

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 201.717 van 9 maart 2010
in de zaken A. 81.212/X-8555 (I.)
A. 81.213/X-8556 (II.)
A. 81.214/X-8557 (III.).

In zake : I. + II. + III.
Philippe CHARON,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. JONGBLOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Jan Jacobsplein 5

tegen :

I. + II. + III.
het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. CLAES,
kantoor houdende te 2550 KONTICH,
Mechelsesteenweg 160.

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

Gezien het verzoekschrift dat Philippe CHARON op 20 november 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 16 september 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van zijn beroep ingesteld tegen de beslissing van 21 augustus 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep inzake het regulariseren van een houten afdak op het domein Bossenstein te Ranst, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 139 niet ontvankelijk verklaard wordt (A. 81.212);

Gezien het verzoekschrift dat Philippe CHARON op 20 november 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 16 september 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van zijn beroep ingesteld tegen de beslissing van 21 augustus 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep inzake het regulariseren van een houten loods voor landbouwvoertuigen op het domein Bossenstein te Ranst, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 199/a niet ontvankelijk verklaard wordt (A. 81.213);

Gezien het verzoekschrift dat Philippe CHARON op 20 november 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 16 september 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van zijn beroep ingesteld tegen de beslissing van 21 augustus 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep inzake het regulariseren van een houten berging op het domein Bossenstein te Ranst, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 139 niet ontvankelijk verklaard wordt (A. 81.214);

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord in de zaken A. 81.212 en A. 81.213;

Gezien de toelichtende memorie in de zaak A. 81.214;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. VAN MINGEROET in de drie zaken;

Gelet op de beschikkingen van 15 december 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelasten;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij in de drie zaken;

Gelet op de beschikkingen van 17 juni 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 18 september 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS in de drie zaken;

Gehoord de opmerkingen van advocaat Ph. WINDERICKX, die loco advocaat P. JONGBLOET verschijnt voor de verzoekende partij in de drie zaken, en van advocaat A. CLAES, die loco advocaat J. CLAES verschijnt voor de verwerende partij in de drie zaken;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET in de drie zaken;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Samenhang

Gelet op de verknochtheid van de drie beroepen worden in het belang van een goede rechtsbedeling de drie zaken samengevoegd.

2. Rechtspleging

De memorie van antwoord in de zaak A. 81.214 werd laattijdig ingediend en wordt bijgevolg uit de debatten geweerd.

3. Feiten

3.1. De verzoeker is eigenaar van het domein “Bossenstein” te Broechem-Ranst dat ongeveer 80 hectare groot is en doormidden gesneden wordt door de autosnelweg Antwerpen-Luik. Overeenkomstig het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, zijn de gronden deels bestemd tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied en deels tot parkgebied. Bovendien is een deel van het domein bij koninklijk besluit van 28 mei 1962 als landschap gerangschikt.

Het domein is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, en maakt evenmin deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

3.2. In 1986 beslist de verzoeker een gedeelte van het domein aan te leggen als golfterrein. In afwijking van het rangschikkingsbesluit wordt op 22 mei 1987 machtiging bekomen vanwege de gemeenschapsminister voor cultuur voor het verrichten van de nodige grond- en draineringswerken en het inzaaien van grasvelden en op 23 december 1987 voor het oprichten van een clubhuis.

Het gemeentebestuur van Ranst verleent op 5 januari 1988 de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van dit clubhuis, in vervanging van een bestaande loods. Op 4 december 1995 bekomt de verzoeker vanwege het

gemeentebestuur de vergunning tot inrichting van de bovenverdieping van het clubhuis met 16 slaapkamers met badkamer.

3.3. Op 28 maart 1995 dient de verzoeker bij het gemeentebestuur van Ranst drie regularisatieaanvragen in die respectievelijk betrekking hebben op een langwerpig houten afdak dat bestemd is als schuilhok, een houten loods voor landbouwvoertuigen en een houten berging.

3.4. De gemachtigde ambtenaar verleent op 22 maart 1996 een ongunstig advies in elk van de drie dossiers. Hij stelt hoofdzakelijk vast dat de constructies in strijd zijn met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan en dat het materiaalgebruik onaanvaardbaar is.

3.5. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ranst weigert op 2 april 1996 de drie regularisatievergunningen op grond van de negatieve adviezen van de gemachtigde ambtenaar.

3.6. Op 21 augustus 1997 verklaart de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen de door de verzoeker ingestelde beroepen tegen voornoemde weigeringsbesluiten onontvankelijk wegens laattijdigheid.

3.7. Bij besluiten van 16 september 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening worden de beroepen van de verzoeker tegen voornoemde weigeringsbesluiten verworpen.

Hierin wordt telkenmale gesteund op de strijdigheid van de aanvraag met de nog van kracht zijnde en bindende planologische voorschriften van enerzijds het parkgebied en anderzijds het landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Dit zijn de bestreden besluiten.

4. Ten gronde

4.1. Eerste middel in de drie zaken

4.1.1. Het middel

In de zaak A. 81.212 voert de verzoeker het volgende aan:

“Eerste middel, genomen uit de schending van artikel 43 §2, eerste lid van de voor het Vlaams Gewest gecoördineerde stedenbouwwet, uit de schending van artikel 19, laatste lid van het KB van 28 december 1972, uit de schending van het ministerieel besluit van 22 mei 1987 waarbij aan beroeper machtiging werd verleend voor het uitvoeren van de werken noodzakelijk voor de aanleg van het golfterrein, uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht der bestuurshandelingen, wegens de bestemmingsongevoeligheid van de aangevraagde constructie, en uit de schending van het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Doordat de minister het administratief beroep van beroeper verwerpt, en de bouwvergunning voor het aangevraagde houten afdak weigert, stellende dat de constructie ‘door gebruik, afmetingen en uitzicht’ ‘integrerend deel uitmaakt van de recreatieve infrastructuur op het terrein, en als dusdanig onderworpen blijft aan een planologische bestemming’.

(...)

En terwijl in casu beroeper in het kader van de administratieve beroepsprocedure had betoogd dat het houten afdak een noodzakelijk en normaal accessorium vormt van het regelmatig vergunde golfterrein.

En terwijl het feit dat, zoals de minister het zelf stelt, het afdak ‘integrerend deel uitmaakt van de recreatieve infrastructuur op het terrein’, precies aantoonde dat de toetsing van de planologische en stedenbouwkundige verenigbaarheid van de constructie moet gebeuren met abstractie van de bestemming volgens het gewestplan, en integendeel moet geschieden in het licht van de goede plaatselijke aanleg, die in casu gevormd wordt door de bestaande en op regelmatige wijze tot stand gekomen infrastructuur”.

In de zaken A. 81.213 en A. 81.214 wordt hetzelfde aangevoerd, respectievelijk betrokken op de houten loods en de houten berging.

4.1.2. Beoordeling

Er valt niet in te zien in welk opzicht de kwestieuze constructies “bestemmingsongevoelig” zouden zijn. De bewering dat die bouwsels “integrerend deel” zouden uitmaken van het golfterrein noopt geenszins tot die conclusie.

Het eerste middel in de drie zaken is niet gegrond.

4.2. Tweede middel

4.2.1. Zaak A. 81.212

4.2.1.1. Het middel

In het tweede middel van zijn beroep in de zaak A. 81.212 voert de verzoeker het volgende aan:

“Tweede middel, genomen uit de schending van artikel 2 van de voor het Vlaams Gewest gecoördineerde stedenbouwwet, uit de schending van het bij KB van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen, uit de schending van artikel 14.4.4 van het KB van 28 december 1972, uit de schending, van het ministerieel besluit van 22 mei 1987 waarbij aan beroeper machtiging werd verleend voor het uitvoeren van de werken noodzakelijk voor de aanleg van het golfterrein, en uit de schending van het continuïteitsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Doordat de minister het administratief beroep van beroeper verwerpt, en de bouwvergunning voor het aangevraagde houten afdak weigert, stellende dat de constructie strijdig zou zijn met de bestemming van het terrein in het gewestplan als parkgebied, gezien zij niet ten dienste staat van de sociale functie van dit parkgebied.

Terwijl de specifieke sociale functie van dit parkgebied in casu noodzakelijkerwijze nauw verband houdt met de op 22 mei 1987 vergunde aanwezigheid van het golfterrein.

En terwijl de minister hiermee in het bestreden besluit genendele rekening houdt.

En terwijl het houten afdak, dienstig als schuilplaats voor de gebruikers en bezoekers van het terrein bij minder gunstige weersomstandigheden, een normaal accessorium van het domein vormt zoals men soortgelijke gebouwtjes terugvindt op alle golfterreinen, en de aanwezigheid ervan noodzakelijk is voor een normaal gebruik van het domein door het publiek.

En terwijl de constructie in casu dus helemaal niet strijdig is met de bestemming als parkgebied, gelet op de specifieke invulling die de Vlaamse overheid op 22 mei 1987 aan de sociale functie van dit gebied heeft gegeven”.

4.2.1.2. Beoordeling

Ook al zou het kwestieuze houten afdak “een normaal accessorium van het (golf)domein” zijn, dan impliceert dit nog niet dat het conform de gewestplanbestemming “parkgebied” is.

Artikel 14,4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) stelt:

“De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen”.

Aangezien artikel 14,4.4 van het inrichtingsbesluit geen definitie geeft van “parkgebied”, moet deze term in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen en wordt derhalve een terrein dat door beplanting met bomen en heesters tot een wandel- en rustplaats is ingericht, bedoeld.

Het bestreden besluit overweegt dan ook terecht “dat de aanvraag voor het houten afdak, in functie van de op het terrein uitgeoefende actieve recreatie,

en dus niet ten dienste van de sociale functie als park, in strijd blijft met de nog van kracht zijnde en bindende planologische voorschriften geldend in het parkgebied”.

Het middel is ongegrond.

4.2.2. Zaak A. 81.213

4.2.2.1. Het middel

Het tweede middel in de zaak A. 81.213 is als volgt geformuleerd:

“Tweede middel, genomen uit de schending van artikel 2 van de voor het Vlaams Gewest gecoördineerde stedenbouwwet, uit de schending van het bij KB van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen, uit de schending van de artikelen 11 en 15 van het KB van 28 december 1972, uit de schending van het ministerieel besluit van 22 mei 1987 waarbij aan beroeper machtiging werd verleend voor het uitvoeren van de werken noodzakelijk voor de aanleg van het golfterrein, en uit de schending van het continuïteitsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Doordat de minister het administratief beroep van beroeper verwerpt, en de bouwvergunning voor de aangevraagde houten loods weigert, stellende dat de constructie strijdig zou zijn met de bestemming van het terrein in het gewestplan als landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Terwijl de specifieke invulling van de kenmerken van dit landschappelijk waardevol agrarisch gebied in casu noodzakelijkerwijze nauw verband moet houden met de op 22 mei 1987 vergunde aanwezigheid van het golfterrein.

En terwijl de minister hiermee in het bestreden besluit genendele rekening houdt.

En terwijl de houten loods, dienstig voor het bergen van materiaal en machines voor het onderhoud en de exploitatie van het terrein, een normaal accessorium van het domein vormt zoals men soortgelijke gebouwen terugvindt op alle golfterreinen, en de aanwezigheid ervan noodzakelijk is voor een normale uitbating van het domein.

En terwijl de constructie in casu dus helemaal niet strijdig is met de bestemming als landschappelijk waardevol agrarisch gebied, gelet op de specifieke invulling die de Vlaamse overheid op 22 mei 1987 aan de bestemming van dit gebied heeft gegeven”.

4.2.2.2. Beoordeling

Ook al zou de kwestieuze houten loods “een normaal accessorium van het (golf)domein” zijn, dan impliceert dit nog niet dat hij conform de gewestplanbestemming “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” is.

De kwestieuze constructie heeft geen agrarische bestemming.

Het bestreden besluit overweegt dan ook terecht dat “de aanvraag voor de houten loods in strijd blijft met de nog van kracht zijnde en bindende planologische voorschriften geldend in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied”.

Het middel is ongegrond.

4.2.3. Zaak A. 81.214

Het tweede middel in de zaak A. 81.214 is, betrokken op de houten berging, identiek aan dit in de zaak A. 81.212.

Om de onder punt 4.2.1.2 uiteengezette redenen, is ook in deze zaak het middel ongegrond.

4.3. Derde middel in de drie zaken

4.3.1. Het middel

4.3.1.1. Het derde middel luidt in de zaken A. 81.212 en A. 81.214 als volgt:

“Derde middel, genomen uit de schending van de artikelen 2 en 41 van de voor het Vlaams Gewest gecoördineerde stedenbouwwet, uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, uit de schending van het continuïteits- en het gelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, uit de schending van het ministerieel besluit van 22 mei 1987 waarbij aan beroeper machtiging werd verleend voor het uitvoeren van de werken noodzakelijk voor de aanleg van het golfterrein, en met toepassing van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet.

Doordat het bestreden weigeringsbesluit gesteund is op de bestemming van de grond in het gewestplan Antwerpen als parkgebied.

Terwijl op de gronden van beroeper een golfterrein werd aangelegd, in uitvoering van het ministerieel besluit van 22 mei 1987.

En terwijl de minister in het bestreden besluit zelf stelt dat de Vlaamse Regering in de nota golfterreinen van 31 mei 1989 voor de eigendom van beroeper een aantal ‘concrete maatregelen’ heeft voorzien die ertoe moesten strekken dat voor het terrein op het gewestplan een geschikte planologische invulling zou gebeuren.

En terwijl in de praktijk voor het golfterrein van beroeper van bestuurswege geen enkel planologisch initiatief wordt genomen.

En terwijl beroeper integendeel ter gelegenheid van de vaststelling van een nieuw ontwerp-gewestplan Antwerpen bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 1997 heeft moeten vaststellen dat plaats wordt gemaakt voor twee bijkomende nieuwe golfterreinen te Boom en Brasschaat (kaartbladen 7/8 en 23/3; (...)), en met betrekking tot (een deel van) zijn eigendom zelfs een wijziging wordt voorgesteld van park- naar natuurgebied (ingevolge een bezwaarschrift dat beroeper hiertegen op 4 maart 1998 heeft ingediend, ontving hij inmiddels bevestiging dat het om een materiële fout zou gaan (...)).

En terwijl de Vlaamse Regering beroeper geen enkel motief meedeelt waarom voor zijn bestaande en regelmatig vergunde golfdomein geen actualisatie van de planologische bestemming mogelijk is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de recente bestemmingswijzigingen voor andere gronden waar nog geen golfterrein aanwezig is.

En terwijl het Vlaams Gewest het gelijkheidsbeginsel en het continuïteitsbeginsel miskent, door zonder motief in gebreke te blijven een manifest voorbijgestreefd plan van aanleg te herzien om dit aan te passen aan de actuele toestand.

En terwijl het continuïteitsbeginsel de overheid immers verplicht over te gaan tot de herziening van een plan van aanleg, wanneer de implementering van de voorschriften van dit plan, gegeven de omstandigheden, niet langer gerechtvaardigd is (...) of wanneer de maatschappelijke visie over de bestemming van dit gebied klaarblijkelijk gewijzigd is (...).

En terwijl het getuigt van onzorgvuldig bestuur om toepassing te maken van een bestemmingsvoorschrift van een gewestplan dat achterhaald is en waarvoor de herzieningsprocedure reeds had moeten ingezet zijn”.

In de zaak A. 81.213 wordt hetzelfde aangevoerd, mits vervanging van het woord “parkgebied” door “landschappelijk waardevol agrarisch gebied”.

4.3.1.2. In zijn memorie van wederantwoord in de zaken A. 81.212 en A. 81.213 stelt de verzoeker nog:

“(…)

In een Ministerieel Besluit dd. 22 januari 1991 stelt de Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening en Huisvesting :

‘dat op de overheid de rechtsverplichting rust het bestemmingsvoorschrift dat zijn bestaansreden verloren is en derhalve onwettig geworden is o.i.v. gewijzigde feitelijke omstandigheden - op te heffen’

(M.B. 22 januari 1991, (...)).

Uit dit Ministerieel Besluit blijkt dus wel duidelijk dat het Vlaams Gewest zelf van oordeel is het de rechtsverplichting heeft achterhaalde gewestplanvoorschriften actief weg te werken. Het Vlaams Gewest kan in de memorie van antwoord dan ook niet zomaar beweren dat deze rechtsverplichting onbestaande zou zijn.

Specifiek met betrekking tot de eigendom van beroeper wordt in de ‘Nota golfterreinen’ van de Vlaamse Regering dd. 31 mei 1989 reeds uitdrukkelijk de achterhaaldheid van de Gewestplanbestemming voor het terrein van beroeper vastgesteld en werden een aantal concrete maatregelen voorzien voor het verlenen van ene geschikte planologische invulling, zoals blijkt uit het bestreden besluit.

Uit het Besluit dd. 15 juli 1997 maakt beroeper op dat deze aanpassing wél gebeurt voor twee andere plaatsen waarop een golfterrein wordt gepland, terwijl zijn terrein, waarop reeds lang een golfterrein werd aangelegd, geen aangepaste bestemming verkrijgt.

Door enerzijds andere terreinen specifiek te herbestemmen om in de toekomst de aanleg en exploitatie van golfterreinen mogelijk te maken, en anderzijds de exploitatie van het reeds bestaande golfterrein van beroeper te bemoeilijken door het weigeren van vergunningen voor de optrek van gebouwen die voor deze exploitatie noodzakelijk zijn, schendt het Vlaams Gewest de in het middel aangehaalde bepalingen”.

4.3.2. Beoordeling van het derde middel in de drie zaken

De gewestplannen hebben bindende en verordende kracht.

Geen der door de verzoeker aangehaalde beginselen laat toe, bij gebreke aan een decretale afwijkingsbasis, contra legem dus, de geldende bestemmingen te negeren, ook al zouden die bestemmingen “achterhaald” zijn.

Het middel is ongegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De zaken A. 81.212/X-8555, A. 81.213/X-8556 en A. 81.214/X-8557 worden gevoegd.

Artikel 2.

De beroepen worden verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de beroepen, bepaald op 520,59 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negen maart 2010, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.