

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.084 van 1 december 2023
in de zaken A. 232.446/X-17.855 (I)
A. 235.501/X-18.070 (II)**

In zake : I. + II.
Hilde COPPENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tim Dierynck
kantoor houdend te 8860 Lendeledede
Stationsstraat 82A/0001
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I. + II.
de STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het beroep, ingesteld op 1 december 2020, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van 29 september 2020 waarbij de gemeenteraad van de stad Gent het gemeenschappelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 169 Thematisch RUP Groen en alle bijlagen erbij horend, met onder meer de bij dit RUP horende procesnota, voorlopig heeft vastgesteld” (zaak *sub I*).

Het beroep, ingesteld op 19 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van 28 september 2021 waarbij de gemeenteraad van de stad Gent het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ en alle bijlagen erbij horend, definitief heeft vastgesteld (hierna kort als ‘RUP Groen’)” (zaak *sub II*).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft in beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

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

Verzoekster heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 november 2023.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Hilde Coppens, die in beide zaken in persoon verschijnt en advocaat Wannes Thyssen, die in beide zaken *loco* advocaat Tim Dierynck verschijnt voor verzoekster, en advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue, die in beide zaken verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. In 2003 wordt het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de stad Gent goedgekeurd. In uitvoering van het GRS heeft de

stad Gent op 15 februari 2012 een gemeentelijk groenstructuurplan aangenomen. Daarin wordt de in het GRS omschreven groenstructuur verfijnd en geconcretiseerd. In het groenstructuurplan wordt het “planjuridisch beschermen van bestaande groenwaarden” vooropgesteld.

3.2.1. In 2016 beslist de stad Gent om een thematisch gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) op te maken “om de bestaande waardevolle groenzones planologisch te beschermen”.

Op 10 juni 2016 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent de motivatienota en de lijst met deelgebieden van het voorgenomen plan goed en geeft zij opdracht aan haar dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning om de opmaakprocedure van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ te starten. De lijsten met deelgebieden bevatten een A-lijst, bestaande zonevreemde groengebieden die mogelijk kunnen worden herbestemd naar een gepaste groene bestemming, en een B-lijst, dat de nieuw te ontwikkelen groengebieden bevat. Binnen de A-lijst worden nog de ‘publiek toegankelijke groengebieden’ (A1) en de ‘bestaande natuur- en bosgebieden’ (A2) onderscheiden.

3.2.2. Op 16 maart 2017 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent het concept goed van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’, en stelt zij voor om het deelgebied ‘Gent centrum - Apostelhuizen’ erin op te nemen. Luidens de toelichtingsnota bij dit plan is de aanleiding voor de opmaak ervan de volgende:

“2.1. Behoud van bestaande waardevolle groenzones

Elke vierkante meter van het grondgebied Gent kreeg in het verleden een stedenbouwkundige bestemming. Dit kan zowel een gewestplanbestemming zijn als een bestemming in een Bijzonder Plan van Aanleg (BPA) of Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP). In de wetenschap dat het gewestplan nog in belangrijke mate uit de jaren '70 dateert en dat vele BPA's voor de jaren '90 werden opgemaakt, is er in de loop van de tijd een zekere spanning ontstaan tussen de stedenbouwkundige bestemming en de ontwikkeling van een aantal waardevolle groenzones. Zo zijn er verschillende bestaande groengebieden op het grondgebied van Gent, waarvoor een ‘harde’ stedenbouwkundige bestemming geldig is, waardoor

ze juridisch gezien nog steeds kunnen worden aangesneden om te verharden en/of te bebouwen.

De huidige ruimtelijke visie, zoals vastgelegd in de Structuurvisie 2030 - Ruimte voor Gent, beoogt echter een optimaal behoud en de bescherming van de groengebieden in Gent, omwille van hun functie als gebruiksgroen (woongroen of wijkpark) of omwille van hun natuur- en ecologische waarde (biologisch waardevol tot biologisch zeer waardevol) en in het kader van een beoogde *standstill* voor natuur.

Nog steeds verdwijnt er waardevolle open ruimte in functie van harde ontwikkelingen die dikwijls niet omkeerbaar zijn. De Stad Gent wil een actievare rol spelen bij het tegengaan van dergelijke ongewenste evoluties. Vandaar dat het behoud van deze groenwaarden en de eventuele bijkomende kwaliteiten van deze gebieden (erfgoedwaarde, gebruikswaarde, enz.) via het aanpassen van de planologische bestemming en/of stedenbouwkundige voorschriften zo veel mogelijk geregeld moet worden.

De Stad Gent wil de oppervlakte waardevolle en zeer waardevolle natuur minstens op het peil houden van 1999 (2.865 ha). Daarbij wordt in de eerste plaats ingezet op het behoud van de huidige bestaande natuurwaarden, dus ook op het niet verplaatsen van (zeer) waardevolle natuur.

In tweede instantie dient de (zeer) waardevolle natuur die toch nog verdwijnt, gecompenseerd te worden. Bovendien streeft de Stad naar een verhoging van de kwaliteit van de natuur en de verbinding van de waardevolle stukken natuur.

Alle waardevolle en zeer waardevolle vegetaties samen vormen 19% van de oppervlakte van Gent (toestand 2014). Verdeeld over vegetatietypes betreft het ca. 32% bos, ca. 31% ruigten (in haven, langs spoorlijnen en wegen, op braakliggende terreinen), ca. 21% graslanden, 8% moerassen en stilstaande waters (in natuurgebieden en oude parken), 8% kleine landschapselementen en 0,2 % heide. Van deze natuur is 30% zeer waardevol en 70% waardevol.

Rekening houdend met een foutenmarge van 5% is in 2014 de *standstill* bereikt. Deze *standstill* is echter vooral bereikt door de ontwikkeling van tijdelijke natuur in de haven. De bereikte *standstill* is met andere woorden fragiel. Dit betekent dat de vegetaties die in de haven zullen verdwijnen moeten gecompenseerd worden met een aangroei elders in Gent.

Bijkomend geldt dat de kwaliteit van onze natuur achteruit gaat: de oppervlakte zeer waardevolle natuur is immers gedaald tussen 1999 en 2014. Dit is voornamelijk te wijten aan een daling in het stedelijk gebied en de haven. Ook de inrichting van Eiland Zwijnaarde ligt hier mee aan de basis. In het buitengebied is er daarentegen een lichte stijging van de kwaliteit van de natuur, onder meer door het gevoerde beheer in de Bourgoyen-Ossemeersen en de Assels. Deze stijging is evenwel onvoldoende om de achteruitgang te compenseren.

2.2. Ontwikkeling van nieuwe natuur- en bosgebieden en parken

De ruimtelijke visie op het groen in Gent gaat verder dan het loutere behouden van het bestaande.

In het Groenstructuurplan is de gewenste groenstructuur vastgelegd en in de Structuurvisie 2030 - Ruimte voor Gent is de visie op het groene ruimtenetwerk vastgelegd. Er wordt gekozen voor een kwalitatieve

verbetering van de bestaande groenstructuur en een aantal nieuwe ontwikkelingen zoals bosuitbreiding, natuurontwikkeling of nieuwe parken. Veel van deze ontwikkelingen zijn echter nu niet of moeilijk mogelijk omwille van hun stedenbouwkundige bestemming. In het Groenstructuurplan is dan ook de opmaak van een thematisch RUP Groen als actie opgenomen, zodat de planologische bestemming van een aantal groengebieden in overeenstemming kan worden gebracht met de bestaande groenstructuur en de gewenste ruimtelijke visie op groen in Gent. Deze actie is in de Structuurvisie 2030 - Ruimte voor Gent herbevestigd.

Bosuitbreiding

In Gent is er nood aan bijkomend bos. Het uitgangspunt hierbij is dat het huidig waardevol bosareaal maximaal behouden moet blijven. Vooral boszones die al een langere ontwikkelingsgeschiedenis kennen zoals de loofbosbestanden in de grotere kasteelparken, historische oude boskernen of de ecologisch waardevolle bossen op natte bodems zijn niet zomaar vervangbaar. De bosstructuur moet gedragen worden door grotere aaneensluitende boscomplexen (200-300 ha) of een netwerk van kleinere boscomplexen, onderling verbonden door middel van bomenrijen, dreven, kasteelparken of andere landschappelijke structuren zoals bijvoorbeeld beekvalleien.

In 2014 hadden we 951 hectare bos of een bosindex van 6,4 procent (tegenover een de bebossingsindex van Vlaanderen = 10,8%). We streven naar een bosindex van acht procent en 1260 hectare effectief bos in 2030 (zie ook hoofdstuk 9.3.2). Dit is een toename van 310 ha bos ten opzichte van 2014.

Het areaal bos in Gent (2014) kan als volgt ingedeeld worden:

- 41 % zijn jonge loofhoutaanplantingen, biologisch waardevol
- 20 % is zeer waardevol oud bos, biologisch zeer waardevol
- 22 % is struweel (spontaan ontstaan jong bos), biologische waardevol en zeer waardevol
- 17 % zijn populieren- en naaldhoutaanplantingen, biologisch waardevol

Van het bosbestand in 2014 is 30% zeer waardevol en 70% waardevol. Dat duidt vooral op het belang van oud bos, waarbij de factor tijd essentieel is. Het duidt ook op het belang van spontane ontwikkeling van bos: struweel is immers rijk aan soorten en heeft al snel een grote ecologische waarde.

Tussen 1999 en 2014 was er een lichte toename van de beboste oppervlakte in Gent. Dit danken we aan aanplantingen en spontane ontwikkeling in verspreide zones in onder meer het Parkbos, de Gentbrugse Meersen, het Ter Durmenpark en het koppelingsgebied Desteldonk. Tegelijk was er in die periode wel een daling van het areaal zeer waardevol bos: er verdwijnen immers nog steeds waardevolle bossen in industriegebieden of andere harde bestemmingen, terwijl de ontwikkeling van nieuw waardevol en/of oud) bos tijd vraagt.

Een voldoende variatie aan bosleeftijdsstadia, structuur- en habitatdiversiteit en voldoende oppervlakte van diverse bostypes blijft het ideale ecologische toekomstperspectief voor bossen in Gent.

In de Structuurvisie 2030 - Ruimte voor Gent is ervoor gekozen om de grote oppervlakte bos te realiseren in de groenpolen, dit zijn bovenlokale projecten. In de bosclusters realiseren we vooral kleinere bossen of bossen als stapstenen als compensatie voor het zonevreemde bos dat op termijn

verdwijnt door verdere industriële of stadsontwikkelingen. Dergelijke bosuitbreidingen maken deel uit van het voorliggende RUP Groen. De criteria voor bijkomende bossen zijn: zo groot mogelijk aaneensluitend bos, minimale oppervlakte, aansluitend op bestaand bos/vegetatie, als verbinding of stapsteen, voor een specifieke doelsoort, voor een specifiek vegetatietype (bijvoorbeeld struweel).

In het Groenstructuurplan zijn zoekzones aangeduid voor bijkomend bos.

Natuurontwikkeling

De Stad Gent wil de oppervlakte waardevolle en zeer waardevolle natuur minstens op het peil houden van 1999 (2.865 ha). Dit is de zogenaamde *standstill* die al sinds het Ruimtelijk Structuurplan Gent uit 2003 werd vastgelegd.

De *standstill* werd in 2014 bereikt maar is fragiel. Dit betekent dat de vegetaties die in de haven zullen verdwijnen moeten gecompenseerd worden met een aangroei elders in Gent. Om aan kwaliteitsvolle natuurontwikkeling te kunnen doen, wordt deze bij voorkeur voorzien in die zones die door hun specifieke abiotische kwaliteiten of potenties sterk kunnen bijdragen aan het realiseren van zeer waardevolle natuurdoeltypes.

Uitbreiding recreatief groen (parken)

In Gent streven we naar voldoende recreatief groen op de verschillende schaalniveaus (groenpolen, wijkparken, woongroen) en op een aanvaardbare afstand van de woning. De groenstructuur speelt een belangrijke rol voor zacht recreatief medegebruik, met aandacht voor de draagkracht en de natuurwaarde van het gebied. Wandelen, fietsen, joggen, trap- en speelvelden, picknicken, avonturenbos, ... worden geïntegreerd met aandacht voor bescherming en opbouw van het landschap en de natuur. In de meest waardevolle (stedelijke) natuurelementen zal dit medegebruik het meest beperkt zijn.

Naast voldoende beschikbare oppervlakte is ook de kwaliteit van het groen van groot belang. De draagkracht van een kwaliteitsvol ingericht park is groter waardoor de beschikbare oppervlakte relatief toeneemt.

Gent streeft daarnaast naar voldoende toegankelijk bos. Dit betekent in eerste instantie het toegankelijk maken van bestaand bos en bosachtige kasteelparken. Omdat de bossen in Gent voornamelijk in privé-eigendom zijn wordt de openstelling ervan gestimuleerd.

Een andere doelstelling is het streven naar recreatief medegebruik in groene ruimtes met een andere hoofdfunctie. Onder meer boscomplexen, natuurgebieden en sportparken hebben potenties op vlak van recreatief medegebruik. Het toegankelijker maken van deze complexen betekent een grote meerwaarde voor de recreatieve structuur. Via het tragewegennetwerk kunnen deze gebieden aantakken op de groenstructuur. Ten slotte willen we de verschillende groene ruimtes verbinden tot één samenhangend groen netwerk gekoppeld aan het tragewegennetwerk. De groene ruimtes moeten vlot en veilig toegankelijk zijn voor wandelaars en fietsers.

2.3. Duurzame en klimaatrobuuste stad

De Stad wil dat Gent tegen 2050 klimaatneutraal is. O.m. de inrichting van de publieke ruimte en natuurontwikkeling zijn manieren om hiermee rekening te houden.

De Stad wil dat Gent tegen 2030 klimaatrobust is. We willen Gent voorbereiden en aanpassen aan klimaatwijzigingen. Heel wat klimaatadaptatiemaatregelen zijn ruimtelijke ingrepen: verstenen terugdringen, inzetten op vergroening, ruimte voor water reserveren, koele plekken ontwerpen...

De Gentse gemeenteraad ondertekende het nieuwe Burgemeestersconvenant voor klimaat en energie op 23 november 2015. Het engagement is gericht op het verminderen van de CO₂-uitstoot met 40% tegen 2030. Ook klimaatadaptatie wordt in het nieuwe convenant ondergebracht, zodat mitigatie en adaptatie in 1 actieplan worden gevat. Het engagement richting Europa bevat ook de doelstellingen op lange termijn: een klimaatneutrale stad tegen 2050.

In uitvoering van deze doelstellingen heeft de Stad haar Klimaatadaptatieplan 2016-2019 opgemaakt dat focust op het aanpassen van de stedelijke omgeving aan klimaatverandering door in te zetten op groen en water, ontharding, water vast te houden en te infiltreren. De impact van de stad op het klimaat moet worden gereduceerd met als ultieme doelstelling een klimaatneutrale stad. Eén van de vijf pakketten van maatregelen om dit doel te bereiken, is 'groene ruimten en bossen aanleggen in en rond de stad'.

Klimaatverandering maakt Gent vatbaar voor meer en intensere hittegolven, extremere neerslag en langere droogteperiodes. Dat laat zich ook vandaag al voelen. We moeten onze stad op die veranderingen voorbereiden, om ze aangenaam, leefbaar, gezond en veilig te houden. Vanuit de Stad hebben we een ambitieus doel vooropgesteld: tegen 2030 willen we klimaatrobust zijn. Dat betekent dat we de stad zo inrichten dat we bestand zijn tegen te veel of te weinig water en het leefbaar en werkbaar blijft tijdens hittedagen.

Groen brengt verkoeling in een stedelijke omgeving, en in Gent zeker in combinatie met water; een meer open stedelijke structuur vermindert het stedelijk hitte-eilandeffect. Onbebouwde ruimtes zijn ook nodig om water op te vangen bij zware regenval en water vast te houden om periodes van droogte te overbruggen (adaptatie) (structuurvisie 2030).

Concreet stelt de Stad volgende doelstellingen voorop voor een klimaatrobust Gent:

- De ondergrond van Gent werkt als een spons, zodat de stad en haar inwoners minimale hinder ondervinden van wateroverlast en droogte. We zetten maximaal in op bronmaatregelen om het regenwater zoveel mogelijk ter plaatse vast te houden om te hergebruiken of te laten infiltreren in de bodem via groen of infiltratievoorzieningen.

- We voorkomen hittestress door Gent af te koelen met groen. Het grootschalige groenblauwe netwerk, met robuuste bosbestanden en natuurgebieden, wordt verder uitgebouwd.

Klimaatbestendigheid/veerkracht is het resultaat van de interactie tussen (klimaat-)adaptatie, d.w.z. het vermogen om zich aan te passen aan externe stress zoals klimaatverandering, en (klimaat-)mitigatie, het vermogen om broeikasgassen zoals CO₂, te beperken. Bij de toepassing van *nature based solutions*, oplossingen gebaseerd op natuurlijke processen, zijn de twee concepten sterk verweven en zal elke maatregel voor klimaatadaptatie, ook

een positieve invloed hebben op klimaatmitigatie. (Calfapietra et al, 2015; Van Vuuren et al, 2011).

Planten halen via fotosynthese het broeikasgas koolstofdioxide (CO₂) uit de lucht en hebben hierdoor dus een positieve impact op het tegengaan van klimaatverandering. Het type ecosysteem en de abiotiek bepalen in sterke mate de potenties voor C-opslag. De ecosysteemdienst 'koolstofopslag' kan maximaal geleverd worden door natuurlijke ecosystemen op vochtige tot natte, bodems met een minimale verstoring en waarbij een belangrijk deel van de biomassa ter plaatse blijft (Jacobs S. et al., 2010). Van alle terrestrische ecosystemen stockeren bossen bovengronds de meeste C in hun biomassa en die ligt voor langere tijd vast in hout. Van de CO₂ die wordt vastgelegd in bossen, wordt 30% vastgelegd in hout en vegetatie bovengronds en 70% in en op de bodem (wortels, afgevallen bladeren.) (T. Bade et al., 2011). Ook begraven veenbodems zijn hotspots voor CO₂ opslag. Om de koolstofopslag te behouden, moeten we wel het grondwater op peil houden.

Verdroging gaat gepaard met een daling van de C-opslag (PNAS March 12, 2019 116 (11) 4822-4827; *first published* February 25, 2019).

2.4. Welzijn

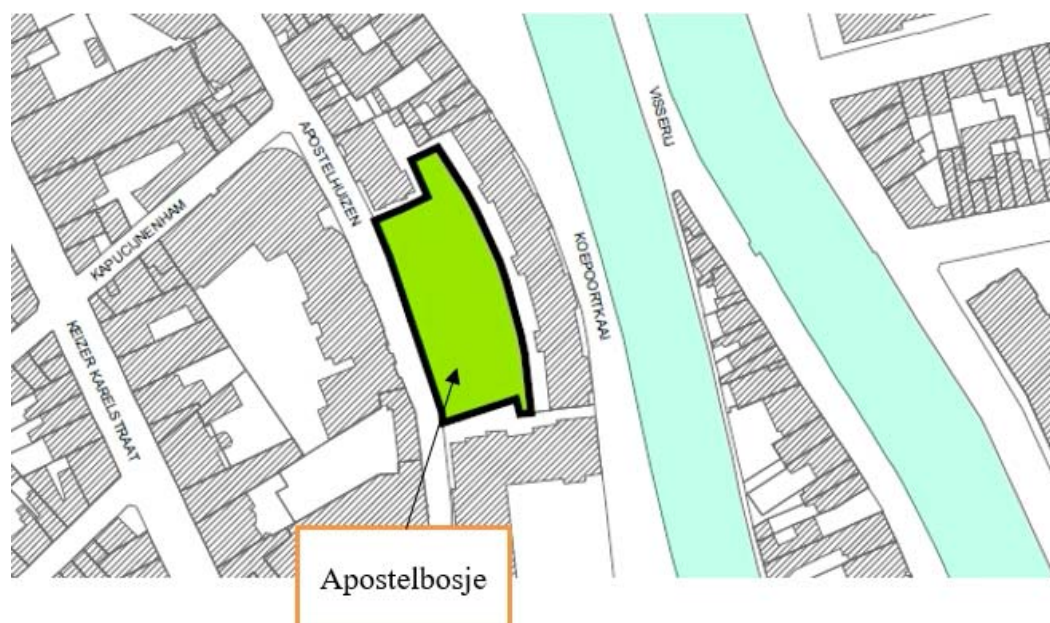
Verschillende wetenschappelijke en academische studies [tonen] aan dat een groene omgeving bijdraagt tot een beter welzijn en een betere gezondheid. Daarom wil het stadsbestuur de aanwezige open ruimte in Gent zo veel als mogelijk behouden en kwalitatief opwaarderen.

Het thematisch RUP Groen wordt dan ook opgemaakt om de bestaande groengebieden planologisch te beschermen, zodat wordt vermeden dat bestaande parken, bossen of natuurgebieden verdwijnen in functie van bebouwing. En om de ontwikkeling van nieuwe groengebieden van de gewenste groenstructuur te ondersteunen en planologisch mogelijk te maken. Om de effectieve realisatie van het RUP mogelijk te maken zal de Stad inzetten op verwerving, enerzijds door de Stad zelf, anderzijds door erkende natuurverenigingen. Wanneer private eigenaars het bestaande groengebied willen verkopen, dan kan de Stad een beroep doen op het recht van voorkoop, om op die manier de bestaande natuur- of bosgebieden op een gepaste manier te beheren.”

3.2.3. Het voorgenomen plan vertrekt blijkens de toelichtingsnota erbij van de volgende doelstellingen:

- “- De juridische bescherming van bestaande groengebieden (wijkparken, woongroen, natuur en bos)
- De herbestemming van bijkomende groenzones in functie van de realisatie van de gewenste groenstructuur. De gewenste groenstructuur is oorspronkelijk vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan Gent, verder verfijnd in het Groenstructuurplan en bevestigd in de Structuurvisie 2030 - Ruimte voor Gent.”

3.3. Verzoekster woont aan de Koepoortkaai 67 te Gent. Zij heeft zicht op een bosje waarvan zij mede-eigenares is (hierna: het Apostelbosje), en dat gelegen is te Gent, Apostelhuizen z.n., met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 847/h (hierna: het perceel Apostelhuizen). Het Apostelbosje maakt deel uit van het door de plannende overheid voorziene deelgebied 'Gent centrum - Apostelhuizen':



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone is het perceel Apostelhuizen gelegen in woongebied met cultureel, historische en/of esthetische waarde. Het gewestelijk RUP 'Afbakening grootstedelijk gebied Gent', goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2005, waarin het perceel eveneens gelegen is, wijzigt niets aan deze bestemming. Het perceel Apostelhuizen ligt ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 121 'Binnenstad - Deel Zuid', goedgekeurd bij ministerieel besluit van 29 november 2002 en gedeeltelijk gewijzigd bij ministerieel besluit van 16 mei 2017 (hierna: het BPA), en dit grotendeels in een zone D voor woningen en tuinen en beperkt in een zone voor groepswoningbouw.

3.4. In de screeningsnota van augustus 2017 over het gemeentelijk RUP 'Thematisch RUP Groen' leest men aangaande het deelgebied 'Gent centrum - Apostelhuizen':

"Het deelgebied is gelegen langs de Apostelhuizen, een straat parallel met de Koepoortkaai en de Keizer Karelstraat, in de binnenstad. De contour van het deelgebied komt overeen met het bestaande verwilde bosje.

De planologische bestemming van deze ruigte is aangeduid in het BPA Binnenstad, deel Zuid. Voor het deelgebied is de bestemming 'zone D voor woningen en tuinen' van toepassing.

Plandoelstelling

De ruigte vormt een kwaliteit in deze stedelijke omgeving op vlak van lucht, water, klimaatbeheersing en welzijn. In die zin kan niet verantwoord worden dat de spontaan ontwikkelde natuur bebouwd zou worden.

Om meer rechtszekerheid en duidelijkheid te scheppen is het daarom aangewezen de bestemming van dit groengebied aan te passen naar 'zone voor natuur'.

Bodem: De bodem van het deelgebied is op de bodemkaart aangeduid als antropogeen. Deze bodems worden beschouwd als bodems die in het verleden reeds verstoord zijn geweest waardoor ze als niet gevoelig voor verdichting en profielvernietiging worden beschouwd. Er is een bodemsaneringsproject alsook een eindverklaring (dossiernummer: 11595) gekend op dit deelgebied.

Binnen het plangebied worden geen bestemmingen gepland die aanleiding kunnen geven tot (grootschalige) bodemverontreiniging.

Water: Het deelgebied is niet overstromingsgevoelig, zeer gevoelig voor grondwaterstroming en niet infiltratiegevoelig.

Het gebied wordt bestemd als zone voor natuur, waardoor verharding en vergraving zeer beperkt zal zijn.

Fauna en flora: Het groengebied is op de biologische waarderingskaart aangeduid als zeer waardevol. Het is opgenomen als natte ruigte met moerasspirea, vochtig wilgenstruweel op voedselrijke bodem en stilstaand water, eutrofe plas (diverse plantengemeenschappen).

Landschap, erfgoed en archeologie: In het deelgebied zijn geen erfgoedwaarden gelegen.

Mens-ruimte: Geen significante bijkomende ruimte inname of wijziging in organisatie van de ruimte. De wijziging van het BPA heeft tot gevolg dat het niet meer mogelijk wordt om het perceel te bebouwen.

Mens-mobiliteit: Niet van toepassing.

Veiligheid: Niet van toepassing.

Geluid: Niet van toepassing.

Lucht: Niet van toepassing.

[...]

Ten aanzien van de bestaande toestand:

Gezien het een bestaand biologisch waardevol bosje betreft, is de nieuwe bestemming (zone voor natuur) reeds gerealiseerd. Mogelijke verontreiniging zal zich niet verspreiden door uitvoering van het planvoornemen. Bovendien dient de geldende regelgeving gevolgd te worden. Er worden geen aanzienlijke effecten verwacht.

Ten aanzien van de juridische toestand:

In de huidige juridische situatie is het deelgebied bestemd als zone D voor woningen en tuinen op het BPA. Door de herbestemming naar zone voor natuur zal bebouwing en verharding dus beperkt worden, wat positief is ten aanzien van de disciplines bodem, water en fauna en flora.

Ten aanzien van landschap en mens worden geen wezenlijke verschillen verwacht, zowel een groene zone als woningen zijn inpasbaar in de omgeving en kunnen een meerwaarde bieden aan het ruimtelijk functioneren van het gebied.”

3.5. Blijkens het op 16 maart 2017 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent goedgekeurde concept van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’, blijft het deelgebied met het perceel Apostelhuizen in het plan opgenomen. Meer bepaald wordt over het deelgebied ‘Gent centrum - Apostelhuizen’, dat de bestemming ‘zone voor natuur’ krijgt, het volgende gesteld:

“Toelichtingsnota

1. situering

Het deelgebied is gelegen langs Apostelhuizen, een straat parallel met de Koepoortkaai en de Keizer Karelstraat, in de binnenstad. De contour van het deelgebied komt overeen met het bestaande verwilderde bosje. Aan de rechtse zijde wordt het deelgebied afgebakend door de inrit naar de ondergrondse parking bij de aanpalende meergezinswoningen. Ten opzichte van de bebouwing aan de linkse zijde wordt een afstand van 3m gevrijwaard. Ten opzichte van de achterzijde van de meergezinswoningen langs de Koepoortkaai wordt een afstand van 6m gevrijwaard. Dit betekent dat de bestaande achtertuintjes en ontsluitingspaden buiten de contour van het RUP groen wordt gehouden.

2. ruimtelijke context

Het verwilderde groengebied is gelegen in de binnenstad in een sterk verdichte omgeving. De nabije buurt wordt gekenmerkt door meergezinswoningen. Aan de overzijde van de straat bevindt zich het scholencomplex Sint-Bavo.



Figuur 1: zicht vanuit Apostelhuizen (Google Maps augustus 2014)

Het groengebied is op de biologische waarderingskaart (2014) aangeduid als zeer waardevol. Het is opgenomen als natte ruigte met moerasspirea

(hf). In tweede orde is het aangeduid als vochtig wilgenstruweel op voedselrijke bodem (sf) en stilstaand water, eutrofe plas (diverse plantengemeenschappen) (ae).
[...]



Het betreft een deelgebied uit de A2-lijst, namelijk de bestaande waardevolle natuur- en bosgebieden. Het verruigd bosje heeft een oppervlakte van 0,21 ha en is private eigendom.

3. Planningscontext

In de gewenste groenstructuur uit het Groenstructuurplan is het bosje aangeduid als onderdeel van het fijnmazig groen netwerk en verweven groenstructuur in gesloten bebouwd landschap van kern- en binnenstad.

4. bestaande feitelijke toestand

De bestaande feitelijke toestand wordt weergegeven op het plan 'feitelijke en juridische toestand' via de luchtfoto en de feitelijke toestand.

Het groengebied bestaat uit een verruigde zone die spontaan ontwikkelde. Ter hoogte van de straat is het gebied afgesloten door middel van een begroeide draadafsluiting. Het gebied is wel toegankelijk vanuit de achterliggende meergezinswoning.

5. bestaande juridische toestand

De juridische toestand wordt weergegeven op het plan 'feitelijke en juridische toestand' via de weergave van het bestemmingsplan dat hier geldt.

De ruigte langs Apostelhuizen is gelegen in het stedelijk gebied volgens het GRUP afbakening grootstedelijk gebied Gent. De planologische bestemming ervan is aangeduid in het BPA Binnenstad, deel Zuid. Voor het deelgebied is volgende bestemming van toepassing:

- zone D voor woningen en tuinen.

Op het gewestplan is dit gebied aangeduid als woongebied met cultureel, historische en/of esthetische waarde.

Het groengebied is aangeduid als een verboden te wijzigen vegetatie (hf: natte ruigte met moerasspirea).

6. motivatie wijziging en gewenste bestemming

In het huidig BPA is het bestaande bosje voor een deel aangeduid als een te bebouwen zone. Ondertussen is de natuurwaarde op dit perceel in die mate toegenomen dat zich een verboden te wijzigen vegetatie ontwikkelde.

Dit is een natuurlijke of half-natuurlijke begroeiing met spontaan gevestigde kruid-, struweel- en bosbegroeiingen. Specifiek op deze locatie

betreft het een moerasachtige vegetatie en die is geklasseerd als verboden te wijzigen. In die zin is het op dit moment enkel mogelijk om dit gebied te bebouwen mits het bekomen van een natuurvergunning. Gezien de bestemming (momenteel een zone voor wonen) voor het volledige perceel reeds gerealiseerd is, is het niet aanvaardbaar om hier een natuurvergunning voor te verkrijgen.

Los van bovenstaande juridische beperking, vormt de ruigte een kwaliteit in deze stedelijke omgeving op vlak van lucht, water, klimaatbeheersing en welzijn. In die zin kan niet verantwoord worden dat de spontaan ontwikkelde natuur bebouwd zou worden.

Om meer rechtszekerheid en duidelijkheid te scheppen is het daarom aangewezen de bestemming van dit groengebied aan te passen naar 'zone voor natuur'.

Algemeen wordt ten opzichte van de bestaande bebouwing een afstand gevrijwaard van 3m zodat de noodzakelijke werken in functie van brandveiligheid, toegankelijkheid of aanpassingen in functie van energiebesparing nog steeds mogelijk zijn. Ter hoogte van de achterzijde van de meergezinswoning langs de Koepoortkaai wordt 6m gevrijwaard, omwille van voorgaande redenen en om de bestaande achtertuintjes en ontsluitingspaden te vrijwaren.

7. uitvoering van het RUP

Gezien het een bestaand biologisch waardevol bosje betreft, is de nieuwe bestemming reeds gerealiseerd. Er hoeven dus geen specifieke acties ondernomen te worden.

Het groengebied is in private handen. Indien de eigenaar afstand zou willen doen van deze zone, is de Stad Gent bereid om een aankoop te overwegen. In die zin wordt het perceel aangeduid als een gebied waar recht van voorkoop voor de Stad Gent van toepassing is.

8. register planbaten en planschade

De wijziging van het BPA heeft tot gevolg dat het niet meer mogelijk wordt het om het perceel te bebouwen. In de huidige situatie, zonder herbestemming, is het echter ook niet toegelaten dit gebied te bebouwen aangezien hier een verboden te wijzigen vegetatie ontwikkelde. Dit betekent dat de eigenaar in principe een procedure kan opstarten om planschade te bekomen maar deze hoogstwaarschijnlijk niet toegekend zal worden.

De herbestemming heeft geen planbaten tot gevolg.

9. voorschriften die strijdig zijn met het gemeentelijk RUP

Volgende stedenbouwkundige voorschriften van het BPA strijdig met het voorliggend gemeentelijk RUP worden opgeheven, voor wat betreft de delen die binnen de afbakeningslijn van voorliggend gemeentelijk RUP vallen:

- zone D voor woningen en tuinen.

Voor de realisatie van dit RUP moeten er geen verkavelingen worden opgeheven."

Het voorziene grafisch plan van het deelgebied 'Gent centrum - Apostelhuizen' is het volgende:



De stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van de ‘zone voor natuur’ (N) luiden:

“Deze zone is bestemd voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van natuur.
Laagdynamische recreatie is toegelaten.”

3.6. De door het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent op 31 augustus 2017 goedgekeurde startnota met betrekking tot het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ behoudt de opname in het plan van het deelgebied ‘Gent centrum - Apostelhuizen’. De verwerende partij wijst er in haar memorie van antwoord in de zaak *sub II* evenwel op dat in de startnota onder punt 5 ‘bestaande juridische toestand’ niet langer melding wordt gemaakt van het gegeven dat het groengebied is aangeduid als een verboden te wijzigen vegetatie. Waar in de conceptnota van 16 maart 2017 nog wordt gesteld dat “de bestemming (momenteel een zone voor wonen)” “voor het volledige perceel” is gerealiseerd, wordt er in de startnota van 31 augustus 2017 melding van gemaakt dat “de bestemming (momenteel een zone voor wonen)” “voor het ruimere gebied reeds gerealiseerd is” en dat de “voorliggende zone eerder als

buitenruimte bij het appartementsgebouw functioneert”, en dat “het niet evident [is] om hier een natuurvergunning voor te krijgen”. Nog wijst de verwerende partij erop dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent in de startnota niet langer vasthoudt aan de premisse dat geen bebouwing op het perceel Apostelhuizen mogelijk zou zijn, en daartoe onder punt 8 ‘register planbaten en planschade’ van de startnota niet langer de volgende zinsnede uit de conceptnota overneemt:

“In de huidige situatie, zonder herbestemming, is het echter ook niet toegelaten dit gebied te bebouwen aangezien hier een verboden te wijzigen vegetatie ontwikkelde.”

3.7. Van 18 september 2017 tot 19 november 2017 organiseert de stad Gent een raadpleging van de bevolking over de door haar college goedgekeurde start- en procesnota. Op 9 oktober 2017 wordt een informatiemoment over de start- en procesnota georganiseerd. Tijdens die raadpleging manifesteren zich zowel de voorstanders van het behoud van het Apostelbosje als de ontwikkelaar van het perceel Apostelhuizen, die laatste met de vraag om dit perceel niet in het gemeentelijk RUP op te nemen.

3.8. De ontwikkelaar, de nv Bouw Francis Bostoen, dient op 28 december 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent een aanvraag in tot stedenbouwkundige vergunning voor “de oprichting van een meergezinswoning bestaande uit 33 eenheden met ondergrondse parkeerkelder” op het perceel Apostelhuizen.

3.9. Op 9 mei 2018 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent een vergunning voor het bouwen van een meergezinswoning met parkeerkelder en de aanleg van een gemeenschappelijke binnentuin op het perceel Apostelhuizen.

3.10. Op 22 mei 2018 keurt de gemeenteraad van de stad Gent het GRS (‘Structuurvisie 2030’) definitief goed.

3.11. Op 14 juni 2018 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent de scopingsnota van het gemeentelijk RUP goed.

3.12. Op 15 juni 2018 dient onder meer verzoekster tegen de onder randnummer 3.9 vermelde vergunningsbeslissing van 9 mei 2018 bestuurlijk beroep in bij de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie).

3.13. Bij de goedkeuring op 28 juni 2018 van het voorontwerp van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ en de bijgewerkte procesnota, wordt het deelgebied ‘Gent Centrum - Apostelhuizen’ niet langer in het plan opgenomen. De procesnota bij dit voorontwerp vermeldt als reden daarvoor:

“Voor het deelgebied Apostelhuizen werd op 11 mei 2018 een vergunning verleend voor de bouw van een meergezinswoning. Volgens het grafisch plan van het geldende BPA is het perceel gelegen in een zone D voor woningen en tuinen en deels gelegen in een zone voor groepswoonbouw. De stedenbouwkundige voorschriften voor beide zones laten de oprichting van meergezinswoningen en ondergrondse parking toe. Het stadsbestuur was verplicht zich te houden aan de juridische beoordelingscontext, zijnde het BPA.”

3.14. Op 27 september 2018 verwerpt de deputatie verzoeksters onder randnummer 3.12 vermeld bestuurlijk beroep, en verleent zij onder voorwaarden de gevraagde omgevingsvergunning voor onder andere de meergezinswoning.

3.15. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Gent (hierna: de Gecoro) stelt zich in haar advies van 3 oktober 2018 vragen bij de argumentatie voor de niet opname van het deelgebied ‘Gent Centrum - Apostelhuizen’ en vraagt in haar advies – zoals blijkt uit de scopingsnota van 10 september 2020 – om het deelgebied opnieuw op te nemen:

“Deelgebieden

[...] Voor drie deelgebieden heeft de Gecoro vragen bij die argumentatie van het stadsbestuur voor het niet opnemen van de deelgebieden in het voorontwerp-RUP, m.n. Apostelhuizen, Driemasterpark en het scoutsterrein in Mariakerke. De Gecoro vraagt deze alsnog op te nemen.”

3.16. Op 6 december 2018 wordt de plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ georganiseerd.

3.17. Met zijn arrest nr. RvVb-A-1920-0726 van 16 april 2020 vernietigt de RvVb op vraag van onder meer de huidige verzoekster de onder randnummer 3.14 vermelde omgevingsvergunning. De RvVb overweegt in dit arrest onder meer:

“De bestreden beslissing stelt vast dat door de aanvraag het (volledige) rietveld ‘verdwijnt’.

De verwerende partij neemt in de bestreden beslissing aan dat de rietvegetatie niet onder de karteringseenheid ‘mr’ valt, omdat de vegetatie zich niet aan een waterlichaam of in een nat biotoop bevindt. Dit leidt tot de vaststelling dat het geen ‘verboden te wijzigen vegetatie’ is in de zin van artikel 7 van het Natuurbesluit.

Redelijkerwijs kon de verwerende partij op grond van de enkele vaststelling dat de rietvegetatie zich bevindt op een afgezonderd, braakliggend terrein in het midden van de stad, omgeven door hoge bebouwing, echter niet overwegen dat er ‘geen of slechts zeer beperkte’ natuurwaarden zijn.

De omvang van het aanwezige rietveld (600 m²) is immers niet gering. Het enkele feit dat dit spontaan zou zijn ontstaan, doet geen afbreuk aan deze vaststelling.

In het kader van de natuurtoets in de zin van artikel 16, §1 Natuurdecreet kon de verwerende partij zich dan ook niet beperken tot het louter bijtreden van het ‘finaal standpunt’ van het gewijzigd standpunt van het Agentschap voor Natuur en Bos in het vierde advies. Het voorwerp van dit advies is immers beperkt tot de discussie of het aanwezige rietveld als verboden te wijzigingen ‘rietland’ (mr) moet worden beschouwd volgens artikel 7 van het Natuurbesluit.

De vaststelling dat een (riet)vegetatie niet als ‘verboden te wijzigen vegetatie’ te beschouwen is, betekent niet dat deze vegetatie weinig of geen natuurwaarde zou hebben. Artikel 16, §1 Natuurdecreet dient als ‘horizontale’ algemene maatregel en zorgplicht toegepast te worden bij vergunningverlening, ongeacht de vraag of de vegetatie onder de toepassing van artikel 7 van het Natuurbesluit valt.

Nergens gaat de verwerende partij na of het mogelijk is om maatregelen te nemen om de negatieve impact te beperken in het kader van het (gedeeltelijke) behoud van het rietveld of compenserende maatregelen te nemen. Het is dan ook onduidelijk in welke mate er zich vermijdbare dan wel onvermijdbare schade voordoet in de zin van artikel 16 van het Natuurdecreet. Zoals gesteld, heeft de verwerende partij de plicht ervoor te zorgen dat de schade die de aanvrager kan vermijden effectief vermeden wordt door het aanpassen van het project of door het nemen van bepaalde

maatregelen, die praktisch haalbaar zijn die niet leiden tot de onwerkbaarheid van het project.

De conclusie uit het voorgaande is dat de bestreden beslissing een onzorgvuldige natuurtoets in de zin van artikel 16, §1 van het Natuurdecreet bevat.”

De RvVb beveelt met zijn arrest de deputatie om een nieuwe beslissing te nemen over het bestuurlijk beroep en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van het arrest.

3.18.1. Op 29 september 2020 stelt de gemeenteraad van de stad Gent het ontwerp van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ – zonder het deelgebied ‘Gent Centrum - Apostelhuizen’ - voorlopig vast.

Dit is het bestreden besluit in de zaak *sub I*.

3.18.2. In de procesnota, zoals goedgekeurd door de gemeenteraad van de stad Gent op 29 september 2020, leest men dat aan de onder randnummer 3.15 vermelde “vragen” van de Gecoro het volgende “gevolg” wordt gegeven:

“Gevolg

[...]

Specifiek voor deelgebied Apostelhuizen werd op 11 mei 2018 een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd conform de stedenbouwkundige voorschriften die [van] toepassing waren op het moment van de vergunningsaanvraag. De raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigde op 16 april 2020 de beslissing van de deputatie waarbij een stedenbouwkundige vergunning werd verleend. De deputatie moet hierover een nieuwe beslissing nemen. Omdat op het moment van de opmaak van het ontwerp RUP Groen nog geen definitieve beslissing betreffende de stedenbouwkundige beslissing voorhanden is, kan het deelgebied niet opnieuw worden opgenomen.”

3.19. Op 1 oktober 2020 weigert de deputatie de omgevingsvergunning voor het bouwen van een meergezinswoning met parkeerkelder en de aanleg van een gemeenschappelijke binnentuin op het perceel Apostelhuizen.

3.20. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 14 december 2020 tot en met 11 februari 2021 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP nr. 169

‘Thematisch RUP Groen’ wordt georganiseerd, dient onder anderen verzoekster een bezwaarschrift in, waarin zij vraagt om het Apostelbosje op te nemen in het gemeentelijk RUP.

3.21. In zitting van 10 mei 2021 stelt de Gecoro dat er “62 reacties [zijn] ingediend waarin betreurd wordt dat het Apostelbosje (voormalig deelgebied Apostelhuizen) geschrapt werd uit het RUP Groen”, stelt zij dat “[d]it bosje [...] in een vereniging van mede eigendom [zit]” en dat “[v]oor zover we begrijpen [...] de mede-eigenaars zelf vragende partij [zijn] voor het behoud van de groenzone, met uitzondering van 1 mede-eigenaar/bouwfirma”. In antwoord op de vraag van onder andere verzoekster tot behoud van het Apostelbosje in het gemeentelijk RUP, overweegt de Gecoro dat zij “[a]lgemeen genomen” deze vraag ondersteunt maar dat “[a]rtikel 2.2.21 § 6, van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening [VCRO] echter geen uitbreidingen van de contouren meer toe[laat]: ‘De definitieve vaststelling van het plan kan echter geen betrekking hebben op delen van het grondgebied die niet opgenomen zijn in het voorlopig vastgestelde plan’”. Wel vraagt de Gecoro aan de stad Gent om verder te onderzoeken hoe het Apostelbosje beter kan beschermd worden.

3.22. In zitting van 28 september 2021 stelt de gemeenteraad van de stad Gent het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ – zonder het deelgebied ‘Gent Centrum - Apostelhuizen’ – definitief vast.

Dit is het bestreden besluit in de zaak *sub II*.

De toelichtingsnota vermeldt:

“Op te heffen voorschriften

Een overzicht van de stedenbouwkundige voorschriften die strijdig zijn met het voorliggend gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en worden opgeheven is terug te vinden in de toelichtingsnota voor elk deelgebied onder het hoofdstuk: ‘Voorschriften die strijdig zijn met het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.’”

IV. Samenvoeging

4. Een goede rechtsbedeling vereist de samenvoeging van de zaken A. 232.446/X-17.855 en A. 235.501/X-18.070, waarin, met betrekking tot hetzelfde gemeentelijk RUP ‘Thematisch RUP Groen’, door dezelfde verzoekster een identiek enig middel wordt aangevoerd.

V. Precisering van het voorwerp van de beroepen

5. Uit de gemeenteraadsbeslissingen tot voorlopige, respectievelijke definitieve, vaststelling (van het ontwerp) van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ is met voldoende zekerheid af te leiden dat de verwerende partij er doelbewust niet het deelgebied Apostelhuizen in heeft opgenomen. Die, van de rest van de beslissingen afsplitsbare, uitsluiting of weigering om het deelgebied in de voorlopige of definitieve vaststelling op te nemen, is als het precieze voorwerp van de betrokken beroepen te identificeren.

VI. Precisering van het voorwerp van het beroep

6. Uit de gemeenteraadsbeslissingen tot voorlopige, respectievelijk definitieve vaststelling (van het ontwerp) van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ is met voldoende zekerheid af te leiden dat de verwerende partij er doelbewust niet het deelgebied Apostelhuizen in heeft opgenomen. Die, van de rest van de beslissingen afsplitsbare, uitsluiting of weigering om het deelgebied in de voorlopige of definitieve vaststelling op te nemen, is als het precieze voorwerp van de betrokken beroepen te identificeren.

VII. Ontvankelijkheid

De aangevoerde excepties

7.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord in de zaak *sub I* tegen dat de voorlopige vaststelling van het bestreden gemeentelijk

RUP, als louter voorbereidende rechtshandeling, geen aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt. Een verzoekende partij kan het ontwerpplan niet “op een zelfstandige basis”, dit is zonder het definitief goedgekeurde plan te betwisten, aanvechten. Indien een navolgend beroep tegen het definitieve plan wordt ingediend, “verliest het aanvankelijk beroep tegen het ontwerpplan zijn voorwerp, omdat het definitieve plan het ontwerpplan opslokt”. Het gegeven dat de definitieve vaststelling van het bestreden gemeentelijk RUP geen betrekking kan hebben op delen van het grondgebied die niet zijn opgenomen in het ontwerpplan, doet aan het voormelde geen afbreuk. Het voorlopig vastgesteld ontwerp van het gemeentelijk RUP brengt geen definitieve schadelijke gevolgen teweeg voor de verzoekende partij, “gelet op het feit dat het RUP nog aan wijzigingen onderhevig is”.

Voorts kan volgens de verwerende partij de “groene oase” ook op grond van de huidige bestemming van het BPA behouden blijven. Minstens is het ontwerpplan “zonder enig rechtsgevolg voor deze beweerde ‘groene oase’”.

7.2. In haar memorie van antwoord in de zaak *sub II* werpt de verwerende partij op dat het voorwerp van het beroep, te weten de niet-opname van het perceel Apostelhuizen in het plan, niet ontvankelijk is. De “vaststelling dat Apostelhuizen niet is opgenomen in het RUP heeft geen enkel rechtsgevolg ten aanzien van het door verzoekende partij nagestreefde doel, nl. dat dit gebied wél in een RUP wordt opgenomen”. De gemeenteraad geeft aan dat, indien hij dit wenselijk acht, hij voor een gebied als Apostelhuizen – met een complexe eigendomsstructuur – een gebiedsgericht gemeentelijk RUP kan opstellen. De vaststelling van het bestreden gemeentelijk RUP staat er allerminst aan in de weg dat de stad Gent “beslist tot opmaak van een RUP voor Apostelenhuizen, uiteraard voor zover zij dit wenselijk acht”. Verzoekster maakt ten onrechte abstractie van artikel 2.2.21, § 6, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Haar wettigheidskritiek is vooral tegen de niet-opname van het perceel Apostelhuizen in de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het bestreden gemeentelijk RUP gericht.

Een beroep op de theorie van de complexe rechtshandeling overtuigt niet, nu verzoekster “twee handelingen [heeft] aangevochten met een zelfstandig vernietigingsberoep, maar zonder de regelmatigheid van een voorbeslissing in het kader van een complexe rechtshandeling in vraag te stellen”. Minstens blijkt niet dat een middel wordt aangevoerd waarbij wordt gevraagd om de voorlopigevaststellingsbeslissing met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

De omstandigheid dat verzoekster mede-eigenaar is van het perceel 847/h en dat zij vanaf haar woning daarop uitziet, vormt “geen afdoende belang om de niet-opname van het perceel Apostelhuizen in het definitief RUP te kunnen betwisten”. Artikel 2.2.21, § 6, VCRO verzet zich immers tegen deze opname in het definitief gemeentelijk RUP, “terwijl de niet-opname van dit gebied in het voorlopig vastgesteld RUP geen enkele invloed heeft op de bevoegdheid van de verwerende partij om een planinitiatief voor Apostelhuizen op te starten”.

Verder wijst de verwerende partij erop dat verzoekster niet betwist dat de bestaande toestand van Apostelhuizen niet strijdig is met het geldende BPA, en dat er geen “concreet en nakend ontwikkelingsproject” op stapel staat.

Beoordeling

8.1. Of de weigering om het deelgebied Apostelhuizen in de voorlopigevaststellingsbeslissing al dan niet genomen een louter voorbereidende beslissing is dan wel een echte vóórbeslissing, vertoont te dezen geen belang.

Zelfs al zou ze als een louter voorbereidende beslissing moeten worden aangemerkt, dan nog zou dat niet beletten dat de weigering toch wordt vernietigd, ten behoeve van de duidelijkheid in het rechtsverkeer én mede gelet op artikel 9 van het verdrag van Aarhus, nu om haar vernietiging wordt gevraagd tezamen met die van de nagevolgde eindbeslissing en in zoverre het onderzoek van het beroep tegen die eindbeslissing ervan doet blijken dat de voorbereidende

beslissing behept is met een onwettigheid die uitsluitend kan worden hersteld door deze beslissing over te doen.

Zoals hierna zal blijken, is dat hier het geval.

8.2. Dat verzoekster mede-eigenares is van het perceel Apostelhuizen en er vanaf haar woning op uitziet, toont verder afdoende haar belang aan bij de nietigverklaring.

8.3. De excepties zijn ongegrond.

VIII. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

9.1. Verzoekster neemt een enig middel uit de schending van onder andere het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat geen afdoende motieven blijken om het deelgebied ‘Gent centrum - Apostelhuizen’ niet bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp van gemeentelijk RUP in het ontwerpplan op te nemen, en dat die beslissing op onzorgvuldige wijze werd genomen. De geviseerde motieven luiden dat op 9 mei 2018 een vergunning voor de bouw van een meergezinswoning op het perceel Apostelhuizen werd verleend, dat het stadsbestuur verplicht zou zijn geweest zich te houden aan het toen geldende BPA, dat de vergunning werd verleend conform de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften, en dat na de vernietiging van haar beslissing bij arrest nr. RvVb-A-1920-0726 van 16 april 2020 van de RvVb de deputatie een nieuwe beslissing over het vergunningsdossier diende te nemen.

Verzoekster betoogt dat er op het ogenblik van de voorlopige vaststelling geen vergunningsbeslissing meer bestond, gelet op het voormelde vernietigingsarrest van de RvVb. Daarnaast is elke verwijzing naar de vergunningsbeslissing van 9 mei 2018 onterecht, nu die beslissing, gelet op het

voormelde arrest, volstrekt onwettig is bij gebrek aan een zorgvuldige natuurtoets, en bovendien een problematische afwijking van het BPA inhoudt. Ook ging de verwerende partij er ten onrechte van uit dat de voorschriften van het BPA dienden nageleefd te worden. De vergunningverlenende overheid kon rekening houden met het reeds voorhanden zijnde voorontwerp van gemeentelijk RUP, en op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO afwijken van een BPA dat ouder is dan 15 jaar op het ogenblik dat de vergunningsaanvraag werd ingediend, of kon op basis van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen van het BPA afwijken. Het gebrek aan een definitieve beslissing over de vergunningsaanvraag van de deputatie kon een opname van het deelgebied ‘Gent centrum - Apostelhuizen’ in het ontwerp-RUP niet verhinderen. Mocht na die opname toch nog een vergunning zijn verleend, kon de plannende overheid nog steeds wijzigingen aan het voorlopig vastgestelde ontwerp-RUP aanbrengen, zich baserend op de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en adviezen. Overigens waren er voldoende indiciën dat de vergunning niet kon worden verleend. Ten slotte wijst verzoekster erop dat het deelgebied ‘Gent centrum - Apostelhuizen’ pas na de vergunningsbeslissing van 9 mei 2018 uit het planningsproces werd geschrapt.

9.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord in de zaak *sub I* dat geen onderzoek van het middel nodig is omdat het annulatieberoep onontvankelijk is. In ondergeschikte orde betoogt zij dat het middel dient afgewezen te worden als ongegrond “wegens gebrek aan juridische grondslag”. Bij het nemen van de bestreden beslissing *sub I* is er immers geen sprake van een reglementaire akte, “noch van een individuele administratieve rechtshandeling die rechtsgevolgen creëert”.

In haar memorie van antwoord in de zaak *sub II* betoogt de verwerende partij dat “de kwestie van Apostelhuizen” een zaak is die bij uitstek tot haar discretionaire beoordelingsvrijheid behoort, en dat zij “kennelijk zorgvuldig” heeft gehandeld, wat duidelijk blijkt uit de fase van de voorlopige goedkeuring van het ontwerpplan, die verzoekster niet, minstens niet op een correcte wijze, bekritiseert. Een “vergelijkbare analyse” dringt zich volgens de verwerende partij op voor wat betreft de fase van de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP. Verzoeksters argumenten zijn reeds “in de bestreden beslissing” beantwoord

geworden. Zij gaat voorbij aan de overwegingen van de Gecoro in dit verband. Enerzijds wordt verduidelijkt dat dat artikel 2.2.21, § 6, vierde lid, VCRO zich verzet tegen de uitbreiding van het gemeentelijk RUP ten aanzien van het voorlopig vastgestelde ontwerpplan. Dit is een rechtens correct motief. Anderzijds wordt verduidelijkt dat de niet-opname van het perceel Apostelhuizen niet uitsluit dat een planologisch initiatief voor Apostelhuizen wordt genomen, wat eveneens een juridisch correcte analyse uitmaakt. Door aan dit alles voorbij te gaan, toont verzoekster niet aan dat de motieven draagkracht missen.

Verder betoogt de verwerende partij dat de weigeringsbeslissing van de deputatie van 1 oktober 2020 dateert van ná de bestreden beslissing *sub I*. Die beslissing toont aan “dat er minstens tot voor kort een ontwikkeling van Apostelhuizen werd beoogd, terwijl niet blijkt dat het ontwikkelingsinitiatief is opgeborgen”. Het antwoord op de vraag of de plannende overheid dit ontwikkelingsinitiatief in een bepaalde richting dient te beïnvloeden, is “een zuivere opportuniteitsbeoordeling waarover de gemeenteraad van de stad Gent zich, in voorkomend geval, kan uitspreken”. Verder doet het arrest nr. RvVb-A-1920-0762 van 16 april 2020 van de RvVb niets af van de rechtskracht van het geldende BPA. “Het bestuur” kon dan ook verwijzen naar de juridische beoordelingscontext van dit BPA als motief. Het BPA maakt “bestemmingen van woon- en meergezinswoningbouw” mogelijk. Dit sluit niet uit dat de gemeenteraad in zijn beslissing over de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP “een eigen, desgevallend een andersluidend, standpunt inneemt”. Verzoeksters “bespiegelingen” over de opportuniteit om het BPA al dan niet toe te passen op een concreet aanvraagdossier, zijn zonder pertinentie “om de opportuniteit te beoordelen om een bepaald terrein al dan niet op te nemen in een ontwerp van RUP”. Het komt de gemeenteraad toe om hierover een standpunt in te nemen. Verzoekster uit opnieuw “zuivere opportuniteitskritiek”, die in het kader van het openbaar onderzoek aan de gemeenteraad kon worden voorgelegd, waar zij voorhoudt dat het zinvoller zou zijn om het perceel Apostelhuizen toch in het ontwerp-RUP op te nemen. Waar verzoekster de gemeenteraad verwijt zich te verstoppen achter het uitblijven van een beslissing van de deputatie, die op 1 oktober 2020 zou volgen, lijkt zij “te veronderstellen dat deze weigeringsbeslissing decisief is voor de al dan niet opname van Apostelhuizen in

het ontwerp van RUP”. Zij laat evenwel na “om de rechtsgrond van deze bewering aan te wijzen”. Het antwoord op de vraag of de plannende overheid een bestaand ontwikkelingsinitiatief in een bepaalde richting dient te beïnvloeden, betreft “een zuivere opportuniteitsbeoordeling waarover de stad Gent zich, in voorkomend geval, kan uitspreken”. Ten slotte wordt niet goed ingezien hoe de gemeenteraad op 29 september 2020, datum van het nemen van de bestreden beslissing *sub I*, kennis zou kunnen hebben gehad van het besluit van de deputatie van 1 oktober 2020.

Beoordeling

10.1. Gezien het gestelde onder randnummer 7.1 en volgende zijn de beroepen wel degelijk ontvankelijk, en behoeft het enige middel te worden onderzocht.

10.2. Het materiële motiveringsbeginsel houdt in dat een besluit van het bestuur moet gedragen worden door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit het besluit zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

10.3. De verwerende partij bevestigt in haar memorie van antwoord in de zaak *sub II* zelf dat het perceel Apostelhuizen, met daarop het Apostelbosje, volgens de ‘biologische waarderingskaart 2014 Gent’ als “zeer waardevol” wordt aangeduid, en dat dit mede de reden is waarom het perceel door de stad Gent in de op 16 maart 2017 goedgekeurde conceptnota over het gemeentelijk RUP werd opgenomen. In de concept- en startnota wordt er met betrekking tot het perceel Apostelhuizen melding van gemaakt dat “de ruigte” op het perceel “een kwaliteit [is] in deze stedelijke omgeving op vlak van lucht, water, klimaatbeheersing en welzijn” en dat “[i]n die zin [...] niet [kan] verantwoord worden dat de spontaan

ontwikkelde natuur bebouwd zou worden”. “Om meer rechtszekerheid en duidelijkheid te scheppen is het daarom aangewezen de bestemming van dit groengebied aan te passen naar ‘zone voor natuur’”.

Dit alles past binnen het ruimere planopzet van het bestreden gemeentelijk RUP. Volgens de toelichtingsnota erbij wordt immers “in de eerste plaats ingezet op het behoud van de huidige bestaande natuurwaarden”. Nu “[v]erschillende wetenschappelijke en academische studies aan[tonen] dat een groene omgeving bijdraagt tot een beter welzijn en een betere gezondheid”, “wil het stadsbestuur de aanwezige open ruimte in Gent zo veel als mogelijk behouden en kwalitatief opwaarderen”. Gehekeld wordt dat er nog steeds “waardevolle open ruimte [verdwijnt] in functie van harde ontwikkelingen die dikwijls niet omkeerbaar zijn”. Betoogd wordt dat er in Gent “nood [is] aan bijkomend bos” en dat “het huidig waardevol bosareaal maximaal behouden moet blijven”. Nog volgens de toelichtingsnota wordt het “thematisch RUP Groen [...] dan ook opgemaakt om de bestaande groengebieden planologisch te beschermen, zodat wordt vermeden dat bestaande parken, bossen of natuurgebieden verdwijnen in functie van bebouwing”. Het gemeentelijk RUP voorziet met dat doel in de opheffing van meerdere stedenbouwkundige voorschriften van bestaande plannen.

10.4. Uit de stukken van het dossier blijkt geen enkel afdoende motief voor de plannende overheid om te dezen niet in deze opheffing te voorzien van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA die bebouwing toelaten, maar om integendeel af te wijken van het eerdere, onderbouwde standpunt van de plannende overheid dat “niet verantwoord [kan] worden dat de spontaan ontwikkelde natuur [van het perceel Apostelhuizen] bebouwd zou worden”, en het “[o]m meer rechtszekerheid en duidelijkheid te scheppen [...] aangewezen [is] de bestemming van dit groengebied aan te passen naar ‘zone voor natuur’”. De enkele overweging dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent als vergunningverlenende overheid verplicht zou zijn geweest om “zich te houden aan de juridische beoordelingscontext, zijnde het BPA” (zie randnummer 3.13), kan bezwaarlijk een afdoende antwoord bieden voor de beslissing van de plannende overheid om af te stappen van haar voornemen om het biologisch zeer waardevolle Apostelbosje planologisch te beschermen. Dat dit deelgebied niet opgenomen zou

kunnen worden in het ontwerpplan omdat “nog geen definitieve beslissing betreffende de stedenbouwkundige beslissing voorhanden” was (zie randnummer 3.18.2), mist juridische grondslag. De loutere omstandigheid dat een vergunningverlenende overheid nog over een vergunningsaanvraag met betrekking tot een perceel dient te beslissen, vermag de opname van dat perceel in een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan, dat toekomstgericht is, geenszins te verhinderen.

In haar advies van 3 oktober 2018 heeft de Gecoro bovendien uitdrukkelijk geprotesteerd tegen de uitsluiting uit het planningsproces van het deelgebied ‘Gent centrum - Apostelhuizen’ (zie randnummer 3.15). In haar advies van 10 mei 2021 heeft zij ook nog gewezen op de verstreckende juridische gevolgen van de beslissing tot niet-opname van het deelgebied in het voorlopige vastgestelde ontwerpplan: artikel 2.2.21, § 6, vierde lid, VCRO, verhindert dat de definitieve vaststelling van het plan nog op dat deelgebied betrekking kan hebben (zie randnummer 3.21).

10.5. Gelet op wat voorafgaat, is de conclusie dat de plannende overheid de op het spel staande gegevens en belangen niet op afdoende wijze tegen elkaar heeft afgewogen in het licht van het doel van het bestreden gemeentelijk RUP, en dat de weigering om het deelgebied ‘Gent centrum – Apostelhuizen’ in het voorlopige vaststellingsbesluit van 29 september 2020 op te nemen niet gedragen wordt door rechtens verantwoorde motieven. Het houdt een schending van respectievelijk het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel in.

10.6. Hieruit dient besloten te worden dat deze onwettigheid tevens de weigering vitieert om het deelgebied op te nemen in het definitieve vaststellingsbesluit van 28 september 2021.

10.7. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De zaken A. 232.446/X-17.855 en A. 235.501/X-18.070 worden gevoegd.

X-17.855-18.070-28/29

2. De Raad van State vernietigt de weigeringen om het deelgebied ‘Gent centrum-Apostelhuizen’ op te nemen in de beslissingen van de gemeenteraad van de stad Gent van 29 september 2020 en 28 september 2021 tot voorlopige vaststelling van het ontwerp, respectievelijk definitieve vaststelling, van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de deels vernietigde besluiten.

4. De verwerende partij wordt in beide zaken verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, op een bijdrage van 42 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 1400 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op een december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust