RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 219.344 van 14 mei 2012
in de zaak A. 197.642/X-14.612.

In zake : Gert BROECKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ria Hens
kantoor houdend te 2930 BRASSCHAAT
Bredabaan 161 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad MORTSEL
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaten Dirk Lindemans en Thomas Eyskens
   kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
   Keizerslaan 3
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Els Empereur
   kantoor houdend te 2600 ANTWERPEN
   Uitbreidingstraat 2
   bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 september 2010, strekt tot de nietigverklaring van:

a) het besluit van 23 februari 2010 van de gemeenteraad van Mortsel houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Sportlandschap" bestaande uit een plan "bestaande en juridische toestand", een grafisch plan, een onteigeningsplan, de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota;

b) het besluit van 6 mei 2010 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk

uitvoeringsplan “Sportlandschap” van de gemeente Mortsel, met uitzondering van “p. 33: artikel 8.3. beheer: ‘deze zone dient te worden aangelegd door de lokale waterbeheerder die tevens instaat voor het onderhoud ervan’”, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 juli 2010.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 210.436 van 17 januari 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 maart 2012.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hilde Vermeiren, die loco advocaat Ria Hens verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Michelle Daelemans, die loco advocaten Dirk Lindemans en Thomas Eyskens verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Kristof Hectors, die loco advocaat Els Empereur verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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 feiten werden reeds uiteengezet in het hoger vermelde tussenarrest, waarnaar te dezen wordt verwezen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. De verzoeker wijst er in zijn verzoekschrift op dat hij eigenaar is van percelen waarop het bestreden GRUP betrekking heeft. Hij voert aan dat door de mogelijke inrichting van groenbuffers, wandel- en fietspaden de bereikbaarheid van zijn percelen waarop hij een land- en tuinbouwbedrijf exploiteert voor zijn runderen en bizons alsook voor het "noodzakelijke landbouwverkeer", ernstig in het gedrang zal worden gebracht. Voorts vreest hij "een verschuiving van insectenpopulatie" naar zijn percelen toe, verstoring van de rust van zijn dieren door wandelaars met honden en fietsers, enz.

4.2. De tweede verwerende partij betwist het belang van de verzoeker.

Zij werpt op dat de bereikbaarheid van de percelen van de verzoeker geenszins in het gedrang komt door de bestreden beslissingen, dat de "risico's" van de groenbuffer "schromelijk overdreven" zijn, en dat er thans ook reeds "een groenstrook" aanwezig is.

De tweede verwerende partij besluit dat de verzoeker geen nadeel voortspruitend uit de bestreden beslissing aantoont.

4.3. Als eigenaar van gronden gelegen binnen het beheersingsgebied van het bestreden plan, doet de verzoeker in principe blijken van het rechtens vereiste belang bij de gevorderde vernietiging.

De tweede verwerende partij komt er niet toe aan te tonen dat de verzoeker de aangevoerde nadelen in geen geval zal ondervinden en dat de rechtstoestand van diens gronden niet in ongunstige zin wordt gewijzigd.

Het komt overigens op de eerste plaats aan de verzoeker toe om in te schatten of het bestreden plan al dan niet ongunstig is voor zijn rechtstoestand en of hij al dan niet de moeite doet en de kosten draagt van een annulatieprocedure.

5. De eerste verwerende partij werpt op dat de verzoeker slechts belang heeft bij een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit.

Deze exceptie zou slechts moeten beantwoord worden, indien tot de gegrondheid van het beroep wordt besloten, hetgeen, zoals hieronder zal blijken, niet gebeurt.

V. Gegrondheid van het beroep

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Het eerste middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 1.1.4, 2.2.2, § 1 en 2.2.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: "VCRO"), van het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In essentie voert de verzoeker aan dat in het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Sportlandschap" voorschriften voor zones voor groenstroken en zones voor waterloop/beekloop worden voorzien die niet op afdoende rechtszekere en afdoende zorgvuldige wijze in het plan zijn geregeld.

De verzoeker licht toe dat de zones voor groenstroken alsook de zones voor waterloop/beekloop het agrarisch gebied, waaronder zijn percelen,

doorkruisen. Het is voor hem niet geweten tot waar precies de zones voor groenstroken en de zones voor waterloop/beekloop kunnen worden verschoven, en hoe ze zullen worden gerealiseerd, noch hoe ze zullen worden ingevuld en beheerd, en op welke wijze hij deze zones in het kader van zijn landbouwbedrijf zal kunnen blijven gebruiken.

Voorts meent de verzoeker dat artikel 2.2.3 VCRO wordt geschonden, nu de "zone voor groenstroken" geen subcategorie zou zijn van "landbouw".

Beoordeling

6.2. De beweerde schending van artikel 1.1.4 VCRO wordt niet toegelicht. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

6.3. Luidens artikel 2.2.2, § 1 VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan een grafisch plan en "de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer". Het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht.

Volgens het beginsel van de rechtszekerheid moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften zoals het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

6.4. De aangehaalde bepaling en beginselen impliceren evenwel niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvaardigt, alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert inderdaad niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheid bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

6.5. Uit de toelichting bij het middel blijkt dat de verzoeker de beweerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel in wezen betrekt op het voorschrift van artikel 9 : zones voor groenstroken. Verzoeker stelt de exacte locatie, breedte, inrichting en beheer van de groenstroken niet te kennen.

Uit artikel 9 van de stedenbouwkundige voorschriften blijkt dat de groenstroken een rol vervullen in functie van de landschappelijke inpassing van de sportvoorzieningen en een verbindend netwerk vormen tussen het sportlandschap en de waterlopen. De aanduiding op het grafisch plan is indicatief in die zin dat verschuiving mogelijk is indien ruimtelijk verantwoord in functie van een optimale inplanting ten aanzien van de onderliggende bestemmingen. Enkel de minimale breedte is gekend. Een groene invulling wordt vooropgesteld met opgave van de diverse inrichtingsmogelijkheden. Beheersvoorschriften zijn niet voorzien.

De groenstroken blijken bedoeld als bindend element tussen de grote segmenten van het plangebied, die elk een eigen invulling en bestemming krijgen, in westelijke richting de sportzone en in oostelijke richting het agrarisch gebied en de uitbouw van natuurontwikkeling langs de beekvalleien. Elke verschuiving moet uiteraard inpasbaar blijven binnen die verbindende functie en is dus niet ongelimiteerd. Bovendien is verschuiving enkel mogelijk om redenen ingegeven door de onderliggende bestemming.

De omstandigheid dat het planvoorschrift enkel een minimumbreedte opgeeft, moet eveneens in het licht van de functionaliteit van de buffer worden begrepen. Als verbindend element binnen de totaliteit van één

ruimtelijk samenhangend landschap kan het verantwoord worden dat het bestuur zich een ruimere beoordelingsbevoegdheid voorbehoudt wat de breedte van de buffer betreft, daarbij rekening houdende met de diverse mogelijkheden die zij via het planvoorschrift aanbiedt om de groenstrook in te vullen. Niet ten onrechte merkt de eerste verwerende partij in dat verband op dat een dichte groenstrook minder breed hoeft te zijn om het ruimtelijk resultaat van een ecologisch verbindingselement te realiseren dan een open landschapsbuffer.

De concrete invullingsmogelijkheden lijken tot slot verband te houden met het bewust achterwege laten door de plannende overheid van beheersvoorschriften.

Uit het dossier blijkt dat die overheid ook privé-initiatieven alle kansen wil geven. Om die reden en daarbij aansluitend, om de onderliggende bestemmingen zo veel als mogelijk te verweven met de ecologische zones heeft zij als "groene invulling" verschillende invullingen toelaatbaar geacht.

Uit wat voorafgaat volgt dat, rekening houdend met de functionaliteit van de groenbuffer, nl. één landschappelijk geheel creëren waarin de groenzones fungeren als verbindende elementen tussen de verschillende grote segmenten, de gewraakte voorschriften de rechtszekerheid niet in het gedrang brengen en bovendien zijn ingegeven door de noodwendigheden van de onderliggende bestemming.

6.6. Het voorschrift van artikel 7: zone voor waterloop/beekloop wordt door de verzoeker bijkomend bekritiseerd als onderdeel van de aangevoerde schending van de zorgvuldigheidsplicht. Hij stelt zich vragen bij de wijze waarop de zones voor groenstroken en de zone voor waterloop/beekloop door de landbouw nog kunnen worden aangewend.

In zoverre de verzoeker hierbij opnieuw refereert aan het niet voorhanden zijn van exacte inrichtings- en beheersvoorschriften voor wat betreft de zones voor groenstroken, wordt verwezen naar hetgeen hierboven reeds werd gesteld.

De verzoeker gaat voorbij aan het voorschrift van artikel 7, luidens welk het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor het publiek (paden, constructies,

wegwijzers, wegafsluitingen, ...) wordt toegelaten, en aan het voorschrift van artikel 9 (zone voor groenstroken) dat binnen deze zone alle vormen van verhardingen en opritten voor het gemotoriseerd verkeer zijn verboden, met uitzondering van langzame verkeersverbinding.

Hij toont niet aan dat de grondgebonden landbouw niet werd betrokken in de besluitvorming.

6.7. Artikel 2.2.3, § 2 VCRO luidt als volgt:

> "§2. Een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan sorteert (sic) te allen tijde onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding.
> De categorieën van gebiedsaanduiding zijn de volgende:
> (…)
> 4° 'landbouw', ten minste bestaande uit volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding:
> a. 'agrarisch gebied', in hoofdzaak bestemd voor beroepslandbouw,
> b. 'agrarische bedrijvenzone', in hoofdzaak bestemd voor de inplanting van agrarische bedrijven, in het bijzonder glastuinbouw,
> c. 'bouwvrij agrarisch gebied', in hoofdzaak bestemd voor beroepslandbouw, met dien verstande dat het oprichten van gebouwen niet is toegelaten (…)".

6.8. Bij de bestemming van de zone voor groenstroken wordt als ruimtecategorie aangegeven: "landbouw/respectievelijk recreatie".

Artikel 2.2.3, § 2 VCRO verbiedt niet dat een beperkte oppervlakte van de landbouwzone wordt aangewend als groenstrook, getuige o.m. het gebruik van de woorden "ten minste" in de 4°.

De instandhouding, ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden wordt, weze het in een niet-normatieve bijlage m.b.t. de redactie van stedenbouwkundige voorschriften van een gewestelijk RUP, uitdrukkelijk aanvaard binnen de categorie van gebiedsaanduiding "landbouw" in de standaardtypebepalingen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Uit het hogervermelde blijkt ook dat de bestemming "groenstrook" ondergeschikt is aan de onderliggende agrarische bestemming.

Artikel 2.2.3, § 2 VCRO is niet geschonden.

6.9. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7. Het tweede middel wordt ontleend aan de schending van de artikelen 1.1.4 en 2.1.2 VCRO, van het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoeker roept, samengevat, in dat de bestemming "bouwvrij agrarisch gebied" volgens het bestreden GRUP, een ernstige beperking van de landbouwmogelijkheden overeenkomstig het gewestplan Antwerpen met zich meebrengt, dat de zones voor groenstroken en zones voor waterloop/beekloop het open karakter van het agrarisch gebied aantasten en dat bij de zones voor groenstroken en de zones voor waterloop/beekloop geen rekening is gehouden met de ter plaatse aanwezige grondgebonden landbouw, minstens dat de mogelijke inrichting van de groenzones vele nadelen met zich meebrengt voor de landbouwbedrijfsvoering. De verzoeker ontwaart in dat laatste verband overigens een schending van artikel 2.1.2 VCRO doordat het ruimtelijk structuurplan Antwerpen in de groene vingers van het verstedelijkt gebied Antwerpen landbouwactiviteiten mogelijk acht.

Beoordeling

8. Bij het vaststellen van bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen is de overheid er 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. De loutere vaststelling dat het bestreden besluit het opzichtens de gewestplanbestemming mogelijks stringenter

stedenbouwkundig voorschrift “bouwvrij agrarisch gebied” vastlegt, toont op zich geenszins de onwettigheid van de bestreden besluiten aan.

9. De verzoeker gaat voorbij aan de hogervermelde relevante voorschriften van de artikelen 7 en 9. De inrichtingsvoorschriften voor de zone voor groenstroken (ruimtecategorie: landbouw) vermelden dat deze zone “in hoofdzaak een bouwvrije zone (is). Binnen deze zone zijn geen constructies toegelaten met uitzondering van diegene die volgens onderhavige voorschriften toegestaan zijn”. De zone voor waterlopen behoort tot een andere ruimtecategorie, namelijk lijninfrastructuur. Het argument van de verzoeker dat de zones voor groenstroken en de zones voor waterloop/beekloop afbreuk doen aan het bouwvrij karakter van het agrarisch gebied kan niet worden aangenomen, gelet op het feit dat bouwwerken die de onderliggende bestemming in het gedrang brengen niet worden toegelaten.

10. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze bepaling het doel van het ruimtelijk ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat (Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1332-1, p. 10).

De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen benadrukt het facetmatig karakter van de ruimtelijke ordening.

Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie (Parl. St. VI. Parl. 1995-1996, nr. 360-3, p. 18).

Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk gelijkwaardig zijn aan een andere ruimtelijke behoefte.

11. De genoemde decreetbepaling vermeldt naast onder meer de gevolgen voor het leefmilieu, ook “de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen” als criteria waarmee rekening wordt gehouden bij het invullen van de ruimtelijke ordening. Tevens dient bij de afweging van de ruimtelijke

behoeften rekening te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving.

12. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt ook dat de ruimtelijke ordening gericht is op "een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden". Dit impliceert onder meer dat bij de ordening van de ruimte zowel de behoeften van de huidige gebruikers als deze van de "toekomstige generaties" in aanmerking dienen te worden genomen.

13. De voornoemde principes vereisen derhalve dat de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen mekaar worden afgewogen en dat bij deze afweging rekening dient te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De Raad van State oefent hierop enkel de redelijkheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt de verzoeker, die de genoemde bepaling geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze manifest onredelijk is.

14. De afweging van de diverse ruimtelijke behoeften blijkt uit de toelichtingsnota waarin onder meer te lezen is dat in de realisatie van een landschappelijk sportgebied, het versterken van natuur en landschap voorop komen te staan :

> "Het gebied moet een recreatiegebied zijn voor de Mortselse bevolking, waar het contact tussen stedeling, recreatie en landschap wordt versterkt. De nieuwe sport- en recreatieterreinen worden ingericht binnen voorwaarden vanuit ontwikkeling van natuur en landschap. De sportterreinen, gebouwen, parkeerruimtes worden voorzien aan de randen van het gebied terwijl de verder gelegen zones voor grondgebonden landbouw en natuur worden bestemd (…)".

15. Het argument van de verzoeker dat het bestreden GRUP landbouw onmogelijk zou maken, kan niet worden bijgetreden aangezien deze activiteiten worden ingepast in het natuur- en landschapsversterkend opzet van

het plan. Dit blijkt in overeenstemming met het concept van de groene vinger, waarvan de vrijwaring als fundamentele doelstelling wordt gesteld door de provincie. Op 24 september 2009 bracht de tweede verwerende partij een gunstig advies uit met betrekking tot de overeenstemming van het plan met het ruimtelijk structuurplan Antwerpen. De verzoeker maakt niet aannemelijk dat het ruimtelijk structuurplan Antwerpen en artikel 2.1.2 VCRO dat voorschrijft dat ruimtelijke uitvoeringsplannen uitvoering moeten geven aan de bindende en richtinggevende bepalingen van de structuurplannen, worden geschonden.

16. De variabiliteit van de inrichtingsvoorschriften bij de zones voor groenstroken is ingegeven door de noodwendigheden van de onderliggende bestemming. Zoals reeds vastgesteld bij de beoordeling van het eerste middel blijkt de verzoeker voorbij te gaan aan de relevante voorschriften onder artikel 7 (zone voor waterloop/beekloop) en artikel 9 (zones voor groenstroken). De verzoeker brengt geen afdoende argumenten bij waaruit kan blijken dat artikel 1.1.4 VCRO kennelijk zou zijn miskend.

17. 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 de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien mei 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Astrid Truyens	**Roger Stevens**