

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.837 van 27 januari 2009
in de zaak A. 90.186/X-9434.**

In zake : de n.v. VANDYLEIR,
die woonplaats kiest bij
advocaat V. GOOSSENS,
kantoor houdende te 2640 MORTSEL,
Prins Leopoldlei 81

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, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. VANDYLEIR op 13 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, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 januari 2000;

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 18 november 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. CLEMENT;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P.-J. VERVOORT, die loco advocaat V. GOOSSENS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat J. CLAES, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het 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. Feiten

1.1. Het bij 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 - waaronder de percelen kadastraal bekend sectie M, nrs. 44/h en 44/z van de verzoekende partij - herbestemt tot natuurgebied en het grootste gedeelte ervan tot “woongebied met recreatief karakter”.

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 oplossing 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 specificeren 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 door de verzoekende partij geen 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 bouw misdrijven 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 stedenbouwkundige regels voor weekendverblijven.

De commissie is van oordeel dat bouw misdrijven 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 bezwaren 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 m², maximum 2 bouwlagen en een maximale nokhoogte van 5 m. De maximale kavelgrootte bedraagt 300 m². 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 bestemming 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 - belang van de verzoekende partij

2.1. Bij arrest nr. 189.811 van 27 januari 2009 in de zaak nr. A. 90.605 vernietigt de Raad van State het bestreden besluit in zoverre het in de gemeente Brecht (kaartblad 8/5) een “woongebied met recreatief karakter” vaststelt.

2.2. In haar verzoekschrift voert de verzoekende partij volgend belang aan:

“Oprichters VAN DYCK Ludovicus en zijn echtgenote LEIRS Yvonne hadden sinds geruime tijd de gronden zoals hierna vernoemd in eigendom, en hebben deze in 1996 ingebracht in de alsdan opgerichte burgerlijke vennootschap onder de rechtsvorm van een naamloze vennootschap, zijnde verzoekende partij. Het doel van deze vennootschap is luidens de oprichtingsakte ‘het oordeelkundig beheer van het in haar bezit zijnde, het te verwerven en het haar toevertrouwde patrimonium’. Zij kan daartoe ‘alle rechtshandelingen en daden stellen in rechtstreeks of onrechtstreeks verband met haar maatschappelijk doel”.

2.3. In zoverre het bestreden besluit de bestemming natuurgebied vaststelt, doet de verzoekende partij enkel van het rechtens vereiste belang blijken voor wat betreft haar percelen, kadastraal bekend sectie M, nrs. 44/h en 44/z. Het voorwerp van het beroep is daartoe beperkt.

3. Het tweede middel

3.1. Het aangevoerde tweede middel

In het tweede middel wordt de schending van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aangevoerd.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“Doordat huidige gewestplanwijziging blijkbaar niet aan advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd geweest,

Terwijl artikel 3 van voornoemde wetten zulks verplicht stelt voor alle ontwerpen van reglementaire besluiten, zoals een gewestplanbesluit er onmiskenbaar één is,

en terwijl minstens voor gewestplanbesluiten die aanvullende stedenbouwkundige bepalingen bevatten, zijnde bepalingen (bestemmingsvoorschriften) die niet voorzien zijn in het K.B. van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, het inwinnen van zulk advies een substantieel vormvoorschrift is.

Toelichting bij het tweede middel :

De raadpleging van de afdeling wetgeving is, in de gevallen waarin deze verplicht is, een substantiële vormvereiste dat van openbare orde is. Het gewestplan voorziet een aanvullend stedenbouwkundig voorschrift, zoals het zelf bepaalt :

‘Artikel 1. Het hierbijgevoegde plan tot gedeeltelijke wijziging van het koninklijk besluit van 30 september 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Turnhout wordt definitief vastgesteld voor een deel van het grondgebied van de gemeente Brecht afgebakend op het kaartblad 8/5 met een aanvullend stedenbouwkundig voorschrift zoals vervat in de bijlagen 1 tot en met 2 bij dit besluit.’

De vaste rechtspraak van Uw Raad bepaalt dat een ontwerpbesluit van de Vlaamse regering dat bindende kracht beoogt te verlenen aan de voorschriften van een gewestplan, enkel voor advies aan de afdeling wetgeving dient te worden voorgelegd in de mate dat die voorschriften niet zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, en het gewestplan zich derhalve niet beperkt tot het toepasselijk verklaren van een algemeen voorschrift van het voornoemd koninklijk besluit op bepaalde percelen. In casu ligt het bestemmingsvoorschrift ‘woongebied met recreatief karakter’ niet vervat in het genoemde K.B. van 28.12.1972. Het behoeft derhalve advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Zulks is blijkbaar niet gevraagd. Hiermee is een substantiële vormvereiste geschonden.

Aangezien het een middel van openbare orde betreft, hoeft verzoekende partij geen persoonlijk belang bij het middel aan te tonen. Voor zover als nodig merkt zij echter op dat dit belang voor de hand ligt op grond van de bewoordingen van het aangevochten besluit. Teneinde het betrokken aanvullend stedenbouwkundig voorschrift te kunnen invoeren en opleggen, heeft de overheid bepaalde ‘ecologische’ compensaties voorzien op andere percelen. De Regionale Commissie stipt zeer nadrukkelijk aan dat de wijziging van bestemming zone voor verblijfsrecreatie naar natuurgebied enkel is ingegeven door de zoektocht naar compensatie voor de inkleuring van bepaalde gebieden als woongebied met recreatief karakter. De nieuwe zonering van de percelen van verzoekende partij zijn rechtstreeks en uitsluitend het gevolg van de zonering woongebied met recreatief karakter die voor andere gebieden wordt voorzien”.

3.2. Beoordeling van het tweede middel

3.2.1. Zoals vermeld (nr. 2.3) is het voorwerp van onderhavig beroep een partiële vernietiging van het bestreden besluit, meer bepaald in zoverre het bestreden besluit de percelen van de verzoekende partij onderwerpt aan het bestemmingsvoorschrift natuurgebied dat is vastgelegd in artikel 13.4.3.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Zoals de verwerende partij terecht stelt in haar memorie van antwoord is de onderwerping van een perceel aan het voormelde bestemmingsvoorschrift slechts een materiële uitvoeringsmaatregel van een bestaande normatieve tekst waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State in het verleden al heeft geadviseerd. Dergelijke uitvoeringsmaatregel dient

niet meer aan het advies van de afdeling wetgeving te worden voorgelegd. Het tweede middel is niet gegrond.

3.2.2. Het auditorsverslag is met toepassing van artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van het tweede middel. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het geschil dat ook de overige middelen door een lid van het auditoraat worden onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht.

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

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

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.