoners uit de andere clusters weekendverblijven in Brecht en op de gewenste groenontwikkeling op perceelsniveau;

Overwegende dat het gebied ten oosten van cluster 4, met uitzondering van cluster 9, deel uitmaakt van een bosstructuur op gemeentelijk niveau en biologisch waardevol is;

Overwegende dat de kleiputten van het Kooldriespark een bovenlokale waarde hebben en ruimtelijk geïsoleerd zijn ten aanzien van de kernen van Sint-Lenaarts en Brecht en een ontwikkeling naar permanente bewoning niet moet worden ondersteund, overwegende dat het resterend deel van het gebied voor verblijfsrecreatie waar cluster 10 gelegen is, aansluit bij en deel uitmaakt van het natuur- en reservaatgebied Kooldriespark;

Overwegende dat het gebied waar cluster 15 gelegen is integraal deel uitmaakt van het bebouwd perifeer landschap van Sint-Job in-'t-Goor en in aanmerking komt om als woongebied te functioneren;

Overwegende dat het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift toegevoegd wordt om de bestemmingsvoorschriften te specifiëren in functie van het gewenste ruimtelijke beleid".

1.3. Tijdens het openbaar onderzoek, dat wordt gehouden van 15 maart 1999 tot 13 mei 1999, wordt onder meer door de verzoekende partij een bezwaarschrift ingediend.

1.4. Op 10 juni 1999 verleent de gemeenteraad van Brecht zijn goedkeuring aan het advies zoals dit werd geformuleerd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brecht nopens de voorgestelde gewestplanwijziging. Dit advies bevat geen specifieke argumenten betreffende de gebieden “Rommersheide” en “De Vijvers”.

1.5. Op 1 juli 1999 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen volgend gunstig advies :

> “In, de briefwisseling met de Vlaamse minister voor Ruimtelijke Ordening zal worden meegedeeld dat navolgende considerans dient samen gelezen te worden met dit gunstig advies: ‘De bestendige deputatie stelt vast dat de minister aan de clusters 1 tot en met 8 van het betrokken gebied de stedenbouwkundige bestemming van het woongebied met recreatief karakter geeft, met daaraan gekoppeld een aantal aanvullende stedenbouwkundige voorschriften. De bestendige deputatie stelt vast dat deze voorschriften zo gedetailleerd zijn bepaald dat zij geen oplossing kunnen bieden voor constructies die zijn opgericht in reeds eerder vergunde verkavelingen. De bestendige deputatie adviseert de minister, in plaats van zelf regulerend op te treden, de gemeente Brecht in de gelegenheid te stellen om een bijzonder plan van aanleg op te maken waarbij maximaal rekening kan worden gehouden met de thans geldende voorschriften’.”

1.6. Op 10 september 1999 brengt de regionale commissie van advies voor de ruimtelijke ordening voor de streek Antwerpen advies uit. In dit advies wordt onder meer het volgende overwogen:

> “De commissie onderzoekt de bezwaren en opmerkingen van V.Z.W. Beter Leefmilieu Brecht. De bezwaren en opmerkingen betreffen het in principe herstellen van bouwmisdrijven in de vorige staat, het ten laste van de gemeenschap vallen van de kosten van het gebrek aan ruimtelijk beleid, het vereiste van voldoende evenwijdige compensatie voor woongebied met recreatief karakter, het beschermen van de natuur in het buitengebied, de compensatie in de wijziging van bestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied naar natuurgebied betreffende het domein Nottebohm, het niet ter inzage zijn van de studie van de gemeente die de basis voor de herziening vormt, het niet houden van de concertatie die de intentieverklaring van de Vlaamse minister voor ruimtelijke ordening met de organisaties die het milieu beschermen, voorziet, het overschrijden van de ruimtelijke draagkracht van het gebied als gevolg van wonen en voorzieningen ervoor, de grootte van de regularisatie met de maximale oppervlakte van 120 m², het overschrijden van de meeste bestaande terreinen van de maximale oppervlakte van 300 m², het ontbreken van natuurlijke en landschappelijke omgeving, de strijdigheid van het ontwerp met het gedeelte van het provinciaal ruimtelijk structuurplan inzake de weekendverblijven, het niet consulteren van de gemeentelijke commissie van advies, het ten laste van de gemeente vallen van de kosten van de infrastructuur van private verkavelingen, de strijdigheid van het ontwerp met de algemene stedebouwkundige regels voor weekendverblijven.

De commissie is van oordeel dat bouwmisdrijven niet van ambtswege het herstellen in de vorige staat vereisen, dat de kosten van het ruimtelijk beleid geen planologische argumentatie vormen, dat compensatie voor de wijziging van bestemming van gebied voor verblijfsrecreatie naar woongebied met recreatief karakter in de strikte zin niet vereist is maar het ontwerp toch wijziging van bestemming van gebied voor verblijfsrecreatie naar natuurgebied voorziet, dat het domein Nottebohm van agrarisch belang is en de wijziging naar natuurgebied niet gewenst is, dat de studie van de gemeente die de basis voor de herziening vormt, niet tot het ontwerp behoort, dat de intentieverklaring van de Vlaamse minister voor ruimtelijke ordening geen strikte relatie met het ontwerp houdt, dat het oplossen van de permanente bewoning enkel maar beperkt effect op de ruimtelijke draagkracht van het gebied heeft, dat het niet gewenst is om de bestaande vergunde toestand van de terreinen direct ongedaan te maken, dat het ontwerp niet in strijd met het provinciaal ruimtelijk structuurplan dat wijziging van bestemming van gebied voor verblijfsrecreatie naar woongebied voorziet, is, dat het ontwerp niet aan de gemeentelijke commissie van advies te onderwerpen is, dat het ontwerp de kosten van de infrastructuur van private verkavelingen niet ten laste van de gemeente doet vallen, dat het ontwerp dat woongebied met recreatief karakter wil verwezenlijken, de algemene stedenbouwkundige regels voor weekendverblijven niet moet respecteren, dat het gewenst is om het verplicht op te maken bijzonder plan van aanleg de gehele ordening van het woongebied met recreatief karakter te doen uitwerken, aanvaardt éénparig de bezwaren en opmerkingen in de zin van de twee bovenvermelde restricties en verwerpt de bezweren en opmerkingen voor de rest".

1.7. Het bestreden besluit stelt het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Turnhout op het grondgebied van de gemeente Brecht definitief vast.

In bijlage 2 wordt volgend aanvullend stedenbouwkundig voorschrift "woongebied met recreatief karakter" vastgesteld:

"'Woongebieden met recreatief karakter' zijn bestemd voor constructies die permanent bewoond worden. De constructies hebben op het maaiveld een oppervlakte van maximum 60 m^2, maximum 2 bouwlagen en een maximale nokhoogte van 5 m. De maximale kavelgrootte bedraagt 300 m^2. De verdere inrichting van het desbetreffende gebied is gericht op het gemengd voorkomen van de functies 'wonen' en 'verblijfsrecreatie' en de inpassing in de bestaande natuurlijke en landschappelijke omgeving.

Met betrekking tot de inrichting en de aanleg van de wegen, nutsvoorzieningen en de aard van nieuwe constructies kan de Vlaamse regering beslissen dat er een BPA moet opgemaakt worden".

De motivering van dit besluit wat de gebieden "Rommersheide" en "De Vijvers" betreft, luidt als volgt :

"Overwegende dat de regionale commissie van advies voorwaardelijk gunstig advies verstrekt voor de wijziging van gebied voor verblijfsrecreatie naar woongebied met recreatief karakter voor het gebied Rommersheide/De Vijvers; dat de regionale commissie ten eerste van mening is dat het verplicht op te maken bijzonder plan van aanleg de gehele ordening van het woongebied met recreatief karakter moet uitwerken; dat de regionale commissie ten tweede stelt dat de niet vervallen verkavelingsvergunningen en bouwvergunningen die

voor de voorlopige vaststelling van het ontwerp afgegeven zijn, tot het slopen, herbouwen of tenietgaan van de bestaande vergunde gebouwen en constructies, uitwerking moeten blijven hebben omdat het niet gewenst is dat de wijziging de bestaande vergunde toestand direct ongedaan zou maken;

Overwegende dat aan de twee door de Regionale Commissie van Advies gestelde voorwaarden kan worden voldaan; dat er een bijzonder plan van aanleg moet worden opgemaakt voor de woongebieden met recreatief karakter ten noorden van de E19; dat de bestaande verkavelingsvergunningen en bouwvergunningen van kracht blijven; dat in het op te maken bijzonder plan van aanleg de stedenbouwkundige normen en de bestendiging van het permanent wonen specifiek, tot op perceelsniveau, moeten kunnen worden vastgelegd; dat hierbij onder meer rekening zal kunnen worden gehouden met de voorschriften uit de bestaande verkavelingsvergunningen en bouwvergunningen; dat in het op te maken bijzonder plan van aanleg daarnaast de uitbreidings- en ontwikkelingsmogelijkheden zullen worden vastgelegd voor bestaande constructies die niet gelegen zijn in een goedgekeurde verkaveling".

1.8. In het Belgisch Staatsblad van 11 januari 2000 wordt het bestreden besluit bij uittreksel evenals het advies van de regionale commissie van advies bekendgemaakt.

2. Voorwerp van het beroep

De verzoekende partij vordert enkel de nietigverklaring "voor wat betreft de bestemmingswijziging van het gebied voor verblijfsrecreatie naar 'woongebied met recreatief karakter' voor de gebieden 'Rommersheide' en 'De Vijvers' (cluster 1 tot en met 8)", dit wil zeggen voor zover het besluit van 29 oktober 1999 in de gemeente Brecht (kaartblad 8/5) een 'woongebied met recreatief karakter' vaststelt.

Het blijkt niet en de verwerende partij werpt evenmin op dat de gewestplanwijziging van 29 oktober 1999 een geheel vormt, en de gedeeltelijke nietigverklaring ervan niet denkbaar en alzo niet toelaatbaar is. Bovendien dient te worden aangenomen dat de bestemming welke het aangevochten gewestplan heeft gegeven kan worden vervangen, zonder aan de algemene economie van het gewestplan afbreuk te doen. Het beroep is vanuit dat oogpunt in die mate ontvankelijk.

3. Ten gronde

3.1. In het auditoraatsverslag wordt ambtshalve de schending aangevoerd van artikel 3, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Deze bepaling luidt als volgt:

> "Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid en de ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent uitgezonderd, onderwerpen de Ministers (...), ieder wat hem betreft, aan het met redenen omklede advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten.
> (...)".

Het door het bestreden besluit vastgestelde aanvullende stedenbouwkundige voorschrift "woongebied met recreatief karakter" bezit, zoals alle voorschriften van de plannen van aanleg, verordenende kracht. Bijgevolg dient het besluit van de Vlaamse regering, dat hieraan bindende kracht verleent, krachtens artikel 3, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid, aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State te worden onderworpen.

In de aanhef van het bestreden besluit wordt dienaangaande het volgende overwogen:

> "Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat voor de definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen krachtens artikel 11, § 7 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, een vervaltermijn geldt; dat in het huidige geval het openbaar onderzoek is gestart op 15 maart 1999 zodat de termijn voor definitieve vaststelling van de voorliggende gewestplanwijziging verstrijkt op 9 november 1999;
> Gelet op het advies van de Raad van State van 24 juni 1999 over het aanvullend voorschrift 'woongebied met recreatief karakter'".

3.2. De Raad van State ontleent zijn adviesverlenende taak aan artikel 160 van de Grondwet. In zoverre de raadpleging van de Raad van State betrekking heeft op het onderzoek van wetgevende en verordenende teksten, vloeit die raadpleging voort uit het streven van de grondwetgever om de eerbiediging van de rechtsstaat en de kwaliteit van die teksten uit wetgevingstechnisch en formeel oogpunt te waarborgen, en bijgevolg ook de rechtszekerheid. De verplichting tot raadpleging van de afdeling wetgeving, zoals ze is geregeld bij de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ter uitvoering van de Grondwet, is als dusdanig een pleegvorm die van openbare orde en derhalve substantieel is. Daaruit vloeit voort dat wanneer de wet de bevoegde overheid toestaat om onder bepaalde voorwaarden na te laten de afdeling wetgeving te raadplegen, die voorwaarden op restrictieve wijze dienen te worden geïnterpreteerd.

De Raad van State vermag te controleren of de opgegeven motieven ter verantwoording van de "hoogdringendheid" op grond waarvan werd

nagelaten het advies van de afdeling wetgeving in te winnen voldoende ernstig, expliciet, exact en pertinent zijn.

3.3. Ter verantwoording van de "hoogdringendheid" verwijst het bestreden besluit naar het begin van het openbaar onderzoek, zijnde 15 maart 1999 om te stellen dat in toepassing van artikel 11 § 7 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, de termijn voor definitieve vaststelling van de voorliggende gewestplanwijziging verstrijkt op 9 november 1999.

Deze verantwoording gewaagt echter niet van de mogelijkheid van de verlenging van die vervaltermijn, zoals voorzien in voornoemd artikel 11, § 7, laatste lid noch van eventuele redenen die een verlenging in de weg stonden.

Zo een verantwoording kan bezwaarlijk als voldoende ernstig, expliciet, exact en pertinent beschouwd worden om "het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid" in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te rechtvaardigen, te meer daar de Vlaamse regering, met toepassing van het toentertijd geldende artikel 84, eerste lid, 2/ van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de afdeling wetgeving kon vragen haar het advies mee te delen binnen een termijn van ten hoogste drie dagen.

De verwijzing in de aanhef naar "het advies van de Raad van State van 24 juni 1999" is niet relevant aangezien een advies van de afdeling wetgeving gegeven over een ander verordenend besluit, geenszins ontslaat van de adviesverplichting opgelegd door de gecoördineerde wetten.

3.4. Het ambtshalve aangevoerde middel is gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

<u>Artikel 1</u>.

Vernietigd wordt het besluit van 29 oktober 1999 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het "ontwerpplan" tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Turnhout op het grondgebied van de gemeente Brecht, in zoverre het in de gemeente Brecht (kaartblad 8/5) een

“woongebied met recreatief karakter” vaststelt, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 januari 2000.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zevenentwintig januari 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DE CLERCQ. **R. STEVENS.**