

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.206 van 23 februari 2010
in de zaak A. 155.653/X-14.005.**

In zake: Cornelis VAN HEESEWIJK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 september 2004, strekt tot de
nietigverklaring van “het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004
houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Ann Van Mingerroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De
verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 oktober 2009.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Van Mingeroot 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. De verzoeker is eigenaar van een 9ha groot domein met landhuis gelegen aan de Steenweg op Merksplas 61 te Turnhout.

4. Dit goed is volgens het gewestplan Turnhout, vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1997, grotendeels gelegen in parkgebied. Een klein deel ervan is bestemd tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

5. Bij besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2003 wordt het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout” voorlopig vastgesteld. De percelen van de verzoeker worden in dit ontwerp GRUP opgenomen in deelplan 13 “Natuurgebied De Wieltjes” dat ook een overdruk “Grote Eenheid Natuur” krijgt.

6. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek dat gehouden wordt van 18 augustus 2003 tot en met 16 oktober 2003, dient de verzoeker op 16 oktober 2003 een bezwaarschrift in.

In dit bezwaarschrift zet de verzoeker de volgende punten uiteen:

1. er is geen relatie tussen het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en de geplande bestemmingswijziging van parkgebied naar “Natuurgebied De Wieltjes”;

2. door de bestemmingswijziging van parkgebied naar natuurgebied voor de woning en de omliggende tuin, wordt voorbijgegaan aan het feit dat het om een parkgebied gaat dat de overheid bij de opmaak van het gewestplan wenste te behouden;
3. de gebiedsspecifieke uitzonderingsmogelijkheden voor de woning na herbestemming zijn zonder verantwoording beperkter dan de uitzonderingsmogelijkheden die het decreet bevat;
4. het gebied is niet VEN-waardig.

7. In het advies van 6 oktober 2003 maakt de gemeenteraad van Turnhout de volgende bemerking omtrent de eigendom van de verzoeker:

“Met de wijzigingsdecreten van 13 juli 2001 en 19 juli 2002 werd in het Decreet op de Ruimtelijke Ordening een uitgebreide regeling uitgewerkt die werken en handelingen aan zonevreemde gebouwen vergunbaar maakten. Het desbetreffende hoofdstuk spreekt terecht van het geven van rechtszekerheid aan vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone. Desondanks blijft het een afwijkingsregeling. (...) Het opstellen van een GRUP is een unieke gelegenheid om zonevreemde woningen op een stedenbouwkundig verantwoorde manier zone-eigen te maken. In het natuurgebied De Wieltjes staan twee geïsoleerde woningen. (...) de woning Steenweg op Merksplas 61 (wijk P nr. 401h) in Parkgebied. (...) Het is wenselijk de huiskavel van beide percelen in woonpark te situeren, zoals gevraagd voor de twee woningen aan de overzijde van de Steenweg op Merksplas (zie deelplan 08) waardoor de zonevreemdheid verdwijnt. Verder verkavelen moet verboden worden”.

8. Het bezwaar van de verzoeker wordt in het advies van VLACORO van 9 maart 2004 als volgt besproken:

“a. Vlacoro merkt op dat decretaal voorzien is dat de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Turnhout een gewestelijke bevoegdheid vormt en een verdere invulling geeft aan de algemene beleidsprincipes van het RSV. Dit omvat ook een vertaling van de taakstelling voor wonen en werken in stedelijke gebieden. Bijgevolg overschrijdt dit de gemeentelijke bevoegdheid. De gevoerde processen zijn dus conform het subsidiariteitsprincipe. Een verdere invulling van dit RUP in gedetailleerde RUP's kan voorzien worden in zowel gewestelijke of gemeentelijke RUP's

Het GRUP afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout omvat een proces dat in verschillende stappen doorlopen wordt. Het is dus logisch dat van een bestaande naar een gewenste structuur gegaan wordt. Vlacoro erkent echter dat deze onderbouwing onvoldoende naar voor komt bij motivatie voor omzetting van dit gebied van woonreservegebied naar randstedelijk groenelement in de toelichtingsnota. Hiertoe zou duidelijker verwezen moeten worden naar de onderzoeksnota's en de nota met het voorstel tot afbakening die aan de opmaak van het GRUP vooraf gaat en die gehanteerd werden om tot een ruimtelijke vertaling te komen van de taakstelling voor wonen. Vlacoro betreurt dat de

procesinformatie dat aan de afbakening van het RUP vooraf gaat, geen deel uitmaakt van de beschikbare informatie tijdens het openbaar onderzoek (...)

b. Vlacoro merkt op dat bij het afbakeningsproces voor de problematiek van zonevreemde gebouwen een regeling uitgewerkt werd. Zo werd bijvoorbeeld beslist om voor woningen op bedrijventerreinen geen uitzonderingsgrond meer in te voeren. Voor de Wieltjes en in agrarische gebieden werd beslist om de ruimtelijke samenhang van het gebied te behouden, maar een uitzonderingsgrond voor de bestaande ZV gebouwen in de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied in te schrijven. Deze werden vastgelegd op basis van de bepalingen in het decreet art 145 e.v.

c. Vlacoro merkt op dat bij het afbakeningsproces voor de problematiek van zonevreemde gebouwen een regeling uitgewerkt werd. Zo werd bijvoorbeeld beslist om voor woningen op bedrijventerreinen geen uitzonderingsgrond meer in te voeren. Voor de Wieltjes en in agrarische gebieden werd beslist om de ruimtelijke samenhang van het gebied te behouden, maar een uitzonderingsgrond voor de bestaande ZV gebouwen in de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied in te schrijven. Deze werden vastgelegd op basis van de bepalingen in het decreet art 145 e.v. Het wordt niet wenselijk geacht deze voorschriften te verruimen. Deze voorschriften gelden immers evenzeer in parkgebied.

d. Vlacoro verwijst hiertoe naar haar antwoord bij kader 2”.

Het antwoord bij kader 2 stelt:

“Vlacoro stelt vast de motivatie om voor het gebied de Wieltjes een overdruk GEN te voorzien, enkel op ruimtelijke gronden aangeduid werd, als een ruimtelijk functioneel samenhangend natuurgebied (...), maar niet de natuurgerichte visie benadert (conform het decreet natuurbescherming art 20-21 ...) Hoewel het RSV (...) vermeldt dat grote eenheden natuur die in RUP's afgebakend worden, overeenstemmen met deze die volgens de bepalingen in het decreet natuurbescherming afgebakend worden. In de eerste plaats staat de natuurlijke structuur in voor een duurzaam ecologisch functioneren en is de natuurfunctie bovengeschild aan de andere aanwezige functies. De stedenbouwkundige voorschriften van de onderliggende bestemmingen in dit RUP zijn hier niet mee in overeenstemming.

In het gebied de Wieltjes ligt de nadruk op landschappelijke waarden en KLE. Vlacoro meent dat de status van VEN (overdruk GEN) voor dit gebied niet te handhaven is, en beter gekozen wordt voor de aanduiding als randstedelijk groengebied”.

9. De afdeling wetgeving van de Raad van State verleent advies op 18 mei 2004.

10. Met het bestreden besluit van 4 juni 2004 stelt de Vlaamse regering het GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout” definitief vast.

In het bestreden besluit worden de opmerkingen van VLACORO als volgt samengevat:

“maar merkt op dat,

- gezien in het gebied de nadruk ligt op landschappelijke waarden en kleine Landschapselementen het niet aangewezen is de status van VEN (overdruk GEN) voor dit gebied te handhaven en er beter gekozen wordt voor de aanduiding als randstedelijk groengebied;
- de omzetting van dit gebied van woonreservegebied naar randstedelijk groenelement in de toelichtingsnota onvoldoende onderbouwd wordt;
- het de vraag is of een kwalitatieve invulling van stedelijke groengebieden (KLE, bescherming en ontwikkeling van de aanwezige natuurwaarden, etc) zijn vertaling kan vinden in het GRUP zelf (via stedenbouwkundige voorschriften en beheersovereenkomsten) dan wel vertaald dient te worden in een sectoraal inrichtingsplan”.

Wat betreft het deelplan 13 wordt in het bestreden besluit het volgende overwogen:

“Overwegende dat volgende wijzigingen worden doorgevoerd aan het grafisch plan en aan de stedenbouwkundige voorschriften van het deelplan 13 Randstedelijk Groengebied De Wieltjes (Turnhout):

- in navolging van het advies van VLACORO wordt de overdruk GEN in het deelplan 13 ‘De Wieltjes’ geschrapt en wordt de bestemming gewijzigd tot randstedelijk groengebied; er wordt op gewezen dat bestaande woningen mogelijkheden verkrijgen in het stedenbouwkundig voorschrift; VLACORO stelt dat het niet wenselijk wordt geacht de stedenbouwkundige voorschriften te verruimen; de stad Turnhout verkrijgt de mogelijkheid via een planningsinitiatief nadere invulling te geven aan het gebied, inclusief de regeling voor bestaande woningen;

Overwegende dat in navolging van het advies van VLACORO het gehele woonuitbreidingsgebied ‘De Wieltjes’ wordt geschrapt; uit het advies van de stad Turnhout blijkt dat nog geen sluitende regeling bestaat met betrekking tot de vergoeding en de mogelijkheid tot bouwen van sociale woningen, als compensatie voor de schrapping van het eigendom van de Turnhoutse Maatschappij voor de huisvesting; zoals vermeld in de toelichtingsnota zal een werkgroep ad hoc worden opgericht om zo snel als mogelijk een compensatievoorstel uit te werken; een automatische herbestemming invoeren indien de werkgroep ad hoc geen afdoende oplossing kan uitwerken, zoals voorgesteld door de stad Turnhout, is juridisch niet operationaliseerbaar; in voorkomend geval zou een nieuwe bestemmingswijziging noodzakelijk zijn;

Overwegende dat in navolging van het advies van VLACORO wordt vastgesteld dat de provinciale studie voor het kanaal Dessel-Schoten nog loopt en dat de studie de opties voor het regionaalstedelijk gebied als context hanteert”.

Artikel 13 “Randstedelijk groengebied De Wieltjes (Turnhout)” van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt wat volgt:

“§1 Het gebied is bestemd voor natuurbehoud en landschapszorg. Binnen dit groengebied zijn landbouw, bosbouw, recreatief medegebruik en waterbeheersing nevensgeschikte functies.

Volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen - waarvoor volgens artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening een stedenbouwkundige vergunning vereist is - zijn vergunbaar:

- 1/ alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor het natuurbehoud en de landschapszorg;
- 2/ het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor het publiek;
- 3/ het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op natuureducatie of recreatief medegebruik;
- 4/ het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor recreatief verkeer;
- 5/ het herstellen, aanleggen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen;
- 6/ werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig zijn voor het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden voor zover de technieken van natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden;
- 7/ werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen die bedoeld zijn voor de aanleg van een buurtpark,
- 8/ het aanbrengen van infrastructuur voor laagdynamische dagrecreatieve activiteiten;

§2 Volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen - waarvoor volgens artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening een stedenbouwkundige vergunning vereist is - zijn eveneens vergunbaar:

- 1/ werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van de bestaande landbouwbedrijven. Naast infrastructuur voor hoevetoerisme kunnen op het landbouwbedrijf beperkte toeleverende of verwerkende activiteiten voorkomen op voorwaarde dat de relatie met het landbouwbedrijf substantieel is voor het voortbestaan van de toeleverende of verwerkende activiteit.
- 2/ Het verbouwen van bestaande woningen binnen het vergunde volume of het uitbreiden van bestaande woningen, waarbij (1) de woning op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot is (de woning wordt beschouwd als zijnde verkrot indien ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen); en (2) de woning hoofdzakelijk vergund is of geacht wordt vergund te zijn, ook wat de functie betreft.
Indien een woning niet aangesloten is op een riolering, wordt de vergunningsaanvraag afhankelijk gemaakt van de aanleg van een installatie voor het behandelen van afvalwater.
Een uitbreiding kan - met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen - slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 850 m³ nuttige ruimte. Deze uitbreiding mag een volumevermeerdering met 100 % niet overschrijden.
Het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal.
- 3/ Het verbouwen van bestaande gebouwen binnen het bestaande bouwvolume, waarbij (1) het gebouw op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot is (het gebouw wordt beschouwd als zijnde verkrot indien ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen); en (2) het gebouw hoofdzakelijk vergund is of geacht wordt vergund te zijn, ook wat de functie betreft, op dezelfde plaats kan voorzover het karakter, de verschijningsvorm en de functie van het gebouw behouden blijven; als herbouwen op dezelfde plaats wordt beschouwd, het herbouwen van een nieuw gebouw dat op minstens drie kwart van de oppervlakte van het bestaand gebouw wordt opgericht; voor

woninggebouwen wordt de bestaande woonoppervlakte bedoeld met inbegrip van de woningbijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen. Het volume van een herbouwde woning blijft beperkt tot 1000 m³, indien het bestaande volume meer dan 1000 m³ bedraagt.

Het herbouwen op een gewijzigde plaats van een bestaand gebouw binnen het bestaande bouwvolume, waarbij (1) het gebouw op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot is (het gebouw wordt beschouwd als zijnde verkrot indien ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen); en (2) het gebouw hoofdzakelijk vergund is of geacht wordt vergund te zijn, ook wat de functie betreft, kan op voorwaarde dat het gebouw getroffen is door een rooilijn of gevat is door een gemeentelijke verordening inzake de voorbouwlijn en op voorwaarde dat de wijziging van de inplanting zich beperkt tot de verplaatsing die tot gevolg heeft dat het gebouw dezelfde voorbouwlijn krijgt als de dichtstbijzijnde gebouwen of tot de verplaatsing conform de in de verordening bepaalde voorbouwlijn. Het volume van een herbouwde woning blijft beperkt tot 1000 m³, indien het bestaande volume meer dan 1000 m³ bedraagt.

Het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal.

Herbouwen binnen hetzelfde bouwvolume is eveneens vergunbaar indien het gebouw geheel of gedeeltelijk vernield of beschadigd is door een plotse ramp, buiten de wil van de aanvrager en voor zover de woning (1) voor de vernieling of beschadiging niet verkrot was, (2) volgens het bevolkingsregister in de loop van het jaar voorafgaand aan de vernieling of beschadiging werd bewoond; (3) de aanvraag ten laatste binnen het jaar na het toekennen van het verzekeringsbedrag gebeurt. In geval van een woning wordt de herbouwde woning beperkt tot 1.000 m³, indien het bestaande bouwvolume voor de vernieling of beschadiging meer bedraagt dan 1.000 m³.

§3 De gemeente kan een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opmaken waarin zij de bestemming van dit gebied zoals omschreven in §1 en §2 verder differentieert.

§4 Op het gehele gebied is een recht van voorkoop zoals bedoeld in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van toepassing. In uitvoering van artikel 63 van dat decreet wordt vastgesteld dat de entiteit bevoegd voor natuurbehoud binnen de Vlaamse overheid begunstigd is met het voorkooprecht”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

11. De verwerende partij voert aan dat de verzoeker “slechts over het rechtens vereiste belang m.b.t. dit deelplan (beschikt), zodat het verzoekschrift tot nietigverklaring alleszins tot het deelplan De Wieltjes dient beperkt te worden”.

12. De verzoeker “vraagt in beginsel, gelet op de ondeelbaarheid van de bestreden beslissing, de vernietiging van het gehele RUP, maar erkent wel dat hij slechts een belang heeft voor zover het RUP de bestemming wijzigt van de percelen die zijn eigendom zijn”.

13. De vraag of een gedeeltelijke nietigverklaring van het GRUP mogelijk is en of het belang van de verzoeker daartoe in voorkomend geval is beperkt, dringt zich slechts op indien een gegrond middel wordt aangevoerd, hetgeen, zoals hierna zal blijken, te dezen niet het geval is.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

14. In het eerste middel voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 23, 37, 38 en 41, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen in verband met de afbakening van stedelijke gebieden en van het subsidiariteitsbeginsel, zoals dat voortvloeit uit het DRO en uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV).

In een eerste onderdeel van het middel betoogt de verzoeker dat de bestemmingswijziging die met het bestreden GRUP wordt doorgevoerd op geen enkele wijze de uitvoering vormt van een bepaling van het RSV. In de toelichting bij dit middel betwist de verzoeker niet dat de verwerende partij luidens het RSV de bevoegdheid heeft het regionaalstedelijk gebied Turnhout af te bakenen, maar wel dat deze bevoegdheid tot afbakening de bevoegdheid voor bestemmingswijzigingen en een uitgebreid actieprogramma omvat. Volgens de verzoeker laat het RSV wel toe dat voor specifieke locaties ook bestemmingswijzigingen worden doorgevoerd, maar de verwerende partij kan van het afbakeningsproces geen gebruik maken om een zeer groot gebied onder gewestelijke controle te brengen ten nadele van de bevoegdheden van de lagere overheden die enkel nog meer detaillerende maatregelen voor deze gebieden kunnen nemen.

In een tweede onderdeel van het middel, dat aansluit bij het eerste onderdeel, voert de verzoeker met verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel aan dat de verwerende partij door de bestemmingswijziging naar “randstedelijk groengebied”, teneinde te komen tot het vaststellen van “groene vingers die aansluitend op het buitengebied in het stedelijk gebied penetreren”, “zich ook op het terrein van de gemeente (begeeft)”. Volgens de verzoeker gaat het “hier niet om een natuurgebied van gewestelijk belang, maar wel (om) een natuurgebied met een puur lokaal belang”.

Beoordeling

15. Luidens artikel 41, § 2 DRO, thans artikel 2.2.6, § 2 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), worden de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Artikel 19, § 1 van hetzelfde decreet, thans artikel 2.1.2, § 1 VCRO, bepaalt dat elk ruimtelijk structuurplan een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte bevat. Artikel 19, § 2 DRO, thans artikel 2.1.2, § 2 VCRO, bepaalt dat de bindende onderdelen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen bindend zijn voor onder meer het Vlaams Gewest. Artikel 19, § 3 DRO, thans artikel 2.1.2, § 3 VCRO, bepaalt dat het richtinggevend gedeelte van een structuurplan het deel is waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen.

Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997, waarvan de bindende bepalingen zijn bekrachtigd bij decreet van 17 december 1997, bevat onder meer bindende bepalingen in verband met de stedelijke gebieden van het RSV, waarin wordt gesteld dat het Vlaams Gewest in samenspraak met de betrokken bestuursniveau's het regionaalstedelijk gebied Turnhout in een gewestplan of in een GRUP afbakt.

Het bestreden besluit bakent het regionaalstedelijk gebied Turnhout af en voert derhalve het RSV uit. Binnen deze afbakening worden de percelen van de verzoeker ook bestemd tot randstedelijk groengebied.

16. De richtinggevende bepalingen van het RSV stellen wat betreft de afbakening onder meer wat volgt:

“(…) Het afgebakende stedelijk gebied kan geen nieuwe bestuurlijke entiteit zijn die in de plaats treedt van de bestaande bestuursniveaus maar biedt een ruimtelijk referentiekader met concrete acties inzake het ruimtelijk beleid voor het stedelijk gebied. (...)”

In de hieropvolgende goedkeuringsfase wordt het voorstel van afbakening vertaald in een aantal ruimtelijke en andere instrumenten waaronder een ontwerp van afbakeningsplan met verordenende kracht. Het bevat tenminste de grenslijn of het grensgebied met de bijbehorende voorschriften en desgevallend bestemmingswijzigingen voor specifieke locaties (...)”.

En wat betreft de ontwikkelingsperspectieven:

“Bij de afbakening van het stedelijk gebied kan rekening worden gehouden met deze nieuwe toeristisch-recreatieve voorzieningen door ze ondermeer op te nemen in de volgende aan te duiden onderdelen.

(...)

- randstedelijke groengebieden (...)

Omwille van hun belang voor de stedelijke leefbaarheid moeten de stedelijke natuurelementen en randstedelijke groengebieden worden behouden en ontwikkeld”.

Luidens het RSV houdt het subsidiariteitsbeginsel in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgen. Een hoger niveau treedt slechts op voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt.

Zoals in de inleiding van het richtinggevend gedeelte van het RSV wordt aangegeven, is het subsidiariteitsprincipe bepalend voor de inhoud van de ruimtelijke structuurplannen en voor de taakverdeling met betrekking tot de uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen. Het RSV bevat dienovereenkomstig zelf, wat de uitvoering ervan betreft, naast bindende bepalingen over de uitvoering die op gewestelijk niveau moet gebeuren, ook bindende bepalingen over de uitvoeringstaken die aan de provincies (en eventueel de gemeenten) opgedragen worden. Een schending van het subsidiariteitsbeginsel kan dan ook worden ingeroepen ter staving van een middel tot nietigverklaring van een ruimtelijk uitvoeringsplan, in zoverre een schending van het richtinggevend gedeelte van het RSV op ontvankelijke wijze kan worden ingeroepen.

17. De bevoegde overheid, te dezen de Vlaamse regering, beschikt bij de uitvoering van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan over een ruime beoordelingsbevoegdheid. De Raad van State is bij de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van de bedoelde bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

18. In de toelichtingsnota wordt met betrekking tot het deelplan 13 onder meer het volgende gesteld:

“A Relatie met afbakeningsproces en situering

In de hypothese van gewenste ruimtelijke structuur van het regionaalstedelijk gebied Turnhout zijn verschillende gebieden aangeduid die deel uitmaken van de stedelijke groenstructuur, onder meer enkele groene vingers die aansluitend op het buitengebied in het stedelijk gebied penetreren, zoals de Wieltjes. In de hypothese gewenste ruimtelijke structuur worden deze groene vingers grensstellend genoemd, waarbij de ecologische functie een belangrijke rol dient te spelen. In dit gebied betreft het een karakteristiek kleinschalig landschap met houtkantwallen. Omwille van het belang voor de stedelijke leefbaarheid wordt het gebied als een open gebied behouden en ontwikkeld zodat de ecologische en maatschappelijke functie ervan beter tot uitdrukking komt.

Bovendien zal dit gebied in aansluiting met het stadsbos en het meer westelijk gelegen natuurgebied Boones Blijk kunnen functioneren als een deel van een groter gebied dat functioneert als een ruimtelijk-functioneel samenhangend open ruimtegebied.

(...)

D Visie, doelstellingen en ruimtelijke concepten

(...)

Er wordt één groot aaneengesloten en samenhangend open ruimtegebied gerealiseerd in en aan het stedelijk gebied. Zoals in het afbakeningsproces werd vooropgesteld zijn het vrijwaren van de open ruimte en het behoud en versterking van de natuurlijke structuur de belangrijkste doelstellingen. Volgende ruimtelijke concepten zijn bepalend voor de ordening van het gebied:

1. ‘Groene vinger Vennengebied’ tot in de kern van Turnhout - Continuïteit van de openheid en versterking landschapsecologische structuur

De landschapsecologische waarde en de openheid van het gebied (punt- en lijnvormige elementen zoals de houtkanten) dient behouden en zo mogelijk versterkt te worden. Ontwikkeling van landschap is een belangrijke functie, naast het recreatief medegebruik. De ruimtelijke ondersteuning houdt minimaal ruimtelijke randvoorwaarden in voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de aanwezige ecotopen. Dit betekent concreet het behoud en de versterking van:

- het niet-bebouwd karakter.
- het kenmerkend abiotisch milieu (reliëf, microreliëf en hydrografisch patroon);
- het kenmerkend biotisch milieu;
- de kenmerkende ruimtelijke relaties tussen een waterloop en de omgevende vallei.

Een perspectief als randstedelijk groengebied behoudt de openheid. In dit verband kunnen agrarische activiteiten worden behouden en is landschapsbouw mogelijk, in samenhang met de bestaande landschappelijke waarden.

2. Verbinding kanaalzone en stadsbos met de Meerloop als bindend element

De beek Meerloop zal worden uitgebouwd als verbindend natuurlijk element tussen de gebieden Kanaalzone-Noord, de Wieltjes en het stadsbos.

(...)

E Maatregelen ter realisatie

- Voor het gehele gebied De Wieltjes kan cfr het decreet Natuurbehoud een natuurinrichtingsproject worden opgestart dat aanvullende elementen voor de concrete natuurinrichting van dit gebied bepaalt.
- In het kader van het perspectief als randstedelijk groengebied kan de stad Turnhout een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opmaken, teneinde een meer gedetailleerde ordening vast te leggen.
- Aankoop van (delen van) het gebied door het Vlaams gewest (afdeling Natuur).

- Uitwerken van een overeenkomst tussen gewest, gemeente(n) en betrokken huisvestingsmaatschappij voor het vastleggen van een regeling m.b.t de realisatie van de programmatie sociale huisvesting met name de compensatie c.q de realisatie van 450 sociale woningen in het stedelijk gebied. Hiertoe zal door de Vlaamse regering een werkgroep ad-hoc worden opgericht, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse ministers bevoegd voor ruimtelijke ordening, voor huisvesting en voor leefmilieu, vertegenwoordigers van de vier gemeenten, vertegenwoordigers van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de betrokken huisvestingsmaatschappijen met als opdracht om binnen een periode van zes maanden een actieplan inzake sociale huisvesting voor het regionaalstedelijk gebied Turnhout op te maken”.

19. Uit het voorgaande volgt dat de Vlaamse regering wat betreft de thans bestreden bestemmingswijziging van parkgebied naar “Randstedelijk groengebied De Wieltjes” uitvoering geeft aan het richtinggevend gedeelte van het RSV. De verzoeker maakt niet aannemelijk dat de Vlaamse regering aan de stedenbouwkundige voorschriften voor het randstedelijk groengebied De Wieltjes een inhoud heeft gegeven die kennelijk niet strookt met het subsidiariteitsprincipe, zoals dit in het RSV is uitgewerkt. Dit geldt des te meer nu blijkt dat artikel 13, § 3 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt dat de gemeente een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan opmaken waarin zij de bestemming van dit gebied zoals omschreven in § 1 en § 2 verder differentieert.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

20. In het tweede middel beroept de verzoeker zich op de schending van de artikelen 42 en 48 DRO, thans de artikelen 2.2.7 en 2.2.13 VCRO, en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel betoogt de verzoeker dat het bestreden besluit geen gebiedsspecifieke oplossing heeft gegeven aan zijn zonevreemde woning, maar zijn woning in het randstedelijk groengebied heeft opgenomen en vervolgens in zonevreemde uitzonderingsregels heeft voorzien.

In een tweede onderdeel van het tweede middel voert de verzoeker aan dat de Vlaamse regering van oordeel was dat een dergelijke gebiedsspecifieke beoordeling niet nodig was, gelet op de mogelijkheid die de gemeente heeft om alsnog een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken, terwijl een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet zal mogen afwijken van het GRUP en bijgevolg de

uitzonderingsmogelijkheden niet zal kunnen verruimen, zodat de Vlaamse regering ook niet op dit kennelijk onjuiste gegeven mocht voortgaan.

In een derde onderdeel van het tweede middel voert de verzoeker aan dat zijn bezwaar niet op afdoende wijze werd onderzocht en beantwoord. Hij benadrukt in dat verband nogmaals dat in plaats van in uitzonderingsbepalingen te voorzien voor zijn zonevreemde woning, eerder voorzien had dienen te worden in een gebiedsspecifieke beoordeling.

Beoordeling

21. Hoger werd er reeds op gewezen dat de Vlaamse regering bij het vaststellen van een GRUP over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. De Raad van State is bij de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van de bedoelde bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De stelling van de verzoeker dat de verwerende partij bij de opmaak van het bestreden GRUP voor zijn zonevreemde woning een gebiedsspecifieke oplossing had moeten zoeken, eerder dan uitzonderings- en afwijkingsregels te formuleren, is opportuiniteitskritiek waarvoor de Raad van State niet bevoegd is. De stelling is evenmin van aard aan te tonen dat de verwerende partij terzake manifest onredelijk zou hebben geoordeeld, te meer daar blijkt dat VLACORO deze grief van de verzoeker in zijn bezwaarschrift als volgt heeft beantwoord:

“Vlacoro merkt op dat bij het afbakeningsproces voor de problematiek van zonevreemde gebouwen een regeling uitgewerkt werd. (...) Voor de Wieltjes en in agrarische gebieden werd beslist om de ruimtelijke samenhang van het gebied te behouden, maar een uitzonderingsgrond voor de bestaande ZV gebouwen in de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied in te schrijven. (...)”.

Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

22. In tegenstelling tot wat de verzoeker voorhoudt, blijkt nergens uit het bestreden besluit dat de Vlaamse regering op het kennelijk onjuist gegeven voortging dat de gemeente de uitzonderingsmaatregelen kan verruimen. In het bestreden besluit wordt integendeel overwogen wat volgt:

“VLACORO stelt dat het niet wenselijk wordt geacht de stedenbouwkundige voorschriften te verruimen; de stad Turnhout verkrijgt de mogelijkheid via een planningsinitiatief nadere invulling te geven aan het gebied, inclusief de regeling voor bestaande woningen”.

Het tweede onderdeel van het tweede middel mist feitelijke grondslag.

23. Het bezwaar dat de verzoeker heeft ingediend tijdens het openbaar onderzoek en dat verband houdt met het tweede middel, werd door VLACORO als volgt beantwoord:

“Vlacoro merkt op dat bij het afbakeningsproces voor de problematiek van zonevreemde gebouwen een regeling uitgewerkt werd. (...) Voor de Wieltjes en in agrarische gebieden werd beslist om de ruimtelijke samenhang van het gebied te behouden, maar een uitzonderingsgrond voor de bestaande ZV gebouwen in de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied in te schrijven. Deze werden vastgelegd op basis van de bepalingen in het decreet art 145 e.v.

(...)

Het wordt niet wenselijk geacht deze voorschriften te verruimen. Deze voorschriften gelden immers evenzeer in parkgebied”.

Met dit antwoord wordt de gemaakte beleidskeuze gemotiveerd, wat, in tegenstelling tot wat de verzoeker stelt, als een afdoende antwoord op zijn bezwaar kan worden beschouwd.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

24. In het derde middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 42, § 6 DRO, thans artikel 2.2.7, § 7 VCRO.

De verzoeker stelt dat met de bestreden beslissing een GRUP wordt vastgesteld dat voor zijn eigendom een voorkooprecht instelt, zonder dat de instelling van dit voorkooprecht reeds was opgenomen in het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en zonder dat het instellen van dit voorkooprecht voortvloeit uit een bezwaar.

Beoordeling

25. Met de verwerende partij wordt vastgesteld dat, in tegenstelling tot wat de verzoeker stelt, de invulling van het voorkooprecht gesteund is op een advies van de gemeenteraad voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het GRUP.

Het middel is ongegrond.

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 drieëntwintig februari 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens