RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 228.819 van 21 oktober 2014
in de zaak A. 206.414/X-15.208.

In zake : 1. Wim DE RYCKE
2. Erica VYNCKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Boullart
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 september 2012, strekt tot de nietigverklaring van :

a) het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 25 april 2012 houdende de vaststelling van de provinciale stedenbouwkundige verordening “weekendverblijven”, en

b) het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 4 juli 2012 houdende goedkeuring, met uitsluiting van artikel 2, van de voornoemde provinciale verordening.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

De verwerende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 mei 2014.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sven Boullart, die verschijnt voor de verzoekende partijen, juriste Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een 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. Blijkens een notariële akte van 19 december 2008 zijn de verzoekers eigenaar van "een vakantieverblijf", gelegen te Knesselare, Nachtegaaldreef 26, kadastraal bekend sectie C, nr. 109/f/4 (hierna: verzoekers perceel), binnen een gebied dat ter plaatse bekend staat als "Groen Ursel". Op 29 april 2009 geeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knesselare aan de verzoekers een vergunning voor het "[b]ouwen van een weekendverblijf + [s]lopen van een bestaand weekendverblijf" op verzoekers perceel af, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

> "Het goed is gelegen binnen loten 60 en 61 van een op datum van 17.01.1983 goedgekeurde verkaveling VK 10/1982 […]
> […]
> Er mag onder geen enkele voorwaarde een verdieping ingericht worden."

Verzoekers perceel is volgens het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan "Eeklo-Aalter" gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie. Rond het voornoemde gebied voorziet hetzelfde gewestplan in een natuurgebied.

4. Op 9 februari 2012 stelt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een ontwerp van provinciale verordening betreffende weekendverblijven vast.

5. Op 14 februari 2012 geeft de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening een voorwaardelijk gunstig advies omtrent die ontwerpverordening.

6. Op 23 februari 2012 deelt de gedelegeerd planologisch ambtenaar aan de deputatie mee dat "[e]r […] geen strijdigheden [worden] vastgesteld met de van toepassing zijnde gewestelijke verordeningen".

7.1. Op 25 april 2012 neemt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het eerste bestreden besluit.

7.2. In de bij de bestreden stedenbouwkundige verordening horende verantwoording wordt onder meer het volgende gesteld:

> "[…] Het uitgangspunt van de verordening is om de ruimtelijke impact van weekendverblijven die in veelal bebost of gaaf openruimte landschap gelegen zijn, zoveel mogelijk te beperken, de impact ervan op het milieu te verlagen en op deze wijze het permanent bewonen van weekendverblijven minder aantrekkelijk te maken. Hierbij wordt tevens gestreefd om nieuwe verblijven op een duurzame wijze op te richten en in te kleden: voorschriften naar duurzaam materiaalgebruik worden opgenomen, watergebruik wordt geregeld, bijkomende ontbossing wordt ingeperkt en isolatienormen worden opgelegd."

8. Op 4 juli 2012 neemt de voor ruimtelijke ordening bevoegde Vlaamse minister het tweede bestreden besluit.

Een uittreksel van het laatstgenoemde besluit wordt, samen met de provinciale stedenbouwkundige verordening "weekendverblijven", bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 juli 2012.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

9. Aangaande hun belang wijzen de verzoekers er in hun verzoekschrift op dat zij op 29 april 2009 een stedenbouwkundige vergunning voor hun perceel verkregen en dat zij, sinds er eind 2010 een stakingsbevel werd gegeven, vergeefs proberen een regularisatievergunning te bekomen.

Volgens de verzoekers doen zij alleen reeds blijken van het vereiste belang omdat zij eigenaar zijn van een perceel waarop de bestreden verordening van toepassing is. Bovendien beschikken zij over het vereiste belang omdat zij bij het indienen van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor bijvoorbeeld regularisatie, verbouwing of herbouwing, gebonden zullen zijn door de stedenbouwkundige voorschriften van de bestreden verordening.

10. In haar memorie van antwoord werpt de tweede verwerende partij op dat de verzoekers geenszins aantonen dat deze stedenbouwkundige voorschriften een wijziging of beperking van de mogelijkheden op hun perceel zullen meebrengen. De stedenbouwkundige verordening brengt in ieder geval niet mee dat er op verzoekers perceel geen weekendverblijf meer zal kunnen worden opgericht. Volgens de tweede verwerende partij bewaren de verzoekers het stilzwijgen over de concrete impact van de bestreden verordening op hun perceel.

Verder wijst de tweede verwerende partij erop dat de verzoekers er voor opteerden om de in 2009 verleende vergunning niet conform uit te voeren door het inrichten van een bovenverdieping, waardoor de werken werden stilgelegd. Volgens de tweede verwerende partij kan daaruit uiteraard geen wettig belang worden geput.

De tweede verwerende partij besluit dat de verzoekers geen belang hebben bij hun beroep.

11. In hun memorie van wederantwoord repliceren de verzoekers dat volgens de rechtspraak van de Raad van State de eigenaar van een binnen het gebied van de bestreden verordening gelegen perceel waarvan de gebruiksmogelijkheden negatief kunnen worden beïnvloed, over een voldoende belang bij de nietigverklaring van deze verordening beschikt.

De vernietiging van de bestreden verordening zou voor de verzoekers het voordeel meebrengen dat zij niet meer geconfronteerd zullen worden met de stringente bepalingen die deze verordening aan hun perceel oplegt.

Beoordeling

12. Geen van de partijen betwist dat de verzoekers eigenaar zijn van een perceel dat onderworpen is aan de bestreden verordening. Op grond van die hoedanigheid doen zij in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang bij

het bestrijden van de verordening die de stedenbouwkundige voorschriften voor hun eigendom vaststelt.

Anders dan de tweede verwerende partij dit blijkbaar ziet, ontlenen de verzoekers hun belang niet aan het feit dat er op hun perceel werken zijn uitgevoerd zonder of in strijd met de verleende vergunning.

Het komt niet aan de verwerende partij toe om in de plaats van de verzoekende partij te oordelen of de bestreden verordening voor haar niet nadelig is.

Van het voornoemde beginsel kan op grond van wat de tweede verwerende partij aanvoert niet worden afgeweken.

13. Uit het voorgaande volgt dat de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord terecht stelt dat de verzoekers over een voldoende belang blijken te beschikken.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

14. In het eerste middel voeren de verzoekers de schending aan van de artikelen 3.1 en 3.2 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's' (hierna: SEA-richtlijn) en van de artikelen 4.2.1, 4.2.3, §§ 1, 2, 1° en 3*bis*, van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM).

In de toelichting bij het eerste middel zetten de verzoekers uiteen dat met betrekking tot de bestreden verordening vóór de aanneming ervan een milieueffectenrapport (hierna: MER) had moeten worden opgesteld. Volgens de verzoekers moet de bestreden verordening immers aangezien worden als een

plan of programma waarvoor krachtens de SEA-richtlijn – die is omgezet door het DABM – een milieubeoordeling gemaakt moet worden. Minstens dient te worden vastgesteld dat de bestreden verordening ten onrechte niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een MER-screeningsnota met ontheffingsverzoek in de zin van artikel 4.2.3, § 3*bis*, DABM en evenmin van een ontheffingsbeslissing in de zin van hetzelfde artikel.

15. In haar memorie van antwoord werpt de eerste verwerende partij volgende exceptie van onontvankelijkheid van het middel op:

> "Verzoekers tonen niet aan welk belang zij zouden hebben bij het opstellen van een plan-MER of passende beoordeling. Verzoekers stellen dat hun belang bij het beroep er in bestaat dat zij eigenaars zijn van een perceel waar de verordening op van toepassing is, waardoor zij zich bij een aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning geconfronteerd zullen zien met beperkende bouwvoorschriften. Het is niet duidelijk hoe voorschriften die de bestaande bouwmogelijkheden aan banden leggen, ondermeer net om de impact van weekendverblijven op het milieu te verlagen, schadelijke gevolgen voor het milieu zouden kunnen hebben. Zelfs indien een plan-MER of passende beoordeling nodig zou zijn geweest, *quod non*, is niet duidelijk hoe dergelijke milieubeoordeling zou kunnen bijdragen tot verzoekers belang, namelijk het bekomen van een minder stringente regelgeving inzake bouwmogelijkheden."

16. In hun memorie van wederantwoord repliceren de verzoekers dat laatstgenoemde exceptie niet kan worden aangenomen om de volgende redenen:

> "De stelling van eerste verwerende partij gaat immers op onterechte wijze uit van de foutieve premisse dat de bestreden verordening hoegenaamd geen significante gevolgen kan hebben voor het betrokken habitatrichtlijngebied en/of het milieu in het algemeen (m.i.v. het criterium van de menselijke veiligheid en gezondheid, alsook het criterium van de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (geografisch gebied, maar ook en vooral de omvang van de bevolking die getroffen kan worden) in de zin van Bijlage I, punt 2, d. en e. bij het DABM), wat nochtans alleen maar kan blijken uit een plan-MER met bijhorende passende beoordeling. Het valt derhalve niet uit te sluiten dat indien een plan-MER met bijhorende passende beoordeling zou besloten hebben tot significante gevolgen voor het habitatrichtlijngebied en/of het milieu, de bestreden beslissingen niet zouden zijn genomen, zodat verzoekers wel degelijk belang hebben bij dit middel."

Beoordeling

17. Wanneer een verzoeker zich beroept op een specifiek belang bij het door hem ingestelde beroep, dan moeten ook de middelen die verzoeker aanvoert binnen dat belang kunnen worden ingepast en moeten ze met andere woorden sporen met de daadwerkelijke reden om het bestreden besluit in rechte aan te vechten. Anders dan de verzoekers in hun memorie van wederantwoord voorhouden, volstaat het daartoe niet dat uit het gegrond bevinden van het aangevoerde middel afgeleid zou kunnen worden dat "niet [valt] uit te sluiten" dat "de bestreden beslissingen niet zouden zijn genomen".

18. De verzoekers beroepen zich op een specifiek belang dat erin bestaat dat zij bij een aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning voor het (ver)bouwen van een weekendverblijf niet geconfronteerd wensen te worden met de al te beperkende bouwvoorschriften van de bestreden verordening.

19. In het eerste middel houden de verzoekers voor dat krachtens de Europese en interne milieuwetgeving, voorafgaand aan het nemen van de bestreden verordening, de milieueffecten hadden dienen te worden onderzocht door middel van een MER(screening). Een dergelijk MER moet de maatregelen bevatten om aanzienlijke negatieve milieueffecten op het milieu als gevolg van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen. Toegepast op onderhavige zaak kunnen de voornoemde maatregelen, in voorkomend geval, alleen maar nadelig zijn voor de mogelijkheden tot (ver)bouwen van het te midden van bos gelegen weekendverblijf van de verzoekers.

20. Aangezien enkel de schending wordt aangevoerd van regels die uitsluitend in het leven zijn geroepen om belangen te beschermen die geheel vreemd, zo al niet tegengesteld, zijn aan het belang waarop de verzoekers zich beroepen, is het eerste middel, bij gebrek aan het rechtens vereiste belang, onontvankelijk.

De exceptie is gegrond.

21. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat heeft zijn op grond van artikel 12 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ opgemaakte verslag over de zaak beperkt tot het onderzoek van het eerste middel. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het geschil dat de zaak verder door een lid van het auditoraat wordt onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig oktober 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Johan Lust**