

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.357 van 11 oktober 2017
in de zaak A. 217.313/X-16.387.**

In zake : 1. Téodolinda VERSTAPPEN
 2. Martine VERSTAPPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE OLEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Floris SEBREGHTS en Christophe SMEYERS
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE ANTWERPEN
3. Het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jürgen Vanpraet
 kantoor houdend te 8210 Zedelgem
 Spoorwegstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 oktober 2015, strekt tot de
nietigverklaring van :

- 1° het besluit van 1 april 2015 van de gemeenteraad van de gemeente Olen
houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “De Weeën”;
- 2° het besluit van 25 juni 2015 van de deputatie van de provincieraad van de
provincie Antwerpen houdende de goedkeuring van het gemeentelijk
ruimtelijk uitvoeringsplan “De Weeën”;

3° het besluit van de dienst Milieueffectrapportage van 8 oktober 2012 waarin beslist wordt dat een planmilieueffectrapport niet nodig is.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoekers en de verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 september 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Herreweghe, die verschijnt voor verzoekers, advocaat Annelies Geerts, die *loco* advocaten Floris Sebreghts en Christophe Smeyers verschijnt voor de eerste verwerende partij, jurist Veronique Elsemans, die verschijnt voor de tweede verwerende partij en advocaat Yannick Peeters, die *loco* advocaat Jürgen Vanpraet verschijnt voor de derde verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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

3.1. Op 15 juli 2004 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Olen (hierna: het GRS) goed.

Op 3 maart 2010 beslist de gemeenteraad van de gemeente Olen tot de partiële herziening van het GRS, met de bedoeling om de ontwikkelingsperspectieven voor het wonen bij te sturen.

Op 26 juni 2013 beslist de gemeenteraad om de partiële herziening van het GRS voorlopig vast te stellen, op 5 februari 2014 stelt hij de partiële herziening definitief vast, en op 30 april 2013 keurt de deputatie de partiële herziening van het GRS goed.

3.2. Verzoekers stellen eigenaar te zijn van diverse percelen binnen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “De Weeën” van de gemeente Olen (hierna: het gemeentelijk RUP). Het gaat meer bepaald om de percelen, kadastraal bekend onder de afdeling Olen, Sectie G, nrs. 327, 328, 331k, 333c, 333d, 333b, 331f en 314/2.

3.3. Op 17 november 2011 en 25 april 2014 worden plenaire vergaderingen gehouden over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP.

3.4. Het plangebied van het gemeentelijk RUP is gelegen ten zuiden van het centrum van Olen, tegen de grens met Westerlo. Het gebied wordt begrensd door de bebouwing langs de Noorderwijkseweg en de Kattestraat in het noorden, de Voortkapelseweg en de Oosterwijkseweg in het oosten, de Weeën in het zuiden en de Hulseinde in het westen. Aan de west-, noord- en oostzijde grenst het gebied aan de kern van Olen. De zuidzijde van het gebied grenst aan het groengebied en de groene heuvelrug, op de grens met Westerlo.

De doelstellingen van het gemeentelijk RUP zijn blijkens de toelichtingsnota het juridisch verankeren van de uitgangspunten van de eerder gemaakte stedenbouwkundige studie De Weeën. Die stedenbouwkundige studie handelt over de mogelijke toekomstige ruimtelijke ontwikkeling en inrichting van het woonuitbreidingsgebied “De Weeën”. Enerzijds staat het onder verstedelijkingsdruk, maar anderzijds heeft het bijzondere landschappelijke- en natuurkwaliteiten. Hier en daar is deze sterke landschappelijke structuur aangetast, maar de open ruimte blijft sterk aanwezig en dringt ver door tot in de kern van Olen.

3.5. Op basis van het screeningsdossier van de eerste verwerende partij, en het daarbij als bijlage gevoegde “geïntegreerd advies” waarbij als antwoord op bepaalde opmerkingen van de adviesinstanties bijkomende toelichting wordt gegeven, alsook van de uitgebrachte adviezen, concludeert de dienst Milieueffectrapportage (de dienst Mer) op 8 oktober 2012 “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

Dit is de derde bestreden beslissing.

3.6. Op 3 september 2014 stelt de gemeenteraad van de gemeente Olen het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.7. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 20 oktober 2014 tot en met 18 december 2014 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, worden 2 adviezen uitgebracht en 13 bezwaarschriften ingediend.

3.8. In zitting van 12 januari 2015 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) de bezwaren en adviseert zij het gemeentelijk RUP aan te passen aan de opmerkingen van Ruimte Vlaanderen en de provincie Antwerpen.

3.9. In zitting van 1 april 2015 stelt de gemeenteraad van Olen het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

3.10. Bij besluit van 25 juni 2015 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen het gemeentelijk RUP goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.11. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 augustus 2015.

3.12. Het gemeentelijk RUP voorziet voor verzoekers' percelen in de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

- perceel 327: 'zone voor landschapspark' (artikel 10);
- perceel 328: 'zone voor landschapspark' (artikel 10) en deels 'zone voor woonreserve - zone 4' (artikel 5);
- perceel 331/K, 333/C, 333/D, 333/B, 331/F: 'zone voor recreatie' (artikel 8);
- perceel 314/2: 'zone voor groene huiskavel' (artikel 6).

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoekers doen in hun verzoekschrift, wat hun belang betreft, gelden dat zij "eigenaars [zijn] van percelen binnen het plangebied. Zowel in zoverre het bestreden uitvoeringsplan een bestemmingswijziging doorvoert voor de eigen percelen, als in zoverre het de ontwikkelingsmogelijkheden van de omliggende percelen bepaalt, hebben verzoekers een belang."

4.2. De eerste en de tweede verwerende partij betwisten in hun memorie van antwoord het belang van verzoekers. De eerste verwerende partij werpt tegen dat zij hun statuut van eigenaar niet bewijzen. De tweede verwerende partij voert aan dat verzoekers geen persoonlijk belang hebben bij hun beroep in de mate dat zij verwijzen naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de omliggende percelen. Voor wat hun eigen percelen betreft, tonen verzoekers niet aan dat het bestreden gemeentelijk RUP voor hen griefhoudend is.

4.3. Verzoekers brengen met hun memorie van wederantwoord een aantal stukken bij om hun statuut van eigenaar aan te tonen. Wat betreft hun persoonlijk belang, merken zij op dat zij niet verplicht zijn om dit toe te lichten in hun verzoekschrift. Daarnaast stellen verzoekers dat zij wel degelijk hebben omschreven waarom de voorschriften voor hen nadelig zijn. Het is volgens hen niet aan de verwerende partijen om dit laatste in hun plaats te beoordelen. Het enkele feit dat hun percelen binnen het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP gelegen zijn, geeft hen een voldoende belang om dit plan aan te vechten. Bovendien zal het plan gebruikt worden als een toetsingskader voor projecten in hun omgeving.

Beoordeling

5.1. De door de tweede verwerende partij bijgebrachte kadastrale legger bevestigt het door verzoekers ingeroepen eigendomsstatuut.

5.2. Aangezien het bestreden gemeentelijk RUP de rechtstoestand van verzoekers' percelen wijzigt, doen zij op grond daarvan alleen al in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang. De verwerende partijen kunnen er niet van overtuigen dat van dit beginsel moet worden afgeweken.

Een gemeentelijk RUP, reglementair van aard zijnde, behelst een nieuwe wilsuiking, en een vernietiging ervan opent voor verzoekers de kans op het alsnog bekomen van een volgens hen gunstigere bestemming. Het komt

daarbij niet aan de verwerende partijen toe om in de plaats van verzoekers te oordelen of het bestreden gemeentelijk RUP voor hen nadelig is.

5.3. De excepties zijn ongegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Verzoekers roepen in een eerste middel de schending in van artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), en van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

6.1.1. Zij bekritiseren het feit dat geen plan-MER werd opgemaakt, maar slechts een MER-screening werd doorgevoerd. Het gemeentelijk RUP biedt volgens verzoekers de basis voor het verlenen van vergunningen voor bebossingen en stadsontwikkelingsprojecten, en diende in beginsel het voorwerp uit te maken van een MER, tenzij het betrekking heeft op een “klein gebied van lokaal belang”. In het zogenaamde “geïntegreerd advies” wordt zonder enige verantwoording aangenomen dat het een “klein gebied van lokaal belang” betreft. De dienst Mer heeft op geen enkele wijze onderzocht en de gemeente heeft op geen enkele wijze beargumenteerd dat dit laatste *in casu* het geval zou zijn. In de oorspronkelijke screeningsnota heeft de gemeente zich niet beroepen op de uitzondering voor “kleine gebieden van lokaal belang”. In het “geïntegreerd advies” doet de gemeente dat wel, maar zonder enige verantwoording. Het betreft een loutere affirmatie die de dienst Mer volgens verzoekers niet eens heeft gezien.

6.1.2. Uit de toelichtingsnota blijkt volgens verzoekers daarenboven dat het gemeentelijk RUP betrekking heeft op een gebied met een oppervlakte van 28 ha dat, gefaseerd, in aanmerking komt voor de bouw van 91 woningen naast een aantal recreatieve voorzieningen. Een dergelijk gebied kan in redelijkheid niet als een “klein” gebied worden beschouwd. Vermits een screening niet volstond, en er geen ontheffing voorligt, kon het gemeentelijk RUP volgens verzoekers niet worden goedgekeurd.

6.2. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers onder meer dat het bestreden gemeentelijk RUP wel degelijk een kader vormt voor projecten van bijlage III bij het MER-besluit, en dit minstens als een stadsontwikkelingsproject, zodat het plan principieel plan-MER-plichtig is in de zin van artikel 4.2.3, § 2, 1° DABM. Zij verwijzen daarvoor naar de Europese Guidance “Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive”. Ook wordt in een bebossing voorzien, wat volgens verzoekers “steeds [wordt] beschouwd als een project in de zin van bijlage III van het MER-besluit”. Van een loutere herbevestiging of “consolidatie” van de bestaande gewestplanbestemming is volgens hen geen sprake.

Verder betogen zij dat om te kunnen “ontsnappen” aan de principiële plan-MER-plicht, er omstandig moet worden gemotiveerd waarom het betrokken gebied betrekking heeft op een “klein gebied op lokaal niveau”, en dat een dergelijke motivering niet voorligt. Verzoekers wijzen erop dat het gebied – gefaseerd – in aanmerking komt voor de bouw van 91 woningen, naast een aantal recreatieve voorzieningen, en dat een dergelijk project alleen al gezien zijn omvang en kenmerken in redelijkheid niet als een “klein” gebied kan worden beschouwd. De vaststelling dat uit de screeningsnota zou blijken dat, globaal geoordeeld, het plan niet zou resulteren in aanzienlijke milieueffecten, volstaat kennelijk niet om het plan aan de principiële plan-MER-plicht te onttrekken. Naast de te verwachten milieueffecten, dienden hiervoor (minstens) ook de kenmerken van het project en de omvang ervan te worden onderzocht.

6.3. In hun laatste memorie voegen verzoekers, onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, nog toe dat, “van zodra de bevoegdheid van de lokale autoriteit vaststaat (en die in casu ook niet wordt betwist) de maatstaf voor de omvang van het gebied alleen de oppervlakte van het gebied kan zijn waarop het plan rechtstreeks betrekking heeft, en dit ongeacht de milieueffecten van het project”.

Verzoekers stellen dat een gebied met een oppervlakte van bijna 28 ha, en dat ongeveer 1,2 % van het totale grondgebied van de gemeente Olen omvat, in redelijkheid niet als een “klein” gebied kan worden beschouwd. In elk geval veronderstelt de toepassing van de uitzonderingsgrond volgens verzoekers een omstandige en correcte motivering, die te dezen ontbreekt.

Beoordeling

7.1. Artikel 4.2.3, van het DABM, luidt bij het nemen van de tweede en de derde bestreden beslissing:

“§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieu-effectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer :

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieu-effectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoonst dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik

bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoonst dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3bis. De administratie kan na een gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer van een voorgenomen plan of programma dat overeenkomstig § 2 of § 3 aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen, dat voorgenomen plan of programma ontheffen van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage overeenkomstig artikel 4.2.5 tot en met 4.2.10.

Dat kan als de administratie oordeelt dat :

a) het voorgenomen plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma, waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of extra gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of

b) indien in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu gemaakt werd, die voldoet aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4, § 2.

[...]"

7.2. Uit artikel 4.2.3, § 3, DABM volgt dat voor een plan dat “het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau” de opmaak van een plan-MER niet nodig is wanneer blijkt dat dit plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, en dit ongeacht of het plan al dan niet het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in de bijlagen III bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’.

7.3. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de dienst Mer van oordeel is dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is omdat, hoewel het gemeentelijk RUP het kader vormt voor een ‘stadsontwikkelingsproject’, het plan het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau. Verzoekers betwisten niet dat het plangebied een gebied op lokaal niveau betreft, maar wel dat dit een

klein gebied betreft. Zij menen ook dat voor dit laatste de nodige motivering ontbreekt.

7.4. De verzoekers doen niet aannemen dat de beoordeling van het plangebied – dat zoals zij zelf aangeven een oppervlakte heeft van ongeveer 1,2 % (28 ha) van het totale grondgebied van de gemeente Olen – als een “klein” gebied, de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan. De kwalificatie “klein” mag op afdoende wijze blijken uit de grafische weergave van het gebied in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP en de vermelding daarin dat het plangebied als klein moet worden beoordeeld.

7.5. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. Verzoekers roepen in een tweede middel de schending in van artikel 2.1.2, § 2 en § 3, artikel 2.1.16, artikel 2.1.18 en artikel 2.2.13, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), alsook van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en dit deels met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

8.1.1. In een *eerste middelonderdeel* bekritiseren verzoekers het feit dat volgens de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP dit plan in overeenstemming is met en uitvoering geeft aan het richtinggevend en bindend gedeelte van het GRS. Zij wijzen erop dat het bindend gedeelte van het herziene GRS letterlijk stelt dat het gebied ten zuiden van de woonstraat Weeën en ten westen van de Voortkapelseweg wordt geselecteerd als een op lange termijn te ontwikkelen woonreservegebied. Doordat het gemeentelijk RUP dit gebied grotendeels herbestemt tot landschapspark, is het strijdig met de bindende bepalingen van het GRS. Verder wijzen verzoekers erop dat in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, in strijd met het bindend gedeelte van

het GRS, het “gebied ten noorden van de woonstraat Weeën en ten oosten van de Voortkapelseweg” als te ontwikkelen woonreservegebied wordt aangeduid. Dit getuigt volgens verzoekers van een met de bindende bepalingen van het GRS strijdige en manifest onzorgvuldige besluitvorming. Daar komt volgens hen nog bij dat het richtinggevend gedeelte van het GRS eveneens uitdrukkelijk stelt dat het “overige deel” (buiten de zone ten zuiden van de woonstraat en ten westen van de Voortkapelseweg) tot natuur of parkgebied bestemd zal worden.

8.1.2. In een *tweede middelonderdeel* betogen verzoekers dat, indien het bindend gedeelte van het GRS zou luiden zoals het in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt geciteerd, het gebied ten oosten van de Voortkapelseweg gereserveerd dient te blijven voor een woongebied op lange termijn. Aangezien het bestreden gemeentelijk RUP het woonuitbreidingsgebied ten oosten van de Voortkapelseweg volledig schrapt en herbestemt tot recreatiegebied en tot bufferzone, zonder mogelijkheid voor woonuitbreiding op lange termijn, is dit RUP strijdig met de bindende bepalingen van het GRS.

8.1.3. In een *derde middelonderdeel* betogen verzoekers dat, indien zou blijken dat de tekst van het herziene GRS overeenkomt met die van de toelichtingsnota, de herziening van het GRS onwettig tot stand is gekomen, aangezien in dat geval het openbaar onderzoek is gevitieerd.

8.2. Verzoekers doen in hun memorie van wederantwoord nog gelden dat het feit dat het grafisch plan bij het gemeentelijk RUP de clusters die volgens kaart 35 van het GRS in aanmerking komen voor woonontwikkeling overneemt als “zone voor woonreserve”, geen afbreuk doet aan de strijdigheid van dat plan met de bindende bepalingen van het GRS, die helemaal niet in dergelijke clustering voorzien. Evenmin is er volgens hen reden om de bindende bepaling van het GRS inzake de woonontwikkeling op lange termijn te interpreteren in het licht van de bedoelde kaart 35. Zij wijzen erop dat het richtinggevend gedeelte van het GRS immers evengoed stelt dat het “overige deel” bestemd zal worden tot natuur of parkgebied.

Volgens verzoekers kan het foutief citaat in de toelichtingsnota niet worden afgedaan als een loutere “materiële vergissing”. Het bestaan van een materiële vergissing impliceert volgens hen immers dat die vergissing voor iedereen duidelijk is en rechtgezet kan worden, wat te dezen niet het geval is. Ook stellen zij dat minstens de gemeenteraad van de gemeente Olen en de deputatie de toelichtingsnota als een onderdeel van het gemeentelijk RUP hebben beschouwd.

8.3. In hun laatste memorie voegen verzoekers, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, onder meer nog toe dat indien aan de voorziene clustering in het informatief gedeelte van het GRS en aan kaart 35 in het richtinggevende gedeelte enige bindende waarde had moeten worden gehecht, dit in het bindende gedeelte tot uitdrukking had moeten en kunnen worden gebracht.

Beoordeling

9.1.1. Met een besluit van 30 april 2014 heeft de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen de partiële herziening van het GRS van de gemeente Olen goedgekeurd. Die herziening strekte er onder meer toe om de door de gemeenteraad goedgekeurde geactualiseerde woningbehoeftestudie voor de periode 2007-2017 met doorkijk naar 2022 te implementeren.

Het aldus herziene GRS bevat de volgende bindende bepalingen met betrekking tot de “niet aangesneden woonuitbreidingsgebieden”:

“De niet aangesneden woonuitbreidingsgebieden worden als volgt gedifferentieerd:

Te ontwikkelen gebieden op lange termijn (ontwikkeling kan pas na 2022 en indien de behoefte op dat moment blijkt uit een nieuwe woningprogrammatie en de noodzaak ervan kan aangetoond worden)

[...]

- Weeën (A51) (buitenschil, ten zuiden van woonstraat Weeën en ten westen van de Voortkapelseweg)”.

9.1.2. De toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP vermeldt aangaande de verhouding tot het GRS, voor wat de woonfunctie betreft, het volgende:

“De niet aangesneden woonuitbreidingsgebieden worden nu als volgt gedifferentieerd:

- Te ontwikkelen gebieden op lange termijn (ontwikkeling kan pas na 2022 en indien de behoefte op dat moment blijkt uit een nieuwe woningprogrammatie en de noodzaak ervan kan aangetoond worden): Weeën (buitenschil, ten noorden van woonstraat Weeën en ten oosten van de Voortkapelseweg)”.

9.1.3. Anders dan verzoekers dit zien, betreft de vermelding “buitenschil, ten noorden van woonstraat Weeën en ten oosten van de Voortkapelseweg” in de toelichtingsnota, waar in het bindend gedeelte van het GRS “buitenschil, ten zuiden van woonstraat Weeën en ten westen van de Voortkapelseweg” staat vermeld, een onmiskenbare materiële misslag. Een loutere materiële misslag in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP is niet van aard om de bestreden besluiten te vitiëren.

9.2.1. Een structuurplan is bedoeld om een beleidsvisie te ontwikkelen die ruimte laat om die visie nadien concreet te vertalen in RUP's. Die beleidsvisie reveleert zich in de onderlinge samenheid van het bindend, richtinggevend en informatief gedeelte van dat structuurplan. Anders dan verzoekers dit blijkbaar zien, dienen de bindende en richtinggevende bepalingen van het GRS wel degelijk in hun onderlinge samenhang te worden begrepen.

9.2.2. Waar zich volgens het bindend gedeelte van het GRS “te ontwikkelen gebieden op lange termijn” bevinden “ten zuiden van woonstraat Weeën en ten westen van de Voortkapelseweg” (randnummer 9.1.2), wordt in het richtinggevend gedeelte van het GRS, onder verwijzing naar ‘kaart 35 – planning en programmatie woonreserve’, duidelijk aangegeven welke vier clusters daarvoor in aanmerking komen. Dit sluit aan bij het informatief gedeelte van het GRS, dat vermeldt:

“Het grootste deel van woonuitbreidingsgebied A51 (24,46ha) in Olen-Centrum komt niet in aanmerking voor bebouwing. [I]n het ZO deel van dit gebied “Weeën” wil de gemeente de bestaande sportinfrastructuur (voetbalveld Linda) clusteren, terwijl het in het overige deel de bedoeling is om de landschappelijke en recreatieve waarde te versterken. Een inrichtingsstudie voorziet daartoe in lokale bebossing en aanleg van lineair groen (dreven). Op beperkte schaal zou bewoning mogelijk zijn (4 clusters met in totaal 54 woningen op 2.67 ha, zie schets), maar pas op langere termijn, nadat de landschappelijke en recreatieve inrichting voltooid is en de woonbehoefte aantoonbaar is.”

9.2.3. De door het bestreden gemeentelijk RUP voor het gebied de Weeën voorziene zones voor woonreserve, sluiten ten slotte aan bij de clusters die daartoe in het GRS zijn aangewezen.

9.2.4. Gelet op wat voorafgaat, moet het bestreden gemeentelijk RUP geacht worden in overeenstemming met de opzet van het GRS te zijn, zoals die blijkt uit de samenlezing van het bindende, richtinggevende en informatieve gedeelte ervan.

9.3. Het *eerste middelonderdeel* is ongegrond.

9.4. Hiervoor (randnummer 9.1.3) werd reeds vastgesteld dat de door verzoekers geviseerde vermelding in de toelichtingsnota van het gemeentelijk RUP niet in overeenstemming is met de bindende bepalingen van het GRS, maar een loutere materiële misslag betreft.

9.4.2. Het *tweede en derde middelonderdeel*, die van een andere, verkeerde premisse uitgaan, zijn dan ook ongegrond.

9.5. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. Verzoekers roepen in een derde middel de schending in van artikel 2.2.14 VCRO, en van het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

10.1.1. In een *eerste middelonderdeel* bekritiseren zij dat het gemeentelijk RUP voorziet in een ‘landschapspark’ met daarbinnen een ‘zone voor woonreserve 4’, waarbij de beide zones zijn aangeduid als ‘zone voor totaalontwikkeling’ en waarbij, enerzijds, is bepaald dat de woonfunctie pas kan intreden 20 jaar na de aanplanting van het bosplantsoen, maar, anderzijds, ook dat de zone in één fase moet worden gerealiseerd, samen met het landschapspark.

Op die manier stelt het bestuur volgens verzoekers een onmogelijk na te leven voorschrift in. Twee ontwikkelingen worden aan elkaar gekoppeld en moeten het voorwerp uitmaken van één aanvraag (artikel 14 van de stedenbouwkundige voorschriften), maar toch wordt bepaald dat de ene ontwikkeling pas mogelijk is 20 jaar na de aanvang van de andere (artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften). Volgens verzoekers zijn de voorschriften van artikel 5 en van artikel 14 van de stedenbouwkundige voorschriften intern tegenstrijdig.

10.1.2. In een *tweede middelonderdeel* menen verzoekers dat geen redelijke overheid de burger, zoals te dezen, zou verplichten tot het aanplanten van een bos als voorwaarde voor het kunnen verkrijgen, twintig jaar later, van een vergunning voor handelingen die impliceren dat het bos gedeeltelijk moet worden omgehakt. Het antwoord op hun bezwaar in dit verband door de Gecoro, kan volgens verzoekers niet verantwoorden waarom de gehele zone eerst bebost moet worden. Zij zijn van oordeel dat de achterliggende bedoeling van de gemeente erin bestaat de geplande woonontwikkeling hoegenaamd niet toe te laten, ook niet na 20 jaar.

10.2. In hun memorie van wederantwoord doen verzoekers nog gelden, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat de tekst van artikel 14 er geen twijfel laat over bestaan dat in de zone voor totaalontwikkeling zowel de woonfunctie als de landschapsinrichting in “één fase” en “in één geheel” moet worden ontwikkeld, wat impliceert dat het niet mogelijk is om eerst de landschapsinrichting te realiseren en pas in een tweede fase de woonfunctie. Ook de toelichting bij artikel 14 gaat er volgens hen trouwens vanuit dat de ontwikkelingen binnen een “totaalvisie” moeten gebeuren, met het oog op de realisatie van een uniform landschapspark.

Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stellen zij nog dat niets kan verantwoorden dat de hele zone eerst moet worden aangeplant als voorwaarde om 20 jaar later een vergunning te kunnen krijgen voor een woonontwikkeling die het rooien van diezelfde bomen impliceert.

10.3. In hun laatste memorie voegen verzoekers, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, onder meer toe dat zij niet betwisten dat stedenbouwkundige voorschriften een zekere chronologie kunnen voorschrijven, of modaliteiten die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen, maar dat de voorschriften in dat geval eenduidig moeten zijn, en niet intern tegenstrijdig. Minstens zijn de artikelen 5 en 14 van de stedenbouwkundige voorschriften, in hun samenhang gelezen, dermate onduidelijk geformuleerd dat er betwisting kan ontstaan omtrent de rechten en verplichtingen van de getroffen grondeigenaars.

Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, volharden verzoekers in hun standpunt dat het voorschrift volgens hetwelk de “zone voor totaalontwikkeling 4” eerst integraal moet worden bebost, en dat pas 20 jaar na die bebossing een vergunning kan worden verleend voor een woningbouwproject kennelijk onredelijk is.

Beoordeling

11.1.1. Het eerste middelonderdeel steunt op de bewering dat de artikelen 5 en 14 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP intern tegenstrijdig zijn. Deze bepalingen behelzen:

“

Art. 5 Zone voor woonreserve – Zone 4	
Toelichtend	Verordenend
<p>Dit perceel kan pas op lange termijn bebouwd worden (ca. 25 jaar) omwille van de tijd die het bos nodig heeft om voldoende te groeien. Op dit moment is dit een weideperceel [figuur]</p> <p>Hier wordt gekozen voor collectieve woningbouw: verschillende appartementen in één centraal volume. Het gebouw van maximaal drie bouwlagen staat midden in het bebost perceel. Het volume wordt losgemaakt van de bodem, zodat parkeren onder het volume, op maaiveldhoogte georganiseerd kan worden. De woongelegenheden en terrassen kijken in de kruinen, het bos loopt visueel door onder het bouwvolume.</p> <p>In de partiële herziening van het GRS Olen (30.04.2014) wordt dit woonuitbreidingsgebied aangeduid als ‘minder gunstig gelegen woonuitbreidingsgebied eventueel te ontwikkelen op lange termijn, na 2022 én enkel indien de behoefte op dat moment blijkt uit een nieuwe woningprogrammatie en enkel indien de noodzaak ervan kan aangetoond worden’.</p> <p>Om het groene karakter van de omgeving in de zone te integreren wordt gestreefd naar de inplanting van één bouwvolume. Door te werken met een compact bouwvolume is het behoud van de bruikbare open ruimte gegarandeerd en kan het beoogde bos gerealiseerd worden;</p> <p>[figuur]</p> <p>Omdat het perceel bebost wordt en de hoogte van de kruinen geschat wordt op min 15m, is het voor deze zone te verantwoorden drie bouwlagen toe te</p>	<p>(...)</p> <p>Bestemming</p> <p>Hoofdbestemming</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wonen: meergezinswoningen - Aanleg van gemeenschappelijk domein <p>De woonfunctie kan pas intreden 20 jaar na de aanplanting van het bosplantsoen én wanneer de woonbehoefte is aangetoond.</p> <p>De bestemming vooraleer de ontwikkeling van deze zone plaatsvindt, is “landschapspark, cf. art. 10 Zone voor landschapspark”</p> <p>Inplanting van de gebouwen</p> <p>Bebouwing wordt ingeplant binnen de grenzen van de bestemmingszone, aangeduid op het grafisch plan.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eén volume - De afstand tot de zonegrens bedraagt min. 25m <p>Bouwhoogte</p> <p>De bouwhoogte bedraagt max. 3 bouwlagen.</p>

<p>staan. De brede beboste randzone slurpt het gebouw op zodat er geen visuele hinder voor de omgeving wordt verwacht.</p> <p>De overdruk projectzone – totaalontwikkeling (art. 14): De ganse schuin gearceerde (streeplijn) zone (wooncluster 4 en een deel van het landschapspark) dient in zijn totaliteit gerealiseerd te worden. Iedere ontwikkeling van een wooncluster impliceert tevens de realisatie van een deel van het landschapspark. Op die manier wordt de realisatie ervan ook effectief bewerkstelligd.</p> <p>Door dit perceel eerst te bebossen, wordt de groenstructuur die erdoor beoogd wordt, al gerealiseerd. Bebouwen van het perceel kan na min. 20 jaar, door delen van het bos te rooien. Randen van min. 25m bos blijven behouden, zodat het zicht op de groenstructuur vanuit de omgeving behouden blijft en het nieuwe woonblok ingekapseld blijft door groen.</p>	<p>De dakvorm is plat.</p> <p>(...)</p> <p>Deze zone wordt in 1 fase gerealiseerd, samen met de percelen zoals aangeduid in artikel 14 Overdruk projectzone – totaalontwikkeling. Vooraleer er kan overgegaan worden tot een woonontwikkeling dient er eerst een bos te worden ingeplant. Grote delen van dit bos, vnl. aan de randen van het perceel, blijven behouden wanneer wordt overgegaan tot ontwikkeling van de woonfunctie.</p> <p>De ontwikkeling kan pas gerealiseerd worden 20 jaar na de bosaanplant.</p>
<p>Art. 14 Overdruk projectzone – totaalontwikkeling</p>	
<p>Toelichtend</p> <p>De aanduiding van deze projectzone houdt in dat alle toekomstige ontwikkelingen in de 4 afgebakende gebieden – 4 verschillende gearceerde (streeplijn) zones – binnen een totaalvisie dienen te gebeuren: een visie over zowel harde als zachte elementen worden gezamenlijk ontwikkeld binnen deze afbakening. Het is dan ook de bedoeling om te komen tot de realisatie van een uniform landschapspark, zowel op het vlak van inrichting als materiaalkeuze en boomsoortkeuze. Op die manier worden tevens alle eigenaars betrokken bij de kosten en opbrengsten van de ontwikkeling van het gebied.</p>	<p>Verordenend</p> <p>De 4 gebieden gelegen binnen de aanduiding projectzone – totaalontwikkeling worden elk in totaliteit ontwikkeld. Zowel de woonfunctie als de landschapsinrichting worden, binnen het op dezelfde manier gearceerd gebied, als geheel ontwikkeld.</p> <p>Elk van de vier zones wordt in 1 afzonderlijke fase gerealiseerd, met uitzondering van perceel 319B. Dit perceel mag onmiddellijk gerealiseerd worden.</p> <p>(...)</p>

”

11.1.2. Artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften voorziet in een chronologie: de woonfunctie kan pas intreden 20 jaar na de aanplanting van het bosplantsoen en wanneer de woonbehoefte is aangetoond. Artikel 14 van de stedenbouwkundige voorschriften voorziet dat de woonfunctie en de

landschaps“inrichting” als geheel, “in 1 afzonderlijke fase”, moeten ontwikkeld worden. De Raad van State ziet geen “interne tegenstrijdigheid” in de voormelde bepalingen.

11.1.3. De geviseerde voorschriften zijn in overeenstemming met artikel 2.2.3, § 1, VCRO, luidens hetwelk stedenbouwkundige voorschriften van die aard kunnen zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden, dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert, en dat zij modaliteiten kunnen voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen.

11.1.4. Het *eerste middelonderdeel* is ongegrond.

11.2.1. In hun *tweede middelonderdeel* achten verzoekers de geviseerde regeling onredelijk, en het antwoord op hun bezwaar desbetreffend ontoereikend. Ook zijn zij van oordeel dat de achterliggende bedoeling van de gemeente erin bestaat de geplande woonontwikkeling hoegenaamd niet toe te laten.

11.2.2. De tweede verzoekster heeft tijdens het openbaar onderzoek het volgende bezwaar geuit:

“Verschillende onderdelen van het betrokken Ontwerp zijn volstrekt onredelijk en bijgevolg in strijd met het voormelde redelijkheidsbeginsel.

Aldus bepaalt het Ontwerp voor de zone voor woonreserve – zone 4, dat de bouwwerken pas kunnen opgericht worden nadat een bos is aangelegd en volgroeid. Dit druist in tegen elke gezonde vorm van logica. Het uitvoeren van de bouwwerken voor het realiseren van de woningen, en het daarmee gepaard gaan aan- en afrijden van vrachtwagens en machines, kunnen niet anders dan schade met zich brengen aan de bomen die reeds zouden aangeplant zijn.

Op hoeveel werven wordt eerst de tuin aangelegd om vervolgens de woning te bouwen? Inderdaad, op geen enkele. De reden is duidelijk. Het bouwen van een woning brengt onvermijdelijk onherstelbare schade toe aan de tuin en is zo niet meer dan een bron voor dubbel werk, namelijk het weer aanleggen van de tuin.

Dergelijke modaliteiten opleggen zijn dan ook volstrekt onredelijk en daarom in strijd met het redelijkheidsbeginsel.”

De Gecoro heeft dat bezwaar als volgt beantwoord:

“De bezwaarindiener oordeelt dat de redelijkheid van het voorschrift met betrekking tot de bebossing verloren is. De gecoro stelt dat de redelijkheid niet aan gewoonten mag gekoppeld worden. Het aangehaalde (on-)redelijkheidsbeginsel heeft alles te maken met de wijze waarop gebouwd kan worden. Het planten van bomen voorafgaand aan het bebouwen van een perceel getuigt echter van een duurzame visie op het landschap, ongeacht persoonlijke ambities.

Het aanplanten van bomen alvorens de bebouwing aan te vatten, is een nieuw concept gebaseerd op duurzaamheidsaspecten. Het [is] eveneens een vertaling van een duidelijk beleidskeuze die voor het gebied gemaakt werd in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, nl. een landschappelijke benadering van de woonontwikkeling. Het betrokken gebied is een waardevol groengebied en wordt daarom in de eerste plaats omgevormd naar een landschapspark. In het landschapspark worden enkele percelen aangeduid als woonreserve voor wanneer in de toekomst zou blijken dat er gronden nodig zijn voor bijkomende woonontwikkeling. Bewoning is hier slechts op beperkte schaal mogelijk, en bovendien pas op langere termijn nadat de landschappelijke en recreatieve inrichting voltooid is (en bijkomend dient de woonbehoefte aangetoond te worden).

Daarnaast is de voorafgaande ontwikkeling van de bosgordel ook ingegeven vanuit esthetisch oogpunt, nl. beperkte visuele impact van de bewoning op het park, en vanuit behoud van de biologische waarde van het park. Deze bosgordel onttrekt het gebouw aan het zicht vanuit het open landschap, waardoor het zich hierin omtrent beter integreert. Tijdens het bouwproces moeten voldoende maatregelen genomen worden om het behoud van de bosgordel te behouden.

De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 5 ‘zone voor woonreserve – zone 4’ zetten deze duidelijke en gemotiveerde beleidskeuze, zoals opgenomen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, om in de praktijk. Het voorschrift dat de bouwwerken pas gestart mogen worden nadat het bos is aangelegd, kan in het licht van deze beleidskeuze niet als kennelijk onredelijk beschouwd worden. Bovendien verandert in de praktijk niet zo heel veel, daar de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied evenmin onmiddellijk ontwikkelbaar is voor particulieren.”

In het eerste bestreden besluit beslist de gemeenteraad om zich volledig aan te sluiten bij het advies van de Gecoro en zich de inhoud ervan eigen te maken. Wat artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften betreft, verduidelijkt de gemeenteraad bijkomend de bedoeling van de bosaanplant.

11.2.3. De verzoekers, die op dit laatste zelfs niet ingaan, tonen niet aan dat de geviseerde regeling onredelijk zou zijn, en het antwoord op hun bezwaar ontoereikend.

11.2.4. Verzoekers' betoog dat de achterliggende bedoeling van de gemeente erin bestaat de geplande woonontwikkeling hoegenaamd niet toe te laten, betreft een loutere bewering, die niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

11.2.5. Het *tweede middelonderdeel* is ongegrond.

11.3. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoekers wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is zowel aan de eerste verwerende partij als aan de derde verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf oktober 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust