

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 213.630 van 1 juni 2011  
in de zaak A. 193.672/X-14.318.**

In zake :       de b.v.b.a. SCARABE  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaten Ludo Ockier en Filip Rogge  
                  kantoor houdend te 8500 KORTRIJK  
                  Beneluxpark 3  
                  bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de gemeente ZWEVEGEM  
   bijgestaan en vertegenwoordigd door  
   advocaat Frank Vanden Berghe  
   kantoor houdend te 8500 KORTRIJK  
   President Kennedypark 4 A  
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN  
   bijgestaan en vertegenwoordigd door  
   advocaat Bart Staelens  
   kantoor houdend te 8000 BRUGGE  
   Gerard Davidstraat 46, bus 1  
   bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.               Het beroep, ingesteld op 14 augustus 2009, strekt tot de  
nietigverklaring van:

- “-de beslissing van de Gemeenteraad van de Gemeente Zwevegem van  
23 februari 2009 houdende definitieve vaststelling van het Gemeentelijk  
Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP) ‘Binnengebieden Winkelstraat’;
- het besluit van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad West-  
Vlaanderen van 16 april 2009 houdende goedkeuring van het Gemeentelijk  
Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP) ‘Binnengebieden Winkelstraat’”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

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

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

De verzoekende partij en de verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 april 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jeffrey Declercq, die loco advocaat Ludo Ockier verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Bart Vandevelde, die loco advocaat Frank Vanden Berghe verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Saartje Callens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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 partij is eigenaar van een perceel gelegen aan de Winkelstraat te Zwevegem, kadastraal bekend sectie D, nr. 122.

Het voormelde perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 4 november 1977 vastgestelde gewestplan Kortrijk deels gelegen in woongebied, deels in agrarisch gebied.

Het is tevens gelegen binnen het gebied van het bij besluit van de bevoegde Vlaamse minister van 24 augustus 2001 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) nr. 10 “Winkelstraat”. Volgens de bestemmingsvoorschriften van dit plan is het perceel deels gelegen in zone voor residentieel wonen in aaneengesloten bebouwing en deels in landbouwgebied met nabestemming natuurgebied.

4. Op 19 januari 2005 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwevegem de n.v. Ecobo een verkavelingsvergunning voor het gedeelte van het betrokken perceel dat langs de Winkelstraat is gelegen. In die beslissing wordt onder meer gesteld wat volgt:

“Overwegende dat het ontwerp gelegen is in woongebied volgens het gewestplan Kortrijk;

Overwegende dat de ruimtelijke ordening van het gebied geregeld wordt in het Bijzonder Plan van Aanleg ‘Winkelstraat’;

Overwegende dat het terrein volgens hogervermeld BPA grotendeels gelegen is in een zone voor aaneengesloten bebouwing met een maximale achteruitbouwstrook van 12m en deels in natuurgebied;

Overwegende dat het terrein, gelegen in de bouwzone, een totale diepte heeft van ongeveer 70m;

Overwegende dat rijbebouwing met dergelijke diepe tuinen niet aangewezen lijkt;

Overwegende dat het verkavelingsontwerp voorziet in 11 kavels voor aaneengesloten bebouwing, met een totale kaveldiepte van 28,80m en een gemiddelde oppervlakte van 1,74ca (voor de ingesloten kavels) en 2,90 ca (voor de hoekpercelen);

Overwegende dat tussen lot 8 en lot 9 voorzien wordt in een doorgang van 10m naar het achtergelegen terrein, dat uit de verkaveling gesloten wordt en blijvend als landbouwgronden zal gebruikt worden;

Overwegende dat door deze ruimtelijke configuratie het ten allen tijde mogelijk wordt het achterliggende gebied te ontsluiten en versterking van het woonweefsel mogelijk te maken;

Gelet op de voorschriften van het verkavelingsontwerp, die in overeenstemming zijn met hogervermeld BPA; (...)

5. Op 27 oktober 2008 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zwevegem het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Binnengebieden Winkelstraat” voorlopig vast.

Het ontwerpplan voorziet in twee ruimtelijk niet samenhangende deelgebieden, elk nog eens onderverdeeld in kleinere gebieden. Het perceel van de verzoekende partij is gelegen in deelgebied 2 “zuidelijk deel van de Winkelstraat”. Volgens de bij het plan horende stedenbouwkundige voorschriften wordt het perceel van de verzoekende partij voor de eerste 50 meter vanaf de Winkelstraat bestemd tot zone voor wonen met beperkte nevenfuncties met, gedeeltelijk, in overdruk de bestemming “tuinuitbreiding”. Daarachter wordt het betrokken perceel bestemd tot zone voor gemengd open ruimtegebied.

De stedenbouwkundige voorschriften voor de bestemming “tuinuitbreiding” bepalen wat volgt:

“Tuinuitbreiding (overdruk)

Tweedelijsbebouwing door de oprichting van bijkomende woongelegenheden binnen deze zone is niet toegelaten.

Deze zone kan ingelijfd worden bij de tuinstrook van de bestaande woningen langs de Winkelstraat. Het gebied kan ingericht worden als tuin en/of mogelijkheden bieden voor de aanleg van een garageweg ten behoeve van de bestaande woningen. Bijgebouwen en garages die binnen deze zone worden geplaatst, dienen te voldoen aan volgende kwaliteitseisen:

- uniform materiaalgebruik (gevelmetselwerk)
- uniforme bouwhoogte (max. 3,50m)
- uniforme bouwlijn.

Het gebied kan evenwel ook ingericht worden als gemengd open ruimtegebied in aansluiting bij het aanpalende perceel. Op dat ogenblik worden de voorschriften van zone 2 - gemengd openruimte gebied - van toepassing”.

6. Van 10 november 2008 tot 12 januari 2009 wordt een openbaar onderzoek gehouden over het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. De verzoekende partij dient geen bezwaarschrift in.

7. Op 23 februari 2009 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zwevegem het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Binnengebieden Winkelstraat”, bestaande uit een bestemmingsplan en bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften, definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

8. Op 16 april 2009 keurt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het definitief vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

#### *IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep*

9. De verzoekende partij stelt in het verzoekschrift dat haar perceel gelegen is binnen het plangebied van het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) en dat zij om die reden alleen reeds doet blijken van een belang bij de vernietiging van de bestreden besluiten, minstens in zoverre het bestreden plan iedere verdere bebouwing van haar perceel verbiedt, terwijl dit volgens het BPA nr. 10 “Winkelstraat” wel tot de mogelijkheden behoorde.

10. De eerste verwerende partij stelt dat de verzoekende partij enkel belang heeft bij de vernietiging van het bestreden plan voor wat betreft de gronden die ten zuidoosten van de Winkelstraat gelegen zijn. Deze gronden vormen een afsplitsbaar gedeelte van het volledige plan en een gedeeltelijke vernietiging brengt de algemene economie van het gemeentelijk RUP niet in het gedrang.

11. Aangezien, zoals hierna zal blijken, besloten wordt tot de verwerping van het beroep, bestaat er geen noodzaak toe te onderzoeken of, ingeval van vernietiging, tot een gedeeltelijke vernietiging zou dienen te worden besloten.

## *V. Onderzoek van de middelen*

### *A. Eerste middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

12. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 4, 19, 3° en 48, §§ 2 en 3 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van het gewestelijk ruimtelijk structuurplan, van het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen, van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Zwevegem, van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Kortrijk”, alsook van de motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het consistentiebeginsel. Daarnaast wordt nog machtsoverschrijding aangevoerd.

De verzoekende partij stelt dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, wat betreft de uitbouw van stedelijke gebieden, uitgaat van “een absolute prioriteit van een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur en een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied, volgens het principe van de gedeconcentreerde bundeling” en dat in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Zwevegem wordt voorzien “dat de kern van de gemeente Zwevegem wordt ontwikkeld tot volwaardige stedelijke kern en de invulling der aanwezige woonbehoeften wordt bewerkstelligd door inbreiding, verdichting en het creëren van bijkomende woonmogelijkheden”. Het bestreden plan gaat in tegen deze richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Zwevegem, terwijl er geen onvoorziene ontwikkelingen of dringende sociale, economische of budgettaire redenen voorhanden zijn die een afwijking van de richtinggevende bepalingen van deze structuurplannen rechtvaardigen. Haar perceel is tevens “op planmatige wijze uitdrukkelijk opgenomen geworden binnen de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Kortrijk (...) teneinde als dusdanig te worden ontwikkeld, en ook het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorziet (...) in de

afwerking van het gebied”. Het verbod op bebouwing in de tweede lijn door middel van de oprichting van bijkomende woongelegenheden doet afbreuk aan de doelstellingen van kernverdichting, gedeconcentreerde bundeling en compacte ontwikkeling. De positieve adviezen over het uitsluiten van bouwmogelijkheden op haar perceel doen niets af aan die vaststelling. Bebouwing in de tweede lijn is, in het licht van de in de aangevoerde structuurplannen uitgedrukte principes, niet strijdig met de ruimtelijke draagkracht van het gebied. Slechts enkele jaren nadat de gemeente Zwevegem in 2001 een BPA heeft vastgesteld met als doelstelling de uitbouw van de wijk “Ter Winkel” als sociale verkaveling en nadat in de verkavelingsvergunning van 19 januari 2005 is voorzien in een ruimtelijke configuratie die “het ten allen tijde mogelijk (maakte om) het achterliggende gebied te ontsluiten en versterking van het woonweefsel mogelijk te maken”, wordt “met betrekking tot hetzelfde gebied binnen een ongewijzigd gebleven context van ruimtelijke plannen een radicale ommezwaai doorgevoerd”. Aangezien de eerste verwerende partij tot aan het verlenen van de voormelde verkavelingsvergunning is uitgegaan van de premisse dat ook de achterliggende gronden voor woningbouw in aanmerking kwamen, heeft de verzoekende partij geen onterechte verwachtingen gekoesterd, maar heeft zij zich enkel laten leiden door de mogelijkheden die door de eerste verwerende partij werden geuit. Verder zijn de motieven van de adviserende en beslissende instanties om, enerzijds, de nog niet bestaande bebouwing langs de noordwestelijke zijde van de Winkelstraat te versterken en, anderzijds, de bestaande mogelijkheid tot bebouwing langs de zuidoostelijke zijde van de straat op te heffen niet pertinent, noch consistent, aangezien deze motieven, enerzijds, toelaten dat een perceel open ruimtegebied met woningbouw wordt ingevuld, terwijl, anderzijds, een reeds gedeeltelijk ingevuld perceel niet verder kan worden ontwikkeld overeenkomstig de principes van inbreiding en concentratie. Vanuit ruimtelijk oogpunt kan die optie niet afdoende worden gemotiveerd, aangezien de aantasting van de bestaande open ruimte door middel van het volbouwen van het noordwestelijke perceel veel drastischer en ingrijpender is dan het oprichten van bebouwing in de tweede lijn naast de reeds bestaande lintbebouwing op haar perceel. Het motief dat het niet wenselijk is om woningen te voorzien in de tweede lijn met uitzicht op de achterzijde van alle aanpalende woningen, betreft een aspect van

burgerrechtelijke aard en is bovendien niet pertinent, aangezien maatregelen kunnen worden getroffen om ongewenste inijk te voorkomen. De beslissing om ter plaatse niet te mogen bouwen is dan ook ingegeven door politieke betrokkenheid bij het bestuur van de eerste verwerende partij, minstens “toont deze situatie in ieder geval aan dat de ruimtelijke visie van de adviserende en beslissende overheden op het betreffende gebied middels het hanteren van twee maten en gewichten is tot stand gekomen”.

In de laatste memorie betoogt de verzoekende partij nog dat het bestreden plan tegenstrijdig is aan de verkavelingsvergunning van 2005, aangezien destijds in de vergunning werd gesteld dat “het terrein (...) een totale diepte heeft van ongeveer 70 m”, dat “rijbebouwing met dergelijke diepe tuinen niet aangewezen lijkt” en dat het mogelijk is “het achterliggende gebied te ontsluiten en (...) het woonweefsel” te versterken, terwijl thans in het bestreden plan wordt gesteld dat de “aanpalende woningen aan de straatzijde (...) ondiepe tuinen (hebben)” en dat het “niet wenselijk (is) om woningen te voorzien in een tweede rij”. In de verkavelingsvergunning is uitgegaan van het principe “tot het aanbrengen van compacte kernen in de open ruimte door verdichting en uitbreiding aansluitend op de kern”. Daaruit volgt noodzakelijk dat de doelstellingen die in het bestreden plan vervat liggen, met name het “tegengaan van het aaneengroeien van de kernen via open ruimteverbindingen” en “het scheppen van kwalitatieve woonomgevingen”, niet tegelijkertijd op het perceel van de verzoekende partij kunnen worden toegepast, temeer daar in het BPA van 2001 de doelstelling is opgenomen de wijk “Ter Winkel” als sociale verkaveling uit te bouwen. Van een overheidsorgaan mag een grote gestrengheid worden verwacht op het vlak van rechtlijnig en consequent handelen, “teneinde de in hoofde van de rechtsonderhorigen rechtmatig gecreëerde verwachtingen niet zomaar te ondermijnen”.

### *Beoordeling*

13. In het eerste middel bestrijdt de verzoekende partij de stedenbouwkundige voorschriften voor de bestemming “tuinuitbreiding (overdruk)” in de “zone voor wonen met beperkte nevenfuncties”, meer bepaald

het daarin vervatte verbod op “tweedelijsbebouwing door de oprichting van bijkomende woongelegenheden binnen deze zone”.

14. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij niet aanvoert dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Zwevegem, waarvan het bestreden gemeentelijk RUP een uitvoering is, strijdig zou zijn met de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen of het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen.

In het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan worden voor wat betreft de “gewenste ruimtelijke structuur van het wonen”, benevens “compacte kernen in de open ruimte door verdichting en uitbreiding aansluitend op de kern” ook nog het “tegengaan van het aaneengroeien van de kernen via open ruimteverbindingen” en “het scheppen van kwalitatieve woonomgevingen” als doelstelling vooropgesteld. In het structuurplan wordt daarover gesteld wat volgt:

#### “4.2.1. De gewenste ruimtelijke structuur van het wonen

##### Doelstellingen

(...)

- Compacte kernen in de open ruimte door verdichting en uitbreiding aansluitend op de kern

Zwevegem streeft naar deelgemeenten met compacte kernen. Met compacte kernen wordt er een groter draagvlak gecreëerd voor het openbaar vervoer en andere voorzieningen. Tegelijkertijd wordt de openheid niet verder versnipperd door verlinting of verspreide bebouwing.

Bij het versterken van de woonstructuur wordt in eerste instantie gezocht naar inbreidingsmogelijkheden binnen het bestaand weefsel (verdichting, invulling van nog onbebouwde binnengebieden, toelaten van hoogbouw, het stimuleren van grotere bebouwingsdichtheden, vervanging van gebouwen en terreinen die hun gebruikswaarde verloren hebben). Om te voldoen aan de eigen woonbehoeften zijn er naast inbreiding en verdichting ook bijkomende woonmogelijkheden nodig. Deze zones moeten aansluiten op de bestaande kernen.

- Tegengaan van het aaneengroeien van de kernen via open ruimteverbindingen

Door open ruimteverbindingen te voorzien tussen de kernen, wordt eveneens de morfologische vergroeiing van de kernen en verlinting tegengegaan. Op die manier blijft de open ruimte een aaneengesloten geheel en kan iedere kern zijn eigen identiteit behouden. Open ruimteverbindingen zijn gebieden waar gestreefd wordt om het gebied onbebouwd te houden. Er zijn verschillende mogelijkheden om deze open ruimten vorm te geven. In die gebieden kunnen niet-uitgeruste

woongebieden en woonuitbreidingsgebieden geschrapt worden en een herbestemming krijgen. Er kunnen eventueel bouwvrije zones vastgelegd worden. De open ruimte corridors kunnen ook gedeeltelijk een invulling krijgen als stedelijk groen.

- Het scheppen van kwalitatieve woonomgevingen

Er moet voldoende aandacht besteed worden aan de kwaliteit van de woningen en de leefomgeving. Dit vertaalt zich in volgende wenselijkheden:

- voldoende open ruimten in de kernen, waarbij een evenwicht tussen verdichting en een aangenaam woonklimaat wordt nagestreefd;
- voldoende groen in en/of in de nabijheid van de kernen;
- het tegengaan van visuele vervuiling (verkrotting, leegstand,...). ;
- de verkeersleefbaarheid en de verblijfskwaliteit in de kernen verbeteren door het openbare domein heraan te leggen.

(...)"

De verzoekende partij betoogt niet dat de door haar aangevoerde doelstelling in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan om te streven naar "compacte kernen in de open ruimte door verdichting en uitbreiding aansluitend op de kern" zou primeren op de overige doelstellingen die in het structuurplan bij de "gewenste ruimtelijke structuur van het wonen" worden vermeld.

Met de eerste verwerende partij moet worden vastgesteld dat in de memorie van toelichting bij het bestreden gemeentelijk RUP uitdrukkelijk wordt verwezen naar de doelstelling kwalitatieve woonomgevingen te scheppen, waar in de memorie wordt gesteld dat er "voldoende aandacht besteed (moet) worden aan de kwaliteit van de woningen en de leefomgeving" en dat dit zich vertaalt "in volgende wenselijkheden: voldoende open ruimten in de kernen, waarbij een evenwicht tussen verdichting en een aangenaam woonklimaat wordt nagestreefd; voldoende groen in en/of in de nabijheid van de kernen; het tegengaan van visuele vervuiling (verkrotting, leegstand,...)". Overigens blijkt in dit verband uit het bij dezelfde memorie gevoegde fotomateriaal dat het betrokken gebied gelegen is aan de rand van de woonkern, in open ruimte. Anders dan de verzoekende partij in de laatste memorie voorhoudt, staat het streven naar "compacte kernen in de open ruimte door verdichting en uitbreiding aansluitend op de kern" er niet aan in de weg dat tevens "voldoende aandacht besteed (wordt) aan de kwaliteit van de woningen en de leefomgeving" of dat het "aaneengroeien van de kernen via open ruimteverbindingen" tegengegaan wordt. Verder blijkt uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat de beleidsoptie

voor het perceel van de verzoekende partij, in het kader van de “woonprogrammering”, niet wordt omschreven als “verdichting” of “inbreiding”, maar wel als het “afwerken van de rand”. Die beleidsoptie in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt door de verzoekende partij niet bestreden. Derhalve is de kritiek van de verzoekende partij met betrekking tot de keuze om voor haar perceel geen verdichting of inbreiding toe te staan, niet dienend. In het licht van deze gegevens ligt dan ook geen schending voor van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Wat betreft de ligging van het perceel van de verzoekende partij volgens het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Kortrijk”, moet worden vastgesteld dat het betrokken perceel weliswaar binnen het gebied van dit plan is gelegen, maar niet in het gebied van een deelplan waar de bestemming van het perceel volgens het gewestplan en de bestaande bijzonder plannen van aanleg werd gewijzigd. In zoverre de verzoekende partij in dit verband refereert aan de toelichting bij artikel 7.1 “stedelijk woongebied” van de stedenbouwkundige voorschriften van dit plan, mist het middel dan ook feitelijke grondslag, aangezien voor haar perceel het bestemmingsvoorschrift van artikel 1 “grenslijn regionaalstedelijk gebied Kortrijk (in overdruk)” van toepassing is, waarin wordt bepaald dat “de op het ogenblik van de vaststelling van dit plan bestaande bestemmings- en inrichtingsvoorschriften onverminderd van toepassing” blijven en dat de “bestaande voorschriften (...) door voorschriften in nieuwe gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen of BPA’s (kunnen) worden vervangen”.

In deze omstandigheden ligt dan ook geen schending voor van de aangevoerde bepalingen van het DRO en evenmin van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen, het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Kortrijk”.

15. Bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan in een ruimtelijk uitvoeringsplan en inzonderheid bij het opnemen van een perceel in een dergelijk plan en het onderwerpen ervan aan een

voorschrift van bestemming, inrichting en/of beheer, beschikt de bevoegde overheid daartoe, in het licht van de in het toentertijd geldende artikel 4 DRO bepaalde doelstellingen, over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd om na te gaan of de bevoegde overheid bij de uitoefening van deze 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.

Met betrekking tot het verbod te bouwen in de tweede lijn op het perceel van de verzoekende partij wordt in de memorie van toelichting bij het bestreden plan overwogen wat volgt:

“4.2.3. Op volgende terreinen wordt een aanpassing doorgevoerd van het BPA om verdere bebouwing te voorkomen in functie van verhoging van de ruimtelijke omgevingskwaliteit:

(...)

8. Het lager gelegen perceel ten zuidoosten van de Winkelstraat.

(...)

- De aanpalende woningen aan de straatzijde hebben ondiepe tuinen en zijn dicht op mekaar gebouwd. Het is niet wenselijk om woningen te voorzien in een tweede rij, met uitzicht op achterkanten van alle aanpalende woningen. Er kan eventueel wel worden voorzien dat een garagestraat aangelegd wordt, tuinen uitgebreid worden en garages worden voorzien. Het overige deel van het perceel kan als groengebied in de vallei van de Keibeek worden ingericht.
- Het is ook mogelijk om dit perceel volledig in te richten als groengebied”.

In de toelichting bij het toepasselijke stedenbouwkundige voorschrift wordt in dit verband gesteld dat de “verdere opsplitsing van bebouwde kavels moet vermeden worden om de ruimtelijke draagkracht niet te overstijgen”.

De verzoekende partij toont niet aan dat, door een tweede bouwlijn op haar perceel te verbieden, de richtinggevende doelstellingen inzake de gewenste ruimtelijke structuur voor het wonen op onredelijke wijze werden geïmplementeerd. Een loutere verwijzing in het verzoekschrift naar de richtinggevende bepalingen van de betrokken structuurplannen en het betoog dat “in voorliggend geval niets anders (kan) worden vastgesteld dan dat het bestreden GRUP (...) regelrecht ingaat tegen de richtingen welke in de toepasselijke

ruimtelijke structuurplannen zijn bepaald en vastgelegd geworden”, dat “ingevolge het verbod op tweedelijsbebouwing (...) zonder meer (...) onbetwistbaar volledig afbreuk (wordt) gedaan aan de doelstelling van de kernverdichting, bundeling en compacte ontwikkeling”, dat tweedelijsbebouwing “op zich geenszins strijdig met de ruimtelijke draagkracht van het gebied (kan) worden genoemd” en dat de “gemeente Zwevegem met betrekking tot hetzelfde gebied binnen een ongewijzigd gebleven context van ruimtelijke plannen een radicale ommezwaai (heeft) doorgevoerd”, volstaat daartoe niet. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, impliceert de overweging in de verkavelingsvergunning van 19 januari 2005 dat het door de “ruimtelijke configuratie (...) ten allen tijde mogelijk wordt (gemaakt) het achterliggende gebied te ontsluiten en versterking van het woonweefsel mogelijk te maken” op zich niet dat het achterliggende gebied voor bebouwing in de tweede lijn in aanmerking komt. De aanleg van een garageweg en de bouw van garages, zoals in de memorie van toelichting bij het bestreden plan vermeld, kunnen evengoed in die overweging worden ingepast. De eerste verwerende partij is derhalve niet, zoals de verzoekende partij betoogt “uitgegaan van de premisse dat ook de achterliggende gronden voor woningbouw in aanmerking kwamen” en evenmin heeft zij mogelijkheden geuit wat betreft het bebouwen van het perceel in de tweede lijn, zodat de verzoekende partij ten onrechte bepaalde verwachtingen heeft gekoesterd.

Met betrekking tot de percelen aan de noordwestelijke zijde van de Winkelstraat, wordt in de toelichting bij het bestreden plan gesteld wat volgt:

“• Het BPA voorziet enkel in rijwoningen. Ruimtelijk gezien is het even zinvol om het woongebied af te werken met vrijstaande woningen, in overeenstemming met de eigendomsstructuur en de bebouwingstypologie aansluitend op dit perceel”.

Het betoog van de verzoekende partij dat “vanuit ruimtelijk oogpunt (...) dergelijke optie op dit betreffend deel van het plangebied (...) in het geheel niet naar behoren (kan) worden gemotiveerd, aangezien de aantasting van de bestaande open ruimte middels het volbouwen van het noordwestelijk perceel veel drastischer en ingrijpender dient te worden genoemd dan wanneer een tweedelijsbebouwing naast de reeds bestaande lintbebouwing op het zuidoost

perceel zou worden gerealiseerd” getuigt van een andere opvatting inzake het ruimtelijk beleid, maar is niet van aard de inconsistentie van deze motivering aan te tonen. Evenmin kan uit de voormelde overweging worden afgeleid dat de bestreden beslissingen “in functie van de politieke betrokkenheid bij het bestuur van de gemeente” zijn genomen, noch dat “de ruimtelijke visie (...) op het betreffende gebied middels het hanteren van twee maten en gewichten is tot stand gekomen”. Het motief dat het “niet wenselijk (is) om woningen te voorzien in een tweede rij, met uitkijk op achterkanten van alle aanpalende woningen” heeft, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, wel betrekking op de goede ruimtelijke ordening. Dat die overweging tevens een regel van burgerrechtelijke aard behelst, staat daar niet aan in de weg.

Het betoog van de verzoekende partij in de laatste memorie dat het bestreden plan tegenstrijdig zou zijn met de verkavelingsvergunning van 19 januari 2005 kon reeds in het verzoekschrift worden gevoerd en is derhalve laattijdig.

Het eerste middel is niet gegrond.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

16. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en van de algemene motiveringsverplichting, alsook machtsoverschrijding.

In het verzoekschrift betoogt de verzoekende partij in een eerste middelonderdeel dat zij, naar aanleiding van de aanvraag tot verkavelingsvergunning, met de gemeente Zwevegem heeft afgesproken een volledige invulling van het betrokken terrein na te streven, zodat aan de doelstelling om de wijk “Ter Winkel” als sociale verkaveling uit te bouwen tegemoet zou worden gekomen. In eerste instantie konden elf woningen met een doorgang naar het achtergelegen terrein worden vergund, waarna in een tweede fase een vergunning zou worden afgeleverd voor dertien bijkomende woningen.

De beide voorziene fases werden op de aanvraag die heeft geleid tot de verkavelingsvergunning van 19 januari 2005 aangeduid. Op deze manier zou op haar perceel een woonerf worden gecreëerd dat aan de gemeentelijke opties van zuinig ruimtegebruik en versterking van het woonweefsel beantwoordt. In de bedoelde verkavelingsvergunning werd overwogen dat “door deze ruimtelijke configuratie het ten allen tijde mogelijk wordt het achterliggende gebied te ontsluiten en versterking van het woonweefsel mogelijk te maken”. Door thans een bouwverbod in te stellen voor woningen in de tweede rij en het achtergelegen gebied te herbestemmen tot zone voor tuinuitbreiding en voor gemengd open ruimtegebruik, doet de eerste verwerende partij afbreuk aan de eerder toegezegde opties en mogelijkheden tot aanvullende bebouwing. De verzoekende partij voelt zich te dezen geviséerd, temeer daar er naar haar oordeel geen objectieve en zwaarwichtige elementen voorhanden zijn die het bouwverbod verantwoorden. De bestreden beslissingen zijn dan ook kennelijk onredelijk, mede gelet op de ligging en de specifieke kenmerken van het betrokken terrein, dat voorheen door de eerste verwerende partij steeds als een volledig ontwikkelbaar en bebouwbaar terrein werd beschouwd en doet de gerechtvaardigde verwachtingen van de verzoekende partij teniet.

In een tweede middelonderdeel stelt de verzoekende partij, in subsidiaire orde, dat de vaststellingen in het eerste middelonderdeel ook gelden voor het tweede middelonderdeel en dat in de verkavelingsvergunning is voorzien in een toegangsweg naar het achterliggende terrein. Het betreft een zone die op zich een volwaardige bouwkavel uitmaakt. De bestemming van dit stuk grond tot zone voor tuinuitbreiding en het opheffen van de bebouwingsmogelijkheid op dit deel van het perceel houden geen verband met de doelstellingen van het bestreden plan, noch met het ingestelde verbod op bebouwing in de tweede lijn. Bovendien strijdt die beslissing met de bestaande configuratie en de aanwezige invulling van het perceel met rijwoningen. Het bereikte resultaat van die beslissing is totaal onevenredig met het nadeel voor de verzoekende partij. De bestreden beslissingen zijn tevens kennelijk onredelijk, aangezien de doelstellingen van het bestreden plan ook kunnen worden gerealiseerd zonder de zone met de toegangsweg naar het achtergelegen gebied tot zone voor tuinuitbreiding te bestemmen.

In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de overwegingen in de verkavelingsvergunning dat “rijbebouwing met dergelijke diepe tuinen niet aangewezen lijkt” en dat “door deze ruimtelijke configuratie het ten allen tijde mogelijk wordt het achterliggende gebied te ontsluiten en versterking van het woonweefsel mogelijk te maken” er gekomen zijn in het licht van voorstellen die ze heeft gedaan vooraleer de verkavelingsaanvraag werd ingediend. Ze heeft een ontwerp van invulling van het perceel aan de gemeente Zwevegem voorgelegd, op basis waarvan die gemeente heeft besloten dat een aanvraag kon worden ingediend met betrekking tot de verkaveling van de loten gelegen langs de straatzijde, om dan in een latere fase een tweede project toe te laten. Uit die overwegingen blijkt eveneens de ondubbelzinnige toezegging dat de achterliggende percelen in een latere fase zouden kunnen worden verkaveld met het oog op woningbouw. De verzoekende partij voelt zich geïrriteerd omdat aan de overzijde van de straat een perceel open ruimte wel met woningbouw kan worden ingevuld en het behoud van de open ruimte en eventuele zichtbeperkingen daar niet van belang worden geacht.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel betoogt de verzoekende partij nog dat aan de overzijde van de straat niet in een toegangsweg naar het achterliggende gebied is voorzien, zodat de bebouwing daar, anders dan op haar perceel, niet onderbroken moet worden. Derhalve wordt met twee maten en twee gewichten gewerkt. Bovendien betreft de aanleg van een toegangsweg naar de achterliggende gronden een burgerrechtelijke aangelegenheid die niet de grondslag kan vormen voor een ruimtelijke inperking van de bestemming van de grond, aangezien de toegang tot de achterliggende gronden eveneens op een andere wijze kan worden voorzien.

In de laatste memorie betwist de verzoekende partij de stelling in het auditorsverslag als zou haar argumentatie in de memorie van wederantwoord dat de in de verkavelingsvergunning voorziene weg naar het achterliggende gebied twee bouwloten omvat die door het bestreden plan worden herbestemd tot zone voor tuinuitbreiding laattijdig zijn, aangezien zij reeds in het verzoekschrift de schending van de motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel met betrekking tot de herbestemming van de betrokken bouwloten heeft aangevoerd.

## *Beoordeling*

17. Het rechtszekerheidsbeginsel verleent geen aanspraak op ongewijzigde planbestemmingen en bestemmingsvoorschriften. Indien de overheid bij haar planologisch beleid geen wijzigingen zou mogen aanbrengen in de bestemmingen van particuliere eigendommen, teneinde de definitief gevestigde individuele rechtssituaties en rechtsverhoudingen volledig te vrijwaren, zou het haar onmogelijk zijn enig beleid ter zake te voeren.

Bestemmingsvoorschriften van plannen van aanleg scheppen geen verworven rechten voor de betrokken eigenaars voor de toekomst. De verzoekende partij kon er derhalve niet wettig op vertrouwen dat de op haar perceel toepasselijke planvoorschriften in de toekomst ongewijzigd behouden zouden blijven. Bij het vaststellen van bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen is de overheid er immers niet toe gehouden de op dat ogenblik bestaande toestand in het plan te bevestigen en te bekrachtigen. De plannen zijn namelijk toekomstgericht en kunnen stedenbouwkundige voorschriften vastleggen die afwijken van de bestaande toestand.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, doet het bestreden plan geen afbreuk aan “eerder toegezegde opties en mogelijkheden tot aanvullende bebouwing van het terrein in tweede lijn”. Uit de verkavelingsvergunning van 19 januari 2005, die overigens niet aan de verzoekende partij, maar wel aan de n.v. Ecobo werd verleend, blijkt immers dat “tussen lot 8 en lot 9 voorzien wordt in een doorgang van 10m naar het achtergelegen terrein, dat uit de verkaveling gesloten wordt en blijvend als landbouwgronden zal gebruikt worden”. Uit het bij de vergunning horende verkavelingsplan blijkt dat de doorgang zelf eveneens uit de verkaveling wordt gesloten. De verzoekende partij betoogt dan ook ten onrechte dat uit de verkavelingsvergunning blijkt “dat de achterliggende percelen in een latere fase zouden kunnen worden verkaveld met het oog op woningbouw”.

Nog daargelaten de vraag of uit de overweging in de voormelde verkavelingsvergunning dat “door deze ruimtelijke configuratie het ten allen tijde mogelijk wordt het achterliggende gebied te ontsluiten en versterking van het woonweefsel mogelijk te maken” moet worden afgeleid dat op grond van de

betrokken verkavelingsvergunning “in een tweede fase een bijkomende verkavelingsvergunning (of eventueel collectieve bouwvergunning) kon worden aangevraagd ter verdere invulling van het bouwperceel”, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij zich te dezen niet kan beroepen op het vertrouwensbeginsel. Die “tweede fase” kan immers slechts worden gerealiseerd in de mate dat de aanvraag voor een bijkomende verkavelingsvergunning (of eventueel collectieve bouwvergunning) in overeenstemming is met de geldende bestemmingsvoorschriften.

In het licht van deze omstandigheden zijn de bestreden beslissingen evenmin kennelijk onredelijk. Overigens is uit de bespreking van het eerste middel gebleken dat het verbod op bebouwing in de tweede lijn deugdelijk is gemotiveerd.

Het eerste onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

18. In de mate dat de verzoekende partij het tweede middelonderdeel steunt op de vaststellingen aangevoerd in het eerste middelonderdeel, is, gelet op het niet gegrond bevinden van het eerste middelonderdeel, ook het tweede middelonderdeel niet gegrond.

In het tweede middelonderdeel bestrijdt de verzoekende partij in wezen de toepassing van het stedenbouwkundig voorschrift “tuinuitbreiding (overdruk)” op de in de voormelde verkavelingsvergunning van 19 januari 2005 “voorzienne toegangs- en ontsluitingsweg naar het achterliggend terrein toe”. In de memorie van toelichting bij het bestreden plan wordt in dit verband gesteld wat volgt:

“• De aanpalende woningen aan de straatzijde hebben ondiepe tuinen en zijn dicht op mekaar gebouwd. Het is niet wenselijk om woningen te voorzien in een tweede rij, met uitkijk op achterkanten van alle aanpalende woningen. Er kan eventueel wel worden voorzien dat een garagestraat aangelegd wordt, tuinen uitgebreid worden en garages worden voorzien. Het overige deel van het perceel kan als groengebied in de vallei van de Keibeek worden ingericht”.

In het stedenbouwkundig voorschrift “tuinuitbreiding (overdruk)” wordt gesteld:

“(…)

Deze zone kan ingelijfd worden bij de tuinstrook van de bestaande woningen langs de Winkelstraat. Het gebied kan ingericht worden als tuin en/of mogelijkheden bieden voor de aanleg van een garageweg ten behoeve van de bestaande woningen. (...)”.

Hieruit blijkt dat het de bedoeling is van de plannende overheid om de betrokken weg aan te wenden, hetzij als uitbreiding van de bestaande tuinen, hetzij als toegangsweg tot de garages die gebeurlijk in de betrokken zone worden gebouwd ten behoeve van de bestaande rijwoningen. Bij de bespreking van het eerste middel is reeds gebleken dat in het betrokken plan benevens “compacte kernen in de open ruimte door verdichting en uitbreiding aansluitend op de kern”, ook nog het “tegengaan van het aaneengroeien van de kernen via open ruimteverbindingen” en “het scheppen van kwalitatieve woonomgevingen” als doelstellingen voorop worden gesteld. De verzoekende partij toont niet aan dat het betrokken voorschrift strijdt met die laatstgenoemde doelstellingen.

Eerst in de memorie van wederantwoord en derhalve laattijdig, voert de verzoekende partij aan dat betrokken weg “een loutere burgerrechtelijke aangelegenheid (betreft), welke geenszins de grondslag voor een ruimtelijke inperking van de bestemming van de grond kan uitmaken, aangezien de toegang tot de achterliggende gronden op andere wijze kan worden voorzien”.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

Het tweede middel is niet gegrond.

## **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 een juni 2011,  
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Roger Stevens,  | kamervoorzitter, |
| Johan Bovin,    | staatsraad,      |
| Pierre Lefranc, | staatsraad,      |
| bijgestaan door |                  |
| Tiny Temmerman, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Tiny Temmerman**

**Roger Stevens**