

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.754 van 1 juni 2021
in de zaak A. 227.935/X-17.483**

In zake : 1. Josephus SCHUERMANS
 2. Maria DELEU
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves Loix
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD TURNHOUT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Flamey
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMS GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 april 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Turnhout van 17 december 2018 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Sportterreinen Waterheide’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 april 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maarten van den Nieuwenhuijzen, die *loco* advocaat Yves Loix verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Glenn Declercq, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Veerle Huysman, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend 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. De verwerende partij wil een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Sportterreinen Waterheide’ (hierna: het gemeentelijk RUP) opmaken. De doelstelling van dit plan is volgens de toelichtingsnota erbij de volgende:

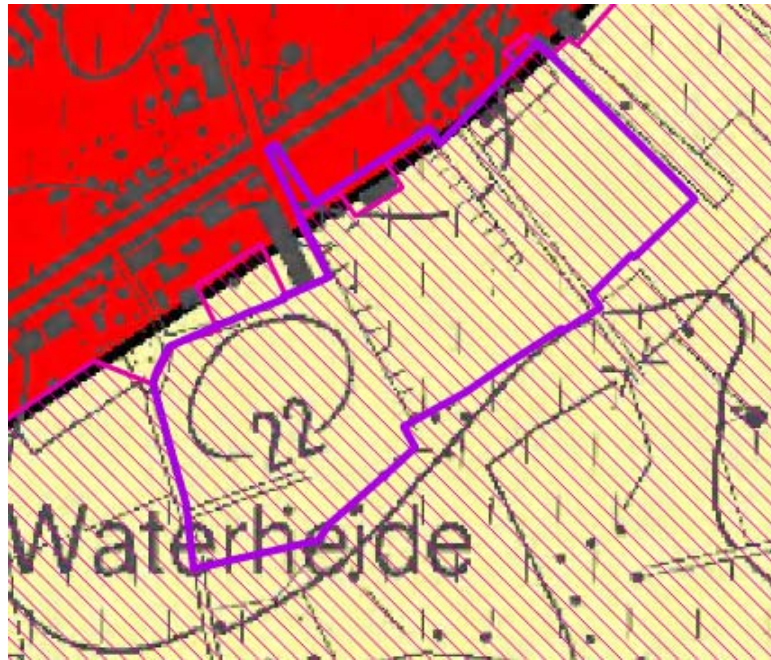
“In het centrum van Schorvoort, heeft voetbalclub FC White Star terreinen in gebruik. Deze voetbalclub heeft haar terreinen in een zone met bestemming woongebied centraal in Schorvoort, waardoor de toekomst van de voetbalclub op de huidige locatie onzeker is. De gronden van de huidige voetbalvelden kunnen een centrale rol in het gehucht in

functie van diensten, gemeenschapsvoorzieningen en wonen vervullen. In het masterplan dat is opgemaakt voor Schorvoort is gezocht naar een zone voor herlokalisatie van deze club binnen Schorvoort. Daarin kwam de ruimte ter hoogte van de voetbalclub Technico in beeld. Het doel van het RUP is het realiseren van mogelijkheden voor sportinfrastructuur binnen het plangebied, aansluitend bij de bestaande sportinfrastructuur van voetbal-club Technico. Bij de opmaak van het RUP dient een evenwicht te worden gezocht tussen een optimale invulling van het gebied voor sportterreinen en de impact op bestaande en toekomstige functies in de onmiddellijke omgeving.”

In de toelichtingsnota wordt daarbij de volgende verduidelijkende figuur weergegeven:



Het plangebied van het gemeentelijk RUP is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Turnhout’ grotendeels in agrarisch gebied en voor een beperkt deel in woongebied gelegen. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt dit als volgt aangegeven:



Het plangebied is tevens gelegen binnen de grenzen van het regionaalstedelijk gebied Turnhout, afgebakend bij het op 4 juni 2004 door de Vlaamse regering definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout’ (hierna: het afbakenings-RUP). Het plangebied situeert zich binnen het deelplan 17 ‘Stedelijk bouwvrij agrarisch gebied Waterheide’ van het afbakenings-RUP.

3.2. Op 15 januari 2016 verleent de Vlaamse regering instemming met het verzoek van het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout tot afwijking van de voorschriften van het afbakenings-RUP.

3.3. Op 2 juni 2017 beslist de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse regering dat het voorgenomen gemeentelijk RUP geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is.

3.4. Op 2 oktober 2017 wordt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP gehouden.

3.5. Op 25 juni 2018 stelt de gemeenteraad van de stad Turnhout het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.6. Van 6 september 2018 tot en met 4 november 2018 wordt over het ontwerp van het gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden. Tijdens dat onderzoek dienen verzoekers een bezwaarschrift in.

3.7. Op 15 november 2018 verleent de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Turnhout een advies over het ontwerp van het gemeentelijk RUP.

3.8. Op 17 december 2018 stelt de gemeenteraad van de stad Turnhout het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

3.9. Verzoekers zijn eigenaars van een vrijstaande hoevewoning met bijgebouwen en diverse achterliggende gronden, gelegen aan de Slagmolenstraat 106 te Turnhout. Hun gronden, kadastraal bekend onder afdeling 2, sectie N, nummers 1101 en 1102 zijn binnen het plangebied van het gemeentelijk RUP gelegen. In hun verzoekschrift geven verzoekers de ligging van deze percelen binnen het plangebied als volgt grafisch weer:

VCRO) en van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zetten onder meer uiteen dat in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Turnhout (hierna: het GRS) met betrekking tot het gebied ‘Waterheide’ uitdrukkelijk wordt bepaald dat de bestemming agrarisch gebied moet worden behouden in afwachting van de ontwikkeling van de gehele zone. Het gemeentelijk RUP herbestemt evenwel slechts een aantal percelen binnen die gehele zone. Dit is strijdig met de visie van het GRS, dat de latere ontwikkeling van het gebied niet wil hypothekeren. Bij gebrek aan een duidelijke motivering overeenkomstig artikel 2.1.2, § 3, VCRO kan van het richtinggevend gedeelte van het GRS niet afgeweken worden.

4.2. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord dat er een afwijking van de richtinggevende bepalingen zou zijn. Het gemeentelijk RUP motiveert in elk geval op afdoende wijze “waarom het kwestieuze plangebied kan aangewend worden als zone voor sport en recreatie en waarom dit niet strijdt met het groene karakter van het gebied”, en stemt “derhalve” overeen met het algemeen opzet van het GRS. Verzoekers betogen dat het gemeentelijk RUP “deels ook [is] opgemaakt om een oplossing te bieden aan de gewenste herlocalisatie van voetbalclub White Star [...], wat niet mee werd opgenomen of voorzien in het [GRS]”. Door het voorzien in de mogelijkheid van twee bijkomende voetbalvelden, waarbij de kwestieuze zone als buffer voor het toekomstige bedrijventerrein zal worden aangewend, wordt de toekomstige ontwikkeling geenszins in het gedrang gebracht. Integendeel wordt deze ontwikkeling net gevrijwaard.

4.3. In haar laatste memorie doet de eerste verwerende partij nog gelden dat verzoekers voorbijgaan “aan de doelstelling van het gemeentelijk RUP in het licht van [het] GRS én in het licht van het masterplan voor de wijk Schorvoort” en dat zij zich tot een bijzonder enge lezing van de richtinggevende bepalingen van het GRS beperken. Indien de Raad van State van oordeel zou zijn dat er een afwijking van de richtinggevende bepalingen van het GRS voorligt,

meent zij dat afdoende wordt gemotiveerd waarom van deze bepalingen wordt afgeweken, “in deze o.m. omwille van de herlocalisatie van de voetbalclub ‘White Star’ in het licht van het masterplan voor de wijk Schorvoort”.

Beoordeling

5.1. Het te dezen toepasselijke artikel 2.1.2, § 3, eerste lid, VCRO, bepaalt:

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

5.2. Het richtinggevend gedeelte van het GRS vermeldt met betrekking tot het gebied ‘Waterheide’:

“Ontwikkelingsperspectief Waterheide, stedelijk bouwvrij agrarisch gebied

Er wordt beoogd het gebied Waterheide te vrijwaren van ongewenste ontwikkelingen (bebouwing) opdat latere ontwikkelingen niet zouden worden gehypothekeerd. De hoofdfunctie blijft landbouw tot dan. Zolang niet over een toekomstige ontwikkeling is beslist, wordt geopteerd de bestaande landschappelijke elementen zoals bomenrijen en beek maximaal te vrijwaren.

Om stedelijke ontwikkelingen op langere termijn mogelijk te maken wordt tevens de nodige ruimte gereserveerd die de herinrichting van het op- en afrittencomplex 24 mogelijk maakt. De herinrichting dient te zorgen voor een betere ontsluiting van het stedelijk gebied, Zevendonk en specifiek naar Waterheide.

De bestaande recreatieve infrastructuur kan een aanzet vormen om bij later[e] ontwikkeling van het gebied een groen overgangsgebied aan de rand van de woonzone te scheppen, die openruimte-activiteiten toelaat.

Uitbreiding is echter ongewenst tot er een eindvisie op geheel de zone is opgemaakt.”

En verder:

“Bouwvrij agrarisch gebied Waterheide: de bestaande voetbalterreinen zijn opgenomen in dit gebied. Op middellange termijn is Waterheide een mogelijke uitbreidingszone voor bedrijvigheid. Dan moet een landschappelijke en recreatieve buffer uitgebouwd worden zoals bij Veedijk – Zevendonk.”

En nog:

“De voetbalterreinen Technico zijn gesitueerd in het Stedelijk Bouwvrij Agrarisch Gebied Waterheide. Hierover is momenteel beslist in het [GRUP] Afbakening Regionaalstedelijk Gebied Turnhout, om het gebied bouwvrij te houden, met als hoofdfunctie landbouw in afwachting van een beslissing over de toekomstige ontwikkeling van het gebied, eventueel als bedrijventerrein. De gemeente dringt er bij de hogere overheid op aan de problematiek van Technico mee op te nemen en een oplossing aan te bieden, bv. in een overgangszone tussen woonlint aan de Slagmolenstraat en de toekomstige ontwikkelingen in Waterheide. Tot dan kan Technico verder blijven bestaan, de gebouwen zijn gelegen in woonzone, de velden in het Stedelijk Bouwvrij Agrarisch Gebied Waterheide. Ze ondersteunen de beslissing om het gebied bouwvrij te houden. Uitbreidingen zijn momenteel niet mogelijk.”

5.3. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt de verenigbaarheid van dit plan met het GRS als volgt toegelicht:

“In het GRS van Turnhout (zie beschrijving 2.5 pg. 7) is het plangebied nabij de groene vinger ‘Darisdonk, tussen Oud-Turnhout en Schorvoort’ gelegen.

Het plangebied ligt ten zuiden van Schorvoort. De groene vinger is meer ten oosten van Schorvoort gelegen. Het RUP interfereert niet met de groene vinger.

In het GRS is als suggestie naar de Vlaamse overheid opgenomen dat tussen de autosnelweg en Schorvoort thv op- en afrit nr. 24 een zone voor bedrijvigheid gereserveerd wordt in het gebied Waterheide. Hiervoor is een herdefiniëring van het open afrittencomplex E34 – N19 vereist.

Het plangebied is in het GRS gelegen in/tegen een zone met ‘levensvatbare’ landbouw. Het is een open (bouwvrij) agrarisch gebied, aansluitend op de Darisdonkvinger. Het wordt op gewestelijk niveau bouwvrij gehouden in functie van een eventuele toekomst in functie van bedrijvigheid langs de E34.

Specifiek voor de sportterreinen was dit voorzien in het GRS: ‘de bestaande recreatieve infrastructuur kan een aanzet vormen om bij later[e] ontwikkeling van het gebied een groen overgangsgebied aan de rand van de woonzone te scheppen, die openruimte-activiteiten toelaat. Uitbreiding is echter ongewenst tot er een eindvisie op geheel de zone is opgemaakt’ - ‘Op middellange termijn is Waterheide een mogelijke uitbreidingszone voor bedrijvigheid. Dan moet een landschappelijke en recreatieve buffer uitgebouwd worden zoals bij Veedijk – Zevendonk.’

In functie van de vrijwaring van de ruimte voor potentieel toekomstige bedrijvigheid, werd in het ontwerpend onderzoek waterheide (zie 2.7 op pg. 11) onderzocht of het plan past binnen de actieve buffer tussen de toekomstige bedrijvigheid en Schorvoort.

In het GRS is eveneens voorzien dat sport- en recreatievoorzieningen moeten gekoppeld worden aan fietsverbindingen naar de open ruimte om de bereikbaarheid en de veiligheid te garanderen. De toegankelijkheid voor langzaam vervoer is binnen dit RUP een belangrijk aandachtspunt (zie 7.1 op pg. 36).

Het RUP past in de visie uit het GRS met betrekking tot een ‘concentratie van recreatieve infrastructuur’. Er is een goede fietsverbinding van en naar het plangebied en er wordt voldoende ruimte voorzien voor parking, zodat dit niet op de buurt afgewenteld wordt.

In het GRS was ook opgenomen dat ‘de gemeente dringt er bij de hogere overheid op aan de problematiek van Technico mee op te nemen en een oplossing aan te bieden, bv. in een overgangszone tussen woonlint aan de Slagmolenstraat en de toekomstige ontwikkelingen in Waterheide. Tot dan kan Technico verder blijven bestaan, de gebouwen zijn gelegen in woonzone, de velden in het Stedelijk Bouwvrij Agrarisch Gebied Waterheide. Ze ondersteunen de beslissing om het gebied bouwvrij te houden. Uitbreidingen zijn momenteel niet mogelijk.’. Het RUP biedt een antwoord in oplossing voor de voetbal + voor de invulling van de actieve buffer.

Het RUP past binnen de visie beschreven in het GRS.”

5.4. Volgens het richtinggevend gedeelte van het GRS is voor het gebied ‘Waterheide’, waarbinnen het plangebied zich situeert, op middellange termijn een mogelijke uitbreidingszone voor bedrijvigheid voorzien. Aansluitend voorzien de richtinggevende bepalingen van het GRS er voor dit gebied in dat “[d]e bestaande recreatieve infrastructuur [...] een aanzet [kan] vormen om bij later ontwikkeling van het gebied een groen overgangsgebied aan de rand van de woonzone te scheppen, die openruimte-activiteiten toelaat”, maar bepalen zij uitdrukkelijk dat een “[u]itbreiding [...] ongewenst [is] tot er een eindvisie op geheel de zone is opgemaakt.”

5.5. Ofschoon de plannende overheid bij de beoordeling van de verenigbaarheid van het plan met het GRS (randnummer 5.3) erkent dat een uitbreiding van de bestaande recreatieve sportinfrastructuur ongewenst is tot er een eindvisie op geheel de zone is, blijkt die eindvisie voor de gehele zone in afwijking van het richtinggevend gedeelte van het GRS niet voorhanden te zijn. De verwerende partijen beweren ook niet dat dit het geval zou zijn.

5.6. Uit de onder randnummer 5.1 geciteerde decretale bepalingen volgt dat afwijken van richtinggevende bepalingen van een GRS bij wijze van uitzondering mogelijk is “omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen”. Wanneer de plannende overheid zich op één van de voormelde uitzonderingsgronden beroept, dient zij dit uitgebreid te motiveren. Aan deze voorwaarde, die vervuld moet zijn om van de vereiste van een “eindvisie op geheel de zone” te kunnen afwijken, is te dezen niet voldaan. Het houdt een schending van artikel 2.1.2, § 3, eerste lid, VCRO in.

5.7. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Kosten

6. 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 vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Turnhout van 17 december 2018 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Sportterreinen Waterheide’.

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

3. De eerste verwerende partij wordt 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 verzoekende partijen.

De onterecht betaalde bijdrage ten bedrage van 20 euro dient te worden terugbetaald aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een juni 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