RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

nr. 233.642 van 27 januari 2016
in de zaak A. 218.095/X-16.485.

In zake : de GEMEENTE BONHEIDEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Yves Loix en Nele Ansoms
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 15 januari 2016, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen van 22 december 2015 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Eertberglei', zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad van Bonheiden op 25 november 2015, wordt geschorst in toepassing van artikel 2.2.16 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 januari 2016, om 11.00 uur.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nele Ansoms, die verschijnt voor de verzoekende partij, en Laura Valgaeren, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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 en juridisch kader

3.1 Op 10 juli 2001 wordt het provinciaal ruimtelijk structuurplan van Antwerpen (hierna: het PRSA) goedgekeurd.

3.2. Op 24 mei 2006 keurt de deputatie van de provincie Antwerpen het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Bonheiden (hierna: het GRS) goed, dat de volgende bindende bepaling nr. 35 bevat:

> "35. De gemeente vraagt aan de provincie Antwerpen om in samenspraak een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken voor het regulariseren van de permanente bewoning in de gebieden voor verblijfsrecreatie aan Eertberglei en Peerlaarstraat."

3.3 Op 4 mei 2011 keurt de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening een gedeeltelijke herziening, door middel van een addendum, van het PRSA goed. Met betrekking tot de problematiek van de weekendverblijven vermeldt dit addendum:

> "In het [PRSA] werd een visie uitgewerkt aangaande de problematiek van de weekendverblijven. Deze visie resulteerde in een categorisering van de weekendverblijven. Aan deze categorieën werden specifieke ruimtelijke ontwikkelingskansen gekoppeld met name:
> […]
> Deze categorisering ging vooral uit van de bestaande juridische toestand (bestemming en vergunningstoestand) en hield onvoldoende rekening met gewenste ruimtelijke en gebiedsgerichte ontwikkelingen.

> Het beleidsplan van minister Van Mechelen (goedgekeurd door Vlaams Parlement op 15 januari 2003) stelde een stappenplan voorop:
> […]
> In navolging van dit beleidsplan werd door de provincie Antwerpen een algemene methodiek uitgewerkt voor de aanpak van cluster weekendverblijven. Deze methodiek werd door deputatie op 17 september 2009 goedgekeurd. Deze methodiek kan gebruikt worden om enerzijds elke cluster weekendverblijven op een eenvormige manier aan te pakken. En anderzijds vormt zij de basis voor het opstellen van [het] gewenst[e] ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor elke cluster."

Door de partiële herziening wordt deel 4.5.4 'Visie van de provincie op weekendverblijven' van het oorspronkelijke PRSA vervangen.

Het herziene PRSA bevat, overeenkomstig artikel 2.1.12, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), een lijst met op te heffen bindende bepalingen van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Het GRS van de gemeente Bonheiden (hierna: het GRS) is niet in die lijst opgenomen.

3.4. Op grond van de onder randnummer 3.2 vermelde bindende bepaling nr. 35 van het GRS, maakt de gemeente Bonheiden het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Eertberglei' (hierna: het gemeentelijk RUP) op.

3.5. Op 24 november 2014 wordt het screeningsdossier bij de dienst Mer ingediend.

3.6. Op 16 december 2014 beslist het departement LNE dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

3.7. Op 17 december 2014 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bonheiden het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.8. Naar aanleiding van het advies van de deputatie wordt de toelichting bij het gemeentelijk RUP uitgebreid met een toetsing aan het

provinciaal oplossingskader voor clusters van weekendverblijven. Ook wordt de motivering aangaande de herbestemming naar een openruimtefunctie uitgebreid.

3.9. Van 19 januari 2015 tot en met 19 maart 2015 vindt het openbaar onderzoek over het ontwerp-plan plaats.

3.10. Op 9 april 2015 verleent de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van Bonheiden een advies.

3.11. Op 29 april 2015 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bonheiden het gemeentelijk RUP definitief vast.

3.12. Op 4 juni 2015 schorst de deputatie het gemeentelijk RUP in toepassing van artikel 2.2.16 VCRO.

3.13. Op 12 augustus 2015 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bonheiden het gemeentelijk RUP opnieuw definitief vast. Artikel 1 van dit vaststellingsbesluit maakt melding van de volgende wijzigingen ten opzichte van de definitieve vaststelling van 29 april 2015:
- de rechten op onbebouwde percelen binnen de cluster van weekendverblijven worden niet uitgebreid en behouden de bestemming ‘gebied voor verblijfsrecreatie’ zoals voorzien in het geldende BPA;
- de toevoeging van de bestemming ‘gebied voor verblijfsrecreatie’, de bijhorende bepalingen en de daaruit voortvloeiende wijzigingen op het grafisch plan, de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota;
- de toevoeging van paragraaf 2.4 aan de toelichtingsnota waarin het definitief vastgestelde gewestelijk RUP Peerlaarstraat als vergelijkbaar dossier wordt aangehaald;
- de toevoeging van paragraaf 13.5 (bijlagen) aan de toelichtingsnota met daarin het verslag van de plenaire vergadering en de schriftelijke adviezen.

3.14. Op 24 september 2015 schorst de deputatie het op 12 augustus 2015 definitief vastgestelde gewestelijk RUP.

3.15. Op 25 november 2015 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bonheiden het gemeentelijk RUP opnieuw definitief vast.

3.16. Op 27 november 2015 dient de gemeente Bonheiden tegen het onder randnummer 3.14 vermelde schorsingsbesluit van 24 september 2015 een annulatieberoep in (zaak A. 217.682/X-16.417).

3.17. Met het bestreden besluit van 22 december 2015 beslist de deputatie om het gemeentelijk RUP opnieuw te schorsen.

3.18. Op 8 januari 2016 ontvangt de gemeente Bonheiden een afschrift van het bestreden schorsingsbesluit.

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 2.2.16, § 1, derde lid, VCRO, artikel 2.2.16, § 2, 3°, VCRO en van de materiëlemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.2. Zij bekritiseert de volgende motieven van het bestreden besluit: 1) het gemeentelijk RUP voorziet in bijkomende woningen, 2) de in het gemeentelijk RUP opgenomen cluster voorziet niet in voldoende permanente bewoning, 3) de in het gemeentelijk RUP opgenomen cluster is niet gelegen "in de nabijheid van het centrum/een woonkern" en 4) een deel van het plangebied is in effectief overstromingsgevoelig gebied gelegen en daardoor in strijd met de bepalingen van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid' (hierna het DIWB). Deze motieven zijn volgens verzoekster inhoudelijk onjuist en kunnen de bestreden schorsingsbeslissing niet verantwoorden.

5.3. Meer specifiek wat het vierde motief betreft, voert zij aan dat verweersters argumentatie "zeer bevreemdend" en "onjuist" is. Zij verwijst naar de ontheffingsbeslissing van de dienst Mer, waarin wordt besloten dat het plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen. Ook wijst zij op het onderdeel van de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP dat verband houdt met de watertoets. Daarin wordt besloten dat er enkel neutrale en positieve effecten op de waterhuishouding zullen zijn. Rekening houdend met die gegevens kan verweerster volgens haar niet zomaar de stelling verdedigen dat de toegelaten bijkomende bebouwing en verharding aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve gevolgen, zonder een stuk ter ondersteuning in het dossier te voegen. Zij dient daartoe over afdoende deskundige gegevens te beschikken.

Beoordeling

6.1. Met betrekking tot het vierde motief, te weten de ligging van een deel van het plangebied in effectief overstromingsgevoelig gebied, overweegt het bestreden besluit:

> "[…]
> Overwegende dat een deel van het plangebied gelegen is in effectief overstromingsgevoelig gebied; dat het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan verdere bebouwing en verharding toelaat in dit effectief overstromingsgevoelig gebied; dat er mogelijke schadelijke effecten zouden kunnen ontstaan; dat het RUP een verdere aansnijding door woningen en weekendverblijven voorziet in effectief overstromingsgevoelig gebied, dat

hierdoor een inname van overstromingsgebied wordt gerealiseerd; dat het waterbergend vermogen van het overstromingsgevoelig gebied niet wordt gevrijwaard; dat de compensatie van ingenomen ruimte voor water zowel in oppervlakte als in volume binnen het RUP niet mogelijk is; dat hierdoor besloten wordt dat er een significant negatief effect uitgaat van de woningen of weekendverblijven die gebouwd zijn/zullen worden in deze zones; dat dit een effect betreft dat niet gemilderd wordt in voorliggend RUP; dat het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Eertberglei' aldus strijdig is met de bepalingen van het Decreet Integraal Waterbeleid; dat het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling kan worden geschorst als het strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan ruimtelijke ordening."

6.2. Artikel 2.2.16, § 2, 3°, VCRO bepaalt dat een besluit tot definitieve vaststelling van een gemeentelijk RUP kan worden geschorst indien het RUP strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

6.3. Het vierde schorsingsmotief gaat terug op een toetsing van het gewestelijk RUP aan de bepalingen van het DIWB.

Overeenkomstig artikel 8, § 1, eerste lid, DIWB moet de overheid die moet beslissen over een ruimtelijk uitvoeringsplan, er zorg voor dragen, door de goedkeuring van dat RUP te weigeren dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

De overheid behoort in het kader van de watertoets te onderzoeken of (onder meer) een voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan een "schadelijk effect" veroorzaakt, daaronder verstaan zijnde – gelet op artikel 3, § 2, 17°, DIWB – "ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of

vergund geachte gebouwen en infrastructuur, gelegen buiten afgebakende overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen".

Zoals de Raad van State reeds meermaals heeft geoordeeld, fungeert de watertoets als een belangrijk preventief instrument.

6.4. Onder de rubriek 'watertoets' wordt in het geschorste vaststellingsbesluit vermeld dat "[r]ondom de Kleinbeek […] een recent overstroomd gebied (2005) [is] aangeduid, dat het plangebied aan de noordzijde binnendringt. Delen van dit recent overstroomd gebied zijn in 2014 aangeduid als overstromingsgevoelig." Dit besluit stelt verder dat de effecten van het plan "[...] neutraal tot licht negatief [zijn]: daar waar het huidig geldend plan verblijfsrecreatie toelaat, creëert voorliggend RUP woongebied. Er mogen woningen en weekendverblijven worden gebouwd in plaats van alleen weekendverblijven. De bebouwbare oppervlakte en de verharding kunnen licht toenemen. Er zijn stedenbouwkundige voorschriften opgenomen die de toename van bebouwing en verharding beperken. Gelet op de huidige watersituatie, die vandaag niet-problematisch is, en op de schaal van de geplande ingrepen, worden geen problemen verwacht. Ter plaatse van effectief overstromingsgevoelig gebied zijn scherpe randvoorwaarden met betrekking tot overstromingsvrij bouwen opgenomen (geen ruimte-inname ten koste van water, bouwen met hoger vloerpeil, bouwen op palen, weren van kelders, verbieden van nieuwe ophogingen en verplichten om onvergunde ophogingen ongedaan te maken, beperken van verhardingen enz.). Op deze manier worden eigendommen beschermd tegen eventuele overstromingen."

Daarnaast wordt in het geschorste vaststellingsbesluit uitdrukkelijk ingegaan op de argumentatie van de voorgaande schorsingsbesluiten. In dat verband wordt in eerstgenoemd besluit overwogen dat "[d]e rechten van de onbebouwde kavel in het effectief overstromingsgevoelig

gebied [niet] worden […] uitgebreid. Daardoor blijft de bestaande toestand ongewijzigd. Er kunnen door het RUP geen bijkomende kavels worden aangesneden in het effectief overstromingsgevoelig gebied. De rechten van de percelen binnen het effectief overstromingsgevoelig gebied worden daarenboven beperkt door de overdruk 'aandachtszone water' waar strengere voorschriften gelden in verband met overstromingsvrij bouwen en geen ruimte innemen voor water. De voorschriften van de overdruk 'aandachtszone water' komen aan de opmerkingen van de provincie tegemoet. […] De effecten van het RUP op de waterhuishouding zijn beperkt omdat er geen grote constructies mogelijk worden gemaakt en omdat er net overstromingsvrij bouwen wordt afgedwongen in het effectief overstromingsgevoelig gebied. Met andere woorden, het klein gedeelte van de percelen dat in overstromingsgevoelig gebied is gelegen – en dus niet in overstromingsgebied – wordt door deze bijkomende voorschriften in het RUP beschermd. Bovendien zou, indien het RUP niet zou worden opgemaakt, de bestemming 'verblijfsrecreatiegebied' behouden blijven waardoor de zone volledig kan worden bebouwd met weekendverblijven zonder te voorzien in de voornoemde overstromingsvrije bouwtechnieken uit de voorschriften van het RUP 'Eertberglei'. Door in een RUP te voorzien waarin de bestaande weekendverblijven permanent kunnen bewoond worden en strenge voorwaarden op te leggen aan het bouwen van nieuwe woningen, wordt weliswaar in bestendiging van de woonfunctie voorzien, maar wordt daarentegen voorkomen dat de zone wordt volgebouwd met weekendverblijven waardoor het overstromingsgevaar tot een minimum wordt herleid. […]."

6.5. Het hoofdargument voor de deputatie om het gemeentelijk RUP in strijd te achten met de bepalingen het DIWB, is de vaststelling dat verdere bebouwing en verharding wordt toegelaten in effectief overstromingsgevoelig gebied, waardoor het waterbergend vermogen van dit overstromingsgevoelig gebied niet wordt gevrijwaard. De deputatie stelt daarbij vast dat de compensatie van ingenomen ruimte voor water zowel in oppervlakte als in volume binnen het gemeentelijk RUP niet mogelijk is.

6.6. Het gemeentelijk RUP voorziet in het effectief overstromingsgevoelig gebied in een ‘specifiek woongebied met bosrijk karakter’ (artikel 1, bijzondere bepalingen). Dat gebied is bestemd voor ‘wonen’ en voor ‘tijdelijk recreatief verblijf in een weekendverblijf’. “Constructies kunnen opgericht worden en bestaande hoofdzakelijke vergunde en vergund geachte constructies kunnen verbouwd, herbouwd en uitgebreid worden, voor zover deze constructies geen afbreuk doen aan het natuurlijke en bosrijke karakter van de zone […]” (artikel 1.4, laatste lid, bijzondere bepalingen). Per perceel kan één woning of één weekendverblijf worden opgericht (artikel 1.4.2, bijzondere bepalingen). Op vlak van verhardingen voorzien de voorschriften dat “maximaal 1 toegang tot de woning gerealiseerd [kan] worden van max. 3,5 m breed [...]”, die dient te worden uitgevoerd met “waterdoorlatende materialen” (artikel 1.5.2, bijzondere bepalingen).

Binnen de in het effectief overstromingsgevoelig gebied voorziene overdruk ‘aandachtszone water’, voorzien de voorschriften onder meer in een beperking van de afmetingen van de gebouwen (artikel 1.7.2, bijzondere bepalingen) en in beperkende voorschriften wat betreft verhardingen (artikel 1.7.4, bijzondere bepalingen).

6.7. Uit de voormelde voorschriften blijkt op het eerste gezicht dat verdere bebouwing en verharding in effectief overstromingsgevoelig gebied wordt toegelaten. Het gegeven dat beperkende voorschriften worden opgelegd, doet *prima facie* geen afbreuk aan de vaststelling in het bestreden schorsingsbesluit dat “het waterbergend vermogen van het overstromingsgevoelig gebied niet wordt gevrijwaard”. Anders dan de verzoekende partij dit blijkbaar ziet, komt de gehanteerde argumentatie in het schorsingsbesluit *prima facie* als afdoende overtuigend voor.

6.8. Gelet op het voormelde toont de verzoekende partij op het eerste gezicht de onregelmatigheid van het schorsingsmotief ter zake de waterproblematiek niet aan. *Prima facie* volstaat dit motief om de bestreden

beslissing te dragen, zodat de overige middelonderdelen, die betrekking hebben op, op het eerste gezicht, overtollige motieven, niet tot schorsing kunnen leiden.

6.9. Het middel is, in zoverre ontvankelijk, niet ernstig.

B. Tweede, derde en vierde middel

Uiteenzetting van het tweede, derde en vierde middel

7.1. In een tweede middel vraagt de verzoekende partij om de toepassing van artikel 159 van de Grondwet ten aanzien van het PRSA. Zij betoogt in dit verband dat de schorsing van de vaststelling van het plan verantwoord wordt vanuit een kennelijke onverenigbaarheid met het PRSA. Het gemeentelijk RUP, dat in overeenstemming is met het GRS, kan evenwel niet worden getoetst aan de (herziene) bepalingen van het PRSA. Die bepalingen dateren immers van na het GRS, en de bindende bepalingen van het GRS die in strijd zijn met de bindende bepalingen van het PRSA werden niet opgelijst en opgeheven, zoals voorgeschreven door artikel 2.1.12, § 1, tweede lid, VCRO.

7.2. Ook in het derde middel vraagt de verzoekende partij om het PRSA op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten, nu dit plan met schending van het zorgvuldigheidsbeginsel tot stand is gekomen. Immers heeft de provincie nagelaten om te onderzoeken wat de impact is van een wijziging van het PRSA op het GRS.

7.3. Het vierde middel gaat uit van de stelling dat de richtinggevende bepalingen van het herziene PRSA niet van aard kunnen zijn om de bindende bepalingen van het eerder vastgesteld GRS op te heffen. Het bestreden schorsingsbesluit kan dan ook niet verantwoord worden op grond van een strijdigheid van het gemeentelijk RUP met de richtinggevende bepalingen van het PRSA.

7.4. In de mate dat de Raad van State het tweede, derde en vierde middel niet zou aannemen, stelt de verzoekende partij de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor:

> "Schendt artikel 2.2.16 §2 VCRO *juncto* artikel 2.1.12 §1, lid 2 VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate zij als dusdanig geïnterpreteerd moeten worden dat de Deputatie bij opmaak van een PRSP en het wijzigen van de bindende bepalingen daarvan expliciet na dient te gaan of deze bepalingen in strijd zijn met de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen, en de eventuele strijdige bepalingen uit deze gemeentelijke structuurplannen dient op te sommen en op te heffen, terwijl zij aan deze verplichting niet moet voldoen in de mate zij dezelfde bepalingen zou opnemen in de richtinggevende bepalingen van het PRSP, hoewel beide vermeldingen *de facto* hetzelfde rechtsgevolg hebben voor de betrokken gemeentelijke overheid (zijnde de onuitvoerbaarheid van het eigen strijdige RSP) [?]"

Beoordeling

8.1. Het tweede, derde en vierde middel hebben betrekking op de gebeurlijke onwettigheid van het PRSA en de in het bestreden besluit ten onrechte aangenomen strijdigheid van het gemeentelijk RUP met het PRSA.

8.2. Zoals reeds gezien bij de beoordeling van het eerste middel, volstaat het motief ter zake de watertoets *prima facie* om het bestreden besluit te dragen. Het tweede, derde en vierde middel betreffen derhalve op het eerste gezicht overtollige motieven, en kunnen niet tot schorsing leiden.

8.3. Nu de onder randnummer 7.4 gesuggereerde vraag betrekking heeft op *prima facie* overtollige motieven, is zij niet prejudicieel en dient zij niet te worden gesteld.

8.4. De middelen zijn niet ontvankelijk.

VI. Besluit

9. Uit wat voorafgaat volgt dat niet voldaan is aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn, wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig januari 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Stephan De Taeye, staatsraad, wnd. voorzitter,

bijgestaan door

Greta Scheveneels, griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Stephan De Taeye**