

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.940 van 20 december 2011
in de zaken A. 197.193/X-14.591. (I)
A. 197.194/X-14.592.(II)**

In zake : I.
Jan BAKELANTS
II.
1. Paul VAN DE VEL
2. Godelieve VERCAMMEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Christophe Coen
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 210 A, bus 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I. + II.
1. de gemeente VORSELAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Floris Sebreghts
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van de beroepen

1. De beroepen, ingesteld op 26 juli 2010, strekken tot de nietigverklaring van:
 - a. het besluit van 25 januari 2010 van de gemeenteraad van de gemeente Vorselaar houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Van de Wervelaan II” en van
 - b. het besluit van 20 mei 2010 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende goedkeuring van het voormelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend ten aanzien van de eerste verwerende partij en een toelichtende memorie ten aanzien van de tweede verwerende partij in beide zaken.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld in beide zaken.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend in beide zaken. De eerste verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend in beide zaken.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2011 in beide zaken.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht in beide zaken.

Advocaat Christophe Coen, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Floris Sebreghs, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord in beide zaken.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven in beide zaken.

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. Samenvoeging

3. De beroepen zijn dermate verknocht dat het in het raam van een goede rechtsbedeling past de zaken samen te voegen.

IV. Feiten

4. De verzoeker in de zaak sub I is samen met enkele familieleden eigenaar van een perceel, gelegen aan de Pallaaraard te Vorselaar, kadastraal bekend sectie D, nr. 246/b.

Ook de verzoekende partijen in de zaak sub II zijn eigenaar van percelen gelegen aan de Pallaaraard te Vorselaar, kadastraal bekend sectie D, nrs. 251/m en 251/n.

De voormelde percelen zijn overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol (minstens gedeeltelijk) gelegen in woongebied. Ze zijn niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

5. Zowel de verzoeker in de zaak sub I als de verzoekende partijen in de zaak sub II (hierna: de verzoekende partijen) ontwikkelen sinds enige tijd plannen om de voormelde eigendommen te verkavelen. Enkele aanvragen die zij daartoe hebben ingediend, werden telkens geweigerd, onder meer omwille van de onvoldoende uitrusting van de voorliggende buurtweg nr. 28, de Pallaaraard, die daar niet is verhard.

6. Intussen beslist de gemeente Vorselaar tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) “Van de Wervelaan II”.

Dit gemeentelijk RUP vormt de uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: gemeentelijk RSP) van de gemeente Vorselaar, dat in de richtinggevende bepalingen voorziet in de aansnijding van een ten oosten van de dorpskern gelegen woonuitbreidingsgebied “Van de Wervelaan”,

met als compensatie de herbestemming van vier op het geldende gewestplan ingekleurde woongebieden, waaronder het Pallaardsveld met de percelen van de verzoekende partijen.

7. Op 31 augustus 2009 stelt de gemeenteraad van de gemeente Vorselaar het ontwerp van gemeentelijk RUP “Van de Wervelaan II” voorlopig vast.

De gronden aan de Van de Wervelaan krijgen de bestemming woongebied.

De gronden aan de Pallaaraard worden bestemd tot “woonreservegebied-landbouw” en voor een kleiner gedeelte tot “woonreservegebied-bebost”, waar volgens de stedenbouwkundige voorschriften geplande woonontwikkelingen worden “bevroren of gereserveerd voor de toekomst” en een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan noodzakelijk is om de bestemming woonreservegebied opnieuw om te vormen tot woongebied. In afwachting wordt “het bestaande ruimtegebruik” als landbouw of bos bestendigd.

8. Gedurende het openbaar onderzoek van 1 oktober 2009 tot 29 november 2009 wordt onder meer door de verzoekende partijen een bezwaarschrift ingediend.

9. De GECORO van de gemeente Vorselaar brengt op 14 december 2009 een unaniem gunstig advies uit over het ontwerp van gemeentelijk RUP en stelt de gemeenteraad voor enkele kleine aanpassingen door te voeren.

10. Bij het eerste bestreden besluit van 25 januari 2010 stelt de gemeenteraad van de gemeente Vorselaar het gemeentelijk RUP “Van de Wervelaan II” definitief vast.

De gemeenteraad beslist daarbij ook de door de GECORO voorgestelde aanpassingen aan het gemeentelijk RUP door te voeren.

11. Bij het tweede bestreden besluit van 20 mei 2010 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen wordt het gemeentelijk RUP “Van de Wervelaan II” van de gemeente Vorselaar goedgekeurd.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 juli 2010.

V. Onderzoek van de middelen in beide zaken

A. Eerste middel

12. De verzoekende partijen doen ter terechtzitting uitdrukkelijk afstand van het eerste middel in beide zaken.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

13. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 2.1.2, §3 en artikel 2.2.13, §§ 2 en 3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV), van het provinciaal ruimtelijk structuurplan (hierna: provinciaal RSP) van de provincie Antwerpen, van de omzendbrief RO/2002/03 van 25 oktober 2002 in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie, van de omzendbrief van 11 oktober 2001 van de provincie Antwerpen voor de opmaak van de woningprogrammatie als onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en van de materiële en de formele motiveringsplicht zoals voorzien in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

In een eerste middelonderdeel zetten de verzoekende partijen vooreerst enkele principes uit de ingeroepen omzendbrieven en uit de richtinggevende gedeelten van het RSV en het provinciaal RSP van de provincie

Antwerpen uiteen. Zo leiden ze uit de omzendbrief RO/2002/03 af dat het gemeentelijk RSP het document is waarin de gemeente het gewenste woonbeleid in relatie tot de gewenste ruimtelijke structuur moet uitwerken op basis van een woonbehoeftestudie, alsook dat slechts tot ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied kan worden beslist wanneer de behoefte het aanbod overstijgt. Daarnaast wijzen ze er op dat het RSV voor de kernen in buitengebied, waaronder Vorselaar, voorziet in de versterking van de kern om de uitbreiding en uitwaaiëring ervan tegen te gaan en dat bijkomende woningen in principe moeten worden opgevangen binnen de bestaande kernen. Deze principes uit het RSV worden volgens de verzoekende partijen verder uitgewerkt in het provinciaal RSP dat stelt dat “de gemeenten in het buitengebied (...) de mogelijkheid (bezitten) om de woongebieden van het gewestplan (...), met uitsluiting van de woonuitbreidingsgebieden, te benutten en (...) daarmee in principe de natuurlijke aangroei (...) van hun gemeente (kunnen) realiseren”. Ook de provinciale omzendbrief van 11 oktober 2001 benadrukt dat bijkomende woningen in principe moeten worden gerealiseerd binnen het bestaande aanbod aan woon- en bouwmogelijkheden en dat de aansnijding van woonuitbreidingsgebied slechts mogelijk is mits dezelfde oppervlakte wordt gecompenseerd door bestaand woongebied elders in de gemeente én indien hiervoor een juiste, deugdelijke en afdoende planologische verantwoording bestaat. Vervolgens stellen de verzoekende partijen meer concreet dat uit de woonbehoeftestudie uitgevoerd in het kader van het gemeentelijk RSP blijkt dat er geen nood was aan bijkomende bouwkavels, zodat conform de eerder toegelichte principes slechts sprake kon zijn van een aansnijding van woonuitbreidingsgebied mits compensatie door bestaand woongebied en op voorwaarde dat hier een afdoende verantwoording voor bestond. De verzoekende partijen betogen dat aan geen van beide voorwaarden is voldaan. Zo menen ze dat de doorgevoerde compensatie een schijncompensatie is die het woonuitbreidingsgebied ernstig inkrimpt in plaats van het te verplaatsen. Ze voeren aan dat de deputatie het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan op dit punt terecht van goedkeuring heeft onthouden en de herbestemming van het woonuitbreidingsgebied “Van de Wervelaan” en de herbestemming van vier voorgestelde woongebieden uit de bindende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan heeft geschrapt. De gemeente heeft

zich thans echter op deze niet goedgekeurde woningprogrammatie gebaseerd en de “compensatiegebieden”, waaronder de eigdommen van de verzoekende partijen, herbestemd tot “woonreservegebied-landbouw” en “woonreservegebied-bebost”. De verzoekende partijen betogen dat deze herbestemming echter louter “pro forma” is en deze gebieden respectievelijk landbouwgebied en bosgebied in de ware betekenis van het woord worden, waarbij de bestemming “woonreservegebied” louter fictief is, vermits bebouwing maar mogelijk zal zijn na herbestemming ingevolge een volledig planningsproces. Volgens de verzoekende partijen stelt het gemeentelijk RUP de werkelijkheid misleidend voor, nu het geen daadwerkelijke verplaatsing van woonuitbreidingsgebied betreft, maar woonuitbreidingsgebied in feite wordt “opgesoupeerd” zonder daadwerkelijke compensatie. Vervolgens doen de verzoekende partijen gelden dat er voor de aansnijding van woonuitbreidingsgebied geen verantwoording bestaat, noch formeel, noch materieel. De drie elementen die bij wijze van verantwoording in de toelichtingsnota kunnen worden teruggevonden, met name de woningprogrammatie in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, de beweerde nood aan sociale bouwkavels en een kernversterkend beleid, kunnen volgens de verzoekende partijen niet worden weerhouden. Met betrekking tot de woningprogrammatie in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, voeren de verzoekende partijen aan dat de deputatie deze van goedkeuring heeft onthouden, stellende dat de keuze voor de aansnijding van woonuitbreidingsgebied afhangt van mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt en dat voor de compensatie nog een inhoudelijke ruimtelijke afweging op perceelniveau moet worden gemaakt. De verzoekende partijen menen dan ook dat het gemeentelijk RUP niet op deze woningprogrammatie kan steunen en ter zake minstens een bijkomend onderzoek en een bijkomende motivering diende te bevatten. Met betrekking tot de nood aan sociale bouwkavels voeren de verzoekende partijen aan dat deze nood uit niets blijkt en evenmin blijkt waarom de beweerde nood niet binnen het bestaande weefsel kan worden gerealiseerd. Voorts stellen de verzoekende partijen dat het gemeentelijk RUP ook in zoverre het gesloten bebouwing en gestapelde woningen verbiedt, in strijd is met het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk RSP en het provinciaal RSP, nu daaruit blijkt dat open bebouwing moet worden afgeremd. Ten slotte betwisten de verzoekende

partijen dat het bestreden gemeentelijk RUP kernversterkend zou zijn. In die zin verwijzen ze onder meer naar het noordelijke deel van Vorselaar, waar men volgens de verzoekende partijen niet wil overgaan tot verdichting en men een maximaal behoud van vrije, open percelen nastreeft, hetgeen schaarste in de hand werkt.

In een tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen verdere strijdigheden met het RSV, het provinciaal RSP en het gemeentelijk RSP aan. Ze verwijzen vooreerst naar de strijdigheden die reeds in het eerste middelonderdeel werden vastgesteld en voegen daar nog enkele strijdigheden aan toe. Zo betogen de verzoekende partijen dat het bestreden gemeentelijk RUP manifest in strijd is met de in het verzoekschrift geciteerde principes uit het richtinggevend gedeelte van het RSV en het omgekeerde beoogt van wat in het RSV naar voor wordt geschoven, met name het tegengaan van de versnippering van het buitengebied en de versterking van de kernen waarbij bijkomende bewoning in de bestaande kernen moet worden opgevangen met behoud en versterking van de landschappen en behoud van de eigenheid van het buitengebied. Daarnaast stellen de verzoekende partijen dat het bestreden gemeentelijk RUP niet beantwoordt aan de taakstellingen opgenomen in het gemeentelijk RSP, aangezien geen uitspraak wordt gedaan over de bestemming van het resterende deel van het oorspronkelijke woonuitbreidingsgebied en dat het bestreden gemeentelijk RUP niet in overeenstemming is met de doelstelling van de gewenste nederzettingenstructuur zoals opgenomen in het gemeentelijk RSP.

14. In haar memorie van antwoord stelt de eerste verwerende partij dat een strijdigheid van de bestreden beslissingen met de inhoud van een omzendbrief niet kan leiden tot de vernietiging, dat de formele motiveringsplicht niet van toepassing is op een ruimtelijk uitvoeringplan, dat de Raad van State inzake de implementatie van de richtinggevende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt en dat het middel niets meer doet dan de bezwaren hernemen die tijdens het openbaar onderzoek werden geformuleerd en die in het advies van de GECORO werden weerlegd.

15. In de memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen aan dat de aangevoerde schendingen van de omzendbrieven moeten worden gelezen in het licht van de eveneens aangevoerde schendingen van de ruimtelijke structuurplannen.

Beoordeling

16. Met betrekking tot de omzendbrief RO/2002/03 van 25 oktober 2002 in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie heeft de Raad van State reeds in zijn arrest nr. 193.184 van 12 mei 2009 geoordeeld dat deze ministeriële omzendbrief, in de mate dat daarin de vereiste van een woonbehoeftestudie wordt toegelicht, gericht is aan administratieve overheden en louter richtsnoeren bevat nopens de interpretatie en toepassing van bestaande wetten en verordeningen en geen enkel bindend karakter heeft. Evenmin is aangetoond dat de omzendbrief van 11 oktober 2001 van de provincie Antwerpen voor de opmaak van de woningprogrammatie als onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een verordenend karakter zou hebben. De eventuele niet-naleving van de onderrichtingen vervat in de voormelde omzendbrieven kan derhalve niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissingen leiden, zodat het onderdeel van het middel afgeleid uit de schending van deze omzendbrieven niet ontvankelijk is.

17. Krachtens de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen dienen eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk te worden gemotiveerd door in de akte de juridische en feitelijke overwegingen te vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan heeft een verordenend karakter en is derhalve geen bestuurshandeling in de zin van de voormelde bepalingen. Het middel mist in zoverre juridische grondslag.

Anderzijds dient een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, zoals elke administratieve akte of reglement, te steunen op in rechte en in feite aanvaardbare motieven die moeten blijken, zoniet uit de beslissing zelf, dan toch uit de stukken van het dossier.

18. Bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan in een ruimtelijk uitvoeringsplan beschikken de bevoegde overheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarbij de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd is na te gaan of de betrokken 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.

19. In de toelichtende nota bij het bestreden gemeentelijk RUP wordt het planinitiatief gekaderd binnen de principes van de geldende ruimtelijke structuurplannen.

Daarbij wordt vertrokken van het RSV, waarin bepaald is dat de opties voor het voorzien van een woningaanbod in het buitengebied kwantitatief moeten worden vastgelegd in het provinciaal RSP en verder gelokaliseerd, gefaseerd en gemoduleerd moeten worden via de gemeentelijke ruimtelijke structuurplanning.

Vervolgens wordt ingegaan op de ruimtelijke opties die vervat zijn in het RSP van de provincie Antwerpen. Hierin wordt gesteld dat in Vorselaar voor de periode 1992-2007 tussen 400 en 500 nieuwe woongelegenheden moeten worden gecreëerd, bij voorkeur in woongebieden, en indien dit niet volstaat, in bijvoorbeeld woonuitbreidingsgebieden. Tevens moet worden voorzien in een evenwichtig aandeel sociale woningen en woningen voor “middengroepen”.

Ten slotte wordt het planinitiatief gekaderd in de opties van het gemeentelijk RSP van de gemeente Vorselaar, dat een “zachte” groei in de woningbouwsector voorstaat, met de nadruk op kernversterking, verdichting, differentiatie en sociale vermenging, en ruimtelijke kwaliteit. Er wordt geopteerd voor de aansnijding van woonuitbreidingsgebieden te Vorselaar “gelet op de hoge

grondprijzen en de nood aan sociale woningen”, gekoppeld aan de noodzaak tot “compensatie” met een vergelijkbare oppervlakte woongebied, dat moet gereserveerd en herbestemd worden. Concreet wordt met betrekking tot het gebied Van de Wervelaan II in de richtinggevende principes van het gemeentelijk RSP gesteld dat dit dichtbij de kern van Vorselaar gelegen is en kan aantakken op de wegen van een bestaande verkaveling, dat het een “instulping” vormt in de woonkern en er derhalve een “morfologische afwerking” van kan vormen, dat de invulling van de gronden een “sociale dimensie” moet krijgen met zoveel mogelijk sociale vermenging en prioriteit voor sociale koopwoningen en woningen voor “middengroepen”. Daaraan wordt dan de planologische ruil en compensatie gekoppeld met vier “niet uitgeruste” woongebieden elders in de gemeente, waaronder de gronden van de verzoekende partijen aan het Pallaardsveld.

Bij het formuleren van de uitgangspunten en de planvisie van het gemeentelijk RUP “Van de Wervelaan II” worden in de toelichtende nota bij het gemeentelijk RUP ten slotte nog verdere details verduidelijkt met betrekking tot onder meer de “planologische ruil”, de gewenste invulling naar sociale woningen en middengroepkavels toe en de inrichting in harmonie met de groene omgeving.

20. Daarnaast wordt in het advies van 14 december 2009 van de GECORO nog een bijkomende verantwoording en motivering voor het planinitiatief verstrekt, onder meer in relatie tot de principes van de geldende ruimtelijke structuurplannen.

Zo worden de grieven uit de bezwaarschriften van de verzoekende partijen, die thans in het middel worden hernomen, onder meer als volgt beantwoord:

“a. De opmaak van het RUP voorziet in de ordening van het woonuitbreidingsgebied, althans voor de zone gelegen binnen de contouren van het RUP. Een planologische verantwoording kan gevonden worden in het richtinggevend deel (p. 107 en 108) en de woonprogrammatie van het GRS, waarvan het RUP een uitvoering is en waarnaar verwezen wordt in de toelichtingsnota bij het RUP.

(...)

- c. De confrontatie tussen de behoefte en het aanbod m.b.t. wonen is gebeurd in de woonbehoeftestudie n.a.v. de opmaak van het GRS Vorselaar (zie informatief gedeelte GRS Vorselaar). Het resultaat van deze confrontatie werd doorvertaald in de gewenste nederzettingsstructuur en weergegeven in de samenvattende tabel woningprogrammatie (tabel 35, richtinggevend deel van GRS Vorselaar, p. 110).

Het GRS Vorselaar werd op 21 september 2006 door de Deputatie goedgekeurd, inclusief de woonbehoeftestudie zoals opgenomen in het informatief gedeelte van het GRS en de samenvattende tabel. Uit de woonbehoeftestudie en de samenvattende tabel blijkt de nood aan ontwikkeling van dit woonuitbreidingsgebied gemotiveerd te kunnen worden.

- d. Met betrekking tot het herbestemmen van het woonuitbreidingsgebied Van de Wervelaan en de herbestemming van de vier woongebieden werden door de deputatie in haar besluit over het GRS Vorselaar enkel de volgende aspecten van goedkeuring weerhouden:

- Bindende bepaling 17: niet uitgeruste woongebieden herbestemmen: Pallaardsveld, Niemandshoekveld, Strateneind, Bosweg-Noord

- Een deel van de bindende bepaling 18: woonuitbreidingsgebied herbestemmen: WUG Van de Wervelaan

In het richtinggevend deel en in de woonbehoeftestudie (zoals weergegeven in het informatief deel van het GRS) werden naar aanleiding van het besluit van de deputatie geen aspecten van goedkeuring weerhouden. Met andere woorden - hoewel na goedkeuring van het GRS de bindende bepalingen m.b.t. Van de Wervelaan en de vier compensatiegebieden werden geschrapt - blijft de achterliggende visie zoals weergegeven in het richtinggevend deel en de gemotiveerde onderbouwing vanuit de woonbehoeftestudie zoals opgenomen in het informatief deel integraal behouden en goedgekeurd door de deputatie.

Artikel 48 § 2 van het DRO stelt dat een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Hieruit kan niet worden afgeleid dat het RUP enkel kan worden opgemaakt ter uitvoering van bindende bepalingen van het GRS. De opmaak van een RUP ter uitvoering van elementen uit het richtinggevend gedeelte van het GRS lijkt dan ook mogelijk te zijn.

- e. Zoals in de bespreking van punt d. reeds werd aangehaald, werd - met betrekking tot de woonprogrammatie en de nederzettingsstructuur - door de deputatie in haar goedkeuringsbesluit enkel bindende bepaling 17 en een deel van bindende bepaling 18 van goedkeuring weerhouden. Uit de woonbehoeftestudie en de samenvattende tabel woningprogrammatie werden door de deputatie geen elementen van goedkeuring weerhouden. Het lijkt dan ook niet correct te stellen dat de aansnijding van dit deel van het WUG en het aanduiden van de

vier compensatiegebieden niet werd opgenomen in de woningprogrammatie.

Bij de motivering tot schrapping van de hoger vermelde bindende elementen stelt de deputatie de opbouw hierrond zoals - weergegeven in het richtinggevend gedeelte van het GRS - niet in vraag. Wel stelt de deputatie dat het aangewezen is om nog een inhoudelijke ruimtelijke afweging op perceelsniveau te maken alvorens wordt overgegaan tot de definitieve keuze voor de herbestemming naar open ruimte functie. Hierbij wordt tevens door de deputatie gesteld dat er op het vlak van ontwikkelingen op de woningmarkt nog onvoorziene ontwikkelingen kunnen gebeuren.

In de toelichtingsnota (2.4 tot 2.7: Ruimtelijk kader, Microniveau) en op het plan bestaande toestand lijkt een voldoende grondige inhoudelijke ruimtelijke afweging gebeurd te zijn m.b.t. de compensatiegebieden. Bij deze afweging werd per compensatiegebied ondermeer aandacht besteed aan het huidige bodemgebruik, de ontsluiting en de directe bebouwde en onbebouwde omgeving. De afweging gebeurde per locatie bovendien tot op perceelsniveau (zie aanduiding op plan bestaande toestand).

M.b.t. de ontwikkelingen op de woningmarkt lijkt te kunnen worden gesteld dat sinds de goedkeuring van het GRS geen onvoorziene ontwikkelingen kunnen worden aangeduid. Bovendien werden de taakstellingen en behoeften m.b.t. wonen op provinciaal vlak tot op het moment van de voorlopige vaststelling van onderhavig RUP, niet aangepast. Er lijkt dan ook met de planhorizon zoals weergegeven in de woonbehoeftestudie van het GRS gewerkt te moeten worden.

- f. Het woonuitbreidingsgebied Van de Wervelaan sluit aan bij de woonkern Vorselaar en maakt er deel van uit. In de bindende bepaling 25 van het GRS wordt gesteld dat de gemeente voor (delen van) de woonkern één of meerdere RUP's opmaakt. Hieruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat de gemeente niet voor het volledige WUG één RUP dient op te maken. De gemeente kan immers voor een deel van dit WUG een RUP maken. Bovendien kan op een later tijdstip beslist worden om voor een ander deel een ander RUP te maken (de opmaak van meerdere RUP's in de woonkern werd mogelijk gemaakt in bindende bepaling 25).

Bovendien wordt in de bindende bepaling gesteld:

Aansnijden van WUG Van de Wervelaan met gelijktijdig het herbestemmen van de te herbestemmen gebieden aan de rand van de woonkern (ter compensatie) + het herbestemmen van het aanliggend gebied H5 tot parkgebied.

Gelet op de termen 'gelijktijdig' en 'ter compensatie' - die beiden betrekking lijken te hebben op de te herbestemmen gebieden aan de rand van de woonkern - lijkt het duidelijk dat het herbestemmen van de gebieden aan de rand van de woonkern in hetzelfde RUP dient te gebeuren als het aansnijden van het WUG Van de Wervelaan. Deze twee termen lijken evenwel geen betrekking te hebben op het herbestemmen van het aanliggende gebied H5 tot parkgebied. Gelet

op de eerste alinea van deze bespreking onder punt f. lijkt het opsplitsen van onderhavig RUP en de opmaak van een RUP voor het gebied H5 dan ook mogelijk te zijn.

- g. De bestemming Woonreservegebied - Landbouw lijkt heel duidelijk en niet misleidend geformuleerd te zijn. De initiatiefnemer van dit RUP wenst hierdoor heel duidelijk te stellen dat momenteel een woonontwikkeling voor deze gebieden geen optie is, maar het reserveren voor eventuele woonontwikkelingen in de toekomst wel aangewezen lijkt. Het woonreservegebied kan in de toekomst worden ingevuld om een toekomstige bijkomende woonbehoefte op te vangen. Hierbij wordt geen uitspraak gedaan over het tijdstip waarop dit gebied in aanmerking zou komen voor een woonontwikkeling (dit tijdstip is immers verbonden aan die bijkomende behoefte).

Een woonreservegebied interpreteren als dat er op korte of middenlange termijn een woonontwikkeling moet mogelijk zijn, gebeurt volledig op verantwoordelijkheid van de bezwaarindiener. Een ontwikkeling op lange of zeer lange termijn is immers evenzeer mogelijk in zo'n woonreservegebied.

In afwachting van deze toekomstige ontwikkelingen (op korte, middenlange, lange of zeer lange termijn) wordt een tijdelijke invulling gegeven aan dit gebied. Bij de keuze van de tijdelijke bestemming (in casu landbouw) werd er in onderhavig RUP steeds voor geopteerd om het bestaande ruimtegebruik te bestendigen.

De werkwijze met een tijdelijke bestemming biedt de mogelijkheid om beperkte werken en handelingen (in functie van het huidige ruimtegebruik) vergunbaar te maken, zonder dat hierbij een toekomstige woonontwikkeling wordt gehypothekeerd.

Eigen aan stedenbouwkundige voorschriften met tijdelijke bestemmingen is dat hierbij een (ruimtelijke relevant) afgebakend moment wordt vooropgesteld waarbij de nabestemming (in casu een latere woonontwikkeling) in werking zal treden. Tot op heden en binnen de huidige ontwikkelingen op de woningmarkt bestaat er zoals hoger reeds aangegeven geen duidelijkheid over het tijdstip waarop de woonreservegebieden in aanmerking kunnen komen voor woonontwikkeling. Dit tijdstip zal enkel kunnen worden bepaald in functie van bijkomend aan te tonen woonbehoefte en na een controle hiervan door de hogere overheid (die de principes van RSV en RSPA moet bewaken).

Naar aanleiding van de plenaire vergadering werd in het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (02.07.2009) dan ook gesteld dat 'het nodig is verordenend vast te leggen dat vooraleer de woonreservegebieden ontwikkeld kunnen worden er, een woonbehoefte moet aangetoond zijn (herziening woningprogrammatie GRS) en dat een nieuw RUP nodig is voor een herbestemming'. Het lijkt dan ook logisch om het overgangsmoment te koppelen aan een nieuw of gewijzigd GRS (waarbij deze behoefte aangetoond dient te worden). Daar uit de in de toekomst nog aan te tonen bijkomende toekomstige woonbehoefte nog een gewenste toekomstige woondichtheid dient

te worden afgeleid en daar deze gewenste toekomstige woondichtheid uiteraard haar invloed zal hebben op de gewenste voorschriften m.b.t. inrichting en beheer, lijkt het logisch dat deze voorschriften zullen voortvloeien uit een nieuw op te maken RUP (in uitvoering van het hoger aangehaalde nieuwe of gewijzigde GRS). Het lijkt dan ook aangewezen het scharniermoment - waarbij de nabestemming (woonontwikkeling) in werking zal treden en de tijdelijke bestemming landbouw zal worden stopgezet - te koppelen aan het in werking treden van dit nieuwe toekomstig op te maken RUP.

De aanduiding van woonreservegebieden onder de categorie van gebiedsaanduiding 'Wonen' lijkt correct te zijn. Dit voorstel van categorisering werd bovendien ook voorgelegd aan de hogere overheden tijdens de plenaire vergadering. Ook hier werd bevestigd dat deze aanduiding van categorie correct is. Bij het bepalen van de juiste categorie in zones met nabestemmingen wordt immers rekening gehouden met de uiteindelijke bestemming, in casu de toekomstige woonontwikkeling.

(...)

- i. De voorgestelde planologische invulling binnen dit RUP vloeit voort uit de gewenste nederzettingsstructuur zoals opgenomen in het GRS Vorselaar (waarvan onderhavig RUP een uitvoering is). Volgende doelstellingen in deze gewenste nederzettingsstructuur worden geacht de goede ruimtelijke ordening te dienen:
 - Zachte groei vanuit de eigen behoefte,
 - Kernversterkend werken,
 - Streven naar zuinig ruimtegebruik,
 - Differentiatie in huisvestingsmogelijkheden,
 - Sociale vermenging realiseren,
 - Aandacht schenken aan ruimtelijke kwaliteit.

Deze doelstellingen werden in de toelichtingsnota uitgebreid weergegeven.

Er lijkt te kunnen worden geoordeeld dat aan het voorstel van de bestemmingswijzigingen voldoende zorg en onderzoek is voorafgegaan. Vooreerst wordt hierbij verwezen naar het vooronderzoek dat reeds bij de opmaak van het GRS werd gevoerd. Bovendien werden het plangebied en de compensatiegebieden n.a.v. de opmaak van onderhavig RUP grondig geanalyseerd. De bestaande toestand werd hierbij tot op perceelsniveau beschreven en geanalyseerd - ondermeer op basis van het plaatsbezoek en een analyse van de GIS-kaarten - waaruit telkens een ontwikkelingsvisie voortvloeide. Tevens werd n.a.v. de opmaak van het RUP het onderzoekgebied uitgebreid gescreend in de planMERscreeningsprocedure. Hierbij werden de disciplines Bodem en Watersysteem, Mobiliteit, Landschap en Erfgoed, Fauna en Flora en Mens nader onderzocht.

- j. M.b.t. de planologische verantwoording om de gronden aan Pallaaraard om te vormen tot woonreservegebied wordt ondermeer verwezen naar het eerste deel van de bespreking onder punt i. Samenvattend lijkt gesteld te kunnen worden dat een snelle

ontwikkeling van deze percelen op korte termijn planologisch als niet gewenst lijkt te kunnen worden beschouwd daar deze percelen te excentrisch gelegen zijn t.o.v. de kern van Vorselaar. Een ontwikkeling lijkt momenteel dan ook niet als kernversterkend en centrumgerichte ontwikkeling beschouwd te kunnen worden.

Een logische grens tussen een op korte termijn te ontwikkelen woongebied en het buitengebied wordt door een veelheid aan factoren bepaald. Zo zijn er grensstellende elementen vanuit het buitengebied en morfologische elementen vanuit de bestaande nederzettingsstructuur die bepalend kunnen zijn. Het bekomen van een arbitrair vastgelegde 'rechte lijn' lijkt hierbij niet bepalend te zijn. In casu wordt een concrete lijn voorgesteld op basis van de bestaande bebouwingsstructuur, het bestaande wegenpatroon en de bestaande openruimte.

Ongeacht de aanwezigheid van een brede onverharde weg, die werd opgenomen in de atlas der buurtwegen en die werd uitgerust met enkele nutsvoorzieningen, lijken de percelen momenteel niet gelegen te zijn langs een weg die volgens de bepalingen van artikel 4.3.5 § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan beschouwd worden als 'voldoende uitgerust' en bijgevolg momenteel dan ook niet in aanmerking te komen voor stedenbouwkundige vergunningen strekkende tot het oprichten van woningbouw. De planologische motieven om deze percelen op korte termijn niet in aanmerking te laten komen voor woonontwikkeling, werden reeds weergegeven in het eerste deel van dit punt en in het eerste deel van punt i.

Het aangrenzende landbouwgebied heeft op zich geen specifieke waarde in de zin van bijkomende beschermingen of aanduidingen van een bijzonder belang. Desondanks heeft dit gebied wel de ruimtelijke waarde van landbouwgebied, wat als een openruimte functie wordt beschouwd.

(...)

1. In het RSPA wordt de kern van Vorselaar aangeduid als woonkern en de gemeente wordt geselecteerd als gewoon hoofddorp type III. Binnen deze aanduiding als woonkern in een gewoon hoofddorp type III lijkt een differentiatie van de ruimte mogelijk en wenselijk te zijn. Zo zal er een centrumgebied zijn, waarin het zwaartepunt van het gemeentelijk gemeenschapsleven zich afspeelt (diensten, handel, hogere woondichtheden, ...), maar ook centrumondersteunende gebieden, gebieden aan de randen van de kern, ... Het lijkt dat om een toekomstgericht, duurzaam en ruimtelijk verantwoord beleid te kunnen voeren, deze differentiatie dient te worden erkend en er de ontwikkelingsopties dienen te worden op afgestemd.

In de adviezen die door de hogere overheden werden verleend naar aanleiding van de plenaire vergadering en het openbaar onderzoek bij het RUP, lijkt te worden bevestigd dat onderhavig RUP in overstemming is met de principes zoals voorzien in het RSV en RSPA, inclusief m.b.t. het kernversterkend karakter”.

21. Uit het voorgaande blijkt dat het planopzet zeer uitvoerig wordt omschreven en duidelijk wordt uiteengezet in welke zin het bestreden gemeentelijk RUP de tenuitvoerlegging vormt van de aangehaalde richtinggevende principes van de geldende ruimtelijke structuurplannen. De verzoekende partijen slagen er met hun betoog niet in deze welonderbouwde planologische logica onderuit te halen, laat staan dat zij aantonen dat de implementatie van de aangehaalde principes in het bestreden gemeentelijk RUP op kennelijk onredelijke wijze zou zijn gebeurd.

22. De stelling van de verzoekende partijen dat het zou gaan om een “schijncompensatie” en een “pro forma”-herbestemming kan evenmin worden bijgetreden. Zoals ook de GECORO van de gemeente Vorselaar volledig conform de stedenbouwkundige voorschriften stelt, blijft het de bedoeling om voor de compensatiegebieden als eindbestemming een invulling voor wonen te behouden, dit evenwel enkel voor zover de woonbehoeften wijzen op een noodzaak tot aansnijding en benutting. In afwachting wordt aan de betreffende terreinen een tijdelijke bestemming gegeven overeenkomstig het actuele bodemgebruik.

23. Voorts blijkt uit het besluit van 21 september 2006 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende gedeeltelijke goedkeuring van het gemeentelijk RSP van de gemeente Vorselaar dat de woningprogrammatie destijds uit het bindend gedeelte van het gemeentelijk RSP werd geschrapt omdat “het (...) aangewezen (is) om nog een inhoudelijke ruimtelijke afweging op perceelsniveau te maken vooraleer over te gaan tot de definitieve keuze voor de herbestemming naar een open ruimte functie” en “op het vlak van ontwikkelingen op de woningmarkt er nog onvoorziene ontwikkelingen kunnen gebeuren”. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, kan hieruit geen volledige afwijzing van de gemeentelijke woonprogrammatie worden afgeleid.

24. Waar de verzoekende partijen het bestreden gemeentelijk RUP verwijten te veel het accent te leggen op open en halfopen bebouwing, dient opgemerkt te worden dat in de stedenbouwkundige voorschriften geopteerd wordt voor halfopen bebouwing om een integratie te kunnen bewerkstelligen met het omgevende groene landschap en dat woningen in open bebouwing slechts “als uitzondering” kunnen worden toegestaan “om een optimale afwerking van de straatlengte te bekomen”.

25. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

26. In een derde middel voeren de verzoekende partijen, naast bevoegdheidsoverschrijding en machtsafwendings, de schending aan van de goede ruimtelijke ordening “zoals bepaald in art. 1.1.3 en art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”, van de materiële en de formele motiveringsverplichting zoals voorzien in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van de omzendbrief van 11 oktober 2001 van de provincie Antwerpen voor de opmaak van de woningprogrammatie als onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

In dit middel doen de verzoekende partijen gelden dat het bestreden gemeentelijk RUP de goede ruimtelijke ordening schendt, doordat het in strijd met het RSV en het provinciaal RSP van de provincie Antwerpen voorziet in “de afremming van verdere verdichting van het hoofddorp en (...) een flinke uitbreiding van het bebouwde weefsel met vrijstaande / halfopen woningen in een ankerplaats die echter reeds door de bebouwing vanuit het hoofddorp onder druk stond” en dit “zonder behoefte aan bijkomende bouwkvavels en zonder afdoende en correcte planologische verantwoording en zonder zich rekenschap te geven van de beschermde status van het gebied”. Ze voegen er aan toe dat het gemeentelijk RUP “de reserves aan woongebied voor de toekomst op(soupeert)

zonder dat hiertoe enige nood voorhanden is, zodat toekomstige generaties nagenoeg geen beleidsruimte meer over hebben indien zich een bijkomende woonbehoefte voordoet”. Volgens de verzoekende partijen diende er uitdrukkelijk een afweging te worden gemaakt tussen twee ruimtelijke alternatieven, met name tussen “de invulling door bebouwing van de bestaande bouwgronden die deel uitmaken van het hoofddorp en het behoud van het waardevolle landschap beschermd als ankerplaats Kasteel van Vorselaar”, enerzijds, en “de aansnijding van de ankerplaats en de reservegebieden voor woningbouw en de herbestemming van enkele kleinere percelen gelegen binnen de contouren van het hooddorp”, anderzijds, waarbij ze preciseren dat de eerste optie principieel in het RSV en het provinciaal RSP naar voor wordt geschoven en in overeenstemming wordt geacht met de goede ruimtelijk ordening en de tweede optie “lijnrecht in(gaat) tegen de goede ruimtelijke ordening en de vertaling hiervan in het RSV en het RSPA” en slechts mogelijk is bij wijze van uitzondering. De verzoekende partijen voeren aan dat de keuzes en uitgangspunten van het gemeentelijk RUP in hun geheel ongemotiveerd blijven en geen inhoudelijke afweging wordt gemaakt tussen enerzijds de beschermde status van het landschap, de nood aan het behoud van reservegebieden en de aard van de gronden die ter compensatie worden herbestemd en anderzijds het verkavelingsproject, de daadwerkelijke behoefte aan bouwkavels en de opheffing van de bescherming van een deel van de ankerplaats. Verder stellen de verzoekende partijen dat “er geen enkele planologische verantwoording (is) waarom de vier gekozen gebieden de geschikte compensatiegebieden vormen” en dat de keuze voor deze compensatiegebieden in strijd is met “de goede ruimtelijke ordening zoals o.m. geconcretiseerd in de provinciale omzendbrief van 11 oktober 2001”, doordat de “logische, rechte grens” van het woongebied in het geldende gewestplan door de herbestemming gewijzigd wordt in een “vreemde, gekartelde grens” en het woongebied “flink teruggesnoeid” wordt en er een “gerafeld geheel” ontstaat. Vervolgens doen de verzoekende partijen gelden dat er geen inhoudelijke ruimtelijke afweging op perceelniveau wordt gemaakt zoals vooropgesteld in het besluit van de deputatie houdende gedeeltelijke goedkeuring van het gemeentelijk RSP, dat niet de nodige toetsingen en afwegingen werden gemaakt op basis waarvan blijkt dat het niet

wenselijk is om de percelen die worden herbestemd te ontwikkelen voor bebouwing en dat niet valt in te zien waarom woningbouw op hun percelen niet ruimtelijk verantwoord zou zijn. De verzoekende partijen besluiten dat het bestreden gemeentelijk RUP kennelijk strijdig is met de goede ruimtelijke ordening en de formele en materiële motiveringsplicht. Ze voegen er aan toe dat “verondersteld (kan worden) dat hier andere belangen spelen dan de zorg voor de goede ruimtelijke ordening” en dat het planningsinstrument wordt afgewend van zijn doel, zodat de bestreden beslissingen tevens zijn aangetast door machtsafwending.

27. In haar memorie van antwoord verwijst de eerste verwerende partij naar haar repliek op het tweede middel.

28. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat het feit dat het gebied rond het kasteel van Vorselaar niet beschermd is als ankerplaats niet wegneemt dat het gebied waardevol is en het als ankerplaats wordt aangeduid in de landschapsatlas. Voorts benadrukken de verzoekende partijen nog dat het bestreden gemeentelijk RUP niet doet blijken van “een afdoende, draagkrachtige ruimtelijke afweging” met oog voor de concrete ruimtelijke kenmerken van het woonuitbreidingsgebied en de compensatiegebieden.

Beoordeling

29. Zoals de eerste verwerende partij terecht opmerkt, bouwt dit middel in grote mate voort op de argumentatie die reeds werd uiteengezet in het tweede middel.

Zoals reeds werd vastgesteld bij de bespreking van het tweede middel, worden de motieven voor het planinitiatief en de inhoud daarvan weergegeven in de toelichtende nota bij het bestreden gemeentelijk RUP en nog verder verduidelijkt in het advies van de GECORO en slagen de verzoekende partijen er niet in de onwettigheid of de kennelijke onredelijkheid van de opgebouwde planlogica aan te tonen.

30. Voorts dient te worden vastgesteld dat in het advies van de GECORO terecht wordt opgemerkt dat uit de toelichtingsnota en het plan bestaande toestand blijkt dat er per compensatiegebied een afweging is gebeurd waarbij tot op perceelniveau rekening werd gehouden met het bodemgebruik, de ontsluiting en de directe bebouwde en onbebouwde omgeving en dat met betrekking tot de gronden van de verzoekende partijen gewezen wordt op het feit dat het aanwenden ervan voor bebouwing op korte termijn planologisch als niet wenselijk voorkomt gelet op de “te excentrisch(e)” ligging ervan ten opzichte van de kern van Vorselaar en de onmogelijkheid daar aan centrumgerichte ontwikkeling te doen, alsook op het feit dat de nieuwe grens van het woongebied wordt vastgelegd “op basis van de bestaande bebouwingsstructuur, het bestaande wegenpatroon en de bestaande openruimte”. Specifiek voor de gronden van de verzoekende partijen wordt ook nog ingegaan op het niet voldoende uitgerust zijn van de voorliggende weg, waardoor op korte termijn niet gedacht kan worden aan woonontwikkeling. Ook in de toelichtende nota bij het gemeentelijk RUP wordt bij het onderzoek op microniveau van het gebied “Pallaardsveld” vastgesteld dat het een “restzone” betreft die aansluit bij “een aaneengesloten agrarisch gebied” en dat de gronden liggen langs een buurtweg die niet als voldoende uitgerust kan worden beschouwd in functie van woonontsluiting.

De verzoekende partijen maken dan ook niet aannemelijk dat de opmaak van het plan niet gepaard zou zijn gegaan met een afdoende ruimtelijke afweging, of zou getuigen van een miskennis van de doelstellingen van een goede ruimtelijke ordening.

31. De verzoekende partijen tonen evenmin aan dat er sprake zou zijn van machtsafwendings. De niet onderbouwde stelling dat “verondersteld (kan worden) dat hier andere belangen spelen dan de zorg voor de goede ruimtelijke ordening”, waarbij de verzoekende partijen zelf stellen dat zij “naar de werkelijke drijfveren (...) het raden (hebben)” volstaat daartoe alleszins niet.

Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State voegt de zaken A. 197.193/X-14.591 en A. 197.194/X-14.592.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 525 euro, elk voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig december 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