

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.315 van 4 november 2013
in de zaak A. 204.355/X-15.079.**

In zake : de VZW NATIONAAL KOMITEE VAN WEEKEND-
VERBLIJVERS EN VASTE BEWONERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Luc Beerden
kantoor houdend te 3512 Stevoort-Hasselt
Hertoginnenhofstraat 15
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE ANTWERPEN
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Willem Slosse
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Brusselstraat 59
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 april 2012, strekt tot de
nietigverklaring van :

1. het besluit van 22 september 2011 van de provincieraad van Antwerpen
houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk
uitvoeringsplan (hierna: het PRUP) “cluster weekendverblijven C6 te
Wuustwezel” van de provincie Antwerpen, en
2. het besluit van 18 januari 2012 van de Vlaamse minister van Financiën,
Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende de goedkeuring
van het voornoemde PRUP, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch
Staatsblad van 7 februari 2012.

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.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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 6 september 2013.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luc Beerden, die verschijnt voor de verzoekende partij, Veronique Elsemans, juriste, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Stijn Brusselmans, die *loco* advocaat Willem Slosse verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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. In een door de Duinenstraat doorsneden gebied te Wuustwezel bevinden zich clusters van weekendverblijven (hierna: de omgeving

Duinenstraat). Het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout bestemt het voornoemde gebied grotendeels tot gebied voor verblijfsrecreatie. De percelen langs de Zondreef, de Hazendreef, de Cassiedreef, de Rapendreef en de Weikantweg, die alle aansluiten op de Duinenstraat, worden door het voornoemde gewestplan evenwel, enerzijds, tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied en, anderzijds, voor een strook langs het zuidelijk deel van de Zondreef tot natuurgebied bestemd (hierna: het gebiedsdeel buiten het gebied voor verblijfsrecreatie).

4.1. Op 15 september 2010 wordt een plenaire vergadering georganiseerd met betrekking tot een voorontwerp van PRUP voor de omgeving Duinenstraat. In het voorontwerp wordt het gebiedsdeel buiten het gebied voor verblijfsrecreatie aangemerkt als de cluster weekendverblijven “C6” waarvoor de herbestemming tot “zone voor bos en de ontwikkeling van natuurlijk landschap” wordt voorzien. Binnen het gebied voor verblijfsrecreatie van het gewestplan bakent het voorontwerp de clusters van weekendverblijven “C3”, “C4” en “C5” af, die worden herbestemd tot “specifiek woongebied”.

4.2. Op de plenaire vergadering stelt de gemeente Wuustwezel voor om cluster “C6”, ondanks het feit dat deze zich juridisch in een zwakke positie bevindt, op dezelfde manier aan te pakken als de in het gebied voor verblijfsrecreatie van het gewestplan gelegen clusters van weekendverblijven.

5. Op 16 december 2010 stelt de provincieraad van Antwerpen het ontwerp van PRUP “cluster weekendverblijven C6 te Wuustwezel” voorlopig vast. Het ontwerp heeft enkel betrekking op het gebiedsdeel buiten het gebied voor verblijfsrecreatie. Het hiervoor (randnr. 4.2) vermelde voorstel van de gemeente Wuustwezel wordt niet gevolgd en het ontwerp bevestigt de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

6.1. Van 11 februari 2011 tot en met 11 april 2011 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. Onder meer de voorzitter van de verzoekende partij dient een bezwaarschrift in.

6.2. De bezwaarschriften waarin het hiervoor (randnr. 4.2) vermelde voorstel van de gemeente Wuustwezel wordt hernomen, worden door de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Procoro) als volgt weerlegd:

“Op basis van de analyse van de ruimtelijke draagkracht (MvT §3.2.1), ruimtelijke impact (MvT §3.2.2), juridische situatie (MvT §3.1) en ruimtelijke visie op gewestelijk, provinciaal en lokaal niveau (MvT §4) is besloten dat een planologische bestendiging van deze zonevreemde, grotendeels onvergunde en ruimtelijk weinig samenhangende cluster ruimtelijk niet verantwoord is (MvT §6).

Zowel ruimtelijk als juridisch is er een duidelijk verschil tussen deze zonevreemde, ruimtelijk weinig samenhangende, weinig bewoonde en grotendeels onvergunde cluster C6 en de nabije grote, zone-eigen, ruimtelijk samenhangende, dens bewoonde en bouwfysisch grotendeels vergunde cluster C5 waar via een afzonderlijk PRUP de woonfunctie bestendigd wordt. Dit verschil is goed af te leiden uit de inventaris (MvT kaart 1 + MvT §2.2) en de juridische context (MvT §3.1). Vergunde en vergund geachte constructies kunnen in hun hoedanigheid instandgehouden worden.

Uit de beschikbare lijst PV's blijkt echter dat de constructies voor het merendeel onvergund zijn. Permanente bewoning ervan is een voortdurend bouw misdrijf dat niet verjaart. Bewoners werden in het verleden voldoende geïnformeerd over hun onrechtmatige situatie. Er kunnen geen rechten opgebouwd uit het jarenlange gedoogbeleid.

Zolang er geen uitspraak is van de rechter dat de bestaande gewestplanbestemmingen onwettig zijn, moeten deze worden toegepast. (= art. 159 G.W.).”

7. Op 27 juni 2011 brengt de Procoro een voorwaardelijk gunstig advies uit over het ontwerpplan.

8.1. Op 22 september 2011 stelt de provincieraad van Antwerpen het PRUP “cluster weekendverblijven C6 te Wuustwezel” definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“De meeste bezwaarschriften handelden over het feit dat cluster C6 anders wordt behandeld dan de aangrenzende clusters C3, C4 en C5 in Wuustwezel. De bezwaarindieners beroepen zich op het feit dat al de clusters C3, C4, C5 en C6 historisch gegroeid zijn, en dus op eenvormige manier behandeld moeten worden.

De procoro adviseerde om niet tegemoet te komen aan de bezwaarschriften, omdat desondanks cluster C6 ook historisch gegroeid is, hier geen vergunningen bekend zijn en alsook deze cluster in landschappelijke waardevol agrarisch gebied gelegen is, in tegenstelling tot de overige clusters die in weekendzone gelegen zijn.

De deputatie stelt voor om het advies van de procoro te volgen.”

8.2. In de memorie van toelichting bij het laatstgenoemde PRUP wordt onder meer het volgende gesteld:

“Cluster C6 is te typeren [...] als kleinschalig weide- en boscomplex met een matige graad van bebouwing.

Mee inspeland op de beleidsopties van de Afbakening van de gewenste natuurlijke en agrarische structuur Noorderkempen – deelruimte ‘Open Kempen – westelijk gebied’ wordt de cluster C6 behouden als landschappelijk waardevol agrarische gebied en natuurgebied.

In deze ruimtelijk gefragmenteerde, zonevreemde en hoofdzakelijk onvergunde cluster C6 wordt de woonfunctie niet planologisch bestendigd.

De bewoners van deze cluster behouden wel hun aanvullend woonrecht tot 2029 overeenkomstig de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De sociale sector kan gevraagd worden zich te engageren in een (sociaal) begeleidingsplan i.f.v. herhuisvesting van permanente bewoners in onvergunde constructies omdat daar het aanvullend woonrecht overeenkomstig de Vlaamse Codex R.O. niet van toepassing is.”

9. Op 18 januari 2012 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het laatstgenoemde PRUP goed. Dit besluit, dat bij uittreksel werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 februari 2012, is het tweede bestreden besluit.

10. Op 18 januari 2012 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het op 22 september 2011 door de provincieraad van Antwerpen vastgestelde PRUP “Clusters weekendverblijven C3, C4, en C5 te Wuustwezel” goed. Het gebied voor verblijfsrecreatie van het gewestplan wordt door het laatstgenoemde PRUP herbestemd tot “woongebied met bosrijk karakter”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Standpunten van de partijen

11. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat zij een eigen collectief belang verdedigt waarbij de problematiek van de weekendverblijven en de permanente bewoning van de weekendverblijven centraal staat. Zij verduidelijkt dat zij de totstandkoming van het bestreden uitvoeringsplan nauwgezet heeft opgevolgd rekening houdend met haar specifieke maatschappelijke doelstelling om het creëren van zones voor verblijfsrecreatie te bevorderen. De verzoekende partij stelt dat zij haar belangen wil behartigen “en bijkomend ook van de leden die het verenigingsdoel steunen”.

12.1. Als eerste exceptie voert de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord aan dat de verzoekende partij niet concreet aantoonde hoe de bestreden beslissing de collectieve belangen van de vereniging bedreigt of schaadt. Er is bijgevolg niet voldaan aan het specialiteitsbeginsel.

De eerste verwerende partij voegt eraan toe dat er ook niet is voldaan aan de vereiste van de representativiteit. Er is immers geen band van evenredigheid tussen het actieterrein van de verzoekende partij, namelijk het gehele Vlaamse Gewest, en de draagwijdte van het bestreden PRUP dat enkel rechtsgevolgen heeft op een gedeelte van het grondgebied van Wuustwezel.

12.2. Als tweede exceptie voert de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord aan dat niet valt in te zien hoe het bestreden PRUP het belang van de verzoekende partij zou schaden, nu het een herbevestiging inhoudt van de gewestplanbestemming. Indien het bestreden PRUP zou worden vernietigd, blijft de bestemming van het gewestplan gelden: met name landschappelijk waardevol agrarisch gebied en een klein gedeelte natuurgebied.

13.1. Als eerste exceptie voert de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord aan dat het beroep laattijdig werd ingesteld aangezien uit

het verslag van de op 31 januari 2012 gehouden vergadering van de Raad van Bestuur van de verzoekende partij blijkt dat die partij reeds op de laatstgenoemde datum kennis had van het bestreden PRUP.

13.2. Als tweede exceptie voert de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord aan dat het beroep onontvankelijk is daar de beslissing om het in te stellen door de raad van bestuur is genomen, terwijl het op grond van artikel 12, laatste zin, van de statuten van de verzoekende partij aan de voorzitter en de secretaris toekomt om de beslissing te nemen om in rechte te treden.

13.3. Als derde exceptie voert de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord de hiervoor (randnr. 12.1) vermelde eerste exceptie van de eerste verwerende partij aan.

De tweede verwerende partij voegt er nog aan toe dat de grens van de specialiteit wordt overschreden omdat in de statuten van de verzoekende partij is bepaald dat zij de “algemene belangen” behartigt van de eigenaars van weekendverblijven en de eigenaars die permanent in hun weekendverblijf wonen. Dit doel is te ruim.

Volgens de tweede verwerende partij wordt ook ingegaan tegen de regel dat een vereniging niet in eigen naam kan optreden ter bescherming van de persoonlijke belangen van één of meer leden ervan. De aangevochten beslissingen hebben immers betrekking op de belangen van zeer specifieke en individualiseerbare leden, met name die leden die eigenaar zijn van een weekendverblijf of een weekendverblijf permanent bewonen, dat gelegen is binnen de grenzen van het vastgestelde PRUP. Het collectieve belang dat de verzoekende partij aldus zou kunnen hebben om de nietigverklaring te vragen van de bestreden beslissingen is aldus een onrechtstreeks belang. Het komt volgens de tweede verwerende partij aan de individuele eigenaars toe om de nietigverklaring te vorderen van de specifieke bestreden beslissingen.

B. Beoordeling

Beslissing om in rechte te treden

14. Artikel 12, laatste zin, van de statuten van de verzoekende partij luidt als volgt:

“De voorzitter en de secretaris vertegenwoordigen hetzij samen, hetzij ieder afzonderlijk handelend, de vereniging bij elke gerechtelijke en buitengerechtelijke instantie, als eisende of als verwerende partij.”

Anders dan de tweede verwerende partij aanneemt betreft de geciteerde statutaire bepaling niet de bevoegdheid om de beslissing te nemen om in rechte te treden, doch enkel de vertegenwoordigingsbevoegdheid. De beslissing om in rechte te treden is door het statutair bevoegde orgaan genomen. De exceptie van de tweede verwerende partij dienaangaande (randnr. 13.2) wordt verworpen.

Tijdigheid

15. Artikel 4 van het algemeen procedurereglement bepaalt dat de beroepen bedoeld in artikel 14, §§ 1 en 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verjaren zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend. Indien ze noch bekendgemaakt, noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoekende partij er kennis heeft van gehad.

Ter bepaling van het beginpunt van de beroepstermijn dient nagegaan te worden of de administratieve rechtshandeling bekendgemaakt moet worden en in welke vorm. Indien dergelijke verplichting bestaat, doet de bekendmaking in die vorm de beroepstermijn in principe ingaan ten aanzien van personen aan wie de bekendgemaakte overheidsakte niet betekend moet worden.

In dat geval speelt het geen rol dat de verzoekende partij reeds vóór de bekendmaking van het bestreden besluit er al feitelijke kennis van gehad zou hebben.

Artikel 2.2.12 VCRO bepaalt hoe een PRUP en het goedkeuringsbesluit van een PRUP worden bekendgemaakt. Het blijkt niet, en de tweede verwerende partij beweert ook niet, dat de verzoekende partij haar beroep zou hebben ingesteld meer dan zestig dagen nadat de bestreden besluiten overeenkomstig de laatstgenoemde decretale bepaling zijn bekendgemaakt. De exceptie van de tweede verwerende partij dienaangaande (randnr. 13.1) wordt verworpen.

Belang

16.1. Artikel 3 van de statuten van de verzoekende partij luidt als volgt:

“Art. 3. De vereniging heeft als doel:

- a) de verdediging van de algemene belangen van eigenaars van weekendverblijven en de eigenaars die permanent in hun weekendverblijf wonen, met uitsluiting van politieke en filosofische activiteiten;
- b) het nemen van initiatieven voor de wettelijke erkenning van de bestaande weekendverblijven en voor het legaliseren van bewoning van weekendverblijven;
- c) het bevorderen van en het creëren van zones voor verblijfsrecreatie en het eventueel omvormen van dergelijke zones tot zones waar wonen is toegelaten;
- d) de studie van de normen voor weekendverblijven, zowel wat de constructie zelf betreft, als het algemeen uitzicht en de harmonie met het natuurlijk kader;
- e) het leggen van de nodige contacten met andere groeperingen en officiële instanties, die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de gestelde doeleinden.”

Het blijkt dat het beroep van de verzoekende partij past in haar in artikel 3, c), van de statuten opgenomen maatschappelijke doelstelling om het creëren van zones voor verblijfsrecreatie of voor wonen te bevorderen. Aldus verdedigt de verzoekende partij geen persoonlijk belang, noch als zodanig de belangen van haar leden, doch een ideëel collectief belang.

Het enkele feit dat in het verzoekschrift wordt vermeld dat de verzoekende partij “bijkomend” ook de belangen wil behartigen van de leden die het verenigingsdoel steunen, doet niet anders beslissen.

16.2. In artikel 3, c), van de statuten van de verzoekende partij komen de woorden “algemene belangen” niet voor, zodat de verwerende partijen zich in hun excepties niet dienstig op die woorden kunnen beroepen.

16.3. De verenigingen zonder winstoogmerk kunnen krachtens de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen’, in rechte optreden ter verdediging van het doel of de doeleinden waarvoor ze zijn opgericht. Wanneer een vzw, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd (R.v.St, Algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, Coomans e.a. , nr. 187.998 van 17 november 2008).

16.4. Anders dan de verwerende partijen aannemen volstaat het dat aan de in randnummer 16.3 genoemde vereisten wordt voldaan en is het niet vereist dat er daarenboven ook een band van evenredigheid zou bestaan tussen het actieterrein van de verzoekende partij en de territoriale draagwijdte van het bestreden besluit.

16.5. De verzoekende partij blijkt aan de in randnummer 16.3 genoemde vereisten te voldoen. Anders dan de verwerende partijen dit zien is het bevorderen van het creëren van zones voor verblijfsrecreatie of voor wonen een maatschappelijk doel van bijzondere aard dat onderscheiden is van het algemeen belang.

16.6. Het bestreden uitvoeringsplan is tot stand gekomen naar aanleiding van een onderzoek zoals bedoeld in artikel 5.4.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Deze decretale bepaling luidt als volgt:

“De voor de planopmaak bevoegde bestuursniveaus onderzoeken of planologische oplossingen kunnen worden geboden voor bestaande knelpunten op het vlak van de ruimtelijke inplanting en de permanente bewoning van weekendverblijven.”

Het bestreden uitvoeringsplan is voor de verzoekende partij griefhoudend omdat na het in de geciteerde decretale bepaling bedoelde onderzoek aan de betrokken cluster voor weekendverblijven niet de bestemming verblijfsrecreatie of wonen is gegeven. De verzoekende partij streeft ernaar dat na een vernietiging van het bestreden uitvoeringsplan door de Raad van State een uitvoeringsplan zou worden opgemaakt waarin de cluster voor weekendverblijven de voornoemde bestemming zou krijgen. Gelet op dit voordeel heeft de verzoekende partij derhalve een voldoende rechtstreeks en zeker belang bij haar beroep ook al stemmen de bestemmingsvoorschriften van het bestreden uitvoeringsplan overeen met de bestemmingsvoorschriften van het bestaande gewestplan.

16.7. De excepties van de verwerende partijen aangaande het belang worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

17.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van “art. 159 Grondwet, het legaliteitsbeginsel, het beginsel ‘*patere legem*

quem ipse fecisti’, het gelijkheidsbeginsel en de formele en materiële motiveringsplicht, de formele en materiële zorgvuldigheidsplicht”.

17.2. De verzoekende partij wijst er op dat “de cluster C6 volledig aansluit en gelegen is tussen de zogenaamde sub-clusters C05-A, C05-C en C05-D”.

Volgens de verzoekende partij blijkt uit de memorie van toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan dat de ruimtelijke problematiek sterk gelijklopend is voor de clusters “C3”, “C4”, “C5” en “C6”. Toch wordt de cluster “C6” inhoudelijk anders behandeld en wordt hier zelfs een herbestemming naar agrarisch gebied doorgevoerd, dit in tegenstelling met de overige clusters “C3”, “C4” en “C5” waar permanente bewoning wordt mogelijk gemaakt.

De verzoekende partij meent dat er geen enkele duidelijke of aantoonbare verantwoording is voor de afbakening van de diverse clusters en deelcluster en dat hierbij “bijkomende criteria [zijn] toegevoegd aan de Vlaamse richtlijnen voor de afbakening van de clusters”. Zoals blijkt uit de door de deputatie van de provincie Antwerpen op 17 september 2009 goedgekeurde nota “oplossingskader voor clusters van weekendverblijven” (hierna: de provinciale nota) en bevestigd wordt in een voetnoot van de memorie van toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan zijn “de Vlaamse richtlijnen” voor de afbakening van de clusters dat het moet gaan om minimaal 5 weekendverblijven, waarbij de onderlinge afstand tussen de constructies maximaal 100 meter bedraagt. Volgens de verzoekende partij wordt hier op geen enkele wijze aangetoond dat de onderlinge afstand tussen de diverse deelclusters, behorende tot de deelruimte “C5” respectievelijk “C6”, meer dan 100 meter zou bedragen, noch dat de onderlinge afstand tussen de constructies binnen deze afgebakende deelruimten meer dan 100 meter zou bedragen. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan is bij de afbakening van cluster “C6” blijkbaar ook rekening gehouden met de beweerde grotendeels onvergunde situatie van de constructies binnen deze deelruimte. De definiëring van cluster in “de Vlaamse

richtlijnen” houdt nochtans geen rekening met de al dan niet vergunde toestand van de constructies.

Bovendien is de herkomst en de definiëring van het begrip deelcluster onduidelijk.

Tot slot verwijst de verzoekende partij naar het standpunt van de gemeente Wuustwezel (randnr. 4.2).

18. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat het aangevoerde middel wel degelijk ontvankelijk is. Vooreerst hebben de verwerende partijen ten gronde verweer kunnen voeren. Bovendien is het bestreden uitvoeringsplan een reglementair besluit, reden waarom artikel 159 van de Grondwet van toepassing is.

Waar de tweede verwerende partij aanvoert dat de motivering voor de afbakening van cluster “C6” gevonden kan worden in de memorie van toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan, betreft het volgens de verzoekende partij hoogstens het aanhalen van een aantal verschillen en gelijkenissen tussen de diverse deelclusters vanuit een analyse van de ruimtelijke draagkracht, de ruimtelijk impact, de juridische situatie en de ruimtelijke visie op gewestelijk, provinciaal en lokaal niveau.

Beoordeling

19. In zoverre de schending van artikel 159 van de Grondwet wordt aangevoerd, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij geen voldoende duidelijke omschrijving geeft van de wijze waarop die rechtsregel door het bestreden uitvoeringsplan worden geschonden. In zoverre is het middel bijgevolg onontvankelijk.

20. De verzoekende partij werpt op dat volgens “de Vlaamse richtlijnen” een cluster uit minimaal 5 weekendverblijven moet bestaan, waarbij

de onderlinge afstand tussen de constructies maximaal 100 meter bedraagt. Zoals vermeld wordt in de memorie van toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan bevinden er zich in de cluster “C6” 62 weekendverblijven, dit is meer dan 5. Het blijkt niet, en de verzoekende partij beweert ook niet, dat de onderlinge afstand tussen de constructies in de cluster “C6” meer dan 100 meter zou bedragen.

Daargelaten de vraag of de plannende overheid bij het vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan gebonden is door de voornoemde richtlijnen, moet dan ook worden vastgesteld dat uit hetgeen de verzoekende partij aanvoert niet blijkt dat de verwerende partijen die richtlijn zouden hebben miskend door “C6” als cluster te aanzien.

21. Er valt niet in te zien waarom, zoals de verzoekende partij blijkbaar meent, het enkele feit dat de cluster “C6” “volledig aansluit en gelegen is tussen” bepaalde deelclusters van cluster “C5” voor de plannende overheid de verplichting zou meebrengen om de cluster “C6” bij die deelclusters te voegen en dezelfde bestemming te geven.

22. De verwerende partijen wijzen er terecht op dat de cluster “C6” anders behandeld is dan de overige in het middel aangehaalde clusters op grond van de analyse dat de cluster “C6” zowel op het vlak van de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijk impact als wat betreft de juridische situatie van de weekendverblijven, van de overige clusters verschilt. Anders dan de verzoekende partij dit ziet kon de plannende overheid, zonder schending van de in het middel aangevoerde rechtsregels, het gegeven dat in het beheersingsgebied van het plan “geen vergunningen bekend zijn” (randnr. 8.1) bij de voornoemde analyse betrekken.

23. In de memorie van toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan vermeldt figuur 3, enerzijds, “C-06A” bij de percelen langs de Zondreef en de Hazendreef en, anderzijds, “C-06B” bij de percelen langs de Cassiedreef, de Rapendreef en de Weikantweg. Er blijkt geen enkele draagwijdte te worden gegeven aan een opdeling in “deelclusters” “C-06A” en “C-06B”, doch het

bestreden uitvoeringsplan behandelt de cluster “C6” als één geheel. De verzoekende partij kan zich er dan ook niet dienstig op beroepen dat de herkomst en de definiëring van het begrip deelcluster onduidelijk zouden zijn.

24. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

25.1. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van “art. 159 Grondwet, het legaliteitsbeginsel, artikel 1.1.4 en artikel 2.2.2 § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het formele en materiële zorgvuldigheidsbeginsel, de formele en materiële motiveringsplicht”.

25.2. De verzoekende partij citeert de richtlijnen voor de analyse van de juridische en de maatschappelijke context uit de provinciale nota. Alle ruimtelijke uitvoeringsplannen dienen een weergave van de feitelijke en juridische toestand te bevatten. Gezien de aard van de problematiek inzake permanent bewoonde weekendverblijven en zonevreemde woningen dient volgens de verzoekende partij ook rekening gehouden te worden met de sociale gevolgen van de planologische benadering van toepassing op de clusters van weekendverblijven. Uit artikel 1.1.4 VCRO volgt een formele- en materiële motiveringsplicht ten aanzien van de sociale gevolgen van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

25.3. Met betrekking tot de vergunningstoestand van de constructies in cluster “C6”, vermeldt de memorie van toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan dat deze, volgens de informatie van de gemeente, quasi uitsluitend uit bouwovertreden bestaat. Volgens de verzoekende partij is er echter blijkbaar geen detailonderzoek naar de vergunningsstatus van de constructies doorgevoerd, vermits dit wordt doorverwezen naar het moment waarop stedenbouwkundige vergunningsaanvragen worden ingediend.

De verzoekende partij bekritiseert het feit dat in de memorie van toelichting de vraag niet wordt gesteld naar het aantal vergund geachte woningen binnen de cluster “C6”, hoewel reeds in 2004, mede op haar aanzetten, tientallen dossiers ingediend werden om opname in het vergunningenregister te vragen op basis van het vermoeden van vergunning bedoeld in artikel 4.2.14 VCRO. Tot op heden heeft de gemeente echter nagelaten deze dossiers te behandelen en ter zake een beslissing te nemen. De veronderstelling dat de cluster “C6” zonevreemd en grotendeels onvergund is, blijkt nochtans een van de bepalende factoren te zijn om te kiezen voor de optie om op termijn, in functie van landschapsherstel/versterking als kleinschalig weide- en boscomplex, deze cluster te laten uitdoven en te opteren voor een herhuisvesting van de bewoners van de constructies.

25.4. Volgens de verzoekende partij is er naar aanleiding van het bestreden uitvoeringsplan geen analyse van de sociale impact van de herhuisvesting gemaakt, hoewel de financiële, psychologische en emotionele gevolgen van een al dan niet begeleide herhuisvesting niet kunnen onderschat worden, en artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat het beleid inzake ruimtelijke ordening dient rekening te houden met de sociale gevolgen. De verzoekende partij verwijst naar het standpunt van de gemeente Wuustwezel waarin ervoor gepleit wordt minstens een tijdelijk woonrecht te voorzien voor alle betrokken bewoners van cluster “C6” en naar het feit dat de sociale huisvestingsmaatschappij De Voorkempen op 5 november 2009 nog geen vraag aangaande de herhuisvesting van de bewoners van de 28 permanent bewoonde constructies in die cluster had ontvangen. De afwezigheid van onderzoek en motivering naar de sociale gevolgen van het PRUP en de mogelijkheden van eventuele herhuisvesting blijkt volgens de verzoekende partij ook uit de vergelijking met de studies die zijn uitgevoerd en de engagementen die zijn genomen met betrekking tot de herhuisvesting van permanente bewoners van weekendverblijven in het kader van de opmaak van de PRUP's voor clusters van weekendverblijven in de andere proefgemeente uit het pilootproject, met name de gemeente Herselt.

25.5.1. Volgens de verzoekende partij zijn er ook met betrekking tot de ruimtelijke draagkracht van het gebied waartoe de cluster “C6” behoort onvolledige en zelfs onjuiste elementen voorgelegd aan de adviesverlenende en de bestuurlijke instanties die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het bestreden ruimtelijke uitvoeringsplan, derwijze dat zij zich geen volledige en correcte voorstelling van de zaken hebben kunnen vormen bij hun besluitvorming.

25.5.2. Voor wat betreft de deelsector landbouw wordt het grootste deel van cluster “C6” matig gewaardeerd, hoewel het grootste deel van deze cluster volgens het gewestplan de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied heeft. De bestemming voorzien in het gewestplan komt derhalve niet overeen met de reële toestand, daar waar cluster “C6” getypeerd wordt als kleinschalig weide- en boscomplex met een matige graad van bebouwing, en dit gebied bijgevolg weinig interessant is voor een bedrijfsmatige landbouwexploitatie.

25.5.3. Gelet op de zeer beperkte oppervlakte van de strook langs het zuidelijk deel van de Zondreef die door het gewestplan tot natuurgebied wordt bestemd heeft deze strook in de praktijk weinig of geen ecologische meerwaarde voor de natuur. Volgens de verzoekende partij kan een dergelijke kleine oppervlakte perfect elders worden ingevuld door herbestemming en compensatie. De verzoekende partij meent dat dit des te meer geldt nu het bij de opmaak van het gewestplan nooit effectief de bedoeling is geweest om dit gebied als natuurgebied in te kleuren “maar de technieken destijds onvoldoende waren”. De mogelijkheden van compensatie van dit zeer beperkte natuurgebied zijn niet of onvoldoende onderzocht, hoewel daartoe goede gronden aanwezig zijn. Zo valt uit de vergelijking tussen het uittreksel uit het gewestplan en de ecosysteemkwetsbaarheidskaart op dat de voornoemde strook aangeduid wordt als niet-kwetsbaar gebied, hetgeen aldus een discrepantie tussen de juridische toestand en de feitelijke toestand blootlegt en het ecologisch belang van het gebied in kwestie ernstig in vraag stelt. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan heeft een aanvullende terreincontrole

door een veldbioloog de weinig kwetsbare toestand voor de natuur van het juridische natuurgebied bevestigd.

De verzoekende partij besluit dat naar de adviesverlenende en de bestuurlijke instanties al te ongenueanceerd de bestemming als natuurgebied is voorgehouden als een belangrijk motief om de bestendiging van de woonfunctie af te wijzen.

26. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat het aangevoerde middel wel degelijk ontvankelijk is. Het middel is voldoende en duidelijk omschreven en de verwerende partijen hebben ten gronde verweer gevoerd.

De verzoekende partij verwijst in haar memorie van wederantwoord naar “het overleg dat op 13 mei 2008 heeft plaatsgevonden met afgevaardigden van het ministerie van binnenlandse zaken, het parket en de inspectie RWO en waarin eveneens vragen en bedenkingen met betrekking tot verder onderzoek naar de juridische toestand van de betrokken panden zijn geformuleerd”.

De verzoekende partij besluit dat haar kritiek geenszins het gevoerde beleid en de uitkomst ervan betreft, doch wel de informatievergaring en het voorafgaandelijk onderzoek van de feitelijke en juridische toestand op basis waarvan een redelijke afweging dient te gebeuren.

Beoordeling

27. In zoverre de schending van artikel 159 van de Grondwet wordt aangevoerd moet met de verwerende partijen worden vastgesteld dat de verzoekende partij geen voldoende duidelijke omschrijving geeft van de wijze waarop die rechtsregel door het bestreden uitvoeringsplan wordt geschonden. In zoverre is het middel bijgevolg onontvankelijk.

28.1. Artikel 1.1.4 VCRO stelt het volgende:

“Art. 1.1.4. De ruimtelijke ordening is gericht 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. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

28.2. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 1.1.4 VCRO blijkt dat deze bepaling het doel van het ruimtelijk orderingsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat (*Parl.St.* VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332-1, p. 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, p. 18). Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk gelijkwaardig zijn aan een andere ruimtelijke behoefte. De diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte moeten evenwichtig tegen mekaar worden afgewogen en bij deze afweging dient rekening 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 verzoeker, die de genoemde bepaling geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

28.3. Artikel 2.2.2 VCRO stelt het volgende:

“§ 1. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:

[...]

3°. een weergave van de feitelijke en juridische toestand.”

28.4. Een foutieve of een onvolledige voorstelling van de feitelijke en juridische toestand leidt tot de onwettigheid van het ruimtelijk uitvoeringsplan, wanneer kan worden aangetoond dat dit het appreciatie- en beslissingsrecht van de bevoegde overheid dermate heeft aangetast dat deze zich niet met de vereiste kennis van zaken heeft kunnen uitspreken over de te geven bestemming. Of het voormelde door de verzoekende partij wordt aangetoond, moet blijken uit het middel.

29.1. Bij het tot stand brengen van het bestreden uitvoeringsplan heeft de plannende overheid zich onder meer gesteund op het gegeven dat er voor de cluster “C6”, zoals het in het eerste bestreden besluit (randnr. 8.1) wordt uitgedrukt, “geen vergunningen bekend zijn”. Bij de weerlegging van de desbetreffende bezwaarschriften heeft de Procoro gesteld dat “uit de beschikbare lijst PV’s blijkt [...] dat de constructies voor het merendeel onvergund zijn” (randnr. 6.2).

29.2. Het blijkt niet en de verzoekende partij beweert ook niet dat er voor enig perceel binnen het beheersgebied van het bestreden uitvoeringsplan een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning zou zijn afgegeven. In het middel wordt ook geen kritiek geuit op de conclusie die de Procoro heeft getrokken “uit de beschikbare lijst PV’s”. Het blijkt bijgevolg niet dat de in randnummer 29.1 vermelde vaststellingen onjuist zouden zijn.

In zoverre het middel het feit bekritiseert dat de gemeente heeft nagelaten een beslissing te nemen over de aanvragen om als “vergund geacht” opgenomen te worden in het gemeentelijk vergunningenregister, is het niet gericht tegen het bestreden uitvoeringsplan en bijgevolg onontvankelijk.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de plannende overheid uitdrukkelijk rekening heeft gehouden met de hypothese dat op één of meerdere van de voornoemde aanvragen gunstig zou worden beschikt, aangezien de Procoro heeft overwogen dat “vergund geachte constructies [...] in hun hoedanigheid instandgehouden [kunnen] worden” (randnr. 6.2).

In het licht van het voorgaande toont de verzoekende partij met de kritiek dat de plannende overheid geen detailonderzoek heeft gedaan naar het aantal “vergund geachte” woningen niet aan dat deze overheid zich niet met de vereiste kennis van zaken heeft kunnen uitspreken over de te geven bestemming of de in het middel aangevoerde beginselen zou hebben geschonden.

30. Het spreekt voor zich dat bij de totstandkoming van het bestreden ruimtelijke uitvoeringsplan betrokken “adviesverlenende en bestuurlijke instanties” op de hoogte waren van het feit dat de “de reële toestand” niet overeenstemt met de in het gewestplan voorziene bestemming als landschappelijk waardevol agrarisch gebied en natuurgebied, aangezien de aanleiding voor het opmaken van het plan de aanwezigheid van weekendverblijven in de voornoemde gebieden is. Bovendien is een ruimtelijk uitvoeringsplan, zoals een gewestplan, uit zijn aard toekomstgericht, zodat de in die plannen voorziene bestemming geenszins overeen dient te komen met “de reële toestand”.

Ten overvloede kan nog worden vastgesteld dat de verzoekende partij eraan voorbijgaat dat de in randnummer 25.5.3 bedoelde strook deel uitmaakt van een ongeveer 800 meter breed natuurgebied langs weerszijden van de Duinenstraat.

31. Zoals bij de beoordeling van het eerste middel is vastgesteld (randnr. 22) heeft de plannende overheid er voor gekozen om in het bestreden uitvoeringsplan de gewestplanbestemmingen te bestendigen omdat de cluster “C6” zowel op het vlak van de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijk impact als wat betreft de juridische situatie van de weekendverblijven van de overige clusters verschilt.

Uit de memorie van toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan (randnr. 8.2) blijkt dat de plannende overheid rekening heeft

gehouden met de sociale gevolgen van de bestendiging van de gewestplanbestemmingen.

32. De verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat de plannende overheid bij de afweging van de in artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte de grenzen van de redelijkheid te buiten zou zijn gegaan of in strijd met de in het middel aangevoerde beginselen zou hebben gehandeld.

33. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 vier november 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust