

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.387 van 28 september 2011
in de zaak A. 195.432/X-14.518.**

In zake : de gemeente STABROEK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves Loix
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 februari 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 3 december 2009 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende gedeeltelijke goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Schoem”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 maart 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Loix, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Op 17 juni 2004 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Stabroek goed. De bindende bepaling nr. 7 van dit structuurplan luidt als volgt:

“In functie van kernversterking en in functie van de taakstelling inzake sociale huisvestingsprojecten, in het bijzonder voor de deukern Hoevenen, stelt de gemeente een ruimtelijk uitvoeringsplan op om het gebied 23, achter het OCMW Kerkstraat te Hoevenen, te ontwikkelen voor sociale woningbouw. De ontwikkeling van het gebied, momenteel gelegen in agrarisch gebied, zal worden gerealiseerd in samenhang met de herbestemming van het woongebied tussen Smoutakker en Geelvinkstraat te Stabroek naar een open ruimte functie. Beide herbestemmingen worden vastgelegd in een of meerdere te koppelen BPA/RUP's”.

In het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt het volgende gesteld:

“Woonkern
(...) ”

Binnen deze ruimtelijke beleids categorie wordt een algemeen gebiedsgericht verdichtings- en inbreidingsbeleid gevoerd zonder daarbij afbreuk te doen aan de eigenheid en de ruimtelijke kwaliteit. (...) ”

Kwaliteitsvolle open ruimten die passen in de structuur van de kern worden bewaard gelet op het vrijwel ontbreken van deze ruimten in Hoevenen en Putte. Bijkomende woningen kunnen enkel in functie van de opvang van de natuurlijke groei. (...)

Elementen van de gewenste ruimtelijke structuur

(...)

Ontwikkelingsvisie

(...)

- Uitbouw van de achterliggende ruimte aan het OCMW met aandacht voor een sfeervol openbaar (semi openbaar) domein met groen karakter in combinatie met een parkeerruimte op niveau van de kern. Ontwikkelen van openbare parkzone in aansluiting met het OCMW gebouw”.

4. In uitvoering van de voormelde bindende bepaling nr. 7 wordt een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “nr. 3 ‘Schoem’: woningbouw met een sociaal karakter” (hierna: het gemeentelijk RUP) opgemaakt.

5. Op 21 mei 2008 wordt het voornoemde voorontwerp van gemeentelijk RUP besproken in plenaire vergadering.

6. Op 23 februari 2009 stelt de gemeenteraad van de gemeente Stabroek het ontwerp van gemeentelijk RUP voorlopig vast.

Het plangebied omvat drie deelplannen. In aansluiting op de kern van Hoevenen, in de achterliggende ruimte aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, voorziet het ontwerp een kernversterkend project in functie van woningbouw met een sociaal karakter en parkzone voor een deel van agrarisch gebied van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen (deelplan A). Deelplannen B en C voorzien in de compensatie voor de omzetting van voornoemd agrarisch gebied. Door deelplan B wordt een stuk woongebied van hetzelfde gewestplan herbestemd tot groen binnengebied. Door deelplan C wordt een stuk woongebied van hetzelfde gewestplan voorlopig bestemd tot zone voor (hobby) land- en tuinbouw. Er wordt bepaald dat laatstgenoemde zone pas opnieuw kan worden ingevuld ten behoeve van woningbouw nadat een nieuwe taakstelling voor woningbouw op gemeentelijk niveau is vastgelegd in een goedgekeurde herziening van het

gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en nadat een partiële herziening van het gemeentelijk RUP is goedgekeurd.

7. Op 18 mei 2009 verleent de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar een gunstig advies over het ontwerp van gemeentelijk RUP.

8. Op 20 mei 2009 verleent de verwerende partij een gunstig advies over het ontwerp van gemeentelijk RUP.

9. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 27 maart 2009 tot en met 25 mei 2009, worden elf bezwaarschriften ingediend.

10. Op 7 juli 2009 verleent de GECORO een voorwaardelijk gunstig advies over het ontwerp van gemeentelijk RUP.

11. Op 31 augustus 2009 stelt de gemeenteraad van de gemeente Stabroek het gemeentelijk RUP nr. 3 “Schoem” definitief vast. De nietigverklaring van dit besluit wordt voor de Raad van State gevorderd door Franciscus De Schutter en Petrus De Schutter in de zaak A. 195.546/X-14.526, waarin heden uitspraak wordt gedaan.

De ontworpen voorschriften voor de bestemmingszone “zone voor park” in deelplan A luiden als volgt:

**“ART. 8.2: ZONE VOOR PARK
BESTEMMING**

De zone is bestemd voor de aanleg van een park. Ook is de aanleg van een bufferbekken toegestaan.

De bestaande vergunde of vergund geachte en niet-verkrotte gebouwen die niet voldoen aan de stedenbouwkundige voorschriften van dit artikel mogen binnen het bestaande bouwvolume verbouwd en gerenoveerd worden voor zover de geplande activiteit betrekking heeft op het park. Een verdere uitbreiding of herbouw van deze bestaande bebouwing buiten de stedenbouwkundige voorschriften van dit RUP is daarentegen niet toegelaten.

INRICHTINGSVOORSCHRIFTEN

Alle vormen van bebouwing zijn verboden. Enkel constructies (klimrekken, paviljoen) en accommodatie (zitbanken) in functie van de aanleg van een park zijn toegestaan.

1. Afsluitingen

Ter hoogte van de plangrens en ter hoogte van de zonegrens met artikel 1.3 (met als bestemming tuin) kan deze zone afgesloten worden met levende hagen (al of niet met metaaldraad versterkt) of draadafsluitingen begroeid met klimplanten. Op de overige zonegrenzen of intern zijn geen afsluitingen toegestaan aangezien de zone vrij toegankelijk dient te zijn.

2. Verhardingen

Verhardingen zijn toegestaan in functie van de aanleg van fiets- en wandeldoorsteken, spelaccommodatie en terrassen voor zover de afwatering gebeurt naar de niet verharde delen, of naar eigen opvang, of dat er gebruik gemaakt wordt van waterdoorlatende materialen. Maximum 20% van de zone kan verhard worden.

3. Groenvoorzieningen

De zone dient te worden aangelegd met inheemse en streekeigen beplanting. De groenaanleg dient te kaderen binnen een totaalconcept. Hoogstammige bomen moeten deel uitmaken van het landschapsbeeld en dienen bijgevolg verspreid te worden over de zone.

4. Bufferbekken

In functie van de buffering van hemelwater is de aanleg van een bufferbekken toegestaan voor zover het op een landschappelijk verantwoorde wijze wordt aangelegd.

BEHEERS- EN BELEIDSVOORSCHRIFTEN

Na de aanlegwerken wordt het beheer en onderhoud van deze zone collectief georganiseerd”.

12. Op 3 december 2009 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het plan definitief goed, met uitzondering van:

- “• Art. 8.2 in deelplan A: ‘zone voor park’: volledig artikel in de stedenbouwkundige voorschriften;
- Art. 8.2. in deelplan A: ‘zone voor park’: zoals aangeduid op het grafisch plan;
- Art. 0.1. in deelplan C: ‘woongebied – voorlopig niet te ontwikkelen voor woningbouw’: De woorden ‘hetzij vanaf 2020 hetzij’ in de zin ‘Deze zone kan opnieuw worden ingevuld ten behoeve van woningbouw hetzij vanaf 2020 hetzij nadat een nieuwe taakstelling voor woningbouw op gemeentelijk niveau is vastgelegd in een goedgekeurde herziening van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan en nadat een partiële herziening van voorliggend RUP is goedgekeurd’. De woorden ‘tot 2020’ in de zin ‘Het uitvoeren van werken en handelingen in functie van woningbouw zijn niet toegelaten binnen deze zone tot 2020’”.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

13. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat de eventuele vernietiging van het goedkeuringsbesluit niet garandeert dat wat aanvankelijk van goedkeuring onthouden werd, uiteindelijk wel zal worden goedgekeurd. Bijgevolg is het voordeel dat de verzoekende partij verwacht te halen uit de gevorderde vernietiging voor de verwerende partij lang niet zeker.

14. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de onzekerheid waarop de exceptie steunt eigen is aan de procedure voor de Raad van State en geen gebrek aan belang met zich meebrengt.

15. Het bestreden besluit betreft een gedeeltelijke goedkeuring van het gemeentelijk RUP. De verzoekende partij heeft een belang om op te komen tegen het voorliggende besluit, dat de door haar gewenste ordening van het grondgebied verhindert. Het nuttig effect van een gebeurlijke vernietiging is dat de verwerende partij opnieuw zal dienen te beslissen over de goedkeuring van het uitvoeringsplan, rekening houdend met de motieven van het vernietigingsarrest. Het voornoemde effect volstaat ter ondersteuning van het belang van de verzoekende partij.

16. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste en het tweede middel

Standpunt van de partijen

17. In een eerste en een tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 2.2.15, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van de materiële motiveringsplicht.

18. In het verzoekschrift wijst de verzoekende partij er onder meer op dat het bestreden besluit de volgende overwegingen bevat aangaande het niet

goedkeuren van de bestemmingszone “zone voor park” in deelplan A en het daarbij horende voorschrift van artikel 8.2:

“Overwegende dat in deelplan A in ‘artikel 8.2. zone voor park’, agrarisch gebied wordt omgezet naar zone voor park; overwegende dat Stabroek deel uitmaakt van het buitengebied; dat de zone aansluit bij een open ruimte aan de rand van de kern; dat dit een aaneensluitend agrarisch gebied vormt palend aan de open ruimtevinger; dat bijgevolg ‘Art. 8.2 zone voor park’ in deelplan A van goedkeuring wordt onthouden”.

19. Volgens de verzoekende partij kunnen de in het randnummer 18 aangehaalde overwegingen onmogelijk beschouwd worden als een afdoende motivering voor het niet goedkeuren van de betrokken “zone voor park”. De verzoekende partij stelt dat zij uit die overwegingen niet kan afleiden waarom:

- parkgebied op deze plaats planologisch niet gewenst is,
- er geen behoefte meer zou zijn aan een park in de deelgemeente Hoevenen,
- de inhoud van de adviezen die werden verleend plots niet meer relevant zou zijn.

Uit de voorbereidende stukken blijkt volgens de verzoekende partij een duidelijke behoefte aan een park in de deelgemeente Hoevenen. Eveneens blijkt uit deze stukken dat de “open ruimtevinger” bij uitstek geschikt wordt geacht voor de creatie van een dergelijk park, omdat een overgang tussen bewoning en open ruimtegebied gecreëerd wordt. Volgens de verzoekende partij slaagt de verwerende partij er in het bestreden besluit in het voorziene park uit te sluiten op basis van de argumentatie die in het dossier naar voor werd geschoven om de creatie van het park te verantwoorden.

Het niet goedkeuren van de betrokken “zone voor park” is volgens de verzoekende partij niet gebaseerd op het dossier, doch gaat er zonder enige aanwijsbare reden lijnrecht tegenin.

Zowel de GECORO als de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar was voorstander van de betrokken “zone voor park”, waarbij de laatstgenoemde overwoog dat er “een publiek park (wordt) gecreëerd waaraan bijzondere behoefte is in Hoevenen; het ontwerp heeft ruimtelijke meerwaarde voor Hoevenen”.

In plenaire vergadering heeft de verwerende partij geen opmerking gemaakt aangaande het niet wenselijk zijn van de betrokken “zone voor park”, doch enkel over het maximum aandeel verharding in die zone. Op 14 mei 2009 verleende de provinciale dienst Ruimtelijke Planning een gunstig advies over het uitvoeringsplan, waarin werd vastgesteld dat “de maximale te verharden oppervlakte in art. 8.2 (‘zone voor park’) (...) beperkt (is) tot 20%”.

De verzoekende partij besluit dat het niet goedkeuren van de betrokken “zone voor park” geen steun vindt in het administratief dossier.

20. In de memorie van antwoord wijst de verwerende partij er op dat in het bestreden besluit wordt bevestigd dat het gemeentelijk RUP in overeenstemming is met gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. De GECORO, die door de verzoekende partij werd bijgetreden, heeft voorts duidelijk gesteld dat het gemeentelijk RUP niet alleen een uitwerking is van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, doch tevens voorziet in parkzone in Hoevenen die wel past binnen de visie van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan om te opteren voor een kwaliteitsvolle open ruimte. Volgens de verwerende partij is de betrokken “zone voor park” een extra, daar waar een gemeentelijk RUP moet worden opgemaakt in uitvoering van en overeenkomstig het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP zou de reden voor een dergelijk extra te vinden moeten zijn. De verwerende partij verwijst naar de in het randnummer 3 aangehaalde passage uit het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan over het bewaren van kwaliteitsvolle open ruimten. Volgens de verwerende partij bewaart de gemeente Stabroek hier geen kwaliteitsvolle open ruimten, maar maakt ze dergelijke ruimten bij.

Volgens de verwerende partij dringt zich bovendien de vraag op waarom dit gebeurt en waarom daar. Volgens haar kan de reden afgeleid worden uit het advies van de GECORO, zoals bijgetreden door de gemeenteraad van de gemeente Stabroek: art. 8.1 (zone voor gemeenschapsvoorzieningen met woningbouw in een parkomgeving) garandeert slechts een minimum aan groen door de toegestane bebouwing van 70%, zodat het onmogelijk is daar een volwaardig park te realiseren. Het is maar de vraag of dat als een afdoende motivering voor parkzone, art. 8.2, moet worden gekwalificeerd. Mits beperking

van de toegestane bebouwing in art. 8.1, hadden de kaarten volgens de verwerende partij immers anders gelegen.

De verwerende partij stelt dat naar haar oordeel de door het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan bedoelde bewaring van kwaliteitsvolle open ruimten wordt bekomen door het bestendigen van de huidige bestemming agrarisch gebied. Ten zuiden van het plangebied deel A bevindt zich immers een uitgestrekt polderlandschap dat in hoofdzaak voor landbouwdoeleinden wordt gebruikt. Op deze manier wordt een aaneensluitend agrarisch gebied behouden.

21. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij door een zeer ruime interpretatie te geven aan de adviezen en de toelichting bij het gemeentelijk RUP meent een rechtsbasis te kunnen vinden voor de eigen genomen beslissing. De verzoekende partij meent daarentegen dat die stukken geen verantwoording bevatten voor het niet goedkeuren van de betrokken “zone voor park”.

Beoordeling

22. Artikel 2.2.15, § 2, tweede zin VCRO luidt als volgt: “Wanneer aan het plan goedkeuring wordt onthouden, is het besluit gemotiveerd”.

Zoals elke administratieve akte moet het bestreden besluit steunen op in rechte en in feite aanvaardbare motieven die moeten blijken, zo niet uit de beslissing zelf, dan toch uit het administratief dossier.

23. De verzoekende partij voert terecht aan dat uit de in het randnummer 18 aangehaalde overwegingen van het bestreden besluit, die in wezen niet meer zijn dan een opsomming van een aantal niet-betwiste feitelijke gegevens, geen motief blijkt voor het niet goedkeuren van de betrokken “zone voor park”.

24. De verzoekende partij voert eveneens terecht aan dat uit geen enkel stuk van het administratief dossier, ook niet uit de stukken die uitgaan van

de verwerende partij zelf, een motief blijkt voor het niet goedkeuren van de betrokken “zone voor park”.

25. Uit de redenering die de verwerende partij voor de Raad van State ontwikkelt blijkt evenmin een deugdelijk motief voor het niet goedkeuren van de betrokken “zone voor park”. Het uitgangspunt van deze redenering, als zou deze zone een “extra” zijn ten opzichte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, faalt immers, daar in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan expliciet gewag wordt gemaakt van het ter plaatse ontwikkelen van een “openbare parkzone” (randnummer 3).

26. De aangehaalde middelonderdelen zijn gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 3 december 2009 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende gedeeltelijke goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Schoem”, in de mate dat de goedkeuring wordt onthouden.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het deels vernietigde besluit.

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig september 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens