

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.817 van 25 juni 2010
in de zaak A. 178.635/X-13.082.**

In zake:

1. Gabriël GOUSSEAU
2. Maria BYTTEBIER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Rik Honoré en Frank Vanden Berghe
kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
President Kennedypark 4A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de gemeente ZWEVEGEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bruno Van Dorpe
kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
Loofstraat 39
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 november 2006, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zwevegem houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Den Helder van 17 juli 2006 en het besluit van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van West-Vlaanderen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan van de gemeente Zwevegem ‘Den Helder’ van 31 augustus 2006”.

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.

Auditeur Ann Van Mingeroot heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 november 2009.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Vanden Berghe, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Bruno Van Dorpe, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Van Mingeroet 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 verzoekende partijen zijn eigenaar van drie percelen gelegen te Zwevegem, Comminnestraat, kadastraal bekend sectie A, nrs. 226/a, 234/a en 239/b.

Ingevolge de gewestplanwijziging van 10 november 1998 zijn de voormelde percelen overeenkomstig het gewestplan Kortrijk, vastgesteld bij koninklijk besluit van 4 november 1977, deels in bosgebied en deels in agrarisch gebied gelegen.

De verzoekende partijen hebben tegen deze gewestplanwijziging een annulatieberoep ingesteld bij de Raad van State. Bij arrest nr. 191.209 van 9 maart 2009 werd het beroep verworpen.

4. Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Zwevegem wordt door de gemeenteraad van Zwevegem vastgesteld op 15 december 2003, door de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen goedgekeurd op 1 april 2004 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 april 2004.

In het bindend deel van dit gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Zwevegem wordt het volgende gesteld:

“2.12. Open ruimtegebied

2.12.1. Opmaak van een uitvoeringsplan voor Den Helder

De gemeente maakt een RUP op voor een groene inrichting van het gebied”.

In het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Zwevegem wordt aangaande het gebied Den Helder onder meer het volgende gesteld:

“4.2. De gewenste ruimtelijke deelstructuren

4.2.1. De gewenste ruimtelijke structuur van het wonen

=> Doelstellingen

(...)

=> Elementen van de gewenste structuur van het wonen

Figuur 66: de gewenste ruimtelijke structuur van het wonen

(...)

Den Helder en Beerbos als verkavelde bossen

Verkavelde bossen zijn woonconcentraties die voorkomen in een groene omgeving. Deze gebieden zijn uitsluitend bestemd voor wonen met een lage dichtheid en een groen karakter voorop. De woningen ter hoogte van de Den Helder en het Beerbos blijven behouden. (...) De inrichting ter hoogte van den Helder, op vandaag woonpark in het gewestplan, gebeurt volgens een specifiek inrichtingsplan (zie onder deelgebieden)”.

Onder de hoofding “4.3. De gewenste ruimtelijke structuur van de deelgebieden” wordt onder het deelgebied “4.3.3. De open ruimte” het volgende gesteld:

“• De kamlijn van het interfluvium

(...)

Bebouwing

(...) Inzake wonen wordt in het algemeen gesteld dat er geen bijkomende woningen mogelijk zijn. Er wordt echter een uitzondering gemaakt voor de verkavelingen ter hoogte van het Beerbos en Den Helder. Het Beerbos en den Helder zijn geselecteerd als verkavelde bossen.

In Den Helder zijn er enkel mogelijkheden zoals voorzien in onderstaande inrichtingsschets

Figuur 91: inrichtingsschets Den Helder

In het Beerbos kunnen er geen bijkomende woningen geplaatst worden omwille van de natuurlijke waarde van het bos. Het groene karakter van het Beerbos en Den helder moet steeds behouden blijven.

(...)

=> Mogelijke maatregelen

• Opmaak van een uitvoeringsplan voor Den Helder

De gemeente maakt een RUP op voor een groene inrichting van het gebied. Hierbij worden minstens volgende elementen in acht genomen:

- een lage dichtheid en groene inrichting;
- de voetwegen;
- de principes van het richtinggevend gedeelte”.

5. In de loop van februari 2005 wordt een eerste voorontwerp van het ruimtelijk uitvoeringsplan “Woonpark Den Helder” opgemaakt. Dit voorontwerp neemt onder meer ook de percelen van de verzoekende partijen op in dit ruimtelijk uitvoeringsplan en voorziet voor deze percelen in de mogelijkheid tot bebouwing.

6. Gevolg gevend aan een aantal adviezen en opmerkingen verleend naar aanleiding van de plenaire vergadering, wordt het plangebied onder meer met betrekking tot de percelen aan de Comminnestraat ingekrompen en wordt een tweede voorontwerp opgemaakt. Een nieuwe plenaire vergadering wordt gehouden op 28 november 2005.

7. Op 19 december 2005 wordt het ontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan “Woonpark Den Helder” voorlopig goedgekeurd.

8. Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 30 januari 2006 tot en met 4 april 2006.

Op 3 april 2006 dienen de verzoekende partijen een bezwaar in dat als volgt wordt samengevat:

“Het bezwaar is gericht tegen het niet opnemen van de eigendom van bezwaarindiener in het RUP, hoewel het gemeentelijk structuurplan in de inrichtingsschets van het plangebied wél extra (5) woongelegenheden aangeeft in deze zone langs de Comminnestraat. De redenering van de hogere overheid n.a.v. het eerste voorontwerp, waar klaarblijkelijk wél deze zone was opgenomen in het woonpark, lijkt o.i. niet correct”.

9. Op 4 mei 2006 spreekt GECORO zich uit over de bezwaren en adviezen. Op 2 juni 2006 verleent GECORO advies.

Het bezwaar van de verzoekende partijen wordt als volgt besproken:

“Het RUP is de uitvoering van het GRS, die stelt dat voor het woonpark Den Helder een RUP zal opgemaakt worden. Zoals bezwaarindiener terecht opmerkt, werd de zone langs de Comminnestraat in het eerste ontwerp opgenomen in het plangebied als ‘woonpark’. Naar aanleiding van de plenaire vergadering diende dit deelgebied te worden geschrapt aangezien het hier gaat om een gebied, dat op vandaag geen juridisch woon(park)gebied betreft. Bijgevolg werd het gebied uitgesloten. Het is incorrect te stellen dat voorliggend ontwerp-RUP geen uitvoering van het GRS zou zijn; er worden immers geen uitspraken gedaan over het betreffende gebied langs de Comminnestraat o.w.v. hogervermelde redenen. Niets belet evenwel dat de overheid - na afloop van de procedure bij de Raad van State m.b.t. deze materie - een uitbreiding van het RUP voorziet. Het RUP beperkt zich noodgedwongen

tot het juridisch woonpark zoals vandaag vastgelegd in het vigerende gewestplan”.

10. Op 17 juli 2006 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zwevegem het ruimtelijk uitvoeringsplan “Woonpark Den Helder” definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit.

11. Bij besluit van 31 augustus 2006 keurt de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Den Helder nr. 1.1.” voor de gemeente Zwevegem definitief goed. Dit besluit wordt op 19 september 2006 bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Dit is het tweede bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

12. In hun verzoekschrift stellen de verzoekende partijen aangaande hun belang het volgende:

“De grond van verzoekende partij was oorspronkelijk opgenomen in het ontwerp van RUP (...) maar werd er later uit weggelaten (...). Het plan ontnemt verzoekende partij een voordeel dat zij bij een wettige uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijke structuurplan zou bekomen. Verzoekende partij heeft evident het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid om de kwestieuze beslissingen te betwisten”.

13. De eerste verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partijen als volgt:

“De verzoekers getuigen als eigenaars (niet-bewoners) niet van het vereiste belang om de nietigverklaring te vorderen omdat het bestreden besluit niets wijzigt aan hun eigendom die gelegen is buiten de omschrijving van het GRU. Dit GRUP berokkent hen dan ook geen enkel nadeel. In deze zin is het niet correct dat verzoekers stellen (...) dat het ‘RUP rechtsgevolgen creëert voor verzoekende partij’, aangezien de gronden niet behoren tot het plangebied”.

14. In de memorie van wederantwoord beantwoorden de verzoekende partijen deze exceptie als volgt:

“1. Het is niet omdat het bestreden RUP niets wijzigt aan de eigendom van verzoekende partij dat deze geen belang zou hebben bij de huidige procedure. Bij een beroep tegen een reglementaire akte, zoals in casu, dient de Raad niet na te gaan of de vernietiging voor de verzoekende partij voordelig zal zijn of niet.

Bovendien kan het belang van verzoekende partij maar begrepen worden tegen de achtergrond van de specifieke historiek van het dossier die geschetst werd onder de randnummers 1 tot 4 van het inleidend verzoekschrift:

- De eigendom van verzoekende partij, die met volle gevelengte ideaal gelegen is langs een verharde openbare weg, was ooit volgens het gewestplan woonpark.
- Jarenlang kon er niet op gebouwd worden omdat er een reservatiestrook op rustte voor de aanleg van een belangrijke weg die er uiteindelijk nooit is gekomen.
- De gewestplanwijziging van 1998 heeft nadien -tegen de wil van de gemeente- de feitelijke bestemming van de gronden als bosgrond/landbouwgrond tot planbestemming verheven en heeft daarmee de mogelijkheid om de gronden te bebouwen gefnuikt.
- Gebruik makend van het nieuwe planningsinstrument van het nieuw decreet op de ruimtelijke ordening van 1999 wil de gemeente later de bij verzoekende partij gewekte verwachtingen dat haar grond voor bebouwing in aanmerking zou komen, honoreren, wat ook op het vlak van de gewenste ruimtelijke ordening perfect aanvaardbaar is en past binnen de gewenste toekomstige ontwikkeling van Zwevegem. Zij voorziet daarom in haar beleidsplan van 1996 en haar structuurplan dat de gronden formeel bouwgrond zullen worden.
- Bij de uitvoering van dit structuurplan met een RUP moet de gemeente echter haar plannen bijstellen onder druk van de hogere planologische overheid en beslist zij in extremis de gronden van conculanten uit het plangebied te sluiten.
- Het is van dit RUP dat verzoekende partij de vernietiging nastreeft omdat zij er van uitgaat dat bij een wettige hervaststelling van het RUP zij wel meegenomen dient te worden.

2. Ook in zijn omissie kan een plan onwettig zijn. Het nadeel dat verzoekende partij concreet lijdt, bestaat erin dat ingevolge de onregelmatige totstandkoming van de bestreden beslissing de gronden van verzoekende partij landbouwgronden blijven terwijl ze bij een regelmatig RUP tot lokaal woongebied kunnen omgevormd worden.

Dat de bestreden beslissing formeel de gronden van verzoekende partij niet raakt neemt het belang van verzoekende partij niet weg.

(...)

De reden waarom verzoekers niet worden opgenomen in het RUP ligt blijkbaar in het feit dat zij op vandaag niet binnen de grenzen van het woonparkgebied liggen. Evenwel wordt ook dit gewestplan voor uw Raad bestreden. De twee procedures, de procedure tegen de gewestplanwijziging en de procedure tegen het RUP, kunnen niet los van elkaar worden gezien en het belang is verstrengeld”.

15. De percelen van de verzoekende partijen maakten aanvankelijk deel uit van het voorontwerp van het voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan, maar zij werden nadien, naar aanleiding van adviezen en opmerkingen, uit het ruimtelijk uitvoeringsplan gesloten.

De verzoekende partijen weten zich gegriefd door het feit dat hun percelen niet opgenomen bleven binnen het ruimtelijk uitvoeringsplan.

De verzoekende partijen hebben in die omstandigheden het vereiste belang bij hun beroep.

De exceptie kan niet worden aangenomen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

16. In een enig middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 19, §3 en 48, §2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna DRO), van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Zwevegem van 15 december 2003 (hierna: GRS Zwevegem) en van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur,

“doordat het RUP afwijkt van het GRS meerbepaald doordat gebied dat in het structuurplan voorzien was voor zone voor woningbouw (open bebouwing) in het uitvoeringsplan deze bestemming niet krijgt en het GRS dus niet wordt uitgevoerd;

doordat van het GRS wordt afgeweken zonder dat voldaan is aan de uitzonderingsvoorwaarden van artikel 19§3 DRO;

en doordat het RUP een samenhangend ruimtelijk geheel kunstmatig opsplijt in twee delen waarvan het RUP formeel één deel bestemt en één niet, terwijl het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat wat volgens het GRS één samenhangend ruimtelijk geheel is ook in één RUP wordt uitgevoerd”.

Zij lichten dit als volgt toe:

“9. Officieel heet het RUP Den Helder de vertaling te zijn van de inrichtingsschets van het GRS:

- RUP p. 8:

‘Op 22 april 1996 heeft de gemeenteraad, als basis voor de realisatie van het woonpark, een ‘inrichtingsplan’ goedgekeurd evenwel zonder juridische draagwijdte.

Dit inrichtingsplan is de neerslag van uitvoerige gesprekken en onderhandelingen met de (toenmalige) eigenaars. Dit plan had tot doel een volledige intensieve verkaveling van het woonpark tegen te gaan. In samenspraak werden de bebouwingsmogelijkheden en ontsluitingswegen vastgelegd. Hierdoor zou het woonpark zich kunnen ontwikkelen als een gebied met lage dichtheid en een groen karakter.

De gemeente heeft in haar vergunningenbeleid dit plan steeds als toetskader gebruikt. Nu is het ook de bedoeling de algemene principes van dit inrichtingsplan in dit ruimtelijk uitvoeringsplan te vertalen’

- RUP p.12:

‘Deze inrichtingsschets is gebaseerd op het inrichtingsplan van 1996’

- RUP p. 14:

‘5.2 Visie: residentieel wonen in het groen

De gemeente wenst in dit gebied de gewestplanbestemming woonpark op een ruimtelijke verantwoorde manier en op een kwalitatieve wijze tot stand te brengen. Het is de bedoeling een aanbod van residentieële woningen in een aantrekkelijk groen kader aan te bieden met voldoende garantie voor lage dichtheid en groen. Dit komt neer op een vertaling van

het inrichtingsplan van 1996 waarmee een maximale invulling van het woonpark vermeden wordt. Op die manier streeft de gemeente beleidscontinuïteit na.'

Eén en ander werd ook aangekondigd in het GRS. Daar leest men:

- GRS p. 144:

'De inrichting ter hoogte van Den Helder, op vandaag woonpark in het gewestplan, gebeurt volgens een specifiek inrichtingsplan (zie plan deelgebieden).'

- GRS p. 211:

'In Den Helder zijn er enkel mogelijkheden zoals voorzien in onderstaande inrichtingsschets.

Figuur 91: inrichtingsschets Den Helder.'

10. Bij de uitwerking van het RUP blijkt evenwel dat de inrichtingsschets van het GRS op diverse punten niet wordt gevolgd.

- Ter hoogte van de Perrestraat wijzigt het RUP een perceel grond waarvoor het GRS in zijn gewenste ruimtelijke structuur voorzag dat het zou bestemd worden als 'open gebied' (weide), tot 'lokaal woongebied' (...)

- Ter hoogte van de Comminnestraat worden de percelen 226A, 234 A, 239 A van verzoeker (waarvoor het GRS bebouwing voorziet) niet tot lokaal woongebied omgevormd.

Nochtans vermeldt het RUP zelf...

'Inrichtingsschets

De inrichting ter hoogte van Den Helder, op vandaag woonpark in het gewestplan, gebeurt volgens onderstaande inrichtingsschets (...)

Bijkomende mogelijkheden langs de Comminnestraat'

...waarbij het plan zelf 5 woningen vermeldt op de grond GOUSSEAU en MAES (...).

11. De historiek van het dossier toont aan dat de gronden van verzoekende partij niet in de uitvoering van het GRS werden opgenomen omwille van een principieel meningsverschil tussen enerzijds de gemeente Zwevegem en anderzijds de provincie West-Vlaanderen en het Vlaamse Gewest. De gemeente Zwevegem heeft in deze discussie blijkbaar het onderspit moeten delven.

Dit zij nader toegelicht als volgt.

11.1 In het oorspronkelijke ontwerp van RUP werd effectief in bebouwing langs de Comminnestraat voorzien (...).

5.5.2.: Bijkomende bebouwing langs de Comminnestraat

Conform het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan wordt op de zone langs de Comminnestraat een beperkte bijkomende bebouwingsmogelijkheid voorzien. Hierbij moeten tevens voldaan worden aan het algemene principe van een lage dichtheid met een groen karakter.

Deze zone maakt oorspronkelijk deel uit van het woonpark en was belast met een reservestrook voor de gewestweg N391. Deze zone sluit volledig aan op het woonpark en samen vormen ze feitelijk een ruimtelijk samenhangend geheel.

De bebouwing wordt ontsloten langs de Comminnestraat. Om een kwalitatieve relatie met het omliggend landschap te garanderen moeten de woningen achterin de percelen worden ingeplant.

Langs de Comminnestraat wordt eveneens een brede zone van beplanting voorzien die het groenmassief zuidwaarts doortrekt.

11.2. Dit eerste ontwerp stootte op het negatieve advies van de gewestelijke planologisch ambtenaar (...) die van oordeel was:

(...)2.1. verenigbaarheid met het RSV

Het RUP beoogt de kwalitatieve ordening van een woonpark met als oogmerk het vrijwaren van de landschappelijk en ecologische kwaliteiten van de site. Het RUP voorziet echter ook het bijcreëren van woongelegenheden in deze niet geselecteerde woonconcentratie in het buitengebied; en dit in strijd met het eigen GRS (...). Er kan niet akkoord gegaan worden met deze inbreuk op de principes van het RSV.(...)

(...)Het voorontwerp RUP doorstaat de toetsing aan het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen niet inzake bijcreëren van extra woonaanbod(...)

(...)3.1. Toetsing aan het GRS

Artikel 48 § 2 van het decreet bepaalt dat de gemeentelijke RUP's worden opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS). De doelstelling van het RUP, zijnde het creëren van een aanbod van residentiële woningen in een aantrekkelijk groen kader, stemt in wezen niet overeen met de optie van de gemeente in het GRS om voor Den Helder een RUP op te maken voor een groene inrichting van het gebied (...).

Hierbij kan ook verwezen worden naar de stelling uit het GRS dat geen bijkomende woningen mogelijk zijn met uitzondering van de verkavelingen ter hoogte van Den Helder (...). Het RUP voorziet immers bijkomende woningen buiten de verkavelingen. Tevens voorziet het RUP bijkomende woningen ten opzichte van de inrichtingsschets (...).

Deze afwijking van het richtinggevend deel van het GRS worden niet gemotiveerd overeenkomstig artikel 19§3 DRO in het RUP. Trouwens bijkomend woonaanbod is trouwens ruimtelijk, noch principieel motiveerbaar(...)

Ook de provincie had kritiek op het eerste ontwerp (...).

In het RUP wordt agrarisch gebied omgevormd tot 'woonpark' (lokaal woongebied met lage dichtheid en groen karakter). Het creëren van bijkomend aanbod aan woningen, in agrarisch gebied, los van de geselecteerde kernen en bovendien zonder aangetoonde behoefte, is in tegenstrijd met het RSV en PRS-WV. De bijkomende woningen sluiten bovendien niet aan bij een geselecteerde kern. Het opnemen van de zone voor 5 woningen langs de Comminnestraat kan bijgevolg niet aanvaard worden. Het GRS Zwevegem stelt overigens dat er hoogte van de kamlijn van het interfluvium geen bijkomende woningen mogelijk zijn, met uitzondering voor de verkavelingen ter hoogte van het Beerbos en Den Helder (...). De inrichtingsschets (kaart 91) en de mogelijkheden waarvan sprake in het GRS Zwevegem (...) konden slechts worden goedgekeurd voor de bijkomende bebouwing binnen de contouren van de gewestplanbestemming woonpark.

Uit het verslag van de plenaire vergadering van 27 april 2005 blijkt dat de gemeente het met deze standpunten niet eens was. De verslaggever vat de discussie tussen de verschillende adviesorganen als volgt samen:

'2. Overeenstemming met de hogere structuurplannen en RUP:

Het GRS (...) voorziet de opmaak van een RUP voor de groene inrichting van het plangebied. De planologische ambtenaar stelt dat de in het RUP vermelde doelstelling, nl. 'het creëren van een aanbod van residentiële woningen in een aantrekkelijk groen kader', hiermee niet overeenkomt. Concreet komt dit neer op volgende inhoudelijke opmerkingen:

1. Zowel de planologische ambtenaar als DRUM stellen dat de bijkomende bebouwing langs de Comminnestraat niet mogelijk is. De gemeente - verwijzend naar het advies van de GeCoRo en van AMINAL Land - stellen dat het GRS toch wel duidelijk (zie inrichtingsplan, opgenomen in het richtinggevend deel) stelt dat 5 bijkomende woongelegenheden kunnen opgericht worden binnen dit

deel van het plangebied. De hogere overheden besluiten de discussie door te stellen dat:

- het RSV geen bijkomende bouwmogelijkheden voorziet in agrarisch gebied,
 - er onvoldoende onderbouwing wordt gegeven vanuit het GRS (bv. compensatie)
 - de passage in het GRS, waarnaar de gemeente verwijst, niet betekent dat deze bouwmogelijkheden effectief zullen gerealiseerd kunnen worden. 'Deze passage moet erin gesloten zijn' (dixit DRUM) en kan geen aanleiding geven tot planinitiatieven in strijd met de hogere structuurplannen.
2. De planologische ambtenaar geeft in zijn advies ook aan dat bijkomende bebouwing überhaupt niet mogelijk is buiten de bestaande verkavelingen. De voorziene woningen buiten de verkavelingen - en zelfs buiten de inrichtingsschets - zijn niet gemotiveerd en trouwens noch ruimtelijk noch principieel aanvaardbaar.

De gemeente is met beide standpunten niet akkoord. De gemeente verwijst hierbij naar de teksten en figuren, opgenomen in het goedgekeurde GRS, waarbij duidelijk vermeld is:

- dat bijkomende bebouwing mogelijk is volgens het inrichtingsplan, dus ook langs de Cominestraat
- dat bijkomende bebouwing in het woonpark kan 'ter hoogte van de verkavelingen van Den Helder', wat toch niet letterlijk te vertalen kan zijn als 'enkel IN de goedgekeurde verkavelingen'. Het gaat immers om de invulling van een juridisch bestaand aanbod.'

11.3. Hierop heeft de gemeente Zwevegem haar plan aangepast en de gronden van verzoekende partij uit het ontwerp van RUP gelicht. Thans vond het plan meer genade in de ogen van het Vlaams Gewest en de provincie.

- de gewestelijk planologisch ambtenaar adviseerde:

2.1. verenigbaarheid met het RSV

... Het RUP beoogt de kwalitatieve ordening van een geïsoleerd gelegen woonpark, als dusdanig gezoneerd in het gewestplan. In tegenstelling met een vorig voorontwerp, voorwerp van de plenaire vergadering van 27/4/2005 is het plangebied nu beperkt tot de huidige gewestplanbestemming en worden er buiten het bestaand juridisch aanbod geen bijkomende woningen gecreëerd. Het voorstel is nu in overeenstemming met het RSV.

3.1. toetsing aan het GRS

...

Artikel 48,§2 van het decreet bepaalt dat de gemeentelijke RUP's worden opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS). Er dient bijgevolg nagegaan te worden welke opties uit het GRS vertaald worden in het voorliggend ontwerp RUP.

In de toelichtingsnota wordt verwezen naar de relevante richtingsgevende en bindende bepalingen uit het GRS, waarin vorm gegeven worden aan de selectie van Den Helder als verkaveld bos. Bij het verwoorden van de visie en de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in de toelichtingsnota wordt nu afgestapt van de vorige visie. Om dit te duiden is het aangewezen één en ander te situeren ten opzichte van de adviezen die naar aanleiding van de vorige plenaire vergadering werden geformuleerd. Hoe dan ook is een verantwoording nodig voor het verschil tussen de in het richtinggevend deel van het GRS opgenomen inrichtingsschets enerzijds en de zonering (inclusief aantal extra

woningen) die wordt voorgesteld in het bestemmingsgebied anderzijds.

4. Algemene conclusie

Het RUP 'Den Helder' is niet strijdig met het RSV maar geeft niet helemaal correct uitvoering aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Het wordt voorwaardelijk gunstig geadviseerd;

- de provincie was van oordeel:

Het RUP Woonpark Den Helder is in goede richting geëvolueerd in vergelijking met het eerste voorontwerp RUP dat werd besproken in plenaire vergadering van 27/4/2005...

12. Deze manier van werken is volgens verzoekende partij onwettig.

Het RUP blijkt te zijn gewijzigd, niet omdat het RUP geen uitvoering zou geven aan het gemeentelijk structuurplan -dit doet het RUP net wél- maar omdat het gemeentelijk structuurplan dat aan het RUP ten grondslag ligt zelf, zogezegd, niet in overeenstemming zou zijn met het (hiërarchisch hogere) structuurplan van de provincie (PRS-WV) en het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV).

Dit roept drie bedenkingen op.

- a. Het is niet aan de opstellers van het RUP om de wettigheid van het GRS in vraag te stellen.

Het is onterecht en laattijdig om, zoals het gewest en de provincie doen, op te werpen dat de inrichtingsschets en de mogelijkheden van bebouwing 'maar konden goedgekeurd worden binnen de contouren van de gewestplanbestemming woonpark'.

Geen enkele bepaling in het goedkeuringsbesluit van het GRS wijst op deze restrictie.

Indien het onaanvaardbaar was (want onverenigbaar met het RSV of het PRS-WV) dat Zwevegem in zijn GRS voorzag om een deel bosgebied en een deel agrarisch gebied opnieuw tot woonpark om te vormen dan zou het GRS uiteraard nooit zijn goedgekeurd en zeker niet voorbehoudsloos.

Van enig voorbehoud in het goedkeuringsbesluit van het GRS is geen spoor te merken. Het goedkeuringsbesluit van de provincie bepaalt integraal woordelijk (...):

Overwegende dat het ruimtelijke structuurplan voor de gemeente Zwevegem globaal als een waardevol strategisch beleidsdocument voor de gemeente Zwevegem kan worden aanzien; dat de filosofie van de structuurplanning als methodiek voor het ruimtelijk beleid in het document duidelijk naar voren komt; dat getracht is invulling te geven aan het subsidiariteitsbeginsel (...)

Overwegende dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Zwevegem verder in overeenstemming is met de principes van het provinciaal ruimtelijk structuurplan West- Vlaanderen en het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen

De provincie en het Vlaamse Gewest hebben bij de goedkeuring van het GRS geen enkele bemerking gemaakt omtrent de inrichtingsschets en de bijhorende tekstgedeelten en kunnen hierop niet terugkomen. Overeenkomstig het principe 'patere legem quem ipse fecisti' dienen zij loyaal te zijn ten aanzien van het GRS.

- b. Een uitvoering van het GRS waarbij de gronden van verzoekers tot lokaal woongebied worden omgevormd is ook niet in strijd met het PRS-WV en het RSV wanneer men volgende redenering onderschrijft.
 - Een ruimtelijk structuurplan is een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een lange termijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie en is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke

ordening aanbelangen. Er worden ruimtelijke structuurplannen gemaakt op gewestelijk niveau, op provinciaal niveau en op gemeentelijk niveau, waarbij geldt dat het lagere niveau zich schikt naar de randvoorwaarden van het hogere niveau (art. 18 DRO).

- Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelt dat bij de gewenste ruimtelijke structuur van Vlaanderen, de functies van 'wonen en werken' moeten worden geconcentreerd in de 'kernen van het buitengebied' (...).

Het komt aan de provincie toe de 'kernen' te selecteren, om dus aan te duiden wat kern is en wat niet (...).

In het structuurplan van de provincie West-Vlaanderen werden als kern geselecteerd Moen, Sint-Denijs, Otegem, Heestert en Zwevegem (...).

Het is vervolgens aan de gemeenten om in hun structuurplan met betrekking tot deze kernen de verdere invulmogelijkheden te bepalen. Het RSV stelt dienaangaande: 'In tegenstelling tot de stedelijke gebieden worden de kernen van het buitengebied niet afgebakend in ruimtelijke uitvoeringsplannen, maar wordt in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan schematisch aangeduid hoe en waar de bundeling van wonen en werken in de kern wordt voorzien (...).

Welnu, dit laatste is gebeurd met de kaart nr. 91, die zoals gezegd in tempore non suspecto werd goedgekeurd door het Gewest en de Provincie.

Deze kaart en de tekst van het GRS stellen dat er ter hoogte van de kamlijn van het interfluvium geen bijkomende woningen mogelijk zijn, met uitzondering van de verkavelingen ter hoogte van het Beerbos en Den Helder (...).

Het is dus niet zo dat enkel in de 'dorpskern' van Sint-Denijs of Moen bijkomende woongelegenheden mogelijk zijn. De notie 'kern' is geen geografisch begrip - de kernen worden niet geografisch afgebakend - maar een beleidsmatig begrip: daar waar volgens het structuurplan van de gemeente bijkomende woongelegenheden mogelijk is, daar is (zijn) de kern (kernen) in planologisch-juridisch zin.

Welnu, het is zoals gezegd de door de hogere overheden goedgekeurde visie van het gemeentelijk structuurplan geweest om op Den Helder beperkte woonmogelijkheid te voorzien in de gewestplanbestemming bosgebied en agrarisch gebied (...). Het behoort dus tot de gewenste ruimtelijke structuur van de gemeente dat er 5 woongelegenheden kunnen gebouwd worden op onze gronden. Wanneer het RUP dit ook zo uitvoert is het RUP volstrekt wettelijk.

- Er is hierbij geen sprake van het creëren van bijkomend juridisch aanbod aan woongebied ter hoogte van Den Helder. Men vergete niet dat er in het RUP ook woonpark wordt geschrapt op Den Helder (zie bestemming 6.2. Open gebied). Uit het RUP blijkt nergens dat er per saldo juridisch aanbod zou zijn bij gecreëerd ter hoogte van Den Helder.

- c. Een 'foutief' richtinggevend gedeelte van een structuurplan vormt ook geen wettelijke reden om het structuurplan niet of maar gedeeltelijk uit te voeren.

Er mag maar afgeweken worden van het GRS ofwel omwille van onvoorziene ontwikkeling van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten ofwel omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen (art. 19§3 DRO).

Een 'foutief GRS' is geen dergelijke reden.

Het GRS behoort tot de legale orde en de eventuele onwettigheid ervan kan niet ingeroepen worden om het GRS zelf niet uit te voeren. Men kan het

gegeven vergelijken met wanneer historisch op onwettige wijze een verkavelingsvergunning werd afgeleverd. Indien deze verkavelingsvergunning niet ten nuttigen tijde met een vernietigingsberoep bij de Raad van State werd bestreden behoort zij tot de legale orde. Wanneer een bouwheer een vergunning aanvraagt conform deze verkavelingsvergunning kan het bestuur de vergunning niet weigeren omwille van het feit dat de onderliggende verkavelingsvergunning onwettig is.

Verzoekende partij heeft deze kritiek ook geuit tijdens het openbaar onderzoek. Ten onrechte heeft de gemeenteraad, die terzake het standpunt van de GECORO volgde, dit bezwaar niet aanvaard. In het verslag van de GECORO leest men (...):

Het RUP is de uitvoering van het GRS, die stelt dat voor het woonpark Den Helder een RUP zal opgemaakt worden. Zoals bezwaarindiener terecht opmerkt, werd de zone langs de Comminnestraat in het eerste ontwerp opgenomen in het plangebied als 'woonpark'. naar aanleiding van de plenaire vergadering diende dit deelgebied te worden geschrapt aangezien het hier gaat om een gebied, dat op vandaag geen juridisch woon(park)gebied betreft. Bijgevolg werd het gebied uitgesloten. Het is incorrect te stellen dat voorliggend ontwerp-RUP geen uitvoering van het GRS zou zijn; er worden immers geen uitspraken gedaan over het betreffend gebied langs de Comminnestraat o.w.v. hoger vermelde redenen. Niets belet evenwel dat de overheid -na afloop van de procedure bij de Raad van State m.b.t. deze materie- een uitbreiding van het RUP voorziet. Het RUP beperkt zich noodgedwongen tot het juridisch woonpark zoals vandaag vastgelegd in het vigerende gewestplan.

Verzoekende partij kan het met dit zoethoudertje niet eens zijn.

Indien een deel van het plangebied wordt afgestoten, rest misschien een juridisch samenhangend geheel - in die zin dat enkel wat volgens het gewestplan woonpark is, wordt opgenomen in het RUP- maar geen ruimtelijk samenhangend geheel.

Er is steeds aanvaard (...) dat het ruimtelijk samenhangend geheel werd begrensd door:

- noorden: de as van de straat Den Helder
- zuiden: de as van de Perrestraat en de Hoge Weg
- oosten: de as van de Comminnestraat
- westen: de as van de Hoogstraat

De grens van het juridisch gedeelte woonpark is volstrekt artificieel.

Voor een goede ruimtelijke ontwikkeling en uitvoering van het GRS dient het ruimtelijk geheel tussen de vier genoemde assen met één plan geregeld en kan het niet 'in schijfjes' worden aangepakt.

De situatie dient des te meer als één geheel te worden beschouwd vermits bij het schrappen van het woonpark ter hoogte van de scheiding Moen - Sint-Denijs ruimte vrijkwam om ter compensatie woongebied met lage dichtheid te creëren langs de Comminnestraat.

Zorgvuldig bestuur houdt in dat één ruimtelijk geheel ook met één plan wordt geregeld.

Een zorgvuldig bestuur diende dus te beslissen om...

- ...ofwel het RUP in zijn geheel uit te stellen tot na de einduitspraak in de zaak (...) aangaande de wettigheid van de huidige gewestplanbestemming
- ofwel, indien men niet wou wachten, het GRS zonder enige uitzondering uit te voeren met een bestemming voor alle gronden van het ruimtelijk samenhangend geheel 'Den Helder', zowel deze binnen de gewestplanbestemming woonpark als deze erbuiten;

-ofwel, indien men van oordeel was dat het GRS onwettig was, eerst het GRS te wijzigen en dan een RUP op te maken voor de totaliteit van het ruimtelijk samenhangend geheel Den Helder.

Nu is er gekozen voor een halfslachtige, planologisch onzorgvuldige oplossing.

13. De huidige oplossing kan vanuit zorgvuldigheidsoogpunt niet bevredigen temeer daar het huidige RUP op gespannen voet staat met essentiële bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV).

Volgens het RSV dient versnippering van het buitengebied tegengegaan.

Sinds jaar en dag vormt de Cominnestraat (waarlangs de betrokken percelen gelegen zijn) de natuurlijke grens van het woonpark.

Het initiële gewestplan heeft dit ook zo onderkend en bedoeld.

Ingevolge de afscheiding van de betrokken percelen van het woonpark wordt het aaneengesloten gebied kunstmatig verdeeld in een deel woonpark, een deel bos en tenslotte een deel agrarisch gebied.

Het bos ligt er volledig verloren bij -tenzij het een functie krijgt van buffering binnen het woonpark wat dan impliceert dat het in het RUP werd opgenomen- en ook het deel agrarisch gebied heeft op deze plaats geen toegevoegde waarde.

De consolidatie van deze bestemmingen gaat in tegen het RSV dat geen voorstander is van 'zoveel mogelijk bos of landbouwgebied' in het buitengebied maar dat wel beoogt landbouw, natuur en bos in te bedden in goed gestructureerde gehelen. Het nastreven van deze goed gestructureerde gehelen kan vereisen dat bestaande functies worden herschikt. Het RSV bepaalt uitdrukkelijk dat het buitengebied niet mag 'bevroren' worden (...).

Momenteel kan geen sprake zijn van een goed gestructureerd geheel. Dit kleine stukje bos en landbouwgebied sluiten niet aan bij een groter geheel.

14. Daarentegen is het opnemen van de gronden van verzoekende partij als lokaal woongebied in het RUP perfect verzoenbaar met de uitgangspunten van het GRS.

Dit blijkt vooreerst uit het eerste ontwerp van RUP (...).

Bebouwing kan dus perfect hand in hand gaan met de doelstelling dat op Den Helder 'gestreefd wordt naar een groene inrichting' zoals te lezen valt op pagina 216 van het GRS.

De voorschriften van het RUP met betrekking tot de kavels die wel tot het lokaal woongebied behoren, geeft juist aan hoe beide doelstellingen met elkaar verzoenbaar zijn.

15. Besluit. Het middel is gegrond.

16. Verzoekende partij is tenslotte van oordeel dat een gehele vernietiging van het RUP zich opdringt, zodat het ook in zijn totaliteit opnieuw wordt vastgesteld.

Immers moeten de bebouwingsmogelijkheden voor de percelen van verzoekende partij samen beoordeeld worden met de bebouwingsmogelijkheden die wegvallen op de grenslijn tussen Moen en Zwevegem.

Het woonpark is ook fysisch één geheel.

Uit de toelichting bij het RUP, evenals uit de ontstaansgeschiedenis ervan (inrichtingsschets, GRS etc.) blijkt dat het bestreden plan het gebied steeds als één geheel werd opgevat. Het RUP tracht in één plan de opties die binnen het GRS zijn genomen waar te maken, met name een aanbod van residentiële woningen in een aantrekkelijk groen kader aan te bieden, lage dichtheid garanderen, groenzones garanderen, zones in het plangebied openhouden, die visuele kwaliteit tegenover het landschap bewaken etc”.

17. De eerste verwerende partij antwoordt dat de inrichtingsschets in het GRS Zwevegem “een vertaling van dit plan (is), waarbij in het GRS enkel een principesschets is opgenomen die NIET op perceelsniveau is afgebakend”. Volgens haar is het “dan ook niet mogelijk om op deze schets te oordelen of een perceel of percelen al dan niet kunnen bebouwd worden”. Het wordt “bij de vertaling van de visie, zoals neergeschreven in het inrichtingsplan 1996 én het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, naar een verordenend RUP (...) wél perceelsmatig ingevuld” zodat het ruimtelijk uitvoeringsplan niet afwijkt van het GRS Zwevegem, dat met toepassing van artikel 18, eerste lid DRO slechts een beleidsdocument is dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur.

Vervolgens repliceert zij dat uit de grafisch aangeduide nederzettingsstructuur in het GRS Zwevegem blijkt dat “Den Helder geen kern is aangezien deze als een aparte beleidscategorie werd opgenomen in het GRS”. Het is een verkaveld bos dat niet tot de kern behoort.

Zij stelt voorts:

“Het feit dat de grenzen van het GRUP zo zijn gekozen dat er een ruimtelijk samenhangend geheel ontstaat, belet niet dat dit ruimtelijk gebied niet los kan gezien worden van zijn omgeving, waarmee het ruimtelijk ook een groter samenhangend geheel vormt. Hierbij dient men steeds het ruimer geografisch/ruimtelijk geheel voor ogen te houden. De noodzaak/wenselijkheid/optie om de begrenzing van een deel van de gemeente aan te duiden, belet niet dat dit deel niet los kan gezien worden van de naastliggende delen en van het ruimer geheel, waarmee door de nabijheid steeds een samenhang bestaat. Het wordt niet betwist -ook in het RUP zélf- dat het ganse gebied, met inbegrip van de zone langs de Comminnestraat - een ruimtelijk samenhangend geheel vormt. De gemeente erkent de ruimtelijke samenhang van het ganse gebied. Getuige hiervan is de opname van het ganse gebied als ‘verkaveld bos’ en de inrichtingsschets (...) in het GRS, waaruit de gewenste structuur voor het ganse gebied duidelijk blijkt. Dit betekent echter niet dat de bouwmogelijkheden in het gebied overal gelijk moeten zijn: binnen elk RUP kunnen meerdere bestemmingsgebieden worden vastgelegd, zoals lokaal woongebied en open gebied. Het betekent ook niet dat de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor het gebied niet in twee fasen kunnen vastgelegd worden, zoals een RUP (of vroeger een BPA) kan gemaakt worden voor bv. een deel van het centrum (bv. stationsomgeving). Bij de opmaak van een GRUP heeft men steeds het samenhangend ruimtelijk geheel voor ogen, waarvoor in het GRS de gewenste structuur in totaliteit is weergegeven. Er is een duidelijk onderscheid tussen de begrenzing van een RUP (juridisch-planologisch instrument), dat opgemaakt wordt om voorschriften vast te leggen/te wijzigen om de bouwmogelijkheden te reguleren wat beantwoordt aan een praktische realiteit. Het ruimtelijk samenhangend geheel ‘Den Helder’ omvat inderdaad het totale gebied (met inbegrip van de zone langs Comminnestraat’. Het juridisch-planologisch geheel (plangebied RUP) omvat slechts de delen waarover planmatig iets wordt gestipuleerd. Het is hierbij overduidelijk dat dit juridisch-planologisch geheel uit meerdere deelzones kan bestaan, die samen toch een ruimtelijk geheel vormen. Uit de voorschriften van GRS volgt niet dat het RUP Den Helder in één keer moet worden uitgewerkt. Het RUP geeft uitvoering aan het GRS, waarbij evenwel in fases gewerkt

wordt. Het bestreden RUP is de 1^{ste} fase (over hetgeen woonpark is volgens het gewestplan) van een samenhangend ruimtelijk geheel, waarvoor in het GRS de gewenste structuur in totaliteit is weergegeven. Aangezien in het RUP geen uitspraken gedaan worden over de percelen langs de Comminestraat, ontstaat geen nadelig effect voor verzoekers en kan in tweede instantie een 2^{de} RUP gemaakt worden voor het vastleggen van de inrichting van dit gebied volgens de voorschriften van het GRS, op het ogenblik dat dit nodig mocht blijken. De overheid kan oordelen dat het pas noodzakelijk is bijkomende bestemmings-, inrichtings- en beheersvoorschriften vast te leggen voor deze percelen, na eventuele uitspraak van de Raad van State in het andere dossier.
Het middel is ongegrond”.

18. De tweede verwerende partij repliceert als volgt:

“12.

Onder dit formuleert verzoeker bedenkingen bij de wijziging van het eerste voorontwerp RUP den Helder. Hij betwist daarbij de standpunten van de deputatie en de gewestelijk planologisch ambtenaar en formuleert daarbij 3 bedenkingen:

a. Verzoeker stelt dat het niet aan de opstellers van het RUP is om de wettigheid van het GRS in vraag te stellen.

De wettigheid van het GRS Zwevegem werd nooit betwist door de deputatie in de advisering van het voorontwerp RUP Den Helder. De verwijzingen door verzoekers naar het goedkeuringsbesluit van GRS Zwevegem doet hier dan ook weinig terzake.

Het standpunt m.b.t. het eerste voorontwerp RUP Den Helder werd steeds geargumenteed vanuit de strijdigheden met het GRS Zwevegem en de hogere ruimtelijke structuurplannen (RSV & PRS-WV).

De deputatie dient er als beoordelende overheid van gemeentelijke RUP's op toe te zien dat deze overeenkomt met het GRS. In tegenstelling tot wat verzoeker vermeldt, was het eerste voorontwerp RUP den Helder wel degelijk in strijd met het GRS Zwevegem. Zowel de deputatie als de gewestelijk planologisch ambtenaar waren in hun advies deze mening toegedaan. Er wordt hierbij verwezen naar de opgenomen argumentatie in het verslag van de eerste plenaire vergadering (inclusief de daarin opgenomen adviezen) en de reactie van de deputatie.

Door verzoekers wordt steeds verwezen naar de inrichtingsschets Den Helder (...) en de bijhorende tekstgedeelten waarop zagezegd niet zou teruggekomen kunnen worden.

De deputatie betwist dat ze terugkwam op het goedgekeurde GRS Zwevegem en wijst er op dat de vermelde inrichtingsschets steeds in samenhang dient te worden gelezen met de bijhorende ontwikkelingsperspectieven in het GRS.

Niettegenstaande op de inrichtingsschets een zone voor bebouwing met 5 woningen wordt ingetekend langs de Comminestraat - die ogenschijnlijk volgens verzoekers inhoudt dat deze woningen kunnen gerealiseerd worden - wordt een herbestemming van deze percelen agrarisch gebied onmogelijk gemaakt als gevolg van volgende zin in het richtinggevend gedeelte van het GRS:

‘(...) Inzake woningen wordt in het algemeen gesteld dat er geen bijkomende woningen mogelijk zijn. Er wordt echter een uitzondering gemaakt voor de verkavelingen ter hoogte van het Beerbos en Den Helder. Het Beerbos en Den Helder zijn geselecteerd als verkavelde bossen.’ (...)

(!) De optie in de inrichtingsschets van het GRS Zwevegem om 5 woningen langs de Comminestraat te realiseren was/is niet uitvoerbaar

omdat de betreffende gronden niet gelegen zijn in een goedgekeurde verkaveling! Bovendien liggen de betreffende gronden ook niet binnen de gewestplanbestemming 'Woonpark', waardoor de deputatie noch vanuit het GRS, noch vanuit het PRS-WV (volgens het PRS-WV enkel op de juridisch bestaande effectieve bouwgronden nieuwe woongelegenheden worden toegestaan (...)) argumenten had om als toezichthoudende overheid toe te laten om deze gronden in een bestemmingsplan om te zetten naar woongebied.

b. Onder dit punt stelt verzoeker dat het omvormen van de gronden van verzoeker tot lokaal woongebied niet in strijd is met het PRS-WV en het RSV.

De redenering die verzoeker aanhaalt wordt door de deputatie betwist. Ingevolge artikel 48§2 worden de gemeentelijke RUP's opgemaakt ter uitvoering van het GRS. Gezien het GRS in overeenstemming moet zijn met de hogere structuurplannen (RSV en PRS-WV), is er dus ook een logische doorwerking van die hogere structuurplannen naar het gemeentelijk uitvoeringsplan. De gemeentelijke RUP's moeten in het algemeen minstens conform zijn met de principes die ontwikkeld werden in het GRS, het PRS-WV en het RSV.

Volgens het PRS-WV het aansnijden van een bijkomende juridisch aanbod aan ruimte voor woongelegenheden pas kan indien de behoefte daartoe werd aangetoond (1) én de kernselecties worden gerespecteerd (2):

'De behoefte aan nieuwe woongelegenheden moet aangetoond worden in gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. (...) De behoeftebepaling wordt afgewogen ten aanzien van aanwezige juridische voorraad, het toebedeeld aantal woongelegenheden en ingevuld volgens de selectie van de gewenste nederzettingsstructuur' (...).

In het eerste voorontwerp RUP Den Helder werd niet voldaan aan deze visie uit het PRS-WV:

(1) Uit het GRS blijkt dat er geen behoefte is voor het aansnijden van ruimte voor bijkomende woongelegenheden voor het buitengebied gedeelte van Zwevegem:

Informatief gedeelte, Onderzoek naar de ruimtebehoeften van wonen en bedrijvigheid, Wonen, Confrontatie aanbod - behoefte (...)

'Buitengebied Zwevegem

(...) Voor de planperiode 1999-2007 bedraagt de behoefte voor het buitengebied 432 woongelegenheden.

Het totale aanbod in het buitengebied bedraagt 922 woongelegenheden waarvan 3/4 in onbebouwde loten in verkavelingen of onbebouwde percelen langs uitgeruste wegen.

De confrontatie tussen behoefte en taakstelling enerzijds en aanbod anderzijds wijst uit dat het aanbod (100%) groter is dan de behoefte.

Ook rekening houdende met de realisatiegraden is het huidige aanbod voldoende om aan de behoefte tegemoet te komen binnen de planperiode. (...)

Richtinggevend gedeelte, Gewenste ruimtelijke structuur van het wonen, specifiek beleid, ruimtelijk beleid, woningprogrammering (...):

'Buitengebied

Uit de confrontatie van het aanbod en de behoefte van woningen voor het buitengebied, is gebleken dat er in het buitengebied voldoende woonmogelijkheden zijn.'

(!) Gezien er in het GRS geen behoefte wordt aangetoond voor het bijkomend aansnijden van ruimte voor nieuwe woningen in het buitengebied van Zwevegem, was het creëren van nieuwe woonpercelen in het eerste voorontwerp RUP Den Helder zowel in strijd met het GRS Zwevegem als de principes van het PRS-WV.

(2) Het voorzien van bijkomende woongelegenheden t.h.v. het woonpark Den Helder zou betekenen dat de bindende kernselectie uit het PRS-WV niet wordt gerespecteerd.

Er dient op gewezen te worden dat het aansnijden van bijkomende woningen in het buitengebiedgedeelte van Zwevegem beleidsmatig enkel kan indien de kernselectie gerespecteerd wordt. Voor Zwevegem werden enkel Moen, St.Denijs, Otegem en Heestert bindend geselecteerd in het PRS-WV als kern, met name als 'herlocalisatiehoofddorp' (...).

Ingevolge artikel 19 § 3 van het DRO zijn 'de bindende onderdelen uit het provinciaal ruimtelijk structuurplan bindend voor de provincie én de gemeenten die eronder ressorteren'. Dit impliceert zowel de provincie als de gemeente in hun ruimtelijk beleid niet kunnen afwijken van de bindend gemaakte kernselecties uit het PRS-WV.

Het woonpark Den Helder dat niet werd geselecteerd als kern wordt volgens het PRS-WV beschouwd als 'overige woonconcentratie', waarvoor het PRS-WV inzake de mogelijkheid tot bijkomende woongelegenheden stelt dat 'enkel de juridisch bestaande effectieve bouwgronden benut kunnen worden.' (...) Het toelaten dat de deze agrarische gronden voor woningbouw aangesneden worden, zou impliceren dat het provinciaal (en gemeentelijk) ruimtelijk beleid genegeerd en zelfs ondermijnd zou worden. De deputatie dient er als beoordelende overheid ook over te waken dat haar eigen ruimtelijke beleid uit het PRS-WV gevolgd wordt.

(!) In overige woonconcentraties zoals het Woonpark Den Helder, kunnen dus geen nieuwe woningen gecreëerd worden buiten het de juridisch bestaande effectieve bouwgronden. De gronden langs de Comminestraat zijn gelegen in agrarisch gebied en zijn dus niet te beschouwen als 'juridisch bestaande effectieve bouwgronden'.

Uit deze voorgaande argumentatie blijkt ontegensprekelijk dat het eerste voorontwerp RUP Den Helder strijdig was met het ruimtelijk beleid dat van toepassing is in het PRS-WV en het GRS Zwevegem.

In bijkomende orde dient opgemerkt dat ingevolge de geldende planhiërarchie het provinciaal ruimtelijk structuurplan in een hogere hiërarchische relatie staat dan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Artikel 31 DRO stelt immers: 'Voor elke gemeente wordt een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan vastgesteld. Het gemeentelijk ruimtelijke structuurplan richt zich naar het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en het provinciaal ruimtelijk structuurplan van de provincie waarbinnen de gemeente ligt. Het kan van het richtinggevend deel van het provinciaal ruimtelijk structuurplan slechts afwijken op grond van de motieven, bepaald in artikel 19§3. Van de als bindend aangeduide delen kan niet worden afgeweken.'

Er wordt vastgesteld dat in het GRS Zwevegem geen enkel argument wordt aangehaald op basis van artikel 19§3 waarin gemotiveerd wordt om af te wijken van het PRS-WV. Dit is op zich een voldoende feitelijk gegeven om te concluderen dat het GRS Zwevegem verenigbaar is met het PRS-WV.

De deputatie dient er als beoordelende overheid bovendien over te waken dat gemeentelijke RUP's zowel in overeenstemming zijn met het eigen GRS als de principes uit de hogere structuurplannen (RSV en PRS-WV).

In het geval dat zou geoordeeld worden dat een optie zou in overeenstemming zijn met het GRS maar niet met het PRS-WV -wat principieel niet mogelijk is cf. artikel 31 DRO- dan nog kan de deputatie geen beslissingen nemen (zoals de goedkeuring van een gemeentelijk RUP) die niet voldoen aan de principes van haar eigen ruimtelijk beleid, het PRS-WV.

Tenslotte dient er op gewezen te worden dat het eerste voorontwerp RUP Den Helder in strijd was met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dit werd aangetoond in het advies van de gewestelijk planologisch ambtenaar dd. 26/04/2006.

c. Onder dit punt stelt verzoeker dat een foutief richtinggevend gedeelte geen wettelijke reden vormt om het structuurplan niet of meer gedeeltelijk uit te voeren.

De deputatie betwist de stelling dat het richtinggevend gedeelte foutief zou zijn. Indien dit wel het geval was (vb. het GRS bevat strijdige bepalingen met het RSV en het PRS-WV), dan zou de deputatie deze delen uit het GRS Zwevegem uitgesloten hebben. Dit was niet het geval. Verwijzend naar het wederantwoord onder punt 10 merkt de deputatie dat de gemeente niet kan worden verplicht tot het opnemen van bepaalde gebieden binnen het plangebied van het RUP. De perimeter van het RUP wordt vastgelegd bij een democratisch genomen beslissing van de gemeenteraad en werd in dit dossier op afdoende wijze gemotiveerd. Net als de Gecoro wijst de deputatie er op dat na afloop van de lopende procedure bij de Raad van State m.b.t. deze materie (...) de gemeente een uitbreiding van het RUP voorziet indien daartoe nieuwe rechten zouden kunnen ontstaan.

13.

Onder dit punt stelt verzoeker dat het gemeentelijk RUP onder gespannen voet staat met essentiële bepalingen van het RSV.

Er dient op gewezen dat de beoordeling van de overeenstemming met het RSV door de Vlaamse overheid is gebeurd. In het schriftelijk advies m.b.t. het tweede voorontwerp RUP Den Helder werd door de gewestelijk planologisch ambtenaar gesteld dat 'Het voorstel nu verenigbaar is met het RSV'.

Ook de minister heeft dit geconcludeerd in zijn advies naar aanleiding van het openbaar onderzoek m.b.t. ontwerp RUP Den Helder".

19. In de memorie van wederantwoord antwoorden de verzoekende partijen het volgende:

"Kaart nr. 91 van het GRS is niet met 'flou artistique' omgeven maar duidt zeer precies aan waar er nog kan gebouwd worden op Den Helder en waar niet. Op het plan staat zelf met cijfer het maximaal te realiseren woningen aangeduid. Verzoeker weet ook wel dat een GRS op zich nog geen planologische bestemmingswijziging is en op basis van een GRS geen bouwvergunning worden afgeleverd als ware het GRS zelf reeds een RUP maar dit neemt niet weg dat als GRS deze schets bindend is voor de overheid bij het uitwerken van haar RUP.

Ook al zijn de kadastrale percelen niet op deze schets ingekleurd, uit het plan van het GRS is onmiskenbaar af te leiden dat perceel 522 en 523 volgens het GRS niet meer voor bebouwing in aanmerking kwamen. En niettemin worden de percelen 522 en 523a in het RUP ingekleurd als lokaal woongebied.

Misschien is figuur 91 bij de opmaak van het GRS té concreet opgesteld, maar dit doet geen afbreuk aan het feit dat figuur 91 op vandaag een juridische realiteit is.

Het feit dat kaart 91 deel uitmaakt van het richtinggevende gedeelte van het GRS heeft voor gevolg dat het bestuur er slechts onder de voorwaarden bepaald in artikel 19 §3 van het DRO kan van afwijken, wat niet is gebeurd.

Dat het RUP beter de principes van de inrichtingsschets van 1996 zou naleven dan het GRS, is (1) een loutere bewering en (2) kan hoe dan ook geen vergoelijking vormen voor de afwijking van het GRS. Het RUP moet niet het beleidsplan van 1996 uitvoeren maar het GRS. Het inrichtingsplan van 1996 is niet als kaart opgenomen in deel 2 van het GRS 'Figurenbundel' en is geen figuur van het GRS waar de specifieke normatieve kracht aan kleefte van een GRS (art. 19 DRO).

Overigens is het niet juist dat het RUP in overeenstemming is met de inrichtingsschets van 1996. Perceel 522 en 523a zijn in de inrichtingsschets duidelijk groen ingekleurd, zijnde open gebied. In het RUP worden er niettemin bebouwingsmogelijkheid op gecreëerd.

5. Wat de bebouwing aan de COMMINESTRAAT betreft, kunnen gemeente en provincie niet ontkennen dat in het GRS zeer duidelijk voorzien is dat er 5 woningen konden komen.

In het verslag van de plenaire vergadering van 27 april 2005 staat overigens met zoveel woorden te lezen: (...) De gemeente -verwijzend naar het advies van de GECORO en van AMINAL LAND- stellen dat het GRS toch wel duidelijk (zie inrichtingsplan, opgenomen in het richtinggevend deel) stelt dat 5 bijkomende woongelegenheden kunnen opgericht worden binnen dit deel van het plangebied(...).

Uit de memorie van antwoord van de gemeente kan worden opgemaakt dat de gemeente de grond van verzoekende partij links heeft laten liggen omdat dit geen juridisch woonpark was volgens het gewestplan.

Nochtans vormt dit laatste volgens verzoeker geen beletsel om tot woongebied te worden omgevormd. De gemeente gaat maar oppervlakkig in op de opmerking van verzoekende partij dat de gemeente over de mogelijkheid beschikt om de gronden om te vormen tot lokaal woongebied en wel omdat het de gemeente is die overeenkomstig p. 405 van het RSV bepaalt hoe en waar de bundeling van wonen en werken in haar kern wordt voorzien, wat Zwevegem in haar GRS heeft gedaan. In het GRS is expliciet voorzien dat er op Den Helder 5 woningen kunnen komen langs de Comminestraat en dit GRS is nooit gecensureerd door de hogere overheid.

De repliek hierop vanwege de gemeente is verwarrend en intern tegenstrijdig. De gemeente lijkt van oordeel dat zij juridisch geen woongebied kan bij creëren omdat Den Helder maar een 'overige woonconcentratie' is en geen 'kern'. Nochtans schrijft zij in haar memorie van antwoord tegelijkertijd uitdrukkelijk: 'Het PRS (...) vermeldt dat de gemeente in haar GRS specifieke ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven kan uitwerken voor 'overige woonconcentraties' en 'verspreide bebouwing'. Deze 'kernen' worden nergens geografisch afgebakend. Het gaat om beleidsmatige begrippen die uiteraard wel een geografische component in zich houden ...'

Aldus is het hoogst verwarrend wat nu eigenlijk 'kern' is.

Geografisch is Den Helder uiteraard geen dorpskern maar beleidsmatig is het wel een 'kern' vermits er in het GRS mogelijkheid is geschapen voor bijkomende woningen en dit toen door de hogere overheid is aanvaard. Men zou kunnen spreken van een 'gedelocaliseerde kern' doordat buiten de eigenlijke dorpskern bouwmogelijkheden werden geschapen.

6. Het is te gemakkelijk om, zoals de provincie, laconiek te repliceren dat figuur 91 van het GRS 'nooit uitvoerbaar was', omdat figuur 91 moet samen gelezen worden met het tekstgedeelte van het GRS en uit dit tekstgedeelte blijkt dat enkel percelen binnen een formele verkaveling nog kunnen worden bebouwd (...). De provincie doelt daarbij op volgende zin in het GRS, p. 212:

(...) Inzake woningen wordt in het algemeen gesteld dat er geen bijkomende woningen mogelijk zijn. Er wordt echter een uitzondering gemaakt voor de verkavelingen ter hoogte van het Beerbos en Den Helder. Het Beerbos en Den Helder zijn geselecteerd als verkavelde bossen.

Deze zin geeft echter niet aan dat louter nog bijkomende woningen kunnen gebouwd worden binnen de goedgekeurde verkavelingen.

Dit blijkt vooreerst uit het goedgekeurde RUP zelf waar ook de percelen 522, 523a en 237f, die geen deel uitmaken van een goedgekeurde verkaveling, tóch worden opgenomen binnen het lokaal woongebied.

Verzoekende partij vraagt zich af waarom de provincie nu pas, bij de opmaak van het RUP met deze strenge interpretatie komt aandragen en indertijd bij de opmaak van het GRS nooit die opmerking heeft gemaakt. Waarom fiateert de provincie een GRS dat letterlijk buiten de lijntjes kleurt?

De gemeente heeft indertijd het onredelijke van de interpretatie van de provincie aan de kaak gesteld en er op gewezen dat de bewoordingen 'uitzondering voor de verkaveling ter hoogte van het Beerbos en Den Helder' niet betekent dat enkel in de verkaveling nog bouwmogelijkheid mocht worden gecreëerd. De gemeente is echter over stag moeten gaan omdat de provincie anders het planproces niet zou goedkeuren. In dat opzicht is het wat huichelachtig om in het verweer van de provincie te moeten lezen dat de perimeter van het RUP werd vastgelegd bij een democratisch genomen beslissing van de gemeenteraad'. Bij een toetsing door de Raad zal de Raad de machtsuitoefening van de provincie op de gemeente onderkennen en op zijn rechtmatigheid controleren.

7. Het is geen uitgemaakte zaak dat het aansnijden van de ruimte aan de COMMINNESTRAAT bijkomende woongelegenheid zou creëren in vergelijking met de mogelijkheden onder het gewestplan. Met het RUP werden bepaalde percelen die vroeger tot het juridische woonpark behoorden geschrapt voor toekomstige bebouwing (o.a. alle percelen die nu artikel 2 vormen (...)) evenals een aantal restpercelen in het woonpark waar niet meer op bebouwd zal worden (kavels in tweede lijn die vroeger wel via een private erfdienstbaarheid mochten worden ontsloten en na het RUP niet meer).

8. Er is inderdaad een bindende kernselectie gebeurd in het PRS-WV, maar een kern wordt nooit geografisch afgebakend. Wanneer er bouwmogelijkheden voorzien zijn én goedgekeurd door de provincie, kan men niet anders dan besluiten dat Den Helder een 'geografisch' gedelocaliseerde kern is.

De grafische voorstelling van kaart nr. 91 vraagt geen verdere interpretatie.

9. Door de percelen van verzoekende partij uit het RUP te sluiten begaan de gemeente en de provincie een inbreuk op de bindende bepalingen van het GRS en de essentiële bepalingen van het RSV.

Op p. 233 van het GRS wordt bindend opgelegd dat een uitvoeringsplan dient opgemaakt voor 'Den Helder'.

De grenzen van 'den Helder' blijken onbetwistbaar uit de inrichtingsschets van 1996 en de kaart nr. 91 van het GRS.

De gemeente stelt expliciet in haar memorie dat de gronden langs de Cominnestraat een ruimtelijke samenhangend geheel vormen met de overige gronden binnen den Helder.

Er bestaat geen discussie over dat de percelen 226A en 234A deel uit maken van 'den Helder'.

De gemeente kan dan niet gevolgd worden waar zij stelt dat de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor het gebied den Helder in twee fasen kunnen vastgelegd worden. Deze tweedeling is volledig kunstmatig en nergens in het GRS voorzien. De situatie is niet te vergelijken met een RUP of een BPA voor een deel van het centrum, bijvoorbeeld stationsomgeving, zoals de gemeente

oppert. Den Helder vormt een duidelijke, van oudsher volledig afgebakende enclave en geen onderdeel van een ruimtelijk groter geheel zoals een ‘centrum.’

De gemeente erkent dat Den Helder een samenhangend geheel is maar werpt op dat dit niet betekent dat de bouwmogelijkheden in het gebied overal dezelfde moeten zijn. Dit is echter niet het punt. De gemeente kan inderdaad de bouwmogelijkheden op Den Helder diversifiëren maar dit veronderstelt dat dit gebeurt in één en het zelfde RUP en niet door een deel van het ruimtelijk samenhangend geheel uit het RUP te sluiten.

Het feit dat de gewestplanwijziging van 1998 nog onder de rechter is bij de Raad, belet niet dat er een bestemmingswijziging werd doorgevoerd voor gans Den Helder”.

20. In de laatste memorie stellen de verzoekende partijen dat de vermelding in het ruimtelijk uitvoeringsplan “op vandaag woonpark in het gewestplan” niet doelt op “de formeel-juridische gewestplanbestemming woonpark maar wel op de ruimtelijk-urbanistische entiteit van het ‘woonpark Den Helder’ zoals het al jaren ter plaatse als gehucht bekend staat en zoals het woonpark ook verschijnt in het inrichtingsplan van 1996 en het GRS van 2004”.

Bij de opmaak van het structuurplan in 2004 was de bestemmingswijziging van de percelen een feit. Het gegeven dat de percelen toch opgenomen zijn in het GRS Zwevegem is volgens hen te interpreteren “als de uitdrukkelijke wens om hier in elk geval opnieuw woonpark bij te creëren”.

Beoordeling

21. Het middel bevat, wat de strijdigheid met het DRO betreft, alleen voldoende duidelijk en dus ontvankelijk geformuleerde argumenten om aan te tonen dat het bestreden plan strijdt met artikel 48, § 2 dat voorschrijft dat de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt worden ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

22. Volgens de bindende bepalingen van het GRS Zwevegem dient voor het gebied Den Helder door de gemeente een ruimtelijk uitvoeringsplan te worden opgemaakt voor een groene inrichting van het gebied.

Het bestreden plan geeft hier wel degelijk uitvoering aan.

Het feit dat de gronden van de verzoekende partijen niet in dit plan zijn opgenomen doet aan die vaststelling geen afbreuk.

23. Uit het feit dat in het GRS Zwevegem voor de inrichting van “Den Helder” wordt verwezen naar een inrichtingsschets, wordt gesteld dat “in Den Helder (...) er enkel mogelijkheden (zijn) zoals voorzien in onderstaande

inrichtingsschets” en die schets voor de percelen aan de Comminnestraat voorziet in een bebouwingsmogelijkheid van vijf woongelegenheden, kan niet worden afgeleid dat het GRS Zwevegem de verplichting inhoudt de percelen van de verzoekende partijen op te nemen in het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan.

Deze vaststelling dringt zich des te meer op nu het GRS Zwevegem stelt dat de inrichting ter hoogte van Den Helder, “op vandaag woonpark in het gewestplan”, gebeurt volgens een specifiek inrichtingsplan en de percelen van de verzoekende partijen niet meer de bestemming “woonpark” overeenkomstig het gewijzigde gewestplan hebben en hun annulatieberoep tegen die gewestplanwijziging door de Raad van State werd verworpen.

Het middel toont dan ook niet aan dat het bestreden plan, doordat het de percelen van de verzoekende partijen niet opneemt in het ruimtelijk uitvoeringsplan, geen uitvoering geeft aan het GRS Zwevegem.

24. Het middel toont niet aan dat het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden doordat de verwerende partijen de percelen aan de Comminnestraat niet in het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan hebben opgenomen, op grond van het motief dat die percelen niet de gewestplanbestemming woonpark hebben. De verzoekende partijen tonen met name niet aan dat zorgvuldig handelen impliceert dat in casu percelen met de gewestplanbestemmingen bosgebied en agrarisch gebied bij het opstellen van gemeentelijke plannen moeten worden beschouwd als “één ruimtelijk geheel” vormend met woonparkgebied.

25. De geheel eigen beoordeling van de huidige planologische toestand van hun percelen door de verzoekende partijen toont geenszins aan dat, en hoe, het GRS Zwevegem en het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan de huidige gewestplanbestemming van die percelen zouden kunnen en volgens het middelonderdeel zouden moeten miskennen teneinde niet “op gespannen voet” te staan met hetgeen vaag wordt omschreven als “essentiële bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen”.

Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens