

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.939 van 2 oktober 2013
in de zaak A. 204.096/X-15.039.**

In zake : de nv HODECOM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Frank Vanden Berghe
 kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
 President Kennedypark 4 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de gemeente KOKSIJDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Laurent Proot
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 maart 2012, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. het besluit van 19 september 2011 van de gemeenteraad van Koksijde
houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “Strandlaan”;
 - b. het advies van de gemeentelijk commissie voor ruimtelijke ordening (hierna:
Gecoro) van 15 juni 2011 “als voorbereidende handeling”;
 - c. het besluit van 22 december 2011 van de deputatie van de provincieraad van
West-Vlaanderen houdende goedkeuring van dit ruimtelijk uitvoeringsplan.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De eerste verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 juni 2013.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Vanden Berghe, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Charlotte Ponchaut, die loco advocaat Laurent Proot verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 20 mei 2010 vindt een plenaire vergadering plaats over een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Strandlaan”.

Dit GRUP beoogt volgens de toelichtingsnota, “de eigenheid en het waardevol (historisch) karakter van de in het gebied aanwezige villawijken te valoriseren en te versterken en, in uitvoering van het GRS, ook de criteria en de precieze afbakening van bepaalde weloverwogen zones (zoals langs invalswegen en verbindingswegen) aan te wijzen, te specificeren en vast te leggen waar appartementenvilla’s toegelaten kunnen worden. Om het typische karakter van het gebied te kunnen bewaren is het aangewezen voor het gebied geëigende stedenbouwkundige voorschriften op te stellen en op te nemen in een ruimtelijk uitvoeringsplan”.

Omtrent de “motivering tot opmaak” stelt de toelichtingsnota onder meer wat volgt:

“Door het opstellen van specifieke stedenbouwkundige voorschriften kunnen een aantal negatieve trends waarmee het gebied geconfronteerd wordt, afgeremd en omgebogen worden. Negatieve trends zoals de enorme toeristische en commerciële druk op de kleinschalige binnengebieden waarbij eengezinswoningen omgevormd worden naar veelal meer grootschalige meergezinswoningen en waarbij vaak het bestaande bouwkundig erfgoed verdwijnt.

Het is een duidelijke beleidsoptie van de gemeente Koksijde om de nog resterende gave gebieden maximaal te behouden. Aanvullend wenst de gemeente, in uitvoering van het GRS, ook de optie voor het toelaten van appartementenvilla’s in bepaalde weloverwogen zones (zoals langs invalswegen en verbindingswegen, ...) te vertalen in het RUP.

Een RUP houdt niet alleen een bevroren van de bestaande toestand in, de gewenste ruimtelijke structuur is minstens even belangrijk. Vanuit een duidelijke visie op betreffend plangebied heeft de gemeente in voorliggend voorontwerp RUP een toekomstgericht wensbeeld ingebouwd.

De gemeente Koksijde hecht bovendien bijzonder veel aandacht aan haar bouwkundig erfgoed. De gemeente wordt gekenmerkt door residentiële wijken met karakteristieke in het groen gelegen villa’s en cottages. Vanuit een bekommernis voor dit gebied wordt de nodige aandacht besteed aan specifieke maatregelen om zorgzaam om te gaan met dit erfgoed.[...]”.

4. Het kwestieuze plan is gelegen binnen de deelgemeente Sint-Idesbald. Het plangebied wordt ten noorden begrensd door de Koninklijke Baan en wordt doormidden gesneden door de Strandlaan. De overige grenzen van het plangebied zijn:

- in het westen: de gemeentegrens met De Panne;
- in het oosten: de Majoor D'Hoogelaan;
- in het zuiden: de Willem Elsschotlaan en deels de Duinenkranslaan.

De totale oppervlakte van het RUP bedraagt ca. 62,24 ha.

Het plangebied is gesitueerd in het gewestplan Veurne-Westkust, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 6 december 1976 en nagenoeg volledig bestemd als woongebied, uitgezonderd een kleine zone die bestemd is als natuurgebied maar werd bebouwd in het kader van een verkaveling.

Voor het plangebied zijn geen BPA's of ruimtelijke uitvoeringsplannen van toepassing.

5. Op basis van het screeningsdossier van de eerste verwerende partij en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst Mer op 22 juli 2010 dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

6. Op 20 december 2010 stelt de gemeenteraad van Koksijde het ontwerp-GRUP "Strandlaan" voorlopig vast.

7. Tijdens het omtrent dit ontwerp GRUP van 31 januari 2011 tot 1 april 2011 gehouden openbaar onderzoek dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

8. Op 15 juni 2011 onderzoekt en bespreekt de Gecoro de tijdens het openbaar onderzoek ingediende adviezen en bezwaren, verstrekt omtrent dit ontwerpplan een gunstig advies en adviseert een aantal aanpassingen door te voeren.

9. Op 19 september 2011 stelt de gemeenteraad het GRUP “Strandlaan” definitief vast, mits het doorvoeren van een aantal wijzigingen.

10. Op 22 december 2011 keurt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen “[h]et gemeentelijk RUP Strandlaan [...] bestaande uit een plan bestaande toestand, een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en toelichtingsnota” goed.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

11. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift dat zij “eigenaar [is] van gronden die in het plangebied gelegen zijn. Het bestreden besluit wijzigt de rechtstoestand van de eigendom van verzoeker[de partij] en sluit o.a. de mogelijkheid van het bouwen van een hotel uit”.

12. De eerste verwerende partij beaamt dit waar de verzoekende partij aanvoert eigenares te zijn van “een perceel grond, gelegen aan de Goffinlaan te Koksijde (Sint-Idesbald), kadastraal gekend onder Koksijde, 1^e afdeling, sectie D, nr. 0419A, waarop zij een grootschalig hotel wenst op te richten”. Zij stelt verder dat de verzoekende partij de grond waarop “vroeger een schooltje van het Gemeenschapsonderwijs” stond, op 20 juni 2007 gekocht heeft en “meerdere keren principiële aanvragen [...] voor de bouw van een (suite)hotel” heeft ingediend die zij “systematisch weigerde”.

13. De tweede verwerende partij daarentegen voert aan dat uit geen enkel stuk blijkt dat de verzoekende partij “op een of andere wijze eigenaar is van perceel 419/a”. De stedenbouwkundige aanvraag voor het bouwen van een hotel op dit perceel werd ingediend door de nv Industrie Hotelière. Uit het kadastraal uittreksel blijkt bovendien dat het perceel eigendom is van de vennootschap Hotel Development Company. De tweede verwerende partij besluit dat “[w]anneer men

geen eigenaar is van een perceel [...] men ook niet over het vereiste belang [beschikt] om een RUP te bestrijden. Het annulatieverzoek is onontvankelijk”.

14. De tweede verwerende partij voert nog aan dat de verzoekende partij bij het annulatieberoep geen enkel bewijsstuk voegt “waaruit blijkt dat de beslissing tot het instellen van een annulatieberoep werd genomen door de raad van bestuur of door enig ander bevoegd orgaan krachtens de statuten van de vennootschap. Bij gebrek aan voormeld bewijsstuk moet worden besloten dat de beslissing van de verzoekende partij om het annulatieberoep in te stellen niet rechtsgeldig werd genomen. Bijgevolg is het annulatieverzoek ook om die reden onontvankelijk”.

15. De verzoekende partij repliceert dat zij “wel degelijk eigenaar [is] van het perceel 419/a. De Provincie verwijst zelf naar het kadastraal uittreksel waaruit blijkt dat Hotel Development Company, afgekort Hodecom, eigenaar is van het perceel 419/a. Voor zoveel als nodig bevestigt verzoekende partij dat Hodecom de nieuwe naam is van Twininvest [...] die op 20 juni 2007 de grond heeft aangekocht [...]. Bij het annulatieberoep werd ook het bewijs gevoegd dat de raad van bestuur van Hodecom beslist heeft tot het instellen van het annulatieberoep”.

Beoordeling

16. De verzoekende partij heeft bij haar verzoekschrift een afschrift gevoegd van een notariële akte van 30 juni 2010 waaruit blijkt dat de algemene vergadering van de nv Twin Invest beslist heeft de naam van de vennootschap te wijzigen in “Hotel Development Company”, afgekort “Hodecom”. De tweede verwerende partij stelt zelf dat “[u]it het kadastraal uittreksel blijkt [...] dat het perceel in kwestie in eigendom is van de vennootschap HOTEL DEVELOPMENT COMPANY, met maatschappelijke zetel te Gent, Zwijnaardsesteenweg 7”.

17. De verzoekende partij heeft tevens bij haar verzoekschrift de stukken gevoegd waaruit blijkt dat het bevoegd orgaan van de n.v. Hodecom beslist heeft om in rechte te treden.

18. De excepties van de tweede verwerende partij worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

19. De verzoekende partij voert de schending aan van het motiverings-, zorgvuldigheids-, redelijkheids- en gelijkheidsbeginsel en van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

De verzoekende partij betoogt dat de weerlegging door de Gecoro van haar bezwaarschrift niet afdoende werd gemotiveerd en niet pertinent is. Zij stelt dat de “[k]ern van het bezwaar [...] was dat een hotelzone voorzien ter hoogte van haar eigendom verzoenbaar is met enerzijds het streven naar behoud en versterking van het groene en open villakarakter van de residentiële wijken en anderzijds het beperken van hoogbouw tot welbepaalde zones”. Zij “gaf in haar bezwaarschrift aan dat de bestaande ruimtelijke ordening ter hoogte van haar perceel niet de aanblik biedt van een homogene villawijk of zone voor eengezinswoningen en dat haar project, afgetoetst aan de principes van bezetting en behoud van groen karakter verenigbaar was met de patrimoniumzone” en dat zij “[b]ij de bespreking van het aantal bouwlagen voor een hotel [...] niet per se vasthoudt aan haar project dat 2 + 2 bouwlagen voorziet”. Zij stelt dat in “[d]e bestreden beslissing” ten onrechte wordt aangenomen dat de meeste door haar aangehaalde referentiebeelden “bezwaarlijk als onmiddellijke omgeving [kunnen] worden beschouwd” en dat “[d]e GECORO [...] manifest het feit [miskent] dat de bouwplaats zich niet in het hart van de villawijk bevindt maar aan de ingang

van de wijk (komende van de Strandlaan)” en “ten onrechte [gewaagt] van ‘een kleinschalige buurt van de Goffinlaan-Smeyerslaan’”.

De verzoekende partij laat gelden dat “[d]e bestreden beslissing [...] het planologisch argument onverlet [laat] dat het RUP zelf elders het streven naar openheid en kleinschaligheid relateert en het RUP niet consequent is door in de verschillende zones toe te laten dat gebouwen die niet aan de normen van het RUP beantwoorden bij herbouw mogen afwijken van de zonevoorschriften” zodat “ook een hotel een plaats kan hebben”. Evenmin werd op de vragen van de afdeling Ruimte en Erfgoed bij de bespreking van de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 en 4, een antwoord gegeven. Het antwoord van de gemeente dat zij “de voorkeur [geeft] aan de bestaande vergunde situatie” is geen antwoord en “ook flagrant in tegenspraak met de bewering van de ontwerpers dat met het RUP [...] ‘het tegengaan van vervangbouw in de kleinschalige wijken’” wordt beoogd.

De verzoekende partij voert vervolgens aan dat “[d]e bestreden beslissing [...] niet in[gaat] op het argument dat het om economische redenen onwaarschijnlijk is dat er door het ontwerp-RUP hotelaanbod bijkomt”, dat de Gecoro niet pertinent en niet afdoende antwoordt “op het argument dat de twee bestaande vestigingen geen hotel zijn en dus geen nieuw aanbod wordt gecreëerd noch op het feit dat het onwaarschijnlijk is dat de andere terreinen (langs de invalswegen) als hotel zullen worden gevaloriseerd en wel omdat de bouw van meergezinswoningen daar meer rendabel is”, dat uit het bezwaar van AEP Stichting blijkt dat deze eigenaar “geen hotelplannen heeft voor de Hotellaan 10, enkel plannen voor een ‘vormingscentrum voor jeugdwerk’”, en dat haar economische belangen “als grondeigenaar-ontwikkelaar die een hotel wenst te bouwen niet [werden] afgewogen”.

Op de mobiliteitskritiek in het bezwaarschrift van de verzoekende partij, meer bepaald “dat er onvoldoende parkeerfaciliteiten zijn voor een omvorming van de Hotellaan 10 tot een volwaardig hotel”, wordt door de Gecoro niet ingegaan wat betreft het “facet ‘bereikbaarheid’”.

De verzoekende partij stelt nog dat “[d]e bestreden beslissing [...] evenmin in[gaat] op het planologische argument dat in andere villawijken binnen Koksijde nieuwe hotels ten zuiden van de Koninklijke Baan wél mogelijk

worden gemaakt, ook op plaatsen die niet onmiddellijk aan invalswegen zijn gelegen” hetgeen leidt tot een schending van de motiveringsplicht en het gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel.

20. De verzoekende partij antwoordt in de memorie van wederantwoord dat zij zich niet beperkt tot de wens van “een belangenafweging specifiek voor haar perceel” maar “wel degelijk wettigheidskritiek [levert] op het plan in zijn totaliteit, inzonderheid de wijze waarop het de doelstellingen van het GRS (niet) realiseert, met name hotelaanbod creëren op wandelafstand van de Koninklijke Baan mét respect voor behoud en versterking van het groene en open villa-karakter van de residentiële wijken én het beperken van daadwerkelijke hoogbouw tot welbepaalde zones”.

Beoordeling

21. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat artikel 1.1.4 VCRO het doel van het ruimtelijk ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat (Parl.St. VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332/1, 10). De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, benadrukt het facetmatig karakter van de ruimtelijke ordening. Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie (Parl.St. VI.Parl. 1995-1996, nr. 360/3, 18). Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk gelijkwaardig voorkomen aan een andere ruimtelijke behoefte. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat zowel met de gevolgen voor het leefmilieu als met de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen rekening wordt gehouden bij het invullen van de ruimtelijke ordening. Tevens dient bij de afweging van de ruimtelijke behoeften rekening te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt ook dat de ruimtelijke ordening gericht is op “een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van

de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden”. Dit impliceert onder meer dat bij de ordening van de ruimte zowel de behoeften van de huidige gebruikers als deze van de “toekomstige generaties” in aanmerking dienen te worden genomen. De voornoemde principes vereisen derhalve dat de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen mekaar worden afgewogen en dat bij deze afweging rekening dient te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De Raad van State oefent hierop enkel de redelijkheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt de verzoekende partij, die de genoemde bepaling geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

In de uiteenzetting van het middel blijkt dat de verzoekende partij gegriefd is door de beantwoording van haar bezwaren door de Gecoro die zij niet afdoende en niet pertinent vindt. De verzoekende partij zet niet uiteen dat zij gegriefd is door de afweging van de ruimtelijke behoeften voor de beleidskeuze(n) die in het licht van artikel 1.1.4 VCRO werd(en) gemaakt in het bestreden GRUP.

In zoverre de schending van artikel 1.1.4 VCRO wordt aangevoerd, wordt het middel verworpen.

22. Het volstaat dat uit het advies van de Gecoro of uit het besluit van de gemeenteraad houdende definitieve vaststelling van het GRUP voor de bezwaarindiener op begrijpelijke wijze blijkt waarom zijn bezwaar niet gegrond werd bevonden, waarbij de bezwaarindiener in de tekst zelf van het advies van de Gecoro of van het besluit van de gemeenteraad een afdoend antwoord op zijn bezwaarschrift moet kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn van de Gecoro die op zijn bezwaar begrijpelijk toepasselijk is, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een andere particulier of op een advies van een overheidsinstantie.

23. Omtrent de bezwaren van de verzoekende partij wordt in het advies van de Gecoro het volgende gesteld:

“Het bezwaar is grotendeels ingegeven door een concrete aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een hotel langs de Goffinlaan-Smeyerslaan in Sint-Idesbald (die ondertussen door het College van burgemeester en schepenen is geweigerd en waartegen door de bouwheer een beroepsprocedure is gestart bij de Deputatie van West-Vlaanderen). Allereerst is het voorwerp van het openbaar onderzoek een ontwerp-GRUP en is het niet de bedoeling om een concrete aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning hier (opnieuw) te beoordelen. In haar beslissing op deze aanvraag heeft het schepencollege immers al een beoordeling van inpasbaarheid en impact op de omgeving gedaan, wat geleid heeft tot de weigering. Dat het ontwerp in kwestie volledig conform zou zijn aan de voorschriften van de hotelzone is hier niet aan de orde aangezien het perceel niet als dusdanig is ingekleurd. Het gaat niet op om een ontwerp te toetsen aan voorschriften van een zone anders dan diegene waarin het ontwerp zich situeert.

Anderzijds wordt op planningsniveau gevraagd de site als hotelzone in te kleuren om nieuwe hotels aan de kust toe te laten, rekening houdend met het dalende aanbod. De gecoro adviseert om niet op deze suggestie in te gaan. Het niet voorzien van een hotelzone hier is een bewuste beleidkeuze geweest ingegeven door het waardevol karakter van de kleinschalige villawijken. De meeste referentiebeelden die werden aangehaald door de bezwaarindiener kunnen bezwaarlijk als onmiddellijke omgeving worden beschouwd, een aantal ervan sluiten onmiddellijk aan bij de zone van gesloten middelhoogbouw aan de Strandlaan. De gecoro acht het dan ook niet wenselijk om in de kleinschalige buurt van de Goffinlaan-Smeyerslaan een hotel in te planten, die de schaal van de bestaande omgeving duidelijk overschrijdt (door de combinatie van footprint, bebouwde oppervlakte en gabariet, en verwachte mobiliteit ook door het voorzien van congresmogelijkheden ed.). Binnen de patrimoniumzone wordt trouwens voldoende ingespeeld op de potentie van de kust met betrekking tot logies, zij het binnen de kleinschaligheid van de omgeving onder de vorm van vb B&B. De vraag van Toerisme Vlaanderen is trouwens helemaal niet stedenbouwkundig onderbouwd, maar puur gebaseerd op het feit dat voor het perceel in kwestie een aanvraag is ingediend. Het gaat niet op om eender welk perceel in te kleuren, puur omwille van het feit dat daar een bepaalde aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning met een zeker programma voor zou zijn ingediend.

Bovendien worden in het GRUP nog twee zones voor hotels ingekleurd, en zijn er in andere zones ook nog hotels mogelijk (zie ook verder). Bij de opmaak van een GRUP is het aan de overheid (in dit geval de gemeente) om de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig af te wegen, rekening houdend met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de economische, culturele, esthetische en sociale gevolgen om zo te komen tot ruimtelijke kwaliteit. De plannende overheid heeft hiervoor een ruime beoordelingsvrijheid waarbij er een gelijktijdige afweging van belangen dient te gebeuren, maar niet gelijkwaardige. De plannende overheid kan dus het ene belang zwaarder laten doorwegen dan het andere. Bovendien dient de belangenafweging (art. 1.1.4 VCRO) te gebeuren voor het GRUP in zijn geheel en niet per perceel.

Wat betreft de stelling dat het ontwerp-GRUP onvoldoende uitvoering geeft aan het GRS daar in het GRS wordt gepleit voor bijkomende hotelvestigingen gaat de gecoro niet akkoord. Zoals hierboven gesteld dient de overheid een gelijktijdige maar daarom niet gelijkwaardige afweging te doen van de verschillende belangen. In het GRS wordt inderdaad aangegeven dat bijkomende hotelvestigingen in de badplaatsen wenselijk zijn, maar tegelijk wordt in het richtinggevend gedeelte van het GRS ook gesteld dat [...] moet worden gestreefd naar het behoud van het groene en open villakarakter in de residentiële wijken. Verder wordt expliciet vooropgesteld dat het versterken en behoud ervan een belangrijk uitgangspunt moet zijn in het toekomstig ruimtelijk beleid. De plannende overheid heeft in dit GRUP voor de betreffende zone dit belang zwaarder laten doorwegen dan het voorzien van bijkomende hotelvestigingen (los van de mogelijkheid om ondergeschikt aan het wonen wel kleinschalige logies toe te laten). Dit is haar goed recht.

Verder gaat de plannende overheid ook in op de behoefte aan bijkomende hotelvestigingen, zij het op locaties die zij daarvoor beter geschikt acht, namelijk twee bestaande grootschaliger gebouwen (Hotellaan en Bertrandlaan) die momenteel vooral dienen als vakantiehoeve voor groepen kinderen, en (rekening houdend met het bezwaar van Toerisme Vlaanderen) in de centrumzone en de zone voor woonondersteunende ondernemingen met wisselbestemming zone 2.

In het bezwaar wordt ook de mobiliteitsproblematiek aangehaald voor de hotelzones die effectief zijn voorzien in het GRUP. Voor de Bertrandlaan worden hier geen problemen voorzien. Immers is het terrein voldoende groot om voldoende parkeergelegenheid te voorzien. Voor de Hotellaan is dit inderdaad minder evident. Hier wordt bij de behandeling van het bezwaarschrift van AEP verder op ingegaan.

6.3 Conclusie

De gecoro adviseert de gemeenteraad niet in te gaan op de vraag tot wijziging van bestemming voor het perceel Goffinlaan-Smeyerslaan. Voor het antwoord op de parkeerproblematiek in de hotelzone aan de Hotellaan wordt verwezen naar de beoordeling van het bezwaar van AEP Stichting”.

De eerste verwerende partij neemt dit advies(onderdeel) “als het hare” over in het bestreden gemeenteraadsbesluit van 19 september 2011.

24. De eigendom van de verzoekende partij is gelegen in een bouwblok gevormd door de Smeyerslaan, Strandlaan, Goffinlaan en H. Cristiaenlaan. Dit bouwblok maakt de onmiddellijke omgeving uit van de voormelde eigendom.

Uit het plan bestaande toestand blijkt dat deze eigendom omgeven wordt door kleinschalige villa's. Het feit dat dit niet het geval is voor de constructies binnen het blok gevormd door de Strandlaan en het einde van de Smeyerslaan en H. Cristiaenlaan doet daar niets aan af vermits dit blok zich niet

in de voormelde omgeving met kleinschalige villa's bevindt en volgens het bestemmingsplan tot het centrumgebied behoort. Van een aantal meergezinswoningen waarnaar de verzoekende partij verwijst, kan bezwaarlijk worden aangenomen dat zij in de onmiddellijke omgeving van haar eigendom zijn gelegen aangezien zij volgens het bestemmingsplan tot het centrumgebied behoren en dus niet tot de patrimoniumzone, zijnde de zone bestemd voor kleinschalige villa's.

De Gecoro kon dan ook redelijkerwijze tot de vaststelling komen dat “[d]e meeste referentiebeelden die werden aangehaald door de bezwaarindiener [...] bezwaarlijk als onmiddellijke omgeving [kunnen] worden beschouwd”.

25. De bestaande vestigingen aan de Hotel- en Bertrandlaan mogen dan, zoals de verzoekende partij voorhoudt, geen bestaande hotelbedrijven zijn maar “als vakantiehoe voor groepen kinderen [dienen]”, volgens de Gecoro, niettemin laat artikel 5 (hotelzone) van de stedenbouwkundige voorschriften toe dat er aldaar een hotelfunctie wordt voorzien. Vermits ruimtelijke uitvoeringsplannen in essentie toekomstgericht zijn, kan dan ook niet worden ingezien waarom het antwoord van de Gecoro dat het RUP voldoende “uitvoering geeft aan het GRS” waarin wordt aangegeven “dat bijkomende hotelvestigingen in de badplaatsen wenselijk zijn, maar tegelijk wordt [...] gesteld dat [...] moet worden gestreefd naar het behoud van het groene en open villakarakter in de residentiële wijken”, op dit punt niet pertinent of afdoende zou zijn. Dat het volgens de verzoekende partij “onwaarschijnlijk is dat de andere terreinen (langs de invalswegen) als hotel zullen worden gevaloriseerd” doet niets af aan deze vaststelling. Dit geldt des te meer nu de verzoekende partij niet voorhoudt, laat staan aannemelijk maakt, dat de vestiging van hotels in de centrumzone en in de zone voor woonondersteunende ondernemingen met wisselbestemming hoe dan ook niet mogelijk zou zijn.

26. Het aspect “bereikbaarheid” van de in het bestreden GRUP voorziene hotelzones houdt, zoals blijkt uit het bezwaarschrift van de verzoekende partij, verband met de ligging van die zones ten opzichte van de

Koninklijke Baan, de kusttram, het strand en de zeedijk. Aangenomen dat dit aspect deel uitmaakt van de mobiliteitsproblematiek dan moet vooreerst worden vastgesteld dat de Gecoro in het advies bij de beantwoording van het bezwaar van de verzoekende partij aanneemt dat “voldoende parkeergelegenheid” aan de Hotellaan “minder evident” is en “[h]ier [...] bij de behandeling van het bezwaarschrift van AEP verder [wordt] op ingegaan”. De verzoekende partij kan dus niet worden gevolgd dat de Gecoro niet zou zijn ingegaan op dit specifieke bezwaar van de verzoekende partij.

27. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, gaat de Gecoro ook in op “het planologisch argument dat in andere villawijken binnen Koksijde nieuwe hotels ten zuiden van de Koninklijke Baan wél mogelijk worden gemaakt, ook op plaatsen die niet onmiddellijk aan invalswegen zijn gelegen” door aan te nemen dat “[h]et niet voorzien van een hotelzone” op de site van de verzoekende partij “een bewuste beleid[s]keuze [is] geweest ingegeven door het waardevol karakter van de kleinschalige villawijken” en door het “niet wenselijk [te achten] om in de kleinschalige buurt van de Goffinlaan-Smeyerslaan een hotel in te planten, die de schaal van de bestaande omgeving duidelijk overschrijdt (door de combinatie van footprint, bebouwde oppervlakte en gabariet, en verwachte mobiliteit ook door het voorzien van congresmogelijkheden ed.)”.

Bovendien moet worden vastgesteld dat zowel het thans bestreden GRUP als het GRUP Ter Duinenlaan en Marktplaats waarnaar de verzoekende partij met betrekking tot dit bezwaar verwijst, het principieel mogelijk maken om in het betrokken plangebied waarin zich kleinschalige villawijken bevinden hotels te kunnen vestigen. Bijkomend wordt vastgesteld dat in het bestreden GRUP binnen voornoemde villawijken twee hotelzones worden voorzien terwijl in het plan waarnaar de verzoekende partij verwijst, geen specifieke hotelzones worden voorzien maar het verordenend stedenbouwkundig voorschrift inzake de zone voor residentieel wonen aldaar wel hotels toelaat. Anders dan de verzoekende partij wil doen aannemen, laten deze plannen principieel de inplanting of vestiging toe van hotels ten zuiden van de Koninklijke Baan.

28. De afdeling Ruimte en Erfgoed heeft in haar advies de vraag gesteld naar de opportuniteit bij herbouw van de mogelijkheid tot afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften in de artikelen 1 en 4.

In de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP wordt daarover het volgende gesteld: “In een aantal zones wordt aangegeven dat herbouw mogelijk is conform de bestaande vergunde bebouwing voor wat betreft volume, bezettingspercentage, ... De vraag wordt gesteld of niet beter de voorschriften van de desbetreffende zone zouden gelden”. Daarop wordt geantwoord dat “[d]e gemeente [...] de voorkeur [geeft] aan de bestaande vergunde situatie”.

Anders dan de verzoekende partij dat ziet wordt op deze opportuniteitsvraag van de voormelde afdeling wel geantwoord en is “[d]eze houding” van de plannende overheid niet “flagrant in tegenspraak met de bewering van de ontwerpers dat met het RUP beoogd wordt: ‘het tegengaan van vervangbouw in de kleinschalige wijken’” aangezien dit geenszins een absoluut verbod impliceert tot afbraak en herbouw van in de patrimoniumzone bestaande bebouwing.

29. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

30. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 2.2.2, § 1, 2° VCRO en van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat het in artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften wat betreft de bouwhoogte in de patrimoniumzone “onduidelijk [is] of, zo er gewerkt wordt met een hellend dak, 2 dan wel 3 bouwlagen mogelijk zijn, dit wil zeggen 2 bouwlagen + 1 bouwlaag in het dak, dan wel 2 bouwlagen waarvan 1 bouwlaag in het dak” terwijl het voorschrift in artikel 10 voor de zone voor meergezinswoningen in villastijl wel duidelijk is, meer bepaald “[m]aximaal 2 bouwlagen. In het dakvolume mag slechts één bijkomende bouwlaag verwerkt

worden”. Deze onduidelijkheid maakt een onzorgvuldigheid uit en leidt tot rechtsonzekerheid.

31. De eerste verwerende partij repliceert dat uit de samenlezing van artikel 2.3 van de voorschriften in de patrimoniumzone en artikel 0.12 van de algemene voorschriften volgt “dat in de patrimoniumzone sowieso 2 volle bouwlagen kunnen worden gerealiseerd” en “[i]ndien er dan wordt [ge]werkt met een hellend dak [...] er in dat hellend dak maximaal nog één bouwlaag [kan] worden voorzien” waarbij rekening moet worden gehouden “dat het enkel om eengezinswoningen mag gaan” zodat er “geen sprake [is] van een bouwlaag, waarin een aparte woonentiteit zou kunnen worden ondergebracht” maar “[h]oogstens [...] een (aantal) kamer(s)”. De verwijzing naar het voorschrift voor de zone voor meergezinswoningen is niet relevant omdat “een bouwlaag in het dak zal neerkomen op één of meerdere woonentiteiten”. De eerste verwerende partij verwijst naar de voorschriften in de andere zones van het bestreden GRUP waarin “telkens als men bedoelde dat in het maximaal aantal bouwlagen evenzeer de bouwlagen in het dak waren begrepen [...] dit ook expliciet [werd] vermeld” terwijl “[h]et voorschrift in patrimoniumzone [...] dit niet [doet]”.

32. De tweede verwerende partij repliceert dat “[d]e voorschriften in het plan [...] wel degelijk duidelijk” zijn.

33. De verzoekende partij dupliceert dat de interpretatie van het gewraakte voorschrift in de patrimoniumzone door de eerste verwerende partij “niet zeker is”, dat “[h]et [...] onlogisch [is] dat in de ene zones een dakverdieping wél zou behoren tot het aantal primair opgegeven bouwlagen [...] en dat dit in andere zones niet het geval zou zijn (de Patrimoniumzone)”, dat “het geen uitgemaakte zaak [is] dat in het centrumgebied de bouwlagen in het dak effectief behoren tot het opgegeven aantal bouwlagen”, dat “[h]et [niet] klopt [...] dat in de patrimoniumzone enkel eengezinswoningen mogelijk zijn”.

Beoordeling

34. Het gewraakte voorschrift inzake de bouwhoogte in de patrimoniumzone van het bestreden GRUP luidt als volgt:

“2.3. bouwhoogte

Bij aanbouw aan architectuurhistorische waardevolle bebouwing dient de bouwhoogte bepaald te worden in relatie tot de bestaande bouwhoogte.

Volgende bouwhoogte bepalingen zijn van toepassing:

- ofwel 2 bouwlagen met hellend dak en maximum 1 bouwlaag in het dak ofwel 2 bouwlagen en plat dak;
de keuze tussen beide opties dient gemaakt in relatie tot de onmiddellijke omgeving;
- nokhoogte: maximum 11,00 meter bij 2 bouwlagen met hellend dak”.

35. Die bepaling is, anders dan de verzoekende partij aanneemt, concreet en duidelijk. Het gebruik van het woord “en” tussen enerzijds de woorden “2 bouwlagen met hellend dak” en anderzijds de woorden “maximum 1 bouwlaag in het dak”, wijst erop dat voor een woning met hellend dak dus in de patrimoniumzone twee bouwlagen mogelijk zijn alsmede maximum 1 bouwlaag in het dak.

De stelling van de verzoekende partij dat de bouwhoogte in de zone voor meergezinswoningen in villastijl op een duidelijker wijze zou zijn omschreven, doet aan de duidelijkheid van het gewraakte voorschrift niets af.

36. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

37. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 1.3.3, §§ 3 en 5 en 2.2.14, § 5 VCRO, artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening (hierna: het besluit van de

Vlaamse regering van 19 mei 2000), de artikelen 2, §§ 2 en 3, 3, § 1, 4, 1°, 6 en 17 van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 3 juli 2009 tot vaststelling van een deontologische code voor de leden van de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening.

De verzoekende partij betoogt dat “er zeer ernstige twijfels [zijn] over de onpartijdigheid van de voorzitter van de Gecoro” die “tevens voorzitter [is] van de lokale Open VLD afdeling” en die “de vergadering van 15 juni 2011 [...] heeft voorgezeten” waarop “de bezwaren tegen het RUP Strandlaan [...] werden besproken en [...] (unaniem) advies werd uitgebracht aan de gemeenteraad”. “Een politiek actieve Gecoro-voorzitter is manifest in strijd met art. 2 § 2 van de deontologische code” volgens de verzoekende partij. De twijfel van de verzoekende partij “wordt [...] nog versterkt door het feit dat hij als advocaat kantoor houdt op dezelfde plaats [...] als de schepen van ruimtelijke ordening (ook Open VLD) [...] die van meet af [aan] te kennen gaf tegen het project van verzoekster te zijn”.

38. De verzoekende partij voegt in de memorie van wederantwoord toe dat “objectieve twijfel [...] aan de onpartijdigheid van een Voorzitter van de GECORO” mogelijk is “wanneer deze én voorzitter is van de partij die zowel de burgemeester van de gemeente als de schepen van ruimtelijke ordening levert én ook voor zijn beroepswerkzaamheden op hetzelfde adres kantoor houdt”.

39. In de laatste memorie besluit de verzoekende partij nog dat er “objectieve redenen zijn om te twijfelen aan zijn onafhankelijkheid als voorzitter wanneer de heer FEYS zó nauw betrokken blijkt met de dienstdoende schepen, zowel politiek als professioneel”.

Beoordeling

40. De verzoekende partij beweert noch bewijst dat de betrokken voorzitter van de Gecoro geen deskundige inzake ruimtelijke ordening is of dat hij een lid van de gemeenteraad of het schepencollege is. In de laatste memorie

erkent de verzoekende partij dat zij “niet [beweert] dat de heer FEYS persoonlijk belang heeft in het RUP waaromtrent de Gecoro advies heeft uitgebracht”.

In zoverre de verzoekende partij de schending van artikel 1.3.3, §§ 3 en 5 VCRO en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 aanvoert, wordt het middel verworpen.

41. In zoverre de verzoekende partij de schending van artikel 2.2.14, § 5 VCRO aanvoert, is het middel onontvankelijk omdat de verzoekende partij nalaat deze schending in concrete termen uiteen te zetten.

42. Uit de parlementaire voorbereiding van wat thans artikel 1.3.3 VCRO is geworden, kan worden opgemaakt dat de decreetgever de Gecoro's heeft ingesteld als organen met een “adviesfunctie ten aanzien van het gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbeleid” (Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 13). Om hun effectieve en deskundige adviesfunctie te faciliteren, heeft de decreetgever ook voorzien in een permanent secretariaat en de nodige werkingsmiddelen op de gemeentelijke begroting (Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 15). De decreetgever heeft geopteerd voor een samenstelling van de Gecoro uit deskundigen inzake ruimtelijke ordening enerzijds en uit vertegenwoordigers van de voornaamste maatschappelijke geledingen binnen de gemeente anderzijds.

43. Artikel 1.3.3 VCRO voorziet in een onverenigbaarheid tussen het mandaat van gemeenteraadslid, schepen of burgemeester enerzijds en een lidmaatschap van de Gecoro anderzijds.

Met de eerste verwerende partij moet worden vastgesteld dat “[n]och het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000, noch de deontologische code [...] een bepaling [bevatten] die zou verbieden dat een politiek actieve persoon (die geen mandataris is) voorzitter van de GECORO kan worden” en dat dergelijk verbod evenmin “decretaal [...] als onverenigbaarheid [wordt vastgelegd]”.

44. De decretale opdracht van de Gecoro als adviesorgaan ten aanzien van het gemeentelijk beleid inzake ruimtelijke ordening, zoals die wordt geregeld in artikel 1.3.3 VCRO, zou in het gedrang komen indien de Gecoro haar adviserende taak niet op onafhankelijke wijze zou kunnen uitoefenen. De noodzakelijke onafhankelijkheid van de Gecoro bij de uitoefening van haar adviestaak veronderstelt dat zij zich als collegiaal orgaan op een onpartijdige wijze opstelt. Dit komt onder meer tot uiting bij de rol die de Gecoro speelt bij het openbaar onderzoek over een ontwerpplan, waarbij zij de bezwaren en opmerkingen onderzoekt en betreft in het advies dat zij over het ontwerpplan aan de gemeenteraad geeft. Uit het niet-bindend karakter van het advies van de Gecoro kan overigens niet worden afgeleid dat haar onafhankelijkheid en haar onpartijdigheid niet van belang zouden zijn voor de decretale adviesfunctie die de decreetgever haar heeft opgedragen. De vrijheid die de gemeenteraad als beleidsorgaan heeft om op gemotiveerde wijze af te wijken van een advies van de Gecoro, hangt integendeel samen met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Gecoro als deskundig adviesorgaan.

Om deze redenen heeft de decreetgever voorzien in de zo-even vermelde onverenigbaarheid tussen het mandaat van gemeenteraadslid, schepen of burgemeester enerzijds en een lidmaatschap van de Gecoro anderzijds. Deze specifieke onverenigbaarheid sluit evenwel niet uit dat de onafhankelijkheid van de Gecoro ook nog door andere cumuls in het gedrang kan worden gebracht.

45. In zoverre de verzoekende partij in het middel de onverenigbaarheid tussen de functie van voorzitter van een politieke partij waartoe ook de burgemeester en de schepen van ruimtelijke ordening behoren en het lidmaatschap van de Gecoro en tussen het beroep van advocaat met kantoor op dezelfde plaats als de schepen van ruimtelijke ordening en het lidmaatschap van de Gecoro, aanvoert, moet worden vastgesteld dat zij nalaat aan de hand van voldoende concrete en precieze gegevens aan te tonen dat de onafhankelijkheid van de Gecoro bij het formuleren van het advies van 15 juni 2011 niet voldoende was gewaarborgd doordat deze vergadering werd voorgezeten door de genoemde Feys, deskundige en voorzitter van deze Gecoro.

46. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee oktober 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust