RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 222.176 van 22 januari 2013
in de zaak A. 201.435/X-14.753.

In zake : de n.v. 't HOFKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Yves Loix en Joris Geens
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de gemeente ESSEN
2. de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 MECHELEN
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 augustus 2011, strekt tot de nietigverklaring van:

a. het besluit van 21 december 2010 van de gemeenteraad van Essen houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Nieuwstraat-Oost" en het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Achterstraat",

b. het besluit van 14 april 2011 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Achterstraat", en

c. het besluit van 14 april 2011 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende de goedkeuring, met uitzondering van de in het beschikkend gedeelte aangehaalde stedenbouwkundige voorschriften, van het

gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Nieuwstraat-Oost” en het bijhorende onteigeningsplan.

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 Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 december 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Loix, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Tom Swerts, die loco advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verwerende partijen, 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. Bij besluit van 29 juni 2006 heeft de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de gemeente Essen goedgekeurd.

4. De eigendom van de verzoekende partij is gelegen binnen het plangebied van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) "Achterstraat".

Het voormelde RUP beoogt een binnengebied, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout bestemd als woongebied en gelegen tussen de Achterstraat, de Kortestraat, de Steenovenstraat en de Kalmthoutsesteenweg, met uitzondering van de tuinen van de woningen gelegen langs deze wegen in de woonkern van Wildert te Essen, om te vormen naar woonreservegebied als compensatie voor de ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden "Watermolenstraat" en "Essendonk", gelegen binnen de perimeter van het gemeentelijk RUP "Nieuwstraat-Oost" in het centrum van Essen.

5. Op 6 mei 2009 dient de gemeente Essen een screeningsdossier in bij de dienst Mer.

Op 15 juni 2009 beslist de dienst Mer dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

6. Op 16 juni 2009 vindt de plenaire vergadering over het voorontwerp van gemeentelijk RUP "Nieuwstraat-Oost" plaats.

Op 4 december 2009 vindt de plenaire vergadering over het voorontwerp van gemeentelijk RUP "Achterstraat" plaats.

7. Op 30 maart 2010 stelt de gemeenteraad van Essen de ontwerpen van gemeentelijk RUP "Nieuwstraat-Oost" en "Achterstraat" voorlopig vast.

8. Een openbaar onderzoek wordt georganiseerd van 26 april 2010 tot en met 24 juni 2010. De verzoekende partij dient een bezwaarschrift in in het kader van beide RUP's.

9. Op 15 september 2010 behandelt de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna : de GECORO) de bezwaarschriften en adviezen en brengt ze advies uit.

10. Bij het eerste bestreden besluit van 21 december 2010 stelt de gemeenteraad van Essen de gemeentelijke RUP's "Nieuwstraat-Oost" en "Achterstraat" definitief vast.

11. Bij het tweede bestreden besluit van 14 april 2011 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het gemeentelijk RUP "Achterstraat" goed.

Bij het derde bestreden besluit van 14 april 2011 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het gemeentelijk RUP "Nieuwstraat-Oost" met bijhorend onteigeningsplan goed, met uitzondering van de in het beschikkend gedeelte aangehaalde stedenbouwkundige voorschriften.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

12. In het verzoekschrift doet de verzoekende partij gelden dat zij als eigenares van een perceel gelegen binnen het plangebied van het gemeentelijk RUP "Achterstraat" over een afdoende belang bij de vordering beschikt. Ze zet uiteen dat het voormelde RUP voorziet in de reservering van het woongebied waarbinnen haar perceel gelegen is, waardoor de ontwikkelingsmogelijkheden van het betrokken perceel "tot nul (worden) herleid". Ze voert aan dat ze tevens een beroep tot nietigverklaring dient in te stellen tegen het gemeentelijk RUP "Nieuwstraat-Oost" aangezien de omvorming van het woongebied naar woonreservegebied gebeurt ter compensatie van de ontwikkeling van de

woonuitbreidingsgebieden "Watermolenstraat" en "Essendonk", zoals vormgegeven in het laatstgenoemde RUP. De verzoekende partij meent dat de RUP's "Achterstraat" en "Nieuwstraat-Oost" onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

13. De verwerende partijen werpen in hun memories van antwoord op dat de verzoekende partij "behoudens diens louter 'eigenaarschap' in het inleidende verzoekschrift op geen enkele wijze concreet aannemelijk maakt dat de vernietiging van het RUP 'Achterstraat' verzoekende partij een direct en persoonlijk voordeel kan verschaffen". Het bestaan van een voldoende belang in hoofde van eigenaars van een perceel gelegen binnen het plangebied van het RUP betreft immers slechts een vermoeden, dat met concrete gegevens kan worden weerlegd. In dit opzicht voeren de verwerende partijen aan dat het perceel van de verzoekende partij niet gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg zodat de herbestemming van woongebied naar woonreservegebied voor de verzoekende partij geen nadeel kan inhouden, "aangezien wat betreft diens perceel niet aannemelijk kan worden gemaakt dat vóór het aannemen van het RUP wel mogelijkheden tot ontwikkeling van het perceel bestonden, zodat het RUP de concrete eigendomsrechtelijke toestand van verzoekende partij – zelfs op financieel vlak – niet wijzigt". Gelet op het gebrek aan belang bij het aanvechten van het RUP "Achterstraat", heeft de verzoekende partij volgens de verwerende partijen evenmin een belang bij het aanvechten van het RUP "Nieuwstraat-Oost". In ondergeschikte orde doen de verwerende partijen gelden dat de verzoekende partij geen eigenaar of bewoner is van percelen gelegen binnen het plangebied van het RUP "Nieuwstraat-Oost", zodat ze alleszins geen belang kan doen gelden bij de nietigverklaring van dit RUP. Dit RUP paalt evenmin aan het RUP "Achterstraat". Het belang van de verzoekende partij strekt zich dan ook hoogstens uit tot de nietigverklaring van het RUP "Achterstraat".

14. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het feit dat haar perceel niet aan een voldoende uitgeruste weg ligt, geen afbreuk doet aan de vaststelling dat haar perceel ingevolge de bestemmingswijziging op slag veel minder waard is. Tevens wijst ze er op dat ze

sowieso over een rechtstreekse toegang tot haar perceel beschikt, “desnoods door toepassing te maken van de wettelijke erfdienstbaarheid van een recht van uitweg”. Met betrekking tot de verbondenheid van de twee RUP’s citeert de verzoekende partij voorts nog uit de toelichtingsnota bij het RUP “Achterstraat”.

15. In hun laatste memories dringen de verwerende partijen verder aan op hun excepties. Ze doen gelden dat de door de verzoekende partij aangevoerde mogelijkheid van verwerving van een recht van opstal of eigendomsrechten op een ander terrein slechts louter hypothetisch is, en dus geen aanleiding geeft tot een zeker en actueel belang. Bovendien was de omvorming van het woongebied naar woonreservegebied reeds voorzien in het GRS van de gemeente Essen en heeft de verzoekende partij sedert de goedkeuring van dit GRS geen initiatief genomen om een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning aan te vragen, “wat weinig anders kan worden opgevat dan als zou verzoekende partij van oordeel zijn dat voor haar perceel toch geen stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning kan worden verkregen”. De verwerende partijen menen dan ook dat het RUP “Achterstraat” voor de verzoekende partij geen andere rechtsgevolgen met zich meebrengt dan die gevolgen die de verzoekende partij voorheen reeds moest dragen, met name de volstrekte onmogelijkheid van het bebouwen of verkavelen van haar perceel.

Verder betwisten de verwerende partijen de onlosmakelijke verbondenheid tussen de twee RUP’s. Ze doen gelden dat de omstandigheid dat het GRS de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden koppelt aan de bevriezing van bepaalde binnengebieden en het RUP “Achterstraat” de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden beoogt te compenseren, geen neerslag vindt in het grafisch plan of de stedenbouwkundige voorschriften van beide RUP’s. Nochtans hebben enkel het grafisch plan en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht. Van louter informatieve vermeldingen bij een RUP gaat ten aanzien van de burgers geen enkele verbindende werking uit, zodat dergelijke vermeldingen de burgers evident niet kunnen grieven. Bovendien hebben de bestemmings- en inrichtingsvoorschriften van de respectievelijke RUP’s een eigen, afzonderlijke invulling en kunnen ze los van elkaar worden gerealiseerd. Volgens de verwerende partijen is er dan ook

geen sprake van een onlosmakelijke verbondenheid in die zin dat het RUP "Achterstraat" een noodzakelijke voorwaarde zou vormen voor het vaststellen van het RUP "Nieuwstraat-Oost" en/of omgekeerd. De bevriezing van het binnengebied Achterstraat volgt daarenboven rechtstreeks uit de bindende bepalingen van het GRS van de gemeente Essen. Hieruit blijkt dat het bevriezen van het woongebied Achterstraat tevens tegemoet komt aan een andere doelstelling, met name het opvangen van de woonbehoefte op langere termijn. Er is bijgevolg geen sprake van een onlosmakelijke verbondenheid in die zin dat de bevriezing van het RUP "Achterstraat" noodzakelijk de aansnijding van de woonuitbreidingsgebieden Watermolenstraat en Essendonk, laat staan de omzetting van die woonuitbreidingsgebieden naar woongebied, zou vereisen. De verwerende partijen menen voorts dat, indien de Raad de door de verzoekende partij aangevoerde verbondenheid zou aannemen, hij zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van de bestreden beslissingen, vermits hij alsdan imperatief zou opleggen dat beide RUP's onlosmakelijk verbonden zijn, terwijl de verwerende partijen die mening niet zijn toegedaan, wat zich laat verstaan door het louter aannemen van twee verschillende RUP's in plaats van één RUP.

Beoordeling

16. Het wordt niet betwist dat de verzoekende partij eigenaar is van een perceel gelegen binnen het plangebied van het RUP "Achterstraat". Hierdoor alleen reeds doet ze in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang bij de gevraagde nietigverklaring van dit RUP.

De bewering van de verwerende partijen dat de verzoekende partij geen nadeel ondervindt omdat het perceel van de verzoekende partij niet gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg en "niet aannemelijk kan worden gemaakt dat vóór het aannemen van het RUP wel mogelijkheden tot ontwikkeling van het perceel bestonden" doet niets af aan het voormelde beginsel. Het komt niet aan de verwerende partijen toe om in de plaats van de verzoekende partij te oordelen of de door het bestreden plan vastgelegde bestemming voor haar al dan niet nadelig is.

17. Voorts betwisten de verwerende partijen het belang van de verzoekende partij bij de nietigverklaring van het RUP "Nieuwstraat-Oost".

In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP "Achterstraat" wordt onder meer het volgende gesteld:

> "De opmaak van het RUP Achterstraat heeft tot doel om de ontwikkeling van de bestaande woonuitbreidingsgebieden Watermolenstraat en Essendonk, gelegen binnen het RUP Nieuwstraat-Oost, mogelijk te maken.
>
> Het betreft twee kleinere woonuitbreidingsgebieden die in het centrum van Essen zijn gelegen. Een groot deel van de percelen is gelegen langs een goed uitgeruste weg en de terreinen zijn nagenoeg onmiddellijk realiseerbaar.
>
> Het binnengebied Achterstraat is achterin gelegen en is moeilijk te ontsluiten. Daarom geeft de gemeente de voorkeur aan de ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden Watermolenstraat en Essendonk. Daarom wordt het binnengebied Achterstraat herbestemd als woonreservegebied.
>
> Deze omvorming komt niet 100% overeen met de gebieden die oorspronkelijk in het GRS werden naar voor geschoven. Maar de compensatiemogelijkheden zijn beperkt en vanuit de opmaak van het RUP Nieuwstraat-Oost is het wenselijk om de ontwikkeling van deze gebieden toe te laten".

In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP "Nieuwstraat-Oost" wordt onder meer gesteld wat volgt:

> "Om de ontwikkeling van Watermolenstraat en Essendonk te kunnen realiseren zal de gemeente een tweede RUP opmaken waarin ze een gelijkwaardig aandeel woongebied omzet naar woonreservegebied. De voorkeur gaat uit naar de omvorming van het woongebied Achterstraat te Wildert. Het betreft een ingesloten woongebied dat vandaag moeilijk te ontwikkelen is. Door dit binnengebied om (te) zetten naar woonreservegebied wenst de gemeente duurzaam om te springen met de beschikbare ruimte in de gemeente en de nodige bouwgronden te vrijwaren voor de toekomst. Deze omzetting zal worden vastgelegd in het compenserend RUP Achterstraat".

Hieruit blijkt dat de omvorming van woongebied naar woonreservegebied door het RUP "Achterstraat" beoogt het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden gelegen binnen de contouren van het RUP "Nieuwstraat-Oost" te compenseren. Beide RUP's zijn derhalve onlosmakelijk met elkaar verbonden. De omstandigheid dat, zoals de verwerende partijen voor het eerst in hun laatste memories opwerpen, de opmaak van het RUP "Achterstraat" mede zou zijn ingegeven door de bindende bepaling 2.2, punt 8

(lees: 7) van het GRS van de gemeente Essen, waarin het bevriezen van het woongebied Achterstraat om de woonbehoefte op lange termijn op te vangen, wordt vooropgesteld, doet geen afbreuk aan de verbondenheid van de beide RUP's zoals deze uit de respectievelijke toelichtingsnota's blijkt.

Hieruit volgt dat de verzoekende partij, hoewel ze geen eigenaar of bewoner is van percelen gelegen binnen het plangebied van het RUP "Nieuwstraat-Oost", eveneens getuigt van het rechtens vereiste belang bij de gevraagde nietigverklaring van dit RUP.

18. De excepties van de verwerende partijen worden verworpen.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

19. Een tweede middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 2.1.1; 2.1.2, §3; 2.2.13, §2 en 5.6.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij doet in essentie gelden dat de bestreden gemeentelijke RUP's in strijd zijn met de richtinggevende bepalingen van het GRS van de gemeente Essen waarin bepaald wordt dat woonuitbreidingsgebied enkel kan worden aangesneden om het sociaal woonbeleid op te vangen én op voorwaarde dat de nodige woongebieden worden gecompenseerd.

De verzoekende partij citeert vooreerst artikel 5.6.5 VCRO en voert aan dat het voor zich spreekt dat, indien er een GRS bestaat, er geen nieuwe "beleidsvisie" kan worden ontwikkeld die afwijkt van het GRS, aangezien dit zou neerkomen op een oneigenlijke wijziging van het GRS. Volgens de verzoekende partij heeft dit niet enkel betrekking op de bindende bepalingen, maar dient uit artikel 5.6.5 VCRO te worden afgeleid dat met betrekking tot de woonuitbreidingsgebieden ook niet kan afgeweken worden van "de beleidsvisie neergeschreven in alle richtinggevende bepalingen uit het GRS die hiermee verband houden". In zoverre wordt voorgehouden dat artikel 5.6.5 VCRO niet

moet nageleefd worden, wijst de verzoekende partij op de inhoud van artikel 2.1.2, §3 VCRO waaruit volgt dat afwijkingen van de richtinggevende bepalingen strikt dienen bekeken te worden en wegens hun uitzonderlijk karakter ook een adequate motivering vergen.

Vervolgens doet de verzoekende partij meer concreet gelden dat de twee woonuitbreidingsgebieden die met het gemeentelijk RUP "Nieuwstraat-Oost" worden aangesneden, met name het gebied Watermolenstraat en het gebied Essendonk, niet ontwikkeld worden vanuit sociale behoeften. "Meer nog", aldus de verzoekende partij, "in de toelichtingsnota bij het RUP 'Nieuwstraat Oost' wordt uitdrukkelijk gewag gemaakt van het voorzien van een uitzondering op de verplichte normering ingevolge het decreet grond- en pandenbeleid".

Voorts wordt in de richtinggevende bepalingen van het GRS van de gemeente Essen uitdrukkelijk gesteld dat het woonuitbreidingsgebied Essendonk gereserveerd wordt voor een latere planperiode, zodat de activering van dit woonuitbreidingsgebied door het gemeentelijk RUP "Nieuwstraat-Oost" een manifeste schending uitmaakt van het GRS. Met betrekking tot de motivering die dienaangaande in de memories van toelichting bij de bestreden RUP's kan worden teruggevonden, met name dat het gebied Essendonk aan een uitgeruste weg ligt en bijgevolg onmiddellijk ontwikkeld zou kunnen worden, doet de verzoekende partij gelden dat deze "te beperkt" is en "bovenal (…) niet (getuigt) van 'onvoorziene ontwikkelingen'". De verzoekende partij licht toe dat de betrokken weg immers reeds was uitgerust op het ogenblik van het vaststellen van het GRS en dat destijds toch werd beslist om het gebied te reserveren. Aldus worden geen nieuwe onvoorziene omstandigheden aangehaald zodat er geen motivering is om af te wijken van het GRS.

Ten slotte wordt in het GRS van de gemeente Essen voorzien dat voor het aansnijden van een woongebied "een gelijkwaardige oppervlakte in niet-uitgeruste woongebieden, die ruimtelijk minder goed gelegen zijn" dient te worden omgezet in woonreservegebied of dient te worden herbestemd. In de memorie van toelichting bij het RUP "Achterstraat" wordt uitdrukkelijk erkend dat "(de) omvorming (…) niet 100% overeen(komt) met de gebieden die oorspronkelijk in het GRS werden naar voor geschoven". "Daarenboven" meent de verzoekende partij dat er geen gelijke verhouding is tussen de vooropgestelde

ontwikkelde gebieden en de te reserveren woongebieden. De verzoekende partij licht aan de hand van concrete gegevens toe dat er 3,10 ha wordt ontwikkeld en omgevormd tot woongebied, terwijl er slechts een compensatie van 1,58 ha wordt voorzien. Voor dit "onevenwicht" is geen wettelijke basis, nog enige andere motivering voorhanden. Bovendien worden de bepalingen van het GRS geschonden die opleggen dat er evenveel moet gecompenseerd worden als er aangesneden wordt.

20. In hun memories van antwoord werpen de verwerende partijen vooreerst op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de nietigverklaring van het RUP "Nieuwstraat-Oost" en aldus evenmin belang heeft "bij een middel dat er louter in bestaat de onwettigheid van dat RUP Nieuwstraat-Oost aan te tonen". Aangezien de verzoekende partij zich beroept op haar hoedanigheid van eigenaar, kan zij geen belang aantonen bij middelen die ertoe strekken de nietigverklaring te bekomen van een RUP binnen welk plangebied de verzoekende partij geen eigendom heeft. Voorts menen de verwerende partijen dat de verzoekende partij "evident geen belang (heeft) bij een middel dat enerzijds, wat de argumentatie inzake sociale behoeften en het bestaan van een afdoende motivering voor afwijking in geval van onvoorziene ontwikkelingen betreft, geen enkele impact (heeft) op de rechtstoestand van de verzoekende partij, en anderzijds wat betreft het middel inzake compensatie slechts tot de vaststelling kan leiden dat (…) middels het RUP 'Achterstraat' niet voldoende wordt gecompenseerd". Volgens de verwerende partijen heeft de verzoekende partij geen belang bij de nietigverklaring van de bestreden besluiten op basis van dit middel.

Ten gronde stellen de verwerende partijen dat uit een eenvoudige lezing van artikel 5.6.5 VCRO blijkt dat ook de toelichtingsnota bij het RUP een beleidsvisie van het gemeentelijke woonbeleid kan insluiten. In de toelichtingsnota bij het RUP "Nieuwstraat-Oost" heeft de eerste verwerende partij haar meest recente beleidsvisie wat betreft het gemeentelijk woonbeleid willen benadrukken. Er valt niet in te zien in welke zin deze beleidsvisie niet zou kunnen voldoen aan artikel 5.6.5 VCRO, aangezien hieruit blijkt waarom de eerste verwerende partij een hogere prioriteit aan de ontwikkeling van Essendonk

heeft gegeven. Ook het RUP "Achterstraat" bevat een motivering wat betreft de afwijking van het GRS. Wat betreft de realisatie van het sociaal objectief blijkt uit de toelichtingsnota bij het RUP "Nieuwstraat-Oost" dat de vrijgave van het woonuitbreidingsgebied Essen er tevens toe strekt om tegen 2020 het bindend sociaal objectief, zoals vastgelegd door het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (hierna: het decreet grond- en pandenbeleid), te behalen. In dit opzicht benadrukken de verwerende partijen dat het decreet grond- en pandenbeleid pas op 1 september 2009 in werking is getreden en "voormelde sociale objectieven ten opzichte van het bestaande gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wel degelijk een nieuwe, afwijkende visie kunnen verantwoorden". De verwerende partijen doen gelden dat het GRS niet bepaalt dat in de betreffende woonuitbreidingsgebieden uitsluitend sociale koopwoningen kunnen worden gerealiseerd, "nog daar gelaten de vraag of de libellering 'Indien de gemeente toch een woonuitbreidingsgebied of eventueel ander gebied (vb. woonontwikkeling in voormalig rangeerstation van Essen) wenst aan te snijden, vanwege een betere ruimtelijke ligging of een hogere realiseerbaarheidsgraad, dan dient men hiervoor een gelijkwaardige oppervlakte in niet-uitgeruste woongebieden, die ruimtelijke minder goed zijn gelegen, om te zetten in woonreservegebied of te herbestemmen (de zogenaamde compensatie)' de gemeente niet de mogelijkheid biedt om woonuitbreidingsgebieden aan te snijden zonder dat zulks zou bijdragen aan de realisatie van haar sociaal woonbeleid". De verwerende partijen doen derhalve gelden dat de eerste verwerende partij niet nagelaten heeft te motiveren dat het bijkomend aansnijden van het woonuitbreidingsgebied Essendonk geschiedt met het oog op de realisatie van het bindend sociaal objectief. De omstandigheid dat budgettair in de subsidiëring van de opmaak van een RUP werd voorzien, vormt tevens een dringende budgettaire reden voor afwijking van het GRS wat betreft de ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied Essendonk. De verwerende partijen werpen op dat de Raad van State reeds geoordeeld heeft dat een RUP kan worden opgemaakt ten behoeve van ontwikkelingen die niet noodzakelijkerwijze opgenomen of voorzien waren in het GRS, zolang het niet strijdig is met de principes van het GRS en ingeval de afwijking uitgebreid wordt gemotiveerd. Ook oordeelde de Raad van State dat de bevoegde overheden bij de implementatie van het richtinggevend

gedeelte in een RUP over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken en de Raad slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt.

Met betrekking tot de compensatie voor het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden voeren de verwerende partijen aan dat het GRS niet stelt dat de te compenseren oppervlakte identiek moet zijn aan de aan te snijden oppervlakte, wel dat ze gelijkwaardig moet zijn. De toelichtingsnota bij het RUP "Achterstraat" bevat op dat vlak een uitgebreide en cijfermatige motivering. Bovendien bevat de toelichtingsnota een motivering aangaande de "(k)leine verschillen wat betreft oppervlaktematen". De verzoekende partij toont niet aan dat de in de toelichtingsnota voorgehouden interpretatie van het GRS kennelijk onjuist zou zijn, of de opgegeven motivering kennelijk onredelijk zou zijn.

21. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij haar argumentatie uit het verzoekschrift.

22. Met betrekking tot het aangevoerde gebrek aan belang bij het middel voeren de verwerende partijen in hun laatste memories nog aan dat het RUP "Nieuwstraat-Oost" door de plannende overheden werd geconcipieerd als een van het RUP "Achterstraat" afzonderlijk RUP met eigen rechtsgevolgen en een eigen doelstelling, "die verbonden is aan het GRUP Achterstraat, zonder er onlosmakelijk mee verbonden te zijn". Ze verwijzen in dit opzicht naar de bindende bepaling nr. 2.2, "punt 8" (lees: 7) van het GRS van de gemeente Essen waarin het bevriezen van het woongebied "Achterstraat" wordt vooropgesteld, zonder dat die bevriezing afhankelijk werd gemaakt van het vooraf of gelijktijdig herbestemmen van woonuitbreidingsgebieden. Ze doen gelden dat woonuitbreidingsgebieden voor hun ontwikkeling dan ook niet noodzakelijk de opmaak van een RUP behoeven, zodat voor de ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden Watermolenstraat en Essendonk niet noodzakelijk een herbestemming naar woongebied vereist was en aldus niet noodzakelijk een RUP diende te worden opgemaakt. Voorts merken de verwerende partijen op dat de gebieden beschreven in het RUP "Nieuwstraat-Oost" en het RUP "Achterstraat" op ruime afstand van elkaar zijn gelegen en dat het gegeven dat twee afzonderlijke RUP's werden ontworpen, vastgesteld en goedgekeurd, inhoudt dat

het RUP "Nieuwstraat-Oost" voor de verzoekende partij geen rechtsgevolgen heeft en niet van aard kan zijn haar rechtstoestand te beïnvloeden.

Ten gronde stellen de verwerende partijen nog dat artikel 5.6.5 VCRO niet vereist dat uit een afzonderlijk opgenomen motivering zou moeten blijken dat het bijkomend aansnijden van het woonuitbreidingsgebied "Essendonk" noodzakelijk is. Ze doen gelden dat uit de passage uit de toelichtingsnota bij het RUP "Nieuwstraat-Oost", die ze reeds in hun memorie van antwoord hebben geciteerd, duidelijk enkele "onvoorziene" omstandigheden kunnen worden afgeleid, zoals het gegeven dat het gebied ter hoogte van Essendonk niet langer door een landbouwer in gebruik is, het gegeven dat het decreet grond- en pandenbeleid dat na het GRS in werking is getreden, normen oplegt inzake sociale koopwoningen waaraan de gemeente nog moet voldoen en het gegeven dat een aantal gebieden binnen de centrum RUP's niet zijn ontwikkeld, terwijl ze in het GRS wel werden meegerekend in het aanbod dat op korte termijn op de markt komt. Aldus menen de verwerende partijen dat de afwijking van het GRS wat betreft de ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied Essendonk wel degelijk afzonderlijke aandacht krijgt en een motivering betreft waaruit afdoende kan worden afgeleid waarom zulks noodzakelijk was met het oog op het behalen van het bindend sociaal objectief, minstens waarom de verwerende partijen van oordeel waren dat van het richtinggevend gedeelte van het GRS kon worden afgeweken. Ze voegen er nog aan toe dat uit de toelichtingsnota bij het RUP "Nieuwstraat-Oost" blijkt dat de vrijgave van het woonuitbreidingsgebied Essendonk er tevens toe strekt om tegen 2020 het bindend sociaal objectief zoals vastgelegd door het decreet grond- en pandenbeleid te behalen. Ze wijzen er op dat artikel 2.1.2, §3, laatste zin VCRO, in tegenstelling tot de eerdere zinsneden van dit artikel, geen mogelijkheid inhoudt maar wel een verplichting om af te zien van de richtinggevende bepalingen van het GRS. De afwijkingen van het GRS kunnen volgens de verwerende partijen bijgevolg wel in het licht van artikel 2.1.2, §3 juncto artikel 5.6.5 VCRO worden verantwoord.

In verband met de compensatie voor het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden voegen de verwerende partijen nog toe dat het GRS van de gemeente Essen niet uitsluit dat de compensatie niet gelijktijdig geschiedt,

zodat het niet ondenkbeeldig is dat ter compensatie van het aansnijden van de gebieden Watermolenstraat en Essendonk in een daaropvolgend RUP nog woongebied ter compensatie wordt gereserveerd. Bovendien kan van de noodzaak om "gelijkwaardig" te compenseren, worden afgeweken voor zover daar een afdoende verantwoording in het licht van de afwijkingsgronden als vermeld in artikel 2.1.2, §3 VCRO voor kan worden gegeven.

Beoordeling

23. Uit de bespreking onder randnummer 17 volgt dat de exceptie van de verwerende partijen, gebaseerd op het gebrek aan belang bij de nietigverklaring van het RUP "Nieuwstraat-Oost", dient te worden verworpen.

24. In het middel voert de verzoekende partij onder meer aan dat het aansnijden van het woonuitbreidingsgebied Essendonk in strijd is met de richtinggevende bepalingen van het GRS van de gemeente Essen.

25. In verband met de woningprogrammatie wordt in de richtinggevende bepalingen van het GRS van de gemeente Essen onder meer het volgende gesteld:

> "Voor de gemeente Essen voldoet het aanbod aan de behoefte voor de periode 2003-2013. Hierdoor kan de gemeente enkel woonuitbreidingsgebieden aansnijden om het sociaal woonbeleid op te vangen indien ze hiervoor de nodige woongebieden compenseert.
>
> De voorkeur voor het opvangen van de sociale woonbehoeften wordt gegeven aan de bestaande niet-uitgeruste woongebieden volgens het gewestplan of een geldend plan van aanleg. Indien de gemeente toch een woonuitbreidingsgebied of eventueel ander gebied (vb. woonontwikkeling in voormalig rangeerstation van Essen) wenst aan te snijden, vanwege een betere ruimtelijke ligging of een hogere realiseerbaarheidsgraad, dan dient men hiervoor een gelijkwaardige oppervlakte in niet-uitgeruste woongebieden, die ruimtelijk minder goed zijn gelegen, om te zetten in woonreservegebied of te herbestemmen (de zogenaamde compensatie)".

In de bindende bepaling 2.1, punt 2 voorziet het GRS het opmaken van een RUP "Essendonk" om de bestaande centrumBPA's te herzien, om de bestemming van het voormalige bedrijfspand van Lonka te herbestemmen,

uitbreiding te onderzoeken van de Bijster en mogelijkheden voor kleinschalige bedrijven te voorzien rond de oude grensovergang.

In de bindende bepaling 2.2, punt 7 wordt het bevriezen van het woongebied Achterstraat vooropgesteld om de woonbehoefte op lange termijn op te vangen door deze om te vormen tot woonreservegebied. Richtinggevend is voorzien dat het woongebied Achterstraat als compensatie kan worden gebruikt voor de ontwikkeling van beter gelegen woonuitbreidingsgebieden in de gemeente.

Onder meer het woonuitbreidingsgebied Watermolenstraat wordt in het richtinggevend gedeelte van het GRS naar voren geschoven om prioritair ontwikkeld te worden.

Het woonuitbreidingsgebied Essendonk, evenals het woongebied Achterstraat zijn in het richtinggevend gedeelte van het GRS aangeduid als te reserveren voor een latere planperiode.

26. In het kader van het GRS van de gemeente Essen is gebleken dat de gemeente Essen geen behoefte kon aantonen om een woonuitbreidingsgebied aan te snijden en aldus een nieuw woongebied te ontwikkelen. Daarom werd aan de ontwikkeling van de meest prioritaire woonuitbreidingsgebieden een compensatie door reservatie van enkele woongebieden in Wildert gekoppeld, waaronder het binnengebied Achterstraat.

Door benevens het woonuitbreidingsgebied Watermolenstraat ook het woonuitbreidingsgebied Essendonk aan te snijden, wijkt het RUP "Nieuwstraat-Oost" af van het richtinggevend gedeelte van het GRS.

27. Artikel 4.1.2, §2, tweede lid van het decreet grond- en pandenbeleid bepaalt dat een GRS dat zich niet verdraagt met het bindend sociaal objectief niet kan worden ingeroepen om de maatregelen af te wijzen die voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief zijn vereist.

Artikel 2.1.2, §§ 2 en 3 VCRO bepaalt wat volgt:

> §2. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.
> (…)

Voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren. Van het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

§3. Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen. Onverminderd voormelde uitzonderingsgronden wordt tevens van het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

(…)".

Artikel 5.6.5 VCRO luidt als volgt:

"Een gemeente kan een woonuitbreidingsgebied eerst omzetten naar woongebied door middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg, voor zover een toelichtingsnota bij dat bestemmingsplan een beleidsvisie op het gemeentelijk woonbeleid insluit of naar een bestaande beleidsvisie in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan verwijst. Een beleidsvisie bestaat ten minste uit een prioriteitenbepaling en een fasering met betrekking tot het ontwikkelen van de bijkomende ruimte voor woningbouw vanuit een globale visie op het wonen in de gemeente.

Het eerste lid vindt toepassing ten aanzien van planningsprocessen waarbij de voorlopige vaststelling of de voorlopige aanneming geschiedt vanaf de inwerkingtreding van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid".

28. Uit de combinatie van de aangehaalde bepalingen volgt vooreerst dat van de bindende en richtinggevende bepalingen van het GRS wordt afgeweken, indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet grond- en pandenbeleid. Als die afwijking voorts de omzetting van een woonuitbreidingsgebied naar woongebied inhoudt, is een

toelichtingsnota bij het plan vereist die een beleidsvisie op het gemeentelijk woonbeleid insluit.

In de toelichtingsnota bij het RUP "Achterstraat" wordt het volgende gesteld:

> "De opmaak van het RUP Achterstraat heeft tot doel om de ontwikkeling van de bestaande woonuitbreidingsgebieden Watermolenstraat en Essendonk, gelegen binnen het RUP Nieuwstraat-Oost, mogelijk te maken.
>
> Het betreft twee kleinere woonuitbreidingsgebieden die in het centrum van Essen zijn gelegen. Een groot deel van de percelen is gelegen langs een goed uitgeruste weg en de terreinen zijn nagenoeg onmiddellijk realiseerbaar.
>
> Het binnengebied Achterstraat is achterin gelegen en is moeilijk te ontsluiten. Daarom geeft de gemeente de voorkeur aan de ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden Watermolenstraat en Essendonk. Daarom wordt het binnengebied Achterstraat herbestemd als woonreservegebied.
>
> Deze omvorming komt niet 100% overeen met de gebieden die oorspronkelijk in het GRS werden naar voor geschoven. Maar de compensatiemogelijkheden zijn beperkt en vanuit de opmaak van het RUP Nieuwstraat-Oost is het wenselijk om de ontwikkeling van deze gebieden toe te laten.
>
> Een omvorming van het woonuitbreidingsgebied naar woongebied zorgt er eveneens voor dat een aantal andere maatregelen, ter uitvoering van het decreet grond- en pandenbeleid, in voege treden. Dit heeft onder meer betrekking op de realisatie van het bindend sociaal objectief, een bescheiden woonaanbod en wonen in eigen streek".

De toelichtingsnota bij het RUP "Nieuwstraat-Oost" stelt onder meer wat volgt:

> "Ook voor Essendonk voorziet de gemeente in een verdere verdichting van het plangebied door ontwikkeling van twee straten met een gekoppelde bebouwingstypologie. Op deze manier kan het gebied eventueel gefaseerd ontwikkeld worden. De ontwikkeling van Essendonk werd in het GRS echter eerder op de middenlange termijn aanzien omdat het nog in gebruik was door een landbouwer. Het woonuitbreidingsgebied Essendonk ligt echter grotendeels langs een uitgeruste weg en zou vermoedelijk onmiddellijk kunnen ontwikkeld worden. Om te vermijden dat het gebied enkel verkaveld wordt langs de weg heeft de gemeente ervoor geopteerd om het gebied mee op te nemen in het RUP en de gewenste ontwikkeling van dit gebied vast te leggen. Het gebied heeft door de diepe percelen immers potenties om tegen een hogere dichtheid ontwikkeld te worden.
>
> Omdat het gebied kernversterkend is, het gebied potenties heeft om het centrum te verdichten en de gemeente wenst te vermijden dat het enkel verkaveld wordt langs de uitgeruste weg geeft de gemeente een hogere prioriteit aan de ontwikkeling van het WUG Essendonk. Ervaring bij de

opmaak van de andere centrum-RUP's leert dat het aanduiden van binnengebieden waar versterking kan plaatsvinden niet altijd leidt tot de realisatie van deze gebieden. Zo zijn er binnen de centrum-RUP's 3 en 4 een aantal gebieden aangeduid die vandaag de dag nog steeds niet zijn ontwikkeld, maar wel werden mee gerekend in het aanbod dat op korte termijn op de markt komt. Om deze redenen is het voor de gemeente Essen te verantwoorden om aan de ontwikkeling van het WUG Essendonk een hogere prioriteit te geven. Het vrijgeven van het RUP Essendonk kan er ook voor zorgen dat de gemeente haar sociaal objectief inzake sociale koopwoningen kan realiseren (…)".

In de toelichtingsnota bij het RUP "Nieuwstraat-Oost" wordt verder het volgende gesteld met betrekking tot de realisatie van het bindend sociaal objectief:

"4.1.1. Realisatie van het bindend sociaal objectief
Uitvoeren van geplande projecten
De gemeente zal verspreid over de tijd vanaf nu tot ten laatste 2020 volgende projecten opstarten en begeleiden voor de realisatie van haar bindend sociaal objectief.

Nr	Naam	Kern-wijk	Sociale huur	Sociale koop	Sociale verkaveling	Wie
Uitgevoerd						
1.	Heikantstraat (1)	Heikant		18		Ideale Woning
In uitvoering (bouwaanvraag of project in uitvoering)						
2.	Statievelden (1)	Essen		30		ARRO Antwerpen
3.	Rodenbachlaan (1)	Essen	2			Ideale Woning
In voorbereiding (voorontwerpfase)						
4.	Statievelden (2)	Essen	45			Ideale Woning
5.	Heikantstraat (2)	Heikant	36			Ideale Woning
6.	Heikantstraat (3)	Heikant	22			Ideale Woning
7.	Kloosterstraat	Essen	10			Ideale Woning
8.	Nieuwstraat	Essen	5			OCMW/ARRO
9.	Kerkstraat	Essen	3			ARRO Antwerpen
In planning (visie)						
10.	Rodenbach (2)	Essen	2			Ideale Woning
11.	Hey-End	Heikant			3	privaat
Totaal						
	Totaal uitgevoerd - gepland		139	48	3	
	Sociaal objectief 2020 (2024)		112 (114)	61	3	

Bron: Gemeentelijk Woonbeleidsplan Essen 2010-2013

Uit bovenstaande tabel kan afgeleid worden dat de gemeente zeker haar taakstelling inzake sociale huurwoningen binnen de vooropgestelde planhorizon zal halen. Ook voor sociale kavels zal dit geen probleem vormen. Om haar doelstelling inzake sociale koopwoningen te behalen zal de gemeente nog een extra inspanning moeten leveren. Het vrijgeven van de woonuitbreidingsgebieden Watermolenstraat en Essendonk, kan door de verplicht sociale last bijdragen om deze doelstelling te realiseren. Onder meer om deze reden wordt aan het woonuitbreidingsgebied Essendonk een hogere prioriteit gegeven dan deze die in het GRS Essen was voorzien".

De cijfermatige voorstelling van het bindend sociaal objectief binnen de gemeente Essen, zoals hierboven weergegeven, vormt op zich geen verantwoording voor het aansnijden van het woonuitbreidingsgebied Essendonk conform de hierboven vermelde decretale verplichting bij de afwijking van de bindende en richtinggevende bepalingen van het GRS. Daaruit blijkt immers niet de noodzaak van het aansnijden van dit specifieke woonuitbreidingsgebied voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief.

29. Voorts is evenmin voldaan aan de algemene afwijkingsmogelijkheden uit het aangehaalde artikel 2.1.2, §3 VCRO.

Vooreerst blijkt uit het definitief vaststellingsbesluit niet dat de gemeenteraad zich van de omstandigheid dat de opmaak van een RUP wordt gesubsidieerd, heeft bediend als argument van dringende budgettaire aard om van het richtinggevend gedeelte van het GRS af te wijken.

De ligging van het woonuitbreidingsgebied Essendonk aan een uitgeruste weg, de diepte van de betrokken percelen, alsook de omstandigheid dat niet alle private eigenaars hun gronden onmiddellijk op de markt brengen, zijn verder elementen die naar aanleiding van het beleidsvoorbereidend onderzoek hadden kunnen worden betrokken zodat er bij de goedkeuring van het GRS rekening had kunnen mee zijn gehouden. De verwerende partijen tonen het tegendeel niet aan.

30. Aldus wijkt het gemeentelijk RUP "Nieuwstraat-Oost" af van de richtinggevende bepalingen van het GRS van de gemeente Essen, zonder dat daarvoor de nodige verantwoording bestaat. Gelet op de onlosmakelijke

verbondenheid tussen de twee plannen, tast deze onwettigheid eveneens het RUP "Achterstraat" aan.

Het middel is gegrond

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

a. het besluit van 21 december 2010 van de gemeenteraad van Essen houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Nieuwstraat-Oost" en het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Achterstraat",

b. het besluit van 14 april 2011 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Achterstraat", en

c. het besluit van 14 april 2011 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende de goedkeuring, met uitzondering van de in het beschikkend gedeelte aangehaalde stedenbouwkundige voorschriften, van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Nieuwstraat-Oost" en het bijhorende onteigeningsplan.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het tweede en derde vernietigde besluit.

3. De eerste verwerende partij en het Vlaamse Gewest worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig januari 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Pierre Lefranc,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Roger Stevens**