

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.864 van 23 februari 2021
in de zaak A. 225.582/X-17.278**

In zake : 1. Annemieke MATTHEE
 2. Herbert MATTHEE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ciska Servais
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Posthofbrug 6
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bob Martens en Birgit Creemers
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 106
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingediend op 29 juni 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 26 februari 2018 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) ‘Mariaburg’ definitief wordt vastgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

Verzoekers en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 november 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yannick Ballon, die *loco* advocaat Ciska Servais verschijnt voor verzoekers, en advocaat Birgit Creemers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Verzoekers zijn eigenaars van twee percelen gelegen in de wijk Mariaburg van de stad Antwerpen (Ekeren), Schriek nr. 227 (hierna: verzoekers' terrein). Verzoekers' terrein is krachtens het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen (hierna: het gewestplan) gelegen in woongebied.

4.1. Het richtinggevende gedeelte van het strategisch ruimtelijk structuurplan van de stad Antwerpen (hierna: s-RSA) stelt het volgende:

“Cultuurhistorisch en architecturaal samenhangende gebieden

Op basis van het cultuurhistorisch erfgoed en architectuurkenmerken, kunnen in het ruimtelijk structuurplan reeds volgende samenhangende gebieden onderscheiden worden:

[...]

In de 20ste-eeuwse gordel ([...] Mariaburg [...]).

[...]

Opmaken RUP Mariaburg

Om het cultuurhistorisch erfgoed en zijn architectuurkenmerken en het groene karakter van Mariaburg in uitvoering [te] brengen, zal een RUP worden opgemaakt. Voor de binnengebieden zal een aangepaste invulling toegelaten worden in overeenstemming met het groene karakter en een beperkt woonprogramma.

[...].”

4.2. In het s-RSA is de volgende bindende bepaling opgenomen:

“Volgende maatregelen en acties zullen door de stad zelf worden opgestart. Ze zijn prioritair voor de implementatie van het generiek beleid:

[...]

5. Opmaken van een RUP Mariaburg.

[...].”

5. Op 7 september 2007 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de procesnota van het RUP ‘Mariaburg’ goed.

6. Op 23 november 2012 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de richtnota goed, nadat het districtscollege Ekeren er op 9 oktober 2012 kennis van heeft genomen.

7. Op 22 februari 2016 adviseert de districtsraad Ekeren de richtnota gunstig mits rekening wordt gehouden met enkele aandachtspunten.

8. Op 16 december 2016 neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen kennis van het voorontwerp van RUP ‘Mariaburg’.

9. Op 30 januari 2017 adviseert de districtsraad Ekeren het voorontwerp van RUP ‘Mariaburg’ gunstig met voorwaarden.

10. Op 9 februari 2017 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent een voorontwerp van RUP ‘Mariaburg’.

11. Op 23 mei 2017 beslist de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is.

12. Op 26 juni 2017 stelt de gemeenteraad het ontwerp van RUP ‘Mariaburg’ voorlopig vast.

Het ontworpen RUP heeft onder meer als doel om de bouwmogelijkheden af te stemmen op het waardevolle groene karakter van het plangebied en om de ontwikkelingsmogelijkheden te sturen. Na onderzoek wordt beslist dat drie binnengebieden, te weten twee langs de Kapelsesteenweg en een langs de Prinshoeveweg, in aanmerking komen voor inbreidingsprojecten.

Krachtens het ontworpen RUP ligt verzoekers’ terrein in een “zone voor wonen (Wo1)” (artikel 1).

13. Tijdens het van 10 juli tot 7 september 2017 over het ontwerp van RUP gehouden openbaar onderzoek worden zes bezwaarschriften ingediend.

14. In haar zitting van 8 november 2017 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Antwerpen (hierna: Gecoro) de ingediende bezwaarschriften en brengt zij een advies uit.

15. Bij besluit van 26 februari 2018 stelt de gemeenteraad van de stad Antwerpen het RUP ‘Mariaburg’ definitief vast. Dit is het bestreden besluit, waarvan melding wordt gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 mei 2018.

Verzoekers’ terrein wordt door het definitief vastgestelde RUP bestemd tot “zone voor wonen (Wo1)” (artikel 1).

IV. Onderzoek van het enige middel

Het aangevoerde middel

16.1. Het enig middel is genomen uit de schending van de artikelen 1.1.4 en 2.1.2, § 2, “*juncto* artikel 2.2.13 § 2”, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM (hierna: het Eerste Protocol), alsook uit de schending van het zorgvuldigheids-, het gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel evenals de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

16.2. Verzoekers betogen dat het bestreden RUP hun terrein herbestemt op basis van feitelijk foute gegevens en dat het RUP dit terrein zonder enige verantwoording verschillend behandelt ten opzichte van andere percelen die zich in dezelfde feitelijke situatie bevinden.

Volgens verzoekers is er geen motivering terug te vinden om hun perceel niet te selecteren als te ontwikkelen binnengebied. Zij achten hun terrein nochtans bijzonder geschikt voor een kleinschalig inbreidingsproject en lichten hun vergunningsaanvraag voor de bouw van vier halfopen eengezinswoningen toe.

Verzoekers vervolgen dat het bestreden RUP een kennelijk onevenwicht doorvoert tussen hun private belangen en het algemeen belang en geen spoor bevat van enige belangenafweging. Zij houden voor dat hun private belangen in dit geval erg groot zijn en het algemeen belang gering.

16.3. Verzoekers menen dat iedere vorm van rechtszekerheid ontbreekt in de stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften, daar nergens is bepaald wat precies dient te worden beschouwd als een inbreidingsproject. Aldus wordt een volledige vrijgeleide gegeven aan de vergunningverlenende overheid.

17. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers dat de motivering van de verwerende partij om inbreidingsgebieden te selecteren

uitblinkt in vaagheid en algemeenheden, terwijl zij uitgebreid uiteengezet hebben dat hun terrein perfect in aanmerking komt voor een inbreiding. Dat de begane onwettigheden een enorme impact hebben op hun terrein blijkt uit het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar over hun vergunningsaanvraag, waaruit kan worden afgeleid dat iedere vorm van inbreiding zal worden geweigerd.

18. In hun laatste memorie benadrukken verzoekers dat hun terrein zich perfect leent tot inbreiding.

Beoordeling

19. Vooreerst moet worden vastgesteld dat verzoekers nalaten om toe te lichten op welke wijze artikel 2.1.2, § 2, “*juncto* artikel 2.2.13 § 2”, VCRO – welke bepalingen betrekking hebben op ruimtelijke structuurplannen – geschonden zouden zijn. Bij gebreke aan enige toelichting is het middel in zoverre onontvankelijk.

20.1. De beoordeling van opportuiniteitskritiek behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State, die een wettigheidsrechter is. In de uitoefening van zijn wettigheidscontrole mag de Raad van State zich niet in de plaats stellen van de plannende overheid, die bij het vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid. De Raad van State is als rechter van de wettigheid wel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de plannende overheid is uitgegaan van werkelijk bestaande en relevante feitelijke gegevens die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

20.2. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden als in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet die beweerde schending in haar verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

20.3. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Uit de voormelde beginselbepaling volgt dat de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig en gelijktijdig tegen mekaar moeten worden afgewogen en dat bij deze afweging rekening dient te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De Raad van State oefent hierop een wettigheidstoets uit, maar het staat aan de plannende overheid de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt een verzoekende partij, die artikel 1.1.4 VCRO geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

21.1. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de bestemming van verzoekers’ terrein door het bestreden RUP niet gewijzigd wordt. Immers is zowel krachtens het gewestplan als krachtens dit RUP verzoekers’ terrein tot woongebied bestemd. Uit het verzoekschrift blijkt dat verzoekers zich niettemin gegriefd achten omdat het bestreden RUP hun inbreidingsproject met wegaanleg verhindert (hierna: de door verzoekers geïmplementeerde beperking).

21.2. De door verzoekers geïmplementeerde beperking is rechtens geen onteigening en evenmin een eigendomsberoving, doch kan wel worden aangemerkt als een inmenging in het recht op eigendom. Een dergelijke inmenging houdt evenwel niet *ipso facto* een schending in van de aangevoerde rechtsregels. Zo bepaalt het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Protocol dat het recht op ongestoord genot “op geen enkele wijze” het recht aantast dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met “het algemeen belang”.

23.1. Verzoekers gaan er aan voorbij dat de toelichtingsnota bij het bestreden RUP volgende motivering bevat:

“2.2 Vrijwaren groen karakter

Het groene karakter van de wijk Mariaburg is typerend en waardevol binnen de morfologie van de wijk. Vele straten hebben door de beplanting van bomen een groen karakter. Op meerdere percelen, voornamelijk deze met ruime afmetingen zijn oude hoogstammen aanwezig. Ten slotte hebben de bebouwbare binnengebieden veelal een groen karakter. De aanwezigheid van veel groen is vanuit historisch perspectief te verklaren: enerzijds passen de bomen langs de straten binnen de oorspronkelijke opzet van de wijk en anderzijds vormt het gebied tussen de kern van Mariaburg en Donk een onderdeel van de groene landschapsgordel ten noorden van de stad. Net zoals een bepaalde architectuur binnen de wijk als beeldbepalend kan worden beschouwd, geldt dit ook voor het groen op vele plaatsen.

Het groene karakter is steeds een belangrijke aantrekking geweest voor de ontwikkeling van Mariaburg als woonwijk en als recreatiegebied. Door bebouwingsdruk en de vraag naar het bouwen met hogere woondichtheden staat het groengehalte de laatste jaren onder druk. Toch draagt dit groen onmiskenbaar bij tot de kwaliteit van de woonomgeving.

Het stadsbestuur erkent het belang van groen als kwaliteitskenmerk en wil daarom bescherming bieden aan de typische context van Mariaburg en omgeving. Om ervoor te zorgen dat de bouwmogelijkheden worden afgestemd op het groene karakter worden via de voorschriften een aantal kwaliteitseisen geformuleerd [...]

2.3 Sturen ontwikkelingsmogelijkheden

Algemeen wordt gesteld dat de meerderheid van binnengebieden in het projectgebied niet in aanmerking [komt] voor bijkomende ontwikkeling. De nadruk ligt op de verdere ontwikkeling van het bestaande groen in de private tuinen.

De verdichting van het weefsel wordt in het kader van de woningbouwprogrammatie afgewogen. Het RUP formuleert de randvoorwaarden van mogelijke bebouwing. Daarbij geldt het groene karakter van de binnengebieden steeds als randvoorwaarde.

Selectie van de inbreidingsgebieden:

In het strategisch ruimtelijk structuurplan Antwerpen (s-RSA) werd in [het] kader van het beeld ‘Dorpen en Metropool’ een woningprogrammatiekaart opgemaakt. Deze kaart duidt de gebieden aan die in aanmerking komen voor het ontwikkelen van een bijkomend woonaanbod onder specifieke regels. Binnen de contouren van het ontwerp RUP Mariaburg zijn 5 binnengebieden aangeduid die ontwikkeld moeten worden volgens de regels van de poreuze stad.

Daarnaast werd op basis van de theoretische benadering uit het Bouwblokkenboek ook onderzocht of bijkomend nog binnengebieden in het plangebied ontwikkelbaar zijn. In deze theoretische benadering wordt vertrokken vanuit een theoretisch bouwblok dat bestaat uit een bouwblokschil met een bijhorende tuin dat in totaal 30 meter diep is. Er is dus slechts bebouwing in eerste orde aanwezig. Wanneer het bouwblok dieper is dan 60 meter bevat het eveneens een pit. Afhankelijk van de grootte

van het bouwblok worden verschillende ontwikkelingspotenties onderscheiden (cfr Bouwblokkenboek).

Bij een bebouwbaar binnengebied is door de gunstige oppervlakte, vorm en vormverhouding bebouwing toegelaten. Bebouwing in een binnengebied is mogelijk als ze op voldoende afstand gelegen is van de celwand, zodat de woonkwaliteit van de bestaande woningen gegarandeerd blijft. Aangenomen dat de tuinen van de woningen uit de schil gemiddeld 10 meter diep zijn, is het pas vanaf een afstand [van] 2 maal deze lengte aanvaardbaar om in een nieuwe constructie te voorzien. De bouwlijn voor de bebouwing van de tweede orde ligt zo op 20 meter van de rand van de pit. Opdat de bebouwbare zones voldoende groot en diep zouden zijn, moeten ze breder zijn dan 12 meter. Deze diepte is voldoende om een woning te realiseren. In bouwblokken waarbij van de pit een offset kan genomen van 26 meter (20 meter + helft van 12 meter) is dus theoretisch bebouwing in tweede orde mogelijk. Op basis van deze theoretische oefeningen werden in het plangebied verschillende bouwblokken geselecteerd. [...] Doelstelling van het RUP is om het cultuurhistorisch erfgoed en zijn architectuurkenmerken en het groene karakter van Mariaburg in uitvoering te brengen (cfr s-RSA). De nadruk ligt op de verdere ontwikkeling van het bestaande groen in de private tuinen. Daardoor werden bouwblokken met een (overwegend) groene pit door private tuinen, aanwezig erfgoed en/ of de aanwezigheid van gemeenschapsvoorzieningen niet verder meegenomen als te ontwikkelen binnengebied. De gebieden aangeduid met overdruk inbreidingsgebieden bezitten elks een versteende pit van voldoende grootte die de potentie heeft om ontwikkeld te worden volgens de regels van de poreuze stad met het oog op een residentiële invulling waarbij het groene karakter van Mariaburg kan versterkt worden.

Op basis van bovenstaand onderzoek werden 3 ontwikkelbare inbreidingsgebieden geselecteerd [...].”

Uit de hiervoor geciteerde verantwoording blijkt dat het bestreden RUP het bestaande groen in de private tuinen wil vrijwaren en ontwikkelen (hierna: de doelstelling van de vergroening).

23.2. Dat de doelstelling van de vergroening slechts een “gering” algemeen belang zou zijn, is een opportuiniteitsbedenking van verzoekers die niet tot de vernietiging van het bestreden RUP kan leiden.

24. Gelet op de doelstelling van de vergroening, zijn in het bestreden RUP enkel reeds sterk versteende binnengebieden geselecteerd als zones voor een inbreidingsproject.

Zoals bevestigd wordt door de in het verzoekschrift opgenomen foto, wordt het achter de bestaande bebouwing aan de straatkant gelegen gedeelte

van verzoekers' terrein overwegend gekenmerkt door de aanwezigheid van zogenaamd privaat groen, te weten een tuin met bomen, struiken en een grasveld. Om reden van de aanwezigheid van deze – met de woorden van de toelichtingsnota – “(overwegend) groene pit” is verzoekers terrein niet geselecteerd als zone voor een inbreidingsproject.

Gelet op het voorgaande is het ten onrechte dat verzoekers voorhouden dat er geen enkele motivering zou zijn voor het feit dat hun terrein niet als inbreidingszone is aangeduid.

Bovendien blijkt uit het voorgaande dat de drie geselecteerde zones voor een inbreidingsproject en verzoekers' terrein van elkaar verschillen op het – te dezen doorslaggevende – vlak van de aanwezigheid van groen.

25. Er moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken dat de in dat RUP gemaakte keuzes de grenzen van de redelijkheid te buiten zouden gaan of dat zij ongelijk behandeld zijn, dan wel dat er geen evenredig verband zou bestaan tussen de doelstelling van de vergroening en de door hen geviseerde beperking.

Aan de voorgaande vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de in de memorie van wederantwoord geformuleerde bedenking naar aanleiding van het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar over verzoekers' vergunningsaanvraag.

26. Tot slot blijkt uit het geheel van de voorschriften en de toelichtingsnota van het bestreden RUP dat de verwerende partij de term inbreidingsproject gebruikt heeft in zijn gebruikelijke betekenis van het bebouwen van het gedeelte van een diep terrein dat gelegen is achter de bestaande bebouwing aan de straatkant. Verzoekers maken niet aannemelijk dat het gebruik van de laatstgenoemde term in de voorschriften van het bestreden RUP aanleiding zou geven tot enige rechtsonzekerheid.

27. Het besluit is dat uit hetgeen verzoekers aanvoeren niet blijkt dat de aangevoerde rechtsregels geschonden zouden zijn.

28. Het enig middel wordt verworpen.

V. Conclusie

29. Gelet op de verwerping van het enige middel hiervoor, moet het beroep hoe dan ook worden verworpen.

VI. Kosten

30. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017.

Dit betekent dat de bijdrage, bedoeld in voormeld artikel slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen.

Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdrage.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De onterecht betaalde bijdrage ten bedrage van 20 euro dient te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig februari tweeduizend eenentwintig 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