

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.012 van 29 januari 2015
in de zaak A. 204.278/X-15.069.**

In zake : 1. Dichane MEUNIER
 2. Jacques BETTE
 3. François BETTE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Françoise Balon en Suzy Miller
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 240
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 Grimbergen
Pastoor Woutersstraat 32/7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 april 2012, strekt tot de “gedeeltelijke nietigverklaring [...] van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 dat het definitief ruimtelijk uitvoeringsplan Vlaams Strategisch Gebied Brussel vaststelt aangezien het enkel een deel van het groengebied ter hoogte van de Grensstraat omzet in gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 227.991 van 4 juli 2014 wordt het debat heropend en wordt het auditoraat gelast een aanvullend verslag op te stellen.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij (en de tussenkomenende partij) heeft/hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2014.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft een aanvullend verslag uitgebracht.

Advocaat Suzy Miller, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Jessica Hennioui, die *loco* advocaat Marc Van Bever verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar 's Raads arrest nr. 227.991 van 4 juli 2014.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1.1. In een eerste onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekers aan dat hun bezwaar betreffende de afbakening van het gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen niet op een afdoende wijze werd beantwoord. In dit verband wijzen zij op artikel 7 van het Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 en op artikel 2 van de richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 ‘tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma’s betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad’ (hierna: richtlijn 2003/35/EG), alsook op “het principe van het nuttig effect van het openbaar onderzoek”.

Zij hernemen hun bezwaar en het antwoord van de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: Vlacoro) daarop en stellen dat deze laatste niet op hun opmerkingen heeft geantwoord. Zij betogen dat hun bezwaar zich niet beperkt tot hun percelen, maar ook de afbakening en behandeling van de aangrenzende groene zone betreft. Door hun bezwaar te verwerpen op grond van het feit dat de zone niet in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gewestelijk RUP) is opgenomen, heeft de Vlacoro niet geantwoord op het gedeelte van hun bezwaar “dat aantoonde dat de keuze om op deze manier deze nieuwe bouwgrond te creëren niet relevant was”. Zij betogen dat het gewestelijk RUP niet toelaat te begrijpen waarom het “converteren” van het zuidelijk gedeelte van de groene zone beantwoordt aan de doelstelling van het Vlaamse Gewest om de verbinding tussen het Museum van Tervuren en de oude atletiekpiste te verbeteren.

4.1.2. In een tweede middelonderdeel betogen de verzoekers dat het gewestelijk RUP een kennelijke beoordelingsfout inhoudt, doordat het een bestaande groene zone zonder enige rechtvaardiging in twee splitst. Onder verwijzing naar het door de Raad van State vernietigde gewestplan, stellen zij dat de oprichting van deze zone oorspronkelijk “het resultaat [was] van de wil van de overheid om een groene zone te creëren die het geheel van de nog niet bebouwde percelen van de wijk omvat”. Waar er in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP sprake is van een netwerk van groene zones, wordt echter niet gealludeerd op de zone langs de spoorweg (die thans ingekleurd wordt als zone voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen), noch op hun percelen. Zij menen dat hun percelen nooit geïdentificeerd zijn als een zone die op individuele manier dient behandeld te worden, noch als deel van een netwerk van groene ruimtes die beschermd dient te worden en dat “[e]en behandeling van [hun] eigendom [...], los van deze van het spoorweg tracé (groene zone) of los van de andere naburige percelen (open bewoning — woonpark) [...] duidelijk geen belang [heeft]”. Zij voeren aan dat een reconversie van de gehele oude groene zone te begrijpen zou zijn vanuit juridisch, feitelijk en ecologisch oogpunt en dat “[d]e uitvoering van het motief van het bestreden besluit [...] uiteraard niet [mag] leiden tot de reconversie van [enkel] het [...] zuidelijke gedeelte van de betreffende groene zone”. Zij besluiten dat de plannende overheid in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid moet handelen op een manier die niet kennelijk onredelijk is.

4.1.3. In een derde middelonderdeel voeren de verzoekers aan dat het gewestelijk RUP steunt op het advies van de Vlacoro dat door een manifeste beoordelingsfout is aangetast. Zij bekritisieren het antwoord van de Vlacoro op hun bezwaar dat erin bestaat dat hun percelen niet geïdentificeerd werden door het ontwerp van gewestelijk RUP, waarvan zij de afbakening dienden te respecteren. Dit standpunt is volgens de verzoekers foutief en de plannende overheid kan een anomalie in het ontwerpplan niet naast zich neerleggen.

4.2.1. De verzoekers dupliceren in hun memorie van wederantwoord, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat het argument van de verwerende partij

geen antwoord vormt op hun kritiek, omdat het vertrekt vanuit het uitgangspunt dat zij een omvorming tot een “woonpark” willen. In werkelijkheid eisen zij een omvorming tot bebouwbare zone in de brede zin, weze het in een woonpark, een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen of een andere bebouwbare zone die een rationeel doel aan het beheer van hun percelen geeft. Zij stellen nog steeds niet te weten waarom de overheid ervoor gekozen heeft om het noordelijke deel van de groenzone niet in de cluster C10.3 op te nemen. Er is geen enkel motiverend element voor de keuze van de overheid om een geïsoleerd braakliggend terrein in het midden van de nieuwe globale aanleg te laten bestaan. De rechtspraak waarnaar de verwerende partij verwijst is volgens hen niet relevant omdat die geen betrekking heeft op het niet beantwoorden van hun bezwaar. Zij besluiten dat “het tracé van de zone [...] noch uitgelegd, noch gemotiveerd, noch coherent [is]” en dat, “[z]elfs indien de burger actief op zoek zou gaan naar een onderliggende motivering [...] het simpelweg onmogelijk [is] om eender welke rationele motivering voor deze keuze te bedenken”.

4.2.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft, merken de verzoekers op dat uit het eindrapport blijkt dat geen enkel deel van de groenzone van bestemming is veranderd, maar dat plots een wijziging voorkomt in het voorproject van 2010 dat aan een openbaar onderzoek werd onderworpen. Verder dupliceren zij dat, als het doel de doortrekking van tramlijn 39 was, de bestreden bepaling de groenzone tot een zone voor transportinfrastructuur zou hebben omgevormd, zoals dit voor andere clusters is gebeurd. Verder blijkt uit het verslag van de plenaire vergadering dat de verwezenlijking van de tramlijn niet het doel is van de omvorming van de groenzone. In de voorschriften wordt evenmin gewag gemaakt van een tramlijn, maar wel van de constructie van gebouwen. In dit verband voeren zij nog aan dat de bestreden bepaling geenszins aangeeft dat de doortrekking van lijn 39 slechts de omvorming van het zuidelijke deel van de groenzone vereist en niet van het geheel ervan.

4.2.3. Wat het derde middelonderdeel betreft, verwijzen de verzoekers naar hun repliek op het eerste en tweede middelonderdeel, die aantoont dat het gewestelijk RUP niet gemotiveerd wordt vanuit de uitbreiding van de tramlijn. In

het tegenovergestelde geval “is deze duidelijk onlogisch en absurd en dus beoedeld met een manifeste beoordelingsfout”.

4.3.1. De verzoekers laten in hun laatste memorie, wat hun eerste middelonderdeel betreft, nog gelden dat hun bezwaar berust op het feit dat de cluster C10.3 slecht is afgebakend en slecht is “gereffecteerd”. Het gewestelijk RUP heeft tot gevolg dat een schakel in een ecologisch netwerk wordt vernietigd en dat een kleine groene zone, zonder waarde, in de marge blijft bestaan. De Vlacoro haalt het tracé van cluster C10.3 niet aan, maar heeft het enkel over de cluster van het Kasteel van Tervuren. De Vlacoro brengt aldus de verkeerde afbakening van het tracé van cluster C10.3 niet ter sprake en antwoordt bijgevolg op geen enkel moment op hun bezwaar.

4.3.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft, doen de verzoekers gelden dat de keuze om een bebouwbare zone voor voorzieningen van algemeen nut te creëren hen niet kennelijk onredelijk lijkt. Hun argument betreft de manier waarop die keuze gematerialiseerd wordt, door de afbakening van een onbegrijpelijk tracé van de perimeter van de cluster C10.3. Deze perimeter zet niet de volledige bestaande groene zone om, maar wel een groot deel ervan, zodat men een onbebouwbaar stuk laat voortbestaan, waar de percelen van de verzoekers toe behoren. Het is onmogelijk te begrijpen waarom het tracé van de cluster C10.3 niet de volledige bestaande groene zone inhoudt en deze niet volledig in een zone voor voorzieningen wordt omgevormd. Dit heeft geen enkel nut voor de nieuwe zone voor voorzieningen (het is bijvoorbeeld geen bufferzone) en evenmin voor de niet geregelde percelen van de verzoekers. Integendeel ontnemt het deze laatste elk nut als groene zone.

4.3.3. De verzoekers voegen, wat hun derde middelonderdeel betreft, nog toe dat de enige paragraaf van het advies van de Vlacoro in verband met hun bezwaar, geen ontvankelijke en legitieme motivering inhoudt.

Beoordeling

5.1. De verwerende partij werpt terecht op dat de plannende overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt bij het vaststellen van een plan. De Raad van State is niet bevoegd om zijn oordeel daaromtrent in de plaats van dit van de plannende overheid te stellen. Het komt aan de verzoekers toe om aan te tonen dat de beslissing om hun percelen niet op te nemen in het gewestelijk RUP, gesteund is op onjuiste feitelijke gegevens of de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

5.2. Uit de toelichtingsnota (pg. 435) bij het gewestelijk RUP blijkt dat de plannende overheid met de aanduiding van een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen (artikel C10.3) ten zuiden van de percelen van de verzoekers de uitbouw van het huidige eindpunt van tramlijn 44 tot openbaar vervoersknooppunt beoogt. Aangetoond wordt niet dat deze beleidskeuze, waarbij de percelen van de verzoekers buiten de afbakening van deze zone worden gehouden, op onjuiste feitelijke gegevens is gesteund of de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat. De omstandigheid dat de percelen van de verzoekers thans als enige de bestemming groengebied behouden, volstaat daartoe niet. De kritiek van de verzoekers beperkt zich in hoofdzaak tot opportunistiekritiek, waarvan de beoordeling niet tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort.

5.3. De omstandigheid dat de afbakening van het kwestieuze gebied tussen het eindrapport en de plenaire vergadering werd gewijzigd, is niet van aard het gewestelijk RUP te vitiëren, nu deze wijziging zich situeert in de fase van vooroverleg die het begin van de formele besluitvorming, te weten de voorlopige vaststelling van het gewestelijk RUP, voorafgaat. In dit verband blijkt uit het eindrapport dat dit rapport enkel “een voorstudie voor het nemen van beleidsbeslissingen op vlak van ruimtelijke ordening” betreft.

5.4. De bezwaren van de verzoekers zijn te herleiden tot een vraag om hun percelen in het plangebied te betrekken en voor bebouwing te

bestemmen. Zij houden in essentie een niet met de ruimtelijke ordening verband houdende opportunitetskritiek in. In het licht daarvan heeft de Vlacoro, door te stellen dat de percelen van de verzoekers niet zijn opgenomen in het ontwerp van gewestelijk RUP en dat een opname van nieuwe percelen in het plangebied een nieuw openbaar onderzoek zou vereisen, een afdoende antwoord op de door hen geuite kritiek gegeven.

Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekers voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 2.2.7, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Zij betogen dat eerste verzoekster geen kennis heeft kunnen nemen van het openbaar onderzoek omdat de “formele aankondigingsvereisten van het openbaar onderzoek niet nageleefd werden”.

6.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekers dat zij op expliciete wijze naar de geschonden bepalingen hebben verwezen. Concreet heeft hun kritiek betrekking op “de afwezigheid van affichering en de afwezigheid van een radio-aankondiging”. Het is voor hen materieel onmogelijk om een negatief bewijs te leveren en het komt aan de verwerende partij toe om het “bestaan van de affichering en van radio-aankondigingen” aan te tonen, hetgeen niet blijkt uit het administratief dossier.

6.3. In hun laatste memorie wijzen de verzoekers er, onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State, op dat het respect voor de procedures van publiciteit essentieel is, teneinde de onderhorigen toe te laten kennis te nemen van hun rechten en van de mogelijkheden die hen zijn aangeboden om deel te nemen aan de totstandkoming van de plannen.

Beoordeling

7.1. De schending van de modaliteiten inzake de organisatie van het openbaar onderzoek kan enkel met goed gevolg worden ingeroepen door wie aantoont dat hij door de betreffende schending is benadeeld.

7.2. Het blijkt dat een bezwaarschrift werd ingediend namens de “eigenaars van het terrein gelegen te Wezembeek-Oppem, Grensstraat, gekend in het kadaster onder, sectie C, nummer 239 D en 215 K” en dat de percelen “familie-eigendom zijn van de bezwaarindieners voor een deel sinds 1929, en voor de rest sinds 1933”. De bezwaarindieners worden in het bezwaarschrift niet met naam genoemd.

In het verzoekschrift stellen de verzoekers dat ze “eigenaars [zijn] van de percelen van het terrein gesitueerd ter hoogte van de gemeente Wezembeek-Oppem, Grensstraat, bij het kadaster gekend onder sectie C, nummer 239 D en 215 K, 239/P/2 en 239/S/2” en dat deze percelen “in familiaal eigendom [zijn] van verzoekende partijen sinds 1929, voor een deel, en sinds 1933 voor de overige”.

In het licht van deze gegevens valt niet in te zien – en de verzoekers verduidelijken in hun verzoekschrift ook niet – in welke mate eerste verzoekster in haar belangen wordt geschaad.

7.3. Eerst in de memorie van wederantwoord voeren de verzoekers aan dat geen “affichering” en “radio-aankondigingen” zouden zijn geschied. Deze in de memorie van wederantwoord ontwikkelde argumenten hadden reeds in het verzoekschrift kunnen worden opgeworpen. Zij zijn laattijdig en onontvankelijk.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekers voeren in een derde middel de schending aan van het gelijkheids- en non discriminatiebeginsel, zoals bepaald in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

8.1.1. In een eerste middelonderdeel betogen zij dat hun percelen niet op gelijke wijze werden behandeld als de andere identieke percelen van het voormalige groengebied waarvan zij deel uitmaken. Door de aangrenzende percelen om te zetten in een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen en deze bestemming niet te voorzien voor hun percelen, voert het gewestelijk RUP een verschillende behandeling in voor twee percelen met dezelfde karakteristieken, zonder redelijke verantwoording. Zij wijzen er op dat na de vernietiging van de gewestplanbestemming voor hun percelen, de Vlaamse regering deze in groengebied heeft ondergebracht om reden dat er een verband bestaat tussen hun percelen en de naburige percelen geklasseerd in groengebied, die samen “een groene eilandengroep” vormen. Hieruit leiden zij af dat deze percelen een homogeen geheel vormen, “wat per definitie inhoudt dat deze percelen [de]zelfde concrete kwaliteiten betreffen”. Het motief in de toelichtende nota dat tussen de verschillende open ruimten de relaties worden gevrijwaard of versterkt, kan niet verantwoorden waarom hun percelen groengebied blijven.

8.1.2. In een tweede middelonderdeel zetten zij uiteen dat hun percelen zich in een vergelijkbare situatie bevinden met de percelen die grenzen aan de omgeving van het Kasteel ter Meeren. Hier heeft de plannende overheid vastgesteld dat er geen consensus was en heeft zij bijgevolg afgezien van het ontwerpplan. Zij bekritisieren het feit dat “[...] de percelen van het groengebied in kwestie verschillend behandeld [zijn] ten aanzien van de site van het kasteel Ter Meren”, wat zij in strijd achten met het gelijkheidsbeginsel.

8.2.1. In de memorie van wederantwoord betogen de verzoekers, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat zij geenszins de inschrijving van hun percelen in een bewoonbare zone eisen, maar wel dat hun percelen, “zoals de andere percelen van de groene zone, ingeschreven worden in een bebouwbare zone (of het een woongebied of een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen is)”. De bewering van de verwerende partij dat het plan gericht is op de doortrekking van tramlijn 39 is “eenvoudigweg uitgevonden pour les besoins de la cause”.

8.2.2. Aangaande het tweede middelonderdeel volharden de verzoekers in hun stelling dat de situaties vergelijkbaar zijn, daar de omwonenden in de twee zones klachten hebben geuit over de perimeter van de omgevormde zone. Zij stellen dat de overheid er in het ene geval voor heeft gekozen de perimeter van de zone te wijzigen en dat in hun geval de overheid heeft gehandeld alsof de keuze van de perimeter niet kon worden betwist, daar het om een discretionaire bevoegdheid gaat.

8.3.1. In hun laatste memorie voegen de verzoekers, wat het eerste middelonderdeel betreft, nog toe dat het verslag van de auditeur geen enkel element aanbrengt dat toelaat het verschil in behandeling te rechtvaardigen tussen de eigenaars van de percelen van cluster C10.3, die bebouwbaar gemaakt zijn, en de verzoekers, waarvan de percelen niet enkel in een groene zone gelaten zijn, maar waarbij deze zelfs aangetast zijn, aangezien vanuit ecologische invalshoek hun “mini groene zone” geen enkel nut meer heeft.

8.3.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft, doen de verzoekers in hun laatste memorie nog gelden dat in het geval van het Kasteel ter Meeren en in hun geval, het bezwaar gericht tegen het gewestelijk RUP berust op een ongeschikt tracé van de perimeter. Om te antwoorden op de opmerkingen van de verzoekers, werd de verwerende partij, zoals in het geval van Kasteel ter Meeren, uitgenodigd om het tracé van de perimeter van de desbetreffende cluster te herzien om te komen tot een planologische coherentie van het grondgebied. Bijgevolg zijn de beide situaties volgens hen perfect vergelijkbaar.

Beoordeling

9.1. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden indien in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekers, die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoeren, moeten dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

9.2. In het eerste middelonderdeel bekritisieren de verzoekers dat hun percelen niet op dezelfde wijze werden behandeld als de omliggende percelen, die van hetzelfde groengebied deel uitmaken, en meer bepaald dat de percelen grenzend aan hun perceel in gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen (artikel C10.3) werden omgezet, terwijl dit niet voor hun percelen is gebeurd.

Vooreerst dient vastgesteld dat de percelen “aangrenzend” aan de percelen van de verzoekers evenmin binnen de afbakeningslijn van het voorschrift C10.3 worden opgenomen. Verder blijken de percelen van de verzoekers, anders dan de percelen die de voormelde bestemming wel hebben gekregen, tussen de gewestplanbestemming woonpark te zijn ingeklemd. Van een gelijke situatie is dan ook geen sprake, zodat een schending van het gelijkheidsbeginsel niet wordt aangetoond.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

9.3. In een tweede middelonderdeel betogen de verzoekers dat hun percelen zich “in een vergelijkbare situatie” bevinden als de percelen die grenzen aan het Kasteel ter Meeren, waarvoor beslist werd om een gedeelte van het gemengd open ruimte gebied naar aanleiding van een bezwaar te schrappen.

In dit geval is er evenwel evenmin sprake van vergelijkbare situaties, nu de betreffende percelen rond het Kasteel ter Meeren, anders dan de percelen van de verzoekers, aanvankelijk binnen het plangebied werden

opgenomen, maar als gevolg van een bezwaar deels uit het plangebied werden geschrapt. Bovendien stellen de verzoekers niet dat deze percelen, zoals hun percelen, de gewestplanbestemming groengebied hebben.

Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig januari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust