

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.710 van 13 februari 2018
in de zaak A. 218.846/X-16.567.**

In zake :

1. Jan ROSSEN
2. Marie-Louise ROSSEN-COLLARIS
3. Richard ROSSEN
4. Danny ROSSEN
5. Claudia BERTRAND
6. Patrick DE POURCQ
7. Linda VERHAEGHE
8. Geert MARTENS
9. William SAELENS
10. Karien DE DEYNE
11. Rudy NUYTENS
12. Lutgarde DELONGIE
13. R. A. STOLK
14. Victor VANDERSCHUEREN
15. Yvette DE FEVERE
16. Geertrui BRAECKMAN
17. Dirk VERBERCKMOES

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willy Van Der Gucht en Franky De Mil
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 maart 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 18 november 2015 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie fase 1c: Wachtebeke”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

Gelet op de kennisgeving aan de partijen, op grond van artikel 14, tweede lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De eerste tot de vijfde verzoekende partijen en de achtste tot de zeventiende verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 februari 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Franky De Mil, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en Leen Lippevelde, juriste, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend 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

3.1. Op 12 december 2014 vindt een plenaire vergadering over een voorontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie fase 1c: Wachtebeke” (hierna: het PRUP) plaats.

3.2. Met een brief van 26 februari 2015 beslist de dienst Milieueffectrapportagebeheer van de Vlaamse overheid dat op basis van de screeningsnota en de ingewonnen adviezen het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is.

3.3. Op 25 maart 2015 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het ontwerp-PRUP voorlopig vast.

Het PRUP bestaat uit de deelplannen “Kloosterbos” en “Wildestraat”. Het deelplan “Wildestraat” is gelegen ten oosten van de Langeledestraat en de daarlangs gelegen bebouwing. Dit deelplan bestaat uit twee deelzones, een noordelijk deel dat bekend is als “Rode Moer” en een zuidelijk deel dat bekend is als “Groene Vallei”. Het deelplan “Kloosterbos” bestaat uit vier deelzones, die alle gelegen zijn ten westen van de Langeledestraat.

3.4. Verzoekers zijn eigenaars van percelen in het plangebied, waarvan sommige bebouwd zijn met een weekendverblijf. Deze percelen zijn volgens het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie.

Verzoekers’ percelen maken ingevolge het PRUP deel uit van de zuidelijke deelzone van het deelplan “Wildestraat” en krijgen de bestemming “Artikel 2: Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied (categorie: tot 1/01/2022: ‘recreatie’, vanaf 1/01/2022: ‘bos’)

3.5. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 20 april 2015 tot en met 18 juni 2015 over het ontwerp-PRUP wordt gehouden, worden twee adviezen uitgebracht en zeven bezwaarschriften ingediend, onder meer door verschillende verzoekers.

3.6. Op 8 september 2015 behandelt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de Procoro) de ingediende bezwaarschriften en de uitgebrachte adviezen.

3.7. Op 18 november 2015 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het PRUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Afstand van het beroep tot nietigverklaring van zesde verzoeker en zevende verzoekster

4.1. In het auditorsverslag wordt de verwerping van het beroep voorgesteld. Naar luid van artikel 21, zevend lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geldt ten aanzien van de verzoekende partij een vermoeden van afstand van geding wanneer zij, na de kennisneming van het verslag van de auditeur waarin de verwerping of de onontvankelijkheid van het beroep wordt voorgesteld, geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de betekening van het verslag.

4.2. Zesde verzoeker en zevende verzoekster hebben geen verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

Het vermoeden van afstand van geding is te dezen op hen van toepassing.

4.3. Onder “verzoekers” worden hierna enkel de eerste tot de vijfde en de achtste tot de zeventiende verzoekers begrepen.

V. Onderzoek van het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. Verzoekers roepen in een tweede middel de schending in van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

Zij betogen onder meer dat de bestemming die aan hun percelen wordt gegeven strijdig is met de reeds aanwezige bebouwing van weekendverblijven, die nog kan uitgebreid worden tot 1 januari 2022. Door de aanwezigheid van deze gebouwen kan de doelstelling van de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos volgens verzoekers niet verwezenlijkt worden.

Door aan het gebied een bestemming te geven waarvan de doelstellingen, gelet op de bestaande toestand ter plaatse, niet kunnen verwezenlijkt worden, handelt de verwerende partij volgens verzoekers in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en kennelijk onredelijk. Zij wijzen in dit verband op 's Raads arrest nr. 230.393 van 3 maart 2015.

5.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het eigen is aan ruimtelijke plannen dat de realisatie een aangelegenheid van langere termijn is. In geval van herbestemming zal volgens haar de bestaande toestand bijna altijd strijdig zijn met de nieuwe bestemming. Dat betekent volgens de verwerende partij daarom niet dat de herbestemming op termijn niet gerealiseerd kan worden. Door de dalende vraag naar echte weekendverblijven en de verplichting om verkrotte verblijven af te breken, kan ook *in casu* de bestemming op lange termijn gerealiseerd worden. De verwerende partij meent dat het arrest nr. 230.393 van 3 maart 2015 oordeelt dat het negatief advies van het agentschap Natuur en Bos niet voldoende werd weerlegd, maar dat er *in casu* geen sprake is van een negatief advies van dit agentschap. De vergelijking met de aangehaalde zaak gaat volgens haar dan ook niet op.

5.3. Verzoekers dupliceren in hun memorie van wederantwoord dat het advies van het agentschap Natuur en Bos zich tot een aantal gemeenplaatsen beperkt, en dat “[d]e aangekaarte problematiek van de onverenigbaarheid van de bebouwing (en de mogelijkheid tot uitbreiding daarvan) met de herbestemming tot bosgebied, [...] in dit advies niet [wordt] besproken”.

5.4. In hun laatste memorie betogen verzoekers nog dat er bij de inwerkingtreding van het PRUP in de betrokken zone tezelfdertijd drie bestemmingen gelden, namelijk verblijfsrecreatie, bos en wonen. Zij wijzen in dit verband naar een advies van het agentschap voor Natuur en Bos van 28 juni 2011 in de zaak die heeft geleid tot het arrest nr. 230.393 van 3 maart 2015 en waarin “in algemene bewoordingen” is bevestigd “dat de aanwezigheid van en mogelijkheid tot uitbreiding van gebouwen in een zone niet verenigbaar is met de doelstellingen van behoud, ontwikkeling en herstel van het bos”.

Het door het PRUP voorziene uitdoofscenario voor de aanwezige constructies achten verzoekers “slechts een theoretisch scenario, aangezien tot 1 januari 2022 nieuwbouw en uitbreiding in het gebied mogelijk is en nadien op de bestaande niet-verkrotte hoofdzakelijk vergund(e) (geachte) openluchtrecreatieve verblijven de zonevreemde basisrechten uit de VCRO van toepassing zijn”.

Verzoekers menen dat in het arrest nr. 238.047 van 28 april 2017 door de Raad van State “terecht [wordt] geoordeeld dat de voorschriften van het betrokken PRUP betreffende het recht op permanente bewoning van de openluchtrecreatieve verblijven – welke nagenoeg identiek zijn aan de voorschriften van het thans bestreden PRUP – een persoonsgebonden karakter hebben en bijgevolg niet kunnen aanzien worden als bestemmings-[,] inrichtings- of beheersvoorschriften die uit hun aard steeds een grondgebonden karakter moeten hebben”, en dat “[b]ijgevolg [...] de Provincie Oost-Vlaanderen deze voorschriften niet [kon] vaststellen binnen haar algemene planningsbevoegdheid”. Verzoekers menen dat “[o]ok de voorschriften van het

thans bestreden PRUP met betrekking tot het recht op permanente bewoning [...] een persoonsgebonden karakter [hebben] en [...] door de verwerende partij niet [konden] vastgesteld worden zonder haar bevoegdheid te overschrijden”. Zij achten deze grief van openbare orde.

Beoordeling

6.1. Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk worden geïnventariseerd en gecontroleerd, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

6.2. De voorschriften van artikel 2 “Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied (categorie: tot 1/01/2022: ‘recreatie’, vanaf 1/01/22: ‘bos’)” luiden:

“Bestemming

Tot 1 januari 2022 zijn binnen deze zone volgende bestemmingen toegelaten:

- verblijfsrecreatie onder de vorm van openluchtrecreatieve verblijven. Binnen deze zone is geen dagrecreatie toegelaten. Er kunnen geen functies plaatsvinden binnen niet hoofdzakelijk vergunde constructies.
- de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van bos, waarbij het recreatief medegebruik een ondergeschikte functie is
- bosbestemming als nevenschikte functie

Vanaf 1 januari 2022 is de bestemming ‘bosgebied’. De zone is dan bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van bos, waarbij het recreatief medegebruik een ondergeschikte functie is. Bestaande niet-verkrotte hoofdzakelijk vergund(e) (geachte) openluchtrecreatieve verblijven kunnen in stand worden gehouden.

Personen die op 31 augustus 2009 reeds gedurende ten minste één jaar een (hoofdzakelijk) vergund (geacht) openluchtrecreatief verblijf, dat voldoet aan de vereisten vastgesteld bij en krachtens artikel 5 § 1 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, als hoofdverblijfplaats betrekken (zulks blijkens een voorlopige of definitieve inschrijving in het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister van de betrokken gemeente) en die geen andere woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben, kunnen permanent wonen in betreffend openluchtrecreatief verblijf tot op het moment dat ze een alternatieve woning uit het eerste aanbod tot herhuisvesting van overheidswege betrekken, of tot op het moment dat ze het eerste aanbod tot

herhuisvesting van overheidswege weigeren. Permanent wonen kan sowieso niet meer vanaf 1 januari 2030.”

6.3. Uit de voorgaande bestemmingsvoorschriften volgt dat bij de inwerkingtreding van het bestreden PRUP er binnen de betrokken zone tezelfdertijd drie bestemmingen gelden, te weten verblijfsrecreatie, bos en wonen. De voorschriften laten tot 1 januari 2022 nieuwe bebouwing op de onbebouwde percelen binnen de betrokken zone toe.

6.4. Met verzoekers moet in redelijkheid worden aangenomen dat de bestemmingen verblijfsrecreatie en wonen niet met de bestemming bos verenigbaar zijn, nu zij de doelstelling van deze bestemming, te weten de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van bos, veeleer verhinderen. De onder randnummer 6.2 vermelde voorschriften schenden om die reden het aangevoerde zorgvuldigheidsbeginsel.

Zoals de Raad van State al met zijn arrest nr. 238.047 van 28 april 2017 aangaande gelijklopende voorschriften heeft vastgesteld, hebben de voorschriften van artikel 2, derde lid, van het bestreden PRUP bovendien een persoonsgebonden karakter en kunnen zij bijgevolg niet beschouwd worden als bestemmings-, inrichtings- of beheersvoorschriften, die uit hun aard steeds een grondgebonden karakter moeten hebben. Daaruit volgt dat de verwerende partij de laatstgenoemde voorschriften niet kon vaststellen binnen haar algemene planningsbevoegdheid.

De meergenoemde voorschriften, die niet het uit artikel 5.4.1, 1°, VCRO volgende maximum van 300 m³ opleggen en een versoepeling van het decretale woonrecht behelzen, kunnen evenmin worden ingepast in Hoofdstuk IV “Aanpak permanente bewoning weekendverblijven” van Titel V of enige andere bepaling van de VCRO.

Het voormelde bevestigt dat de verwerende partij als plannende overheid niet met de vereiste zorgvuldigheid tewerk is gegaan. Het betoog van de

verwerende partij ter terechtzitting dat zij “zuiver ruimtelijke motieven” heeft gehanteerd, doet niet anders besluiten.

6.5. Het middel is zoals besproken gegrond.

VI. Omvang van de vernietiging

Standpunt van de partijen

7.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat verzoekers enkel belang hebben bij de nietigverklaring van het deelplan “Wildestraat” en dat het beroep enkel ontvankelijk is in zoverre het tegen dat deelplan is gericht.

7.2. In hun laatste memorie stellen verzoekers dat de twee deelplannen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dat het PRUP niet voor een partiële vernietiging in aanmerking komt.

Beoordeling

8.1. Vooreerst blijkt niet dat verzoekers, wier percelen alle gelegen zijn in het deelplan “Wildestraat”, een belang hebben bij de nietigverklaring van het deelplan “Kloosterbos” van het bestreden PRUP.

8.2. Verder wordt vastgesteld dat de beide deelplannen gelegen zijn langs een andere kant van de Langeledestraat en de daarbij horende bebouwing: het deelplan “Kloosterbos” ligt ten westen ervan en het deelplan “Wildestraat” ten oosten (zie randnummer 3.3). Het blijkt niet dat de beide deelplannen onafscheidbaar zouden zijn en dat een vernietiging van enkel het deelplan “Wildestraat” de algemene economie van het plan zou schaden. Met de verwerende partij moet dan ook aangenomen worden dat een vernietiging beperkt tot dit laatste deelplan mogelijk is.

8.3. De hierna uit te spreken vernietiging van het bestreden PRUP wordt beperkt tot het deelplan “Wildestraat” van het bestreden PRUP.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het beroep tot nietigverklaring van zesde verzoeker en zevende verzoekster vast.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 18 november 2015 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie Wachtebeke”, voor zover dit het deelplan “Wildestraat” betreft.

3. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

4. Dit arrest dit te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

5. Zesde verzoeker en zevende verzoekster worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van hun beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro.

6. De verwerende partij wordt verwezen in de overige kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 3000 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro ten behoeve van, gezamenlijk, de eerste tot de vijfde en de achtste tot de zeventiende verzoekers.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 februari 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust