

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.158 van 22 november 2019
in de zaak A. 222.084/X-16.912.**

In zake : Jozef HOUBEN
woonplaats kiezend te 3600 Genk
Hasseltweg 132

tegen :

de STAD GENK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingediend op 28 april 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 22 december 2016 van de gemeenteraad van Genk houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) ‘Hasseltweg 4’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoeker hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 september 2019.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

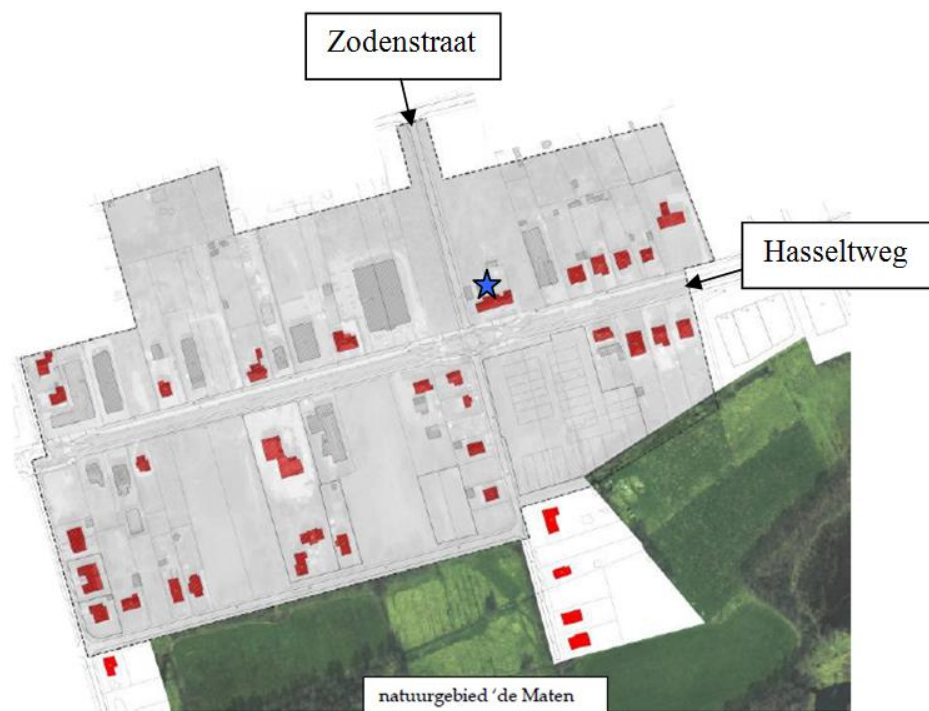
Verzoeker en advocaat Wim Mertens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Verzoeker woont op de hoek van de Hasseltweg en de Zodenstraat te Genk (hierna: verzoekers woonperceel). Ten zuiden, aan de overzijde van de Hasseltweg, ligt het natuurgebied “De Maten”. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de toelichtingsnota van het bestreden gemeentelijk RUP, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



★ = verzoekers woonperceel

4. 's Raads arrest nr. 209.205 van 25 november 2010 (zaak A. 190.522/X-13.973) vernietigt op vordering van verzoeker het bij besluit van de gemeenteraad van de stad Genk van 26 juni 2008 definitief vastgestelde, en bij besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 21 augustus 2008 goedgekeurde, gemeentelijk RUP 'Hasseltweg deel 4'.

5. In 2015 neemt de verwerende partij het initiatief om opnieuw een gemeentelijk RUP 'Hasseltweg 4' op te maken.

6. Op 2 juni 2015 maakt de verwerende partij een nota over de mogelijke milieueffecten van het voorontwerp van gemeentelijk RUP (hierna: de screeningsnota).

De screeningsnota beschrijft het ten noorden van verzoekers woonperceel gelegen terrein, dat ten oosten aan de Zodenstraat grenst, als

“biologisch zeer waardevol gebied [...] met zuur eikenbos” (hierna: het eikenbos langs de Zodenstraat).

7. Op basis van de screeningsnota en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest op 2 juli 2015 dat het voorgenumen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is.

8. Op 1 oktober 2015 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van RUP ‘Hasseltweg 4’. Een van de doelstellingen van het gemeentelijk RUP is om de woonbestemming te versterken.

9. Op 21 april 2016 stelt de gemeenteraad van de stad Genk het ontwerp van gemeentelijk RUP ‘Hasseltweg 4’ voorlopig vast.

10. Tijdens het van 9 mei tot 7 juli 2016 over het ontwerpplan gehouden openbaar onderzoek worden elf bezwaarschriften ingediend.

In zijn bezwaarschrift wijst verzoeker er onder meer op dat het richtinggevend deel van het GRS bijkomende woonontwikkelingen in de deelruimte “De Maten” niet wenselijk acht.

11.1. In zitting van 26 september 2016 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) de bezwaren.

11.2. Ter weerlegging van verzoekers bezwaarschrift stelt de Gecoro onder meer het volgende:

“De deelruimtes, waarvan sprake in het GRS, zijn geen nauwkeurig afgebakende gebieden. De gebieden hebben geen exacte grens, maar een overgangszone. Binnen het GRS is het plangebied inderdaad onderdeel van de deelruimte ‘De Maten’. Binnen het plangebied van de deelruimte ‘De Maten’ zijn voor het RUP alle gronden reeds bestemd als woongebied. De woonprogrammatie voor de deelruimte ‘De Maten’ heeft enkel betrekking op de nog te ontwikkelen woonuitbreidingsgebieden, aangeduid op het

gewestplan Hasselt – Genk. Volgens het gewestplan n°19 Hasselt-Genk (KB. 3 april 1979) is het plangebied hoofdzakelijk gelegen in woongebied, met uitzondering van een strook van ongeveer 937,22m² dat in natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten gelegen is en ongeveer 20m² in natuurgebied. Voor de duidelijkheid: het gedeelte van het plangebied dat binnen natuurgebied en natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten gelegen is, betreft een strook voor een geïntegreerde fiets- en voetgangersverbinding.

Ten overvloede: In de deelruimten De Maten kan volgens het GRS de gebieden 8.3 Genkerhei en 8.7 Wiekstraat worden ontwikkeld aan een dichtheid van 15 wo/ha, omwille van hun ligging nabij de Hasseltweg en Boxbergheide”.

12.1. Bij besluit van 22 december 2016 stelt de gemeenteraad van de stad Genk het gemeentelijk RUP ‘Hasseltweg 4’ definitief vast. Dit is het bestreden besluit, waarvan melding wordt gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 maart 2017.

12.2. Het RUP bevat onder meer volgende voorschriften:

“ART. 14: ZONE VOOR GRONDGEBONDEN WONEN LANGS EEN NIEUWE WOONSTRAAT

Gebiedscategorie: Wonen [...]

Richtinggevend deel	Stedenbouwkundige voorschriften
Algemene bepalingen Het binnengebied gelegen tussen de Hasseltweg en Wiekstraat dient ontsloten te worden via een nieuwe weg haaks op de Zodenstraat. Voor de ontwikkeling werd zoveel mogelijk rekening gehouden met de bestaande perceelstructuur zodat de eigenaars zelf hun perceel kunnen ontwikkelen. [...]	Bestemmingsvoorschriften Hoofdbestemming: - Grondgebonden een- en tweegezinswoningen; - Zorgwonen. [...]

”

12.3. Hierna volgt een uittreksel uit het bij het bestreden gemeentelijk RUP horende grafische plan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



12.4. In de toelichtingsnota wordt over de “zone voor grondgebonden wonen langs een nieuwe woonstraat” (artikel 14) het volgende gesteld:

“8.6 NIEUWE ONTWIKKELINGEN – HASSELTWEG NOORD: ‘WOONINBREIDING’

De ligging van de nieuwe woonstraten ter ontsluiting van het binnengebied werd bepaald met respect voor de bestaande perceelstructuur. Uitgangspunt: de mogelijkheid laten aan de individuele eigenaars om zelf te ontwikkelen, na de aanleg van de nieuwe wegen.

[...]

8.7 OVERZICHT DICHTHEDEN NIEUWE ONTWIKKELINGEN

Het [onderstaande] schema geeft een overzicht van de dichtheden voor de nieuwe ontwikkelingen rond de Hasseltweg & Kneippstraat [...], de ontwikkeling van het binnengebied en de projectzone Holeven.

	maximaal aantal wooneenheden
Inbreiding binnengebied scenario geschakelde bebouwing grondgebonden eengezinswoningen [...]	50
Een- en meergezinswoningen langs nieuwe wegen	30
Hasseltweg meergezinswoningen noordelijke zijde Hasseltweg	93
meergezinswoningen zuidelijke zijde Hasseltweg	51
Wonen langs Kneippstraat	18
Projectzone Holeven	35
totaal nieuwe woongelegenheden	277 wooneenheden

”

IV. Het eerste middel

Standpunt van de partijen

13.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van de artikelen 2.1.2 §§ 2.3 en 6, 2.1.13, § 2, 2.1.14 en 2.2.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), alsook uit de schending van het rechtszekerheids-, het zorgvuldigheids-, het vertrouwens- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

13.2. Verzoeker zet onder meer uiteen dat de richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Genk (hierna: het GRS) vooropstellen dat in het deelgebied “De Maten” – waartoe het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP behoort – geen bijkomende woonontwikkelingen gewenst zijn. Zoals hij ook reeds in zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift heeft aangehaald, wordt daar met het bestreden gemeentelijk RUP op onwettige wijze van afgeweken. Op dat bezwaar is niet afdoende geantwoord.

14. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat de doelstellingen in het richtinggevend gedeelte van haar GRS niet dienen te worden opgevat als strikte normen die hoe dan ook in acht moeten worden genomen. Het gaat eerder om streefbeelden ter realisatie van een bepaalde

gewenste ruimtelijke structuur die via een RUP nog een concrete invulling dienen te krijgen.

Vervolgens citeert de verwerende partij de hiervoor (randnr. 11.2) weergegeven weerlegging van verzoekers bezwaarschrift door de Gecoro.

De verwerende partij bevestigt dat het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP onderdeel is van de deelruimte “De Maten” van het GRS. Zij stelt dat deze deelruimte ontwikkeld wordt als “groen hart” dat de groenstructuren in het stedelijke gebied versterkt en verbindt door “dwarse groenverbindingen” over de Hasseltweg.

De verwerende partij benadrukt dat binnen het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP alle gronden reeds bestemd zijn als woongebied krachtens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt-Genk. Volgens haar heeft de in het richtinggevend gedeelte van het GRS opgenomen woonprogrammatie voor de deelruimte “De Maten” enkel betrekking op de nog te ontwikkelen woonuitbreidingsgebieden, aangeduid op het gewestplan. Dit blijkt duidelijk uit het in het GRS gebruikte begrip “bijkomende woonontwikkelingen”. De verwerende partij voegt er aan toe dat in de deelruimte “De Maten” volgens het GRS de gebieden 8.3 “Genkerhei” en 8.7 “Wiekstraat” inderdaad ontwikkeld kunnen worden aan een dichtheid van 15 wo/ha, omwille van hun ligging nabij de Hasseltweg en Boxbergheide. Zij besluit dat verzoeker “niet [aantoont] dat het RUP zich zou beperken tot de ontwikkeling van de gebieden 8.3 Genkerhei en 8.7 Wiekstraat (*quod non in casu*)”. Een schending van de richtinggevende bepalingen van het GRS is niet aan de orde.

15. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat het niet toestaan van bijkomende woonontwikkelingen, zoals geformuleerd in het richtinggevend gedeelte van het GRS, moet gelezen worden in zijn context, met name de afbakeningsstudie die uitspraak doet voor specifieke gebieden waaronder 8.3 “Genkerhei” en 8.7 “Wiekstraat”. Het isoleren van de zin “in de

deelruimte de Maten zijn geen bijkomende woonontwikkelingen gewenst” is uit zijn context getrokken en onjuist. Volgens de verwerende partij zou een letterlijke interpretatie van deze zin een volledige bouwstop van deze deelruimte impliceren, met uitzondering van 8.3 “Genkerhei” en 8.7 “Wiekstraat”. De verwerende partij benadrukt dat de notie “gewenst” niet gelijk staat aan “toegestaan”. Uiteraard zijn bijkomende woonontwikkelingen, waaronder het afbouwen van een straat door onbebouwde bouwkavels te ontwikkelen toegestaan, alsook het ontwikkelen van binnengebieden die in de woonprogrammatie niet aangeduid werden als definitief niet te ontwikkelen.

Beoordeling

16. In zijn te dezen toepasselijke versie stelt artikel 2.1.2, § 3, VCRO:

“§ 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.
[...].”

Uit de hiervoor geciteerde decreetsbepaling volgt dat de plannende overheid enkel kan afwijken van de bepalingen van het richtinggevend gedeelte van een structuurplan ter wille van – uitgebreid te verantwoorden – onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften of dringende sociale, economische of budgettaire redenen.

17. Met betrekking tot de deelruimte “De Maten” – waartoe het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP behoort – stelt het richtinggevend gedeelte van het GRS:

“Gewenste nederzettingsstructuur
[...]
Woonprogrammatie per deelruimte
[...]
Deelruimte de Maten
[...]
Woontypologie

In de deelruimten De Maten zijn eveneens geen bijkomende woonontwikkelingen gewenst; dit wordt ondersteund door de afbakeningsstudie. Omwille van hun ligging nabij de Hasseltweg en Boxbergheide kan een uitzondering toegestaan worden voor de gebieden 8.3 Genkerhei en 8.7 Wiekstraat. Omwille van hun ligging worden deze gebieden ontwikkeld aan een dichtheid van 15 wo/ha.”

18. Dat het bestreden gemeentelijk RUP bijkomende woonontwikkelingen mogelijk maakt blijkt met name uit het feit dat dit RUP een nieuwe ontsluitingsweg voorziet in het binnengebied langs beide zijden van de Zodenstraat dat tot “zone voor grondgebonden wonen langs een nieuwe woonstraat” wordt herbestemd. Dit wordt verder bevestigd in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP, die uitdrukkelijk gewag maakt van “nieuwe ontwikkelingen [door] wooninbreiding”, “nieuwe woonstraten” en een totaal van 277 “nieuwe woongelegenheden”.

19. Anders dan de verwerende partij – in navolging van de Gecoro – voorhoudt, kan de in randnummer 17 geciteerde bepaling van het GRS niet zo worden begrepen als zou ze enkel betrekking hebben op woonuitbreidingsgebieden van het gewestplan (rode arcering op witte achtergrond), al was het maar omdat de gebieden 8.3 “Genkerhei” en 8.7 “Wiekstraat” op het gewestplan geenszins zijn aangeduid als woonuitbreidingsgebieden, maar wel als woongebieden (egaal rood ingekleurd).

Het feit dat de laatstgenoemde bepaling van het GRS ook slaat op woongebieden van het gewestplan betekent – anders dan de verwerende partij in haar laatste memorie beweert – niet dat ze zou neerkomen op een “volledige bouwstop”. Het betekent enkel dat wanneer de overheid bijkomende woonontwikkelingen mogelijk maakt in het buiten de gebieden 8.3 “Genkerhei” en 8.7 “Wiekstraat” gelegen gedeelte van de deelruimte “De Maten”, zij de

afwijkingsvoorwaarden van de in randnummer 16 aangehaalde decreetsbepaling dient te respecteren.

Deze interpretatie strookt volledig met de door de verwerende partij aangehaalde doelstelling om deze deelruimte als “groen hart” te ontwikkelen, door met name het eikenbos langs de Zodenstraat als “dwarse groenverbinding” te versterken.

De laatstgenoemde interpretatie komt er geenszins op neer dat een zin van het GRS uit zijn context gerukt zou worden. Uit het geheel van de bepalingen van dit GRS blijkt immers dat dit plan ter plaatse het versterken van de groenstructuur en het behoud van de bestaande lage woondichtheid vooropstelt.

20. Door bijkomende woonontwikkelingen toe te laten wijkt het bestreden RUP – zonder enige verantwoording – af van de bepaling uit het richtinggevend gedeelte van het GRS die dergelijke woonontwikkelingen niet gewenst acht.

21. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 22 december 2016 van de gemeenteraad van Genk houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hasseltweg 4’.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig november tweeduizend negentien, 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.