

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.029 van 6 juni 2024
in de zaak A. 238.943/VII-42.001**

In zake : 1. de GEMEENTE KAMPENHOUT
 2. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
 VAN DE GEMEENTE KAMPENHOUT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. P.P.
2. Y.V.
3. E.B.
4. M.K.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jadzia Talboom en Stijn Verbist
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 24 april 2023, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0648 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 16 maart 2023 in de zaak 2122-RvVb-0323-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
15 juni 2023.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op 20 oktober 2023 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 mei 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Jadzia Talboom, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De tweede verzoekende partij verleent aan de eerste verzoekende partij een omgevingsvergunning voor de aanleg van een hondenlosloopbos. De verwerende partijen tekenen hiertegen bestuurlijk beroep

aan. Met een besluit van 14 oktober 2021 willigt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het beroep niet in, en verleent zij de omgevingsvergunning.

3.2. Na beroep van de verwerende partijen vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen het deputatiebesluit van 14 oktober 2021.

IV. Onderzoek van het enige middel tot cassatie

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 149 van de Grondwet.

Zij zetten uiteen dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen volledig voorbij is gegaan aan hun argumentatie ten gronde met betrekking tot het eerste middel dat door de verwerende partijen was aangevoerd, en dat door het bestreden arrest gegrond werd bevonden. Spijts hun uitgebreide argumentatie, zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen enkel de excepties van niet-ontvankelijkheid van het middel hebben besproken en nagelaten hebben het verweer ten gronde te bespreken. De verzoekende partijen zouden uit het arrest niet kunnen opmaken dat met hun argumentatie rekening werd gehouden, en of ervan überhaupt wel kennis werd genomen. Het zou volgens de verzoekende partijen vergeefs zoeken zijn naar een bespreking of zelfs maar een samenvatting van hun argumenten.

Beoordeling

5. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Alleen een gemis aan

motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet.

De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de rechter moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd. Uit het geheel van de motieven moet blijken waarom het middel wordt aangenomen of verworpen. Argumenten van een partij kunnen op die wijze ook impliciet worden verworpen, met name wanneer die argumenten strijden met de motieven van het arrest. Het bestuursrechtscollege voldoet aan de motiveringsplicht wanneer de motieven de partijen en de Raad van State toelaten te begrijpen waarom de ermee strijdige argumenten niet worden aangenomen.

6. In hun eerste middel voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen voerden de verwerende partijen aan dat het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Weesbeek’ (hierna: RUP) onwettig is en als zodanig niet kan dienen als grondslag voor de bestreden omgevingsvergunning. Zij lieten daartoe gelden dat het RUP slechts een gedeeltelijke en onvolledige uitvoering geeft aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) en voorbijgaat aan voorwaarden en doelstellingen waaraan het RUP volgens het GRS dient te voldoen, en dat de opmerkingen en bezwaren die hierover werden gemaakt bij de totstandkoming van het RUP zonder afdoende motivering terzijde werden geschoven.

7. De verzoekende partijen lieten voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen volgende argumenten gelden ter weerlegging van de gegrondheid van dat middel:

“29. Anders dan verzoekers trachten voor te houden, is het RUP Weesbeek weldegelijk in overeenstemming met zowel het bindend als het richtinggevend gedeelte van het GRS. De toelichtende nota bij het RUP stelde daarover het volgende [...]:

Groene ontspanningspool

Het richtinggevend deel spreekt over ‘een groene ontspanningspool’

De gemeente wenst het sport- en ontspanningsaanbod voor de gemeente verder uit te bouwen en te bundelen naar de locatie van het

gemeentelijk sportcentrum ten oosten van de kern. De gehele omgeving van het sportcentrum krijgt een parkachtig karakter, bewerkstelligd door het groene lint van de beekloop van de Weesbeek die de gehele zone doorkruist, door het ‘open ruimtescharnier’, door de groene landschapszoom van het woonpark Rood Klooster en door de bestaande en bijkomende sportinfrastructuur voldoende groen in te kleden zodat een parkachtige omgeving ontstaat. Aan het open ruimtescharnier kan een recreatieve functie gegeven worden (wandelen, lopen).[...]

In het bindend gedeelte werd aangegeven hiervoor een [RUP] op te stellen met volgende omschrijving:

opstellen RUP Weesbeek, met als doel:

- het bestaande recreatiegebied te verfijnen en aansluitend een zone te voorzien voor de opvang van nieuwe sportvoorzieningen en dit te integreren in een parkachtige omgeving eveneens de volgende aandachtspunten:
- versterken van de ecologische waarde van de beekloop van Weesbeek
- versterken van de landschappelijke kwaliteiten van het Rood Klooster
- uitwerken van het open ruimtescharnier: aangeven op welke locaties de natuurlijke en landschappelijke structuur behouden dient te blijven en kan versterkt worden en onder welke voorwaarden andere ontwikkelingen kunnen plaatsvinden.
- Uitwerken van een ecologische verbinding tussen Dode Beek en Rood Klooster.

Het RUP in uitvoering van het GRS

Het huidige RUP heeft als scope het verfijnen van het recreatiegebied en het voorzien van een uitbreidingszone die aandacht heeft voor de Weesbeek, ecologische waarde en de landschappelijke kwaliteiten versterken.

De bestaande recreatiezone is volop benomen en bevat geen ruimte meer om bijkomende voorzieningen in te planten - uit te breiden. Tevens zijn er verschillende investeringen gebeurd om de terreinen en de infrastructuur up to date te houden. Het RUP is een dringend antwoord op de behoefte aan bijkomende en aangepaste sportinfrastructuur.

Recreatie en open ruimte

Het open landschap wordt op subtiel wijze behouden in het RUP door het hanteren van het begrip ‘sportlandschapspark’. Het RUP voorziet het creëren van ruime groene buffers, het stimuleren van groene assen en het behoud van de open ruimte. De Weesbeek krijgt bijzondere aandacht in de recreatiezone door het verbreden van de ruimte voor de waterloop en het toelaten van waterbeheersingsmaatregelen in deze zone.

Alternatieven en nulalternatief

Het huidige gebruik is landbouw, enigszins ingesloten tussen de kern van Kampenhout en Relst. Indien het RUP niet wordt opgemaakt blijft

de huidige bestemming en activiteit behouden. De gemeente zal dan op zoek moeten naar een nieuwe locatie en eventueel open ruimte aansnijden voor recreatie. Voor de gemeente is dit geen optie vandaar de opmaak van dit Ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het richtinggevend gedeelte bepaalt dus dat het ontspanningsaanbod verder moest worden uitgebreid, waarbij een parkachtig karakter voorop staat, dit door het groene lint van de beek, het open ruimtescharnier, door de groene landschapszoom van woonpark Rood Klooster, en door voldoende groen te voorzien.

Het bindend gedeelte van het GRS zet tevens in op de opvang van nieuwe recreatie, het versterken van de ecologische waarde van de beekloop, het versterken van de landschappelijke kwaliteiten van Rood Klooster, het uitwerken van een openruimtescharnier, en het uitwerken van een ecologische verbinding tussen Rood Klooster en Dode Beek.

[...]

Uit de aangehaalde passage van de toelichtingsnota bij het RUP blijkt dat het RUP voldoet aan de bepalingen van het GRS omtrent het parkachtig karakter. Zo wordt voorzien in de creatie van groene buffers met groene assen, het behoud van de open ruimte, het verbreden van de ruimte voor de Weesbeek en het toelaten van waterbeheersingsmaatregelen. [...]

Ook de GECORO merkte op dat aan de voorschriften uit het GRS omtrent het parkachtig karakter van de zone werd voldaan [...]:

2. INPLANTING IN EEN LANDSCHAPSPARK

Samenvatting bezwaar:

- Het beoogde doel van het inplanten van de sportinfrastructuur in een ‘Landschapspark met behoud van open ruimte’ wordt niet gerealiseerd.
 - o De uitbreidingszone buiten het bestaande bosje wordt bepaald door 80% voetbalterreinen met tribunes, reclamepanelen, kleedkamers, cafetaria, parking en zelfs een gebouw met vergaderzalen en verblijfsruimte. Al deze constructies breken de open structuur en vernietigen het parklandschapsbeeld waardoor de natuurlijke structuur onvoldoende tot uiting komt, dat het objectief van het voorliggend RUP is.
- Is huidige invulling van het RUP conform het bindend gedeelte van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan ?
 - o In het GRS (bindend gedeelte): het bestaande recreatiegebied verfijnen en aansluitend een zone te voorzien voor de opvang van nieuwe sportvoorzieningen en dit te integreren in een parkachtige omgeving.

Advies

- De uitbreidingszone is opgevat als een open landschap met aandacht voor zachte recreatie via wandelpaden (groene verbindingen), ruime groene bufferzones waarin het ‘bosje’ vervat zit. Het voorziet het concentreren van eventuele bebouwing of thv de bestaande infrastructuur of in de

afgebakende zone centraal in het plangebied zodat de open structuur niet wordt aangetast en als recreatief landschap wordt ingericht. Het later op te maken inrichtingsplan zal dit moeten verfijnen.

- Het RUP werd opgesteld als uitvoering van een actie van het GRS.

De bezwaren werden gemotiveerd weerlegd.

Uit het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften bij het RUP blijkt duidelijk dat nieuwe recreatie wordt opgevangen, en het geheel een parkachtig karakter krijgt. De stedenbouwkundige voorschriften versterken afdoende de ecologische waarde van de beekloop en de landschappelijke kwaliteiten van Rood Klooster (met name door groene omzoming). Gelet de beperkte bouw mogelijkheden, en het gegeven dat het agrarisch gebied naast Rood Klooster deels behouden wordt, is een openruimtescharnier gevrijwaard.

Een ecologische verbinding tussen Rood Klooster en Dode Beek, die veel noordelijker gelegen is dan het plangebied, valt buiten de contouren van het RUP. Het behoud van het agrarisch gebied in het noorden draagt niettemin bij aan deze ecologische verbinding. [...]

30. Anders dan verzoekende partijen voorhouden, bieden ook de stedenbouwkundige voorschriften weldegelijk voldoende garanties dat het RUP voldoet aan de opties uit het GRS [...]:

- Binnen de zone voor openluchtrecreatie (art. 2.1) worden velden ingericht, waardoor meer ruimte wordt gegeven aan recreatie. De bouw mogelijkheden worden beperkt enkele aanhorigheden waarvan uitdrukkelijk bepaald wordt dat ze klein moeten zijn. Ook het meer noordelijk gelegen agrarisch gebied wordt door het RUP niet aangeroerd, waardoor het openruimtescharnier gevrijwaard wordt;
- Artikel 2.1 concentreert iets grotere constructies nabij de bestaande constructies in het zuiden, waardoor de open ruimte maximaal wordt gevrijwaard;
- Artikel 2.1 voorziet daarnaast in een aantal groene verbindingen die zullen fungeren als groene recreatieve assen en wandelpaden, wat het parkachtig karakter zoals voor[ge]schreven in het RUP verankert;
- Er wordt voorzien in een ruime buffer langsheen Rood Klooster in het westen en Weesbeek in het oosten (art. 2.2), met een overdrukzone voor de Weesbeek, waardoor zowel de landschappelijke waarde van Rood Klooster als de ecologische waarde van de beekloop voldoende versterkt worden.
- Elke publiciteit die storend is voor het landschap moet worden geweerd (artikel 2.0.4), en nutsvoorzieningen kunnen slechts bovengronds toegelaten worden voor zover zij, hetzij in een gebouw begrepen bij het bedoelde bestemmingsgebied, zijn ingewerkt, hetzij met een voldoende dicht en groenblijvend scherm van beplantingen worden omringd (art. 2.0.1). Hierdoor wordt het parkachtig karakter verder gegarandeerd.

31. Verzoekende partijen maken dan ook niet aannemelijk dat het RUP Weesbeek strijdig zou zijn met het GRS, *quod certe non*. Zij slagen er

evenmin aan te tonen dat het RUP strijdig zou zijn met het materieel motiveringsbeginsel, nu uit de stukken van het dossier duidelijk blijkt op welke manier rekening werd gehouden met de ingediende bezwaren en adviezen.”

8. Het bestreden arrest beoordeelt het eerste middel van de verwerende partijen met onder meer volgende motieven:

“3.1

Uit het samenlezen van de passussen van het richtinggevend en het bindend gedeelte van het GRS [...] blijkt duidelijk dat het de bedoeling was dat er een RUP Weesbeek zou opgemaakt worden voor wat de ‘omgeving Ruisbeek’ wordt genoemd. In het richtinggevend gedeelte wordt uitvoerig ingegaan op alle elementen die in het bindend gedeelte voor het RUP Weesbeek als doelstellingen worden opgesomd.

3.2

Over de ‘opvang van de behoefte aan sportvoorzieningen’ wordt in het richtinggevend gedeelte van het GRS gesteld dat:

- (1) de ruimtebehoeften voor sportvoorzieningen wordt ingevuld in het gebied tussen het woonpark Rood Klooster, de beekloop van de Weesbeek en het gemeentelijk sportcentrum;
- (2) zowel het bestaande sportcentrum als de bijkomende sportinfrastructuur voldoende groen wordt ingekleed, zodat een parkachtige omgeving ontstaat (sportterreinen geïntegreerd in een groene omgeving, landschapszoom);
- (3) het wenselijk is dat er voornamelijk openluchtrecreatieve sportinfrastructuur wordt gesitueerd in de nieuwe locatie, die zoveel mogelijk geïntegreerd wordt in het omringende landschap;
- (4) er optimaal gebruik wordt gemaakt van de bestaande ondersteunende infrastructuur (sporthal, kantines, cafetaria, parkeerinfrastructuur, enz.);
- (5) er voldoende afstand wordt gehouden van de beekloop;
- (6) bij het sportcentrum ook een speelruimte wordt gecreëerd voor het woonpark Rood Klooster.

De doelstelling in het bindend gedeelte om in een RUP Weesbeek ‘het bestaande recreatiegebied te verfijnen en aansluitend een zone te voorzien voor de opvang van nieuwe sportvoorzieningen en dit te integreren in een parkachtige omgeving’, betekent dus dat de doelstelling is om zowel het bestaande sportcentrum als de uitbreiding ervan te ontwerpen als een parkachtige omgeving.

De opmerking van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar dat het RUP Weesbeek een verfijning van het bestaande recreatiegebied moet inhouden, en dat het bestaande recreatiegebied echter niet opgenomen is in het plangebied van het RUP, is dus niet onterecht.

In de toelichtende nota bij het RUP wordt gesteld dat het RUP (1) als scope heeft het verfijnen van het recreatiegebied en het voorzien van een uitbreidingszone die aandacht heeft voor de Weesbeek, ecologische waarde

en de landschappelijke kwaliteiten versterken (2) dat de bestaande recreatiezone volop benomen is en geen ruimte meer bevat om bijkomende voorzieningen in te planten - uit te breiden (3) dat er verschillende investeringen zijn gebeurd om de terreinen en de infrastructuur up to date te houden en (4) dat het RUP een dringend antwoord is op de behoefte aan bijkomende en aangepaste sportinfrastructuur.

Deze overwegingen leggen uit dat het RUP een 'dringend' antwoord is op de behoefte tot een uitbreiding van sportvoorzieningen, maar niet om welke redenen het gebied van de bestaande sportinfrastructuur niet in het plangebied is opgenomen, terwijl de doelstelling in het bindend gedeelte op dat punt vrij duidelijk is. Het gegeven dat de bestaande recreatiezone 'volop benomen is', belet niet om vast te stellen dat in het GRS [...] een bindende maatregel is opgenomen om het bestaande recreatiegebied 'te verfijnen' en samen met de uitbreiding 'te integreren in een parkachtige omgeving'.

Uit de toelichtingsnota blijkt dus niet - en evenmin uit het verslag van de plenaire vergadering - om welke redenen is voorbijgegaan aan de bindende bepaling om het bestaande recreatiegebied en de uitbreiding ervan als één geheel te integreren in een parkachtige omgeving. Het bezwaar daarover van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt in de toelichtingsnota niet ontmoet, evenmin als in het verslag van de plenaire vergadering.

3.3

Het RUP Weesbeek, zoals het is goedgekeurd, lijkt voornamelijk in functie te staan van de in de toelichtingsnota aangehaalde behoefte tot het uitbreiden van de sportinfrastructuur, die weliswaar voorzien wordt op de locatie zoals aangegeven in het GRS, maar niet in verband wordt gebracht met het ruimere kader en alle doelstellingen die zijn opgenomen in de bindende bepalingen van het GRS over de inhoud van een RUP Weesbeek.

In de toelichtingsnota wordt weliswaar verwezen naar alle doelstellingen van het RUP Weesbeek, zoals het is opgevat in het bindend gedeelte van het GRS, maar er worden geen redenen aangegeven waarom het RUP Weesbeek, ondanks de bindende doelstellingen en ondanks de opmerkingen daarover in het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, wordt beperkt tot een uitbreidingsgebied voor sportvoorzieningen.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft er met name uitdrukkelijk op gewezen dat de Weesbeek een structurerend element vormt bij de invulling van het recreatiegebied, met verwijzing naar het richtinggevend gedeelte van het GRS waarin wordt aangegeven dat het versterken van de ecologische waarde van de Weesbeek moet worden beoogd, maar er in het voorliggend RUP geen maatregelen zijn genomen om de ecologische waarde van de Weesbeek te vergroten, noch in het gebied zelf, noch als onderdeel van een ecologisch netwerk met bijvoorbeeld Rood Klooster en de Dode Beek. Hij wees er ook op dat de relatie met het gebied Rood Klooster niet is aangegeven ondanks het belang van deze open ruimtestructuur. Hij wees er tenslotte op dat in de bindende bepalingen van het GRS eveneens de uitwerking van het open ruimtescharnier wordt aangegeven, maar niet verder behandeld in het RUP Weesbeek.

Het ‘antwoord ontwerper-gemeente’ over de relatie van het RUP met de bindende bepalingen, zoals het is opgenomen in het verslag van de plenaire vergadering, met name:

‘De voorwaarden waaraan een inrichtingsplan moet voldoen, kunnen verbreed worden met aandacht voor de open ruimte structuur, ecologische basisprincipes van de fysische structuur en bepalingen mbt de groenaanplantingen aan de randen en binnen de zone.’

biedt geen antwoord op de vaststelling van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar dat het RUP Weesbeek een uitvoering is van een bindende bepaling van het GRS, maar de inhoud van het RUP niet de elementen [zijn] die zijn opgenomen in deze bindende bepaling. Er valt immers niet in te zien hoe ‘een inrichtingsplan als informatief document’ (artikel 2.0.6. stedenbouwkundige voorschriften) een antwoord kan bieden op de vaststelling dat een aantal bindende doelstellingen niet worden opgenomen in het RUP Weesbeek. Des te minder in het licht van het richtinggevend gedeelte [...] waarin uitvoerig wordt ingegaan op deze doelstellingen.

4.

In de hiervoor aangegeven mate kunnen de verzoekende partijen gevolgd worden dat het RUP Weesbeek onwettig is en dat deze onwettigheid doorwerkt naar de bestreden beslissing, die immers steunt op het RUP Weesbeek.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.”

9. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft aldus duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteengezet op grond waarvan besloten wordt dat het RUP strijdig is met de bindende bepalingen van het GRS - gelezen in het licht van het richtinggevend gedeelte ervan - en bijgevolg onwettig is. Meer in het bijzonder wijst het bestreden arrest erop dat:

- de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet onterecht heeft opgemerkt dat het bestaande recreatiegebied niet werd opgenomen in het RUP hoewel het bindend gedeelte van het GRS als doelstelling voor het RUP stelt dat het een verfijning van dat gebied inhoudt;
- uit de toelichtingsnota bij het RUP niet blijkt om welke redenen is voorbijgegaan aan de bindende bepaling om het bestaande recreatiegebied en de uitbreiding ervan als één geheel te integreren in een parkachtige omgeving;
- het bezwaar hieromtrent van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in de toelichtingsnota niet wordt ontmoet.

Met deze motieven heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de argumenten van de verzoekende partijen tegengesproken en impliciet weerlegd. De motieven laten de partijen en de Raad van State toe te begrijpen waarom de argumenten van de verzoekende partijen niet worden aangenomen.

Het enige middel mist feitelijke grondslag zodat het wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes juni tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams