

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.041 van 17 maart 2026
in de zaak A. 243.119/X-18.860**

In zake : 1. R.D.
 2. J.R.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Joris Geens en Gheerkin Vanhaverbeke
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE DESTELBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Colin De Beir
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Caroline De Mulder en Chiara Martino
kantoor houdend te 1000 Brussel
Havenlaan 86 C bus 414
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 oktober 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Destelbergen van 23 mei 2024 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Kasteelsite Ter Burcht’ (hierna: het bestreden gemeentelijk RUP) en van het besluit van het team Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid van 16 november 2023 waarbij wordt geoordeeld dat voor het planinitiatief geen planmilieueffectrapport (plan-MER) moet worden opgesteld.

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.

Adjunct-auditeur Evelien De Taeye heeft een verslag opgesteld.

De eerste verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.
De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 maart 2026.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gheerkin Vanhaverbeke, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Maarten De Feyter, die *loco* advocaat Colin De Beir verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Chiara Martino, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Evelien De Taeye 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 verzoekende partijen zijn eigenaar van het perceel en de woning gelegen aan de Hellegatstraat te Destelbergen, kadastraal gekend als afdeling 1, sectie A, nr. 672F en gelegen binnen het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone is dit perceel – evenals het plangebied in zijn geheel – gelegen in woongebied.

3.2. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen keurt op 30 april 2008 het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Destelbergen (hierna: GRS) goed.

3.3. Op 19 november 2019 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Destelbergen de procesnota en de startnota voor het gemeentelijk RUP ‘Kasteelsites’ goed. Er zijn 17 deelplannen voor een totaal van 21 sites.

3.4. Van 2 december 2019 tot 30 januari 2020 wordt over de startnota een publieke raadpleging georganiseerd. Op 16 januari 2020 vindt een infomoment voor het publiek plaats.

3.5. Op 29 juni 2021 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Destelbergen de scopingnota voor het gemeentelijk RUP ‘Kasteelsites’ goed.

3.6. Op 2 augustus 2022 besluit het college, na advies en overleg met het agentschap Onroerend Erfgoed, om het RUP ‘Kasteelsites’ te beperken tot de site ‘Ter Burcht’ en om het planproces voor deze site verder te laten lopen.

3.7. Op 27 juni 2023 vindt een plenaire vergadering over het voorgenomen gemeentelijk RUP 'Kasteelsite Ter Burcht' plaats.

Het advies van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid van 21 juni 2023, verleend naar aanleiding van deze plenaire vergadering, luidt:

“[...]

Enkel de site Ter Burcht bevindt zich in woongebied volgens het gewestplan waardoor het wenselijk is om het karakter en identiteit van de site planologisch te conserveren, waarbij in de aanvraagdocumenten wordt aangegeven dat bijkomende woningen in overweging genomen worden in zoverre ze ruimtelijk integreerbaar zijn.

In de voorschriften is dit uitgewerkt als een woonparkbestemming met aangeduide zones voor bijkomend wonen, nl.: twee meergezinswoningen met elk max. 10 woonentiteiten met een max. *footprint* van 750 m² (zones 1 & 2) en een eengezinswoning met een max. *footprint* van 500 m² (zone 3). In het kasteel en koetshuis zijn verschillende bestemmingen mogelijk[...] waaronder verschillende woonvormen, zonder dit te bepalen in de voorschriften.

[...]

Voorliggend planproces volgt uit de bindende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. In het richtinggevend gedeelte wordt verder aangegeven dat: [...]

Het is van belang om de ontwikkelingsperspectieven voldoende af te stemmen op deze bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan met name inzake de aanwezige erfgoed- en natuurwaarden.

Vanuit Vlaams oogpunt wordt daarbij gewezen op de bepalingen van de omzendbrief 'bossen in niet-groene bestemmingen: richtlijnen voor het opmaken van ruimtelijke plannen en het beoordelen van omgevingsvergunningen' omwille van het bebost karakter.

[...]

Verder zijn delen van de gemeente Destelbergen onderdeel van het grootstedelijk gebied Gent (BVR 16/12/2005). Het plangebied is hierbinnen gelegen en grenst aan het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'afbakening grootstedelijk gebied Gent', deelproject 'Gentbrugse Meersen en Damvallei' benoemd als een van de vier grote groenpolen en bestemd als natuurgebied. In de toelichtingsnota van het gewestelijk RUP wordt binnen dit gebied het belang aangegeven om de woonfunctie af te stemmen op de kwetsbaarheid van het gebied.

In de plandocumenten van voorliggend gemeentelijk RUP wordt bij de milieubeoordeling aangegeven dat er geen aanzienlijke negatieve effecten verwacht worden betreffende de disciplines fauna, flora en biodiversiteit omdat dit uitgaat van de instandhouding van de huidige functies zonder

daarbij aanzienlijke uitbreidingen mogelijk te maken gezien de actueel geldende gewestplanbestemming.

Het is evenwel onduidelijk hoe het ontwikkelingsperspectief dat, naast de herbestemming van kasteel en koetshuis, gepaard gaat met verkavelen van het terrein in functie van 21 bijkomende woonentiteiten & bijkomend hard ruimtebeslag (*footprint* bebouwing woonentiteiten 2000 m² + aanhorige verhardingen), op die manier te beschouwen valt binnen de voormelde omgevings- en beleidscontext. We vragen de effecten op de plaatselijk aanwezige natuurwaarden en de aangrenzende groenpool in het kader van de milieubeoordeling diepgaander te (her)evalueren om te komen tot een gedegen afweging van de ruimtelijke draagkracht van deze site.

Hierbij zijn de betreffende sectorale adviezen mede richtinggevend te beschouwen.

Conclusie:

We ondersteunen het initiatief om middels een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de mogelijkheden voor deze kastelsite planmatig en stringenter vast te leggen. Er wordt vanuit bovenvermelde overwegingen vooralsnog voorbehoud gemaakt bij de bijkomende woonontwikkeling omwille van de mogelijks nadelige impact op het kasteelpark.”

3.8. Tijdens de plenaire vergadering van de gemeenteraad van de gemeente Destelbergen van 27 juni 2023 wordt dit advies als volgt besproken:

“- Het Departement Omgeving stelt dat [...] door het versnipperen van de kasteelsites (wat met voorliggend RUP zal gebeuren) de identiteit van de gemeente Destelbergen wordt ontkracht. Men stelt dat de draagkracht van de site met voorliggend planprogramma overschreden zal worden. De achteloze verdichting is op deze site niet wenselijk gezien het een verlengde vormt van het zuidelijk gelegen natuurgebied.

Men stelt dat er daarbij ook gewaakt dient te worden dat er geen strijdigheid optreedt met het GRS Destelbergen, die stelt dat de kasteelsites maximaal bewaard dienen te blijven en het bomenbestand bij voorkeur wordt uitgebreid.

→ Gemeente Destelbergen reageert dat de kasteelsite Ter Burcht hierin een buitenbeentje vormt aangezien deze volledig in woongebied is gelegen. Er dient hierbij een pragmatische oplossing te worden gezocht om een integrale teloorgang van de kasteelsite tegen te houden. Het is binnen het gemeentelijk beleid nog steeds het uitgangspunt om de kasteelsites binnen de gemeente maximaal te behouden.

[...]

Vervolg planproces RUP:

- Departement Omgeving en het Agentschap Natuur en Bos stellen dat het RUP verdergezet kan worden, mits een beperkter woonprogramma.

→ Gemeente Destelbergen pikt hierop in dat er (d.d. oktober 2014) een principieel standpunt werd afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen bij de openbare verkoop van de gronden Hellegatstraat –

Dendermondesteenweg. Deze stelt een woonprogramma voorop waarbij er op het noordoostelijk perceel een woonprogramma van maximaal 6 woongelegenheden en op het zuidoostelijk perceel een woonprogramma van maximaal 4 woongelegenheden gerealiseerd kon worden. Dit principeel standpunt kan als leidraad dienen bij het definiëren van een nieuw, gereduceerd woonprogramma op de site.”

3.9. Op 16 november 2023 beslist het team Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid dat geen plan-MER voor het voorgenomen gemeentelijk RUP moet worden opgesteld.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.10. Op 21 december 2023 stelt de gemeenteraad van de gemeente Destelbergen het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.11. Van 20 januari 2024 tot 19 maart 2024 wordt over het ontwerp van gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek georganiseerd.

Er worden vier bezwaarschriften ingediend, onder andere door de verzoekende partijen.

3.12. Tijdens dit onderzoek brengen het agentschap Natuur en Bos, het departement Omgeving van de Vlaamse overheid, de provincie Oost-Vlaanderen en het agentschap Wegen en Verkeer een advies uit.

In het advies van het departement Omgeving van 31 januari 2024 wordt gesteld:

“Naar aanleiding van plenaire vergadering werd aangegeven dat we het initiatief ondersteunen om middels een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de mogelijkheden voor deze kastelensite planmatig en stringenter vast te leggen maar dat het van belang is om de ontwikkelingsperspectieven voldoende af te stemmen op deze bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan met name inzake de aanwezige erfgoed- en natuurwaarden.

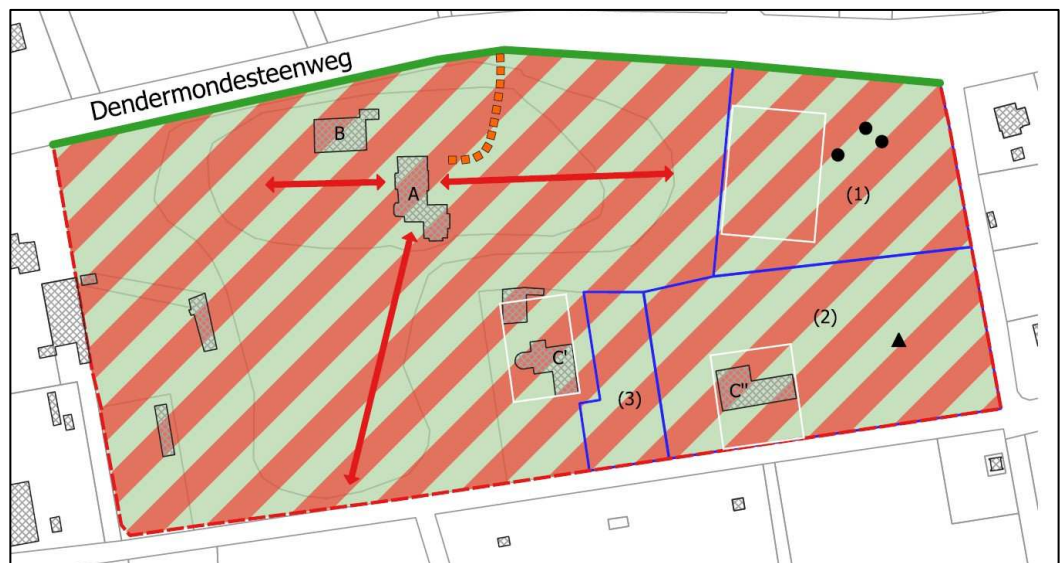
Voorliggende plandocumenten werden verder uitgewerkt met een reductie van het maximaal aantal woonentiteiten, aldus kan een gunstig advies worden verleend, waarbij het aangewezen is de inrichtingsvoorschriften *qua* bebouwings- & verhardingsgraad af te stemmen op het gereduceerd woonprogramma.”

3.13. Op 28 maart 2024 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Destelbergen (hierna: Gecoro) een advies uit, waarbij het bezwaar van de verzoekende partijen (bezwaar 4) wordt verworpen.

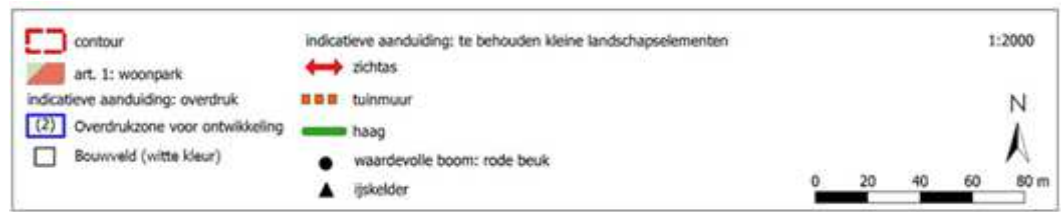
3.14. In zitting van 23 mei 2024 stelt de gemeenteraad van de gemeente Destelbergen het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

Het grafisch plan van het gemeentelijk RUP is het volgende:



De bij dit plan horende legende luidt:



Het gemeentelijk RUP voorziet aldus voor het volledige plangebied in de bestemming ‘woonpark’.

3.15. De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1. ‘Woonpark (categorie woongebied)’ van het gemeentelijk RUP luiden:

“Bestemming

De zone is bestemd als woonpark. Binnen de bestemmingszone wordt wonen in een lage dichtheid toegelaten en met respect voor de kasteelsite. Binnen de kasteelsite staat het behoud, het herstel, de ontwikkeling en de ruimtelijke samenhang van de specifieke cultuurhistorische, architecturale, landschappelijke en horticulturele erfgoedwaarden centraal. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de constructies, het park en de relatie tussen beide.”

De toelichting bij deze bepaling luidt:

“Het plangebied is momenteel bestemd als woongebied op het gewestplan. Het is niet aangewezen hier *tabula rasa* te maken van de kasteelsite en het gebied integraal in te vullen met woningen. Er dient een evenwicht gezocht te worden tussen het behoud van het kasteelpark met zijn kenmerkende elementen en het beperkt toelaten van bijkomende woonentiteiten.”

Voor de constructies aangeduid als C, waaronder de woning van de verzoekende partijen (C’), geldt het volgend bestemmingsvoorschrift:

“Residentiële woningen met inbegrip van de bijgebouwen (zie aanduiding ‘C’): Hoofdbestemming: wonen in de vorm van ééngezinswoningen
Nevenbestemming: diensten en kantoren.”

alsook de volgende inrichtingsvoorschriften:

“Residentiële woningen (aangeduid als ‘C’):

Voor de woning(en) aangeduid als C’ geldt een terreinbezetting van maximaal 450 m².

Voor de woning(en) aangeduid als C'' geldt een terreinbezetting van maximaal 500m².

Herbouw en/of uitbreiding van bestaande bijgebouwen valt binnen de vastgestelde terreinbezetting.

De inplanting van gebouwen en verhardingen dient te gebeuren met respect voor het aanwezige bomenbestand. De aanleg van een tuin dient te vertrekken vanuit een parkaanleg en dient in harmonie te zijn met het omliggende park."

Er worden drie "Zone[s] voor bijkomende woongelegenheden" aangeduid, waarvoor de volgende stedenbouwkundige voorschriften (kolom links) en bijkomende toelichting en verduidelijking (kolom rechts) worden bepaald:

“

Binnen de <u>overdrukzone voor ontwikkeling (1)</u> (1) gelden specifieke voorschriften: • Programma: er kan één meergezinswoning voorzien worden van maximaal 6 woonentiteiten. • Terreinbezetting: maximaal 500 m². De bebouwing wordt geclusterd in één gebouw.	Met terreinbezettingsgraad wordt de verhouding bedoeld tussen de som van de bebouwde oppervlakte en de verharde oppervlakte (water- en niet waterdoorlatend) – dus terreinbezetting – t.o.v. de overdrukzone voor ontwikkeling (1). De terreinbezetting van 500m² komt overeen met een terreinbezettingsgraad van 8%. De terreinbezettingsgraad is steeds bepaald inclusief toegangswegen t.b.v. brandweer en exclusief de toegang van de openbare weg tot het gebouw en/of parking op het terrein.
• Inplanting: De inrichting moet gebeuren met respect voor de cultuurhistorische, landschappelijke en horticulturele erfgoedwaarden van het kasteelpark. De inplanting van gebouw en wegenis gebeurt op de locatie waar het minst bomen dienen gerooid te worden (zie indicatieve aanduiding grafisch plan ). • Bouwhoogte: twee bouwlagen met evt. een hellend dakvolume. Het hellend dakvolume	Om versnippering van de ruimte te voorkomen dient de bebouwing geclusterd te worden in 1 gebouw (bvb. geen losstaande bergingen, carports of overdekte fietsbergingen). Binnen de zone bevindt zich een open onbeboste zone. Deze dient ingezet te worden in functie van het programma. De terreinbezetting wordt maximaal voorzien in reeds aanwezige open ruimtes op het terrein. Het

kan ook een teruggetrokken bouwlaag vormen. De teruggetrokken bouwlaag beslaat max. 2/3 van de onderliggend bouwlaag. • Afsluiting: De afscheiding t.a.v. het openbaar domein dient steeds op een kwalitatieve wijze te gebeuren onder de vorm van een groene, natuurlijke afscheiding. In functie van een maximale doorwaadbaarheid van het kasteelpark worden enkel afsluitingen toegelaten op perceelgrenzen grenzend aan het openbaar domein. • Parkeren: - o De stedenbouwkundige verordening inzake parkeren en stallen van auto's en fietsen is steeds van toepassing. - o Parkeervoorzieningen worden ondergronds ingericht. Enkel indien de bemalingsstudie een aanzienlijke impact op het bomenbestand aantoont, kan het parkeren op maaiveldniveau opgevangen worden. In dit geval kan een verhoogde terreinbezetting toegelaten worden a rato van 25m² per parkeerplaats.	bestaande bomenbestand wordt maximaal behouden. De afsluiting van het terrein t.a.v. het openbaar domein mag geen afbreuk doen aan de landschappelijke waarde en beleving van het kasteelpark.
Binnen de <u>overdrukzone voor ontwikkeling (2)</u> (2) gelden specifieke voorschriften: • Programma: er kan één meergezinswoning voorzien worden van maximaal 4 woonentiteiten. • Terreinbezetting: maximaal 500 m². De bebouwing wordt geclusterd in één gebouw. • Inplanting: De inrichting moet gebeuren met respect voor de cultuurhistorische, landschappelijke en horticulturele erfgoedwaarden van het kasteelpark. De inplanting van de meergezinswoning dient	Met terreinbezettingsgraad wordt de verhouding bedoeld tussen de som van de bebouwde oppervlakte en de verharde oppervlakte (water- en niet-waterdoorlatend) – dus terreinbezetting - t.o.v. de overdrukzone voor ontwikkeling (2). De terreinbezetting van 500m² komt overeen met een terreinbezettingsgraad van ca. 6. De terreinbezettingsgraad is steeds bepaald inclusief toegangswegen t.b.v. brandweer en exclusief de toegang van de openbare weg tot het gebouw en/of parking op het terrein. Om versnippering van de ruimte te voorkomen dient de bebouwing geclusterd te worden in 1 gebouw (bvb. geen losstaande bergingen, carports of overdekte fietsbergingen). Een meergezinswoning kan er enkel komen ter vervanging van de bestaande woning waarbij de

75% van de huidige woning (aangeduid als C") te overlappen. • Bouwhoogte: twee bouwlagen met een plat dakvolume of één bouwlaag met een hellend dakvolume. Het hellend dakvolume kan ook een teruggetrokken bouwlaag vormen. De teruggetrokken bouwlaag beslaat max. 2/3 van de onderliggend bouwlaag. • Afsluiting: De afscheiding t.a.v. het openbaar domein dient steeds op een kwalitatieve wijze te gebeuren onder de vorm van een groene, natuurlijke afscheiding. In functie van een maximale doorwaadbaarheid van het kasteelpark worden enkel afsluitingen toegelaten op perceelgrenzen grenzend aan het openbaar domein. • Parkeren: - o De stedenbouwkundige verordening inzake parkeren en stallen van auto's en fietsen is steeds van toepassing. - o Parkeervoorzieningen worden ondergronds ingericht. Enkel indien de bemalingsstudie een aanzienlijke impact op het bomenbestand aantoon, kan het parkeren op maaiveldniveau opgevangen worden. In dit geval kan een verhoogde terreinbezetting toegelaten worden a rato van 25m² per parkeerplaats.	bestaande footprint van bebouwing hergebruikt wordt. De terreinbezetting wordt maximaal voorzien in reeds aanwezige open ruimtes op het terrein. Het bestaande bomenbestand wordt maximaal behouden. De afsluiting van het terrein t.a.v. het openbaar domein mag geen afbreuk doen aan de landschappelijke waarde en beleving van het kasteelpark.
Binnen de <u>overdrukzone voor ontwikkeling (3)</u> (3) gelden specifieke voorschriften: • Programma: er kan één ééengezinswoning voorzien worden. • Terreinbezetting: maximaal 500 m². De bebouwing wordt geclusterd in één gebouw. • Inplanting: De inplanting van gebouwen en verhardingen dient te gebeuren met respect voor het aanwezige bomenbestand. De aanleg van een tuin dient te vertrekken vanuit een	Met terreinbezettingsgraad wordt de verhouding bedoeld tussen de som van de bebouwde oppervlakte en de verharde oppervlakte (water- en niet waterdoorlatend) – dus terreinbezetting - t.o.v. de perceelsoppervlakte. De terreinbezetting van 500m² komt overeen met een terreinbezettingsgraad van ca. 29%. De terreinbezettingsgraad is steeds bepaald inclusief toegangswegen t.b.v. brandweer en parkeervoorzieningen en exclusief de toegang van de openbare weg tot het gebouw en/of parking op het terrein.

parkaanleg en dient in harmonie te zijn met het omliggende park. Bomen en/of bos die zich binnen de tuin bevinden, kunnen niet gerooid worden. De bouwvrije zijdelingse strook bedraagt minstens 5 meter. • Bouwhoogte: twee bouwlagen met evt. een hellend dakvolume. • De afsluiting van het terrein t.a.v. het openbaar domein mag geen afbreuk doen aan de landschappelijke waarde en beleving van het kasteelpark.	De terreinbezetting wordt maximaal voorzien in reeds aanwezige open ruimtes op het terrein. Het bestaande bomenbestand wordt maximaal behouden. De afsluiting van het terrein t.a.v. het openbaar domein mag geen afbreuk doen aan de landschappelijke waarde en beleving van het kasteelpark.
---	--

.”

3.16. De toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP bevat de volgende te deze relevante passages:

“2. Beschrijving en verduidelijking van het plan

2.1 Doelstelling van het plan

Eigenaars van verscheidene kasteelsites in de gemeente Destelbergen hebben steeds meer stedenbouwkundige vragen over hun domeinen. De vragen hebben enerzijds betrekking op het waarborgen van de rentabiliteit van de historische gebouwen en parken (bvb. door het wijzigen van de woonfunctie of het verkavelen van het park) en hebben anderzijds ook betrekking op de mogelijkheden voor eigen gebruik (bvb. de aanleg van een zwembad of het realiseren van een volume-uitbreiding). Op dit moment bestaat tussen eigenaars en gemeente geen ruimte voor overleg omdat de gewestplanbestemming van de meeste sites (parkgebied, groengebied en agrarisch gebied) het gevraagde nagenoeg nooit toelaat.

Tegelijkertijd wenst de gemeente Destelbergen, zoals vastgelegd in haar GRS, het specifiek karakter en de erfgoedwaarden van de kasteelsites op haar grondgebied te behouden en te versterken. Het behoud (of verlies) van de erfgoedwaarden van zowel de gebouwen als het domein wordt mee bepaald door de stedenbouwkundige mogelijkheden op elk van de sites: te enge voorschriften (parkgebied, groengebied en agrarisch gebied) laten geen ontwikkeling toe waardoor domeinen verkommeren, te ruime voorschriften (woongebied) ontbreken een weloverwogen afweging tussen de erfgoedwaarden en de gewenste maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen.

Met het RUP Kasteelsites streeft de gemeente een kwalitatief behoud van haar kasteelsites na door de rentabiliteit ervan te garanderen met correcte ontwikkelingsmogelijkheden. Correcte ontwikkelingsmogelijkheden impliceren dat ze ruimtelijk verantwoord zijn en een kwalitatieve omgang met de erfgoedwaarden niet uit het oog verliezen. De gemeente wenst met andere woorden (1) te faciliteren én (2) te reguleren.

Gezien de grote complexiteit van voorliggend planinitiatief wordt in voorliggend RUP enkel de kasteelsite Ter Burcht meegenomen dewelke met

zijn huidige bestemmingsvoorschriften (nl. woongebied) ontwikkelingen mogelijk maakt die een kwalitatief behoud van de erfgoedwaarden voorbij kan streven. Om te kunnen waken over de erfgoedwaarden en de landschappelijke beleving van deze site wordt voorliggend planinitiatief doorlopen.

[...]

3. Plannings- en beleidscontext

[...]

3.3. Gemeentelijk niveau [p. 20-32]

3.3.1. Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan

Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) werd goedgekeurd door de deputatie op 30.04.2008.

3.3.1.1 Algemeen

De ruimtelijke visie zoals geformuleerd in het richtinggevend gedeelte van het GRS is een verfijning van het ruimtelijk kader bepaald in het RSV en PRS-OV. De algehele visie op de gemeente Destelbergen luidt als volgt: 'Destelbergen is enerzijds deels een randstedelijke gemeente van Gent en anderzijds deels een groene long rond Gent waar naar de toekomst toe een goede woonkwaliteit moet nagestreefd worden, door het integreren van nieuwe voorzieningen binnen de vooropgestelde structuren. Het behoud van het natuurlijk karakter, met een beheersing van de aantasting van de open ruimte en een versteviging van de kernen waarbij de lokale behoeftes maximaal moeten kunnen geïntegreerd worden zonder daarbij afbreuk te doen aan de goede ruimtelijke ordening van het gebied, is essentieel.' De visie wordt per deelruimte en deelstructuur verder uitgewerkt in het richtinggevend gedeelte.

In het bindend gedeelte worden de maatregelen opgenomen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de uitgewerkte visie. De opmaak van onderhavig RUP is één van deze maatregelen: 'RUP Kasteelsites: Teneinde de waardevolle kasteelsites te beschermen en een aantal specifieke maatregelen uit te werken moet er een RUP opgemaakt worden waarbij de verbinding, de eigenheid en de landschaps- en parkwaarden van deze gebieden met hun dubbele onafscheidbare (woon- en landschaps-)functie centraal staat.'

3.3.1.2. Plangebied

[...]

3.3.1.2.3.2 (2) Kasteelsites

De kasteelparken (figuur 8) en hun omgeving hebben in Destelbergen een specifiek karakter en belangrijke erfgoedwaarde. Deze sites moeten naar de toekomst toe optimaal geïntegreerd worden in het totale landschap van Destelbergen. Bij de verdere ontwikkeling en het herstel van de kasteelparken is het de bedoeling volgende doelstellingen na te streven:

- Behoud en versterking van het specifiek karakter met inbegrip van de cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden;
- Behoud en waar mogelijk uitbreiding van de beboste ruimtes afgewisseld met ecologische graslanden die zorgen voor zichten en doorzichten;
- Dreefstructuren en bomenrijen behouden en verder ontwikkelen als verbindende en structurele elementen;

- Natuurlijke afwerking van de randen van de voorkomende weides als landschappelijke buffer ten opzichte van de aan de rand gelegen bebouwde percelen;

- Het park moet zodanig worden ingericht dat het zijn ecologische, landschappelijke en sociale functie blijvend kan vervullen (hetzij als privé-park, hetzij als openbaar park) en dat de karakteristieken van de kasteelparktuinen en de omgevende landschappen behouden blijven.

[...]

3.3.2. Mobiliteitsplan en trage wegen

[...]

5. Gewenste toestand

5.1 Ontwikkelingsmogelijkheden met respect voor park en erfgoed

Kasteel Ter Burcht vormt één van de vele kastelen van de gemeente die mee de identiteit van Destelbergen vormen. De site is niet beschermd waardoor sloop mogelijk is en de site is bovendien gelegen in woongebied waardoor een woonprogramma mogelijk is. Met het RUP streeft de gemeente naar een kwalitatief behoud van de kasteelsite 'Ter Burcht'. Om het behoud te garanderen worden binnen het woongebied correcte ontwikkelingsmogelijkheden onderzocht. Correcte ontwikkelingsmogelijkheden impliceren dat ze ruimtelijk verantwoord zijn en een kwalitatieve omgang met de ruimtelijke erfgoedwaarden niet uit het oog verliezen.

De uitdaging hierbij ligt in het formuleren van ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande en/of nieuwe gebouwen zonder de relatie met de tuin en het landschap te verliezen. De kasteelsite vormt immers een entiteit waarbij zowel de gebouwen als de onmiddellijke omgeving een ruimtelijke erfgoedwaarde kent. De kwaliteit van de site schuilt echter in het geheel. De configuratie van de gebouwen in hun context heeft meer waarde dan de omgeving en de gebouwen afzonderlijk. De waarde van de site daalt wanneer één van beide elementen verdwijnt.

Gelet op de ligging in woongebied volgens het gewestplan, gelet op de ligging binnen het stedelijk gebied van Gent en gelet op de wens om planschade te vermijden, is het aangewezen een woonprogramma te voorzien. Dit woonprogramma moet echter rekening houden met de landschapswaarden en erfgoedwaarden. Er wordt vertrokken in de planopties van het behoud van het erfgoed en het behoud van de landschappelijke kenmerken. Deze vormen de randvoorwaarden voor het voorzien van een aangepast woonprogramma.

5.2 Planopties

5.2.1 Kasteel

[...]

5.2.2 Landschap

Het plangebied heeft een oppervlakte van 5,24 ha en is grotendeels bebost. De site wordt gekenmerkt door een buitenplaats met koetshuis, orangerie en tuin welke samen omweld worden door een ruime waterpartij. De weides, bebossing en vista ten zuiden van de Hellegatstraat (ganzenpoot, zichtbaar op de luchtfoto) maakten in oorsprong waarschijnlijk deel uit van het park. Deze structuur is niet meer voelbaar in het straatbeeld. Het zuidoosten van

de site bevat twee meer recente villa's. De site kent een grote belevingswaarde.

De site heeft een ruime oppervlakte, een parkstructuur met een typische beeldtaal en omvat zowel een kasteel als typerende bijgebouwen (koetshuis en oranjerie). De site is een voorbeeld van het herhaaldelijk voorkomend landschappelijk ensemble binnen de gemeente Destelbergen en bevat een streekeigenheid. De site werkt in die zin structuurondersteunend en kent een grote locuswaarde.

5.2.2.1. Landschappelijke analyse

In het kader van de startnota werd voor iedere kasteelsite in 2018 een landschappelijke analyse uitgevoerd. Gezien de historiek van het planproces wordt hiervan enkel de landschappelijke analyse van de site Ter Burcht weerhouden (zie bijlage 2).

Binnen de landschappelijke analyse wordt de basiskaart opgedeeld in een reeks thematische kaarten welke de verschillende landschappelijke en stedenbouwkundige bouwstenen uitlichten.

5.2.2.1.1 Boszoom

Het domein wordt in het oosten en westen afgeschermd door een boszoom (1) met tussenin verschillende open ruimtes. Door de boszoom en de kunstig geplaatste hagen in het noorden en zuiden, is het domein Ter Brucht een erg in zichzelf gekeerd geheel.



Figuur 15: Boszomen Ter Burcht

5.2.2.1.2 Lineaire structuren en zichtassen

[...]

5.2.2.1.3 Open ruimtes

[...]

5.2.2.2 Landschappelijke analyse als basis voor ontwikkelingsmogelijkheden

Om de ontwikkelingsmogelijkheden binnen het plangebied vast te leggen, rekening houdend met de kenmerkende (landschappelijke) erfgoedelementen, wordt de landschappelijke analyse als basis genomen bij het uitzetten van de krijtlijnen.

Belangrijke elementen voor de visievorming zijn:

- De dichte boszoom ten oosten en westen op het domein geeft de buitenplaats zijn kenmerkend introvert karakter en blijft dus best volledig intact.
- De drie bestaande zichtassen zijn kenmerkend en beeldbepalend voor het domein. Het is niet wenselijk nieuwe elementen aan te brengen die dit zicht kunnen verstoren.
- De open ruimte in de boszoom aan de westzijde is visueel afgeschermd van de rest van het kasteeldomein. Door recentelijke vergunde woonprojecten onmiddellijk ten westen van het plangebied is het niet langer wenselijk op deze locatie verder te verdichten.
- Het water is een belangrijk structurerend element dat deel uitmaakt van een belangrijke zichtas.
- Belangrijke landschappelijke elementen zijn ondermeer de muur langsheen de hoofdtoegang van het domein, de zichtassen en de clump van rode beuken grenzend aan de open plek in de oostelijke boszoom.

Het is dan ook de wens om de landschapselementen vastgelegd in de landschappelijke analyse (hoofdstuk 5.2.2.1) maximaal te behouden en vrijwaren van visuele en fysieke impact bij een mogelijke ontwikkeling van het plangebied.

5.2.3 Wonen

Het plangebied is gelegen binnen het grootstedelijk gebied van Gent en binnen woongebied cf. het vigerende gewestplan. Het algemeen beleid voor woongebied binnen stedelijk gebied in Vlaanderen betreft een minimale woondichtheid van 25 wooneenheden per ha. Gezien het plangebied in totaal 5,24 ha groot is, komt dit overeen met een 130-tal wooneenheden.

De landschappelijke waarde van het kasteeldomein 'Ter Burcht' zou met een dergelijke woondichtheid volledig tenietgedaan worden. Gezien het de wens is om de landschappelijke kwaliteiten en erfgoedwaarde van het plangebied te vrijwaren, wordt een dergelijk aantal wooneenheden als onwenselijk gezien.

Onderstaand wordt [de] verkavelingsaanvraag weergegeven die in oktober 2017 werd ingediend voor de oostelijke percelen. Overeenkomstig met de bestemming (woongebied) zou een voorliggend voorstel mogelijk zijn binnen het kasteelpark 'Ter Burcht'. Dergelijk voorstel staat echter haaks op de vooropgestelde visie voor dit kasteeldomein. Een klassieke verkaveling met grootschalige woonpercelen zou de landschappelijke kwaliteiten en de aanwezige erfgoedelementen in het plangebied volledig tenietdoen. Dergelijke verkavelingsaanvragen worden dus als onwenselijk gezien. Er dient gezocht te worden naar een minder ingrijpende typologie van wonen waarbij de kwaliteiten van het gebied behouden blijven.

[...]

Figuur 22: Verkavelingsaanvraag onwenselijk cfr. Visie kasteeldomein (d.d. oktober 2017).

Daarentegen vormt het schrappen van het woongebied ook geen wenselijk[e] ontwikkeling. Het goed is gelegen binnen het grootstedelijk gebied van Gent en is gelegen tussen de kernen van Gent en Destelbergen. Dit leent zich tot het toelaten van een woonfunctie. Daarnaast zou het schrappen van het woongebied leiden tot planschade t.a.v. de gemeente Destelbergen. Planschade is volgens de VCRO van toepassing wanneer een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen. De waardevermindering die hiervoor in aanmerking komt is het verschil tussen de waarde van dat goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding, verhoogd met de lasten en kosten, vóór de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan en de waarde van dat goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan. De planschade bedraagt 80% van de waardevermindering. De vorderingen tot betaling van planschadevergoedingen, ongeacht het bedrag ervan, behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg. De gemeente wenst een aangepast woonprogramma te realiseren die het kasteelpark en de erfgoedwaarden in stand houdt. Indien geen enkel woonprogramma voorzien wordt, zal bij de gemeente planschade gevorderd worden. Het is geenszins de wens van de gemeente om deze maatschappelijke kost te dragen. Het is daarom de visie om enerzijds de streven naar een behoud van het park en anderzijds het toelaten van (beperkte) ontwikkelingsmogelijkheden in het kasteelpark. Er zal steeds een evenwicht gezocht moeten worden tussen deze beide pijlers.

Om een dergelijk evenwicht tot stand te laten komen worden enkele ruimtelijke principes vooropgesteld. Deze worden onderstaand meer in detail besproken.

Principes:

- Beperkte woondichtheid:

Om de impact van de woonfunctie op de landschappelijke kwaliteit en erfgoedwaarden te beperken wordt een beperkte woondichtheid vooropgesteld. Niettegenstaande het goed in woongebied en het grootstedelijk gebied van Gent is gelegen, vormt het behoud van het kasteelpark een randvoorwaarde om een lage woondichtheid voorop te stellen.

- Nieuwe woonentiteiten bundelen in meergezinswoningen:

Woonentiteiten die in het kasteeldomein voorzien worden, zullen in de vorm van meergezinswoningen ingericht moeten worden. De woontypologie van [een] meergezinswoning maakt dat de *footprint* van de bebouwing beperkt blijft in tegenstelling tot grondgebonden woningen. Daarnaast blijft het bestaande kasteelpark aaneengesloten terwijl dit bij grondgebonden woningen met private tuinen volledig versnipperd zou zijn. Een bijkomend voordeel is dat er slechts 1 toegang kan worden voorzien voor de meergezinswoning. Het invullen met grondgebonden woningen zou inhouden dat meerdere toegangen gerealiseerd moeten worden.

[...]

- Locatie met beperkte impact:

Voor de verschillende percelen (loten) in het kasteelpark wordt een locatie aangeduid waar bij de ontwikkeling van een woongebouw een beperkte impact zal voorkomen. Er wordt hierbij vertrokken van de huidige inrichting van het terrein om de ruimtelijke impact van nieuwe bebouwing te minimaliseren.

o Lot 1: open plek

Op dit lot is er een open ruimte aanwezig tussen de waterpartij en de cluster aan waardevolle rode beuken. De inplanting van de bebouwing op deze open plek zou het bestaande bomenbestand maximaal vrijwaren van negatieve impact. Gezien de oostelijk gerichte zichtas vanaf het kasteel reeds verstoord is door de artificiële terreinophoging, wordt deze zichtas niet verder negatief beïnvloed.

o Lot 2: bestaande woning

Op dit lot is er op heden reeds een woning aanwezig met bijhorende terreinbezetting. Bij een herontwikkeling of inplanting van nieuwe bebouwing dient de *footprint* van de huidige bebouwing volledig hergebruikt te worden. Dit om de verstoorde ruimte in het kasteelpark minimaal te doen aangroeien.

o Lot 3: verkaveld lot

Op heden is dit perceel onbebouwd. Er geldt een verkavelingsovereenkomst voor 1 lot. De bebouwing wordt maximaal aansluitend op de Hellegatstraat voorzien en het bosbestand blijft maximaal gevrijwaard.



Figuur 24: Plangebied met aanduiding verschillende ontwikkelingszones (loten)

Vertrekkende vanuit deze reeds verstoorde locaties in het kasteelpark (zie uitsparingen in arceringen figuur 24) kan een inplanting van de woonfunctie voorzien worden zonder significant bijkomende negatieve invloed op de landschappelijke beleving, kwaliteit, erfgoed- natuurwaarde van het kasteelpark te veroorzaken.

De bouwmogelijkheden binnen het kasteelpark worden voor de verschillende loten vastgelegd, dit uniform voor de verschillende vastgestelde loten. Het woonprogramma kan voor de ganse site maximaal 10 woonentiteiten

omvatten. Om dit woonprogramma te ontsluiten kan voor ieder lot steeds maximaal 1 toegang voorzien worden t.a.v. de openbare weg.

- Lot 1 kent een totale oppervlakte van ca. 8.600m². Voor lot 1 wordt een terreinbezetting van 650m² vooropgesteld. Dit komt overeen met een terreinbezettingsgraad van ca. 7,6%.
- Lot 2 kent een totale oppervlakte van ca. 6.070m². Voor lot 2 wordt eveneens een terreinbezetting van 650m² vastgesteld. Dit komt overeen met een terreinbezettingsgraad van ca. 11%.
- Lot 3 kent een totale oppervlakte van ca. 1.723m². Voor lot 3 wordt een terreinbezetting van 500m² vastgesteld. Dit komt overeen met een terreinbezettingsgraad van ca. 29%.

De vooropgestelde terreinbezettingsgraad is steeds bepaald exclusief de toegang van de openbare weg tot het gebouw en/of parking op het terrein, maar inclusief de ontsluiting en opstelplaats t.b.v. de brandweer en parkeermogelijkheden. De verharding bij het inrichten van de toegang dient steeds beperkt te zijn tot het strikt noodzakelijke. De toegang dient een globaal kwalitatieve inrichting te kennen in overeenstemming met de landschappelijke waarden van het kasteelpark.”

IV. Onderzoek van het tweede onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel onder andere de schending aan van (oud) artikel 2.1.2, §§ 2 en 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Destelbergen.

Zij vatten het tweede onderdeel van het eerste middel in hun verzoekschrift als volgt samen:

“Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van 2008 kan in *casu* niet de wettige grondslag vormen voor het planinitiatief en de finaal doorgevoerde plankeuzes, nu [...] – tweede onderdeel – de concrete keuze om in het kasteelpark nadrukkelijk zones voor ontwikkeling van meergezinswoningen in te richten in strijd is met de richtinggevende bepalingen van het GRS omtrent ‘Behoud en herstel van het specifieke karakter van de kastelensites’.

[...]

En doordat, tweede onderdeel, oud artikel 2.1.2 §3 van de VCRO – zoals van toepassing op de ruimtelijke structuurplannen – de overheid verbiedt af te wijken van het richtinggevend gedeelte van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan;

Doordat oud artikel 2.1.2 §6 van de VCRO de overheid gebiedt na de vaststelling van het GRS maatregelen te nemen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen hiermee in overeenstemming te brengen,

Doordat de richtinggevende bepalingen van het GRS als doelstellingen voor behoud en herstel van de kasteelparken oplegt ‘Behoud en versterking van het specifiek karakter, met inbegrip van de cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden[...]’ en ‘Behoud en waar mogelijk uitbreiding van de beboste ruimtes, afgewisseld met ecologische graslanden, die zorgen voor zichten en doorzichten.’

Terwijl met het bestreden besluit precies zones voor bijkomende ontwikkeling worden aangeduid, inzonderheid voor meergezinswoningen én in delen van het kasteelpark die thans onbebouwd zijn;

Terwijl de thans aangeduide zones voor ontwikkeling niet samenhangen of in enig opzicht verbonden zijn met de bestaande gebouwen die het eigenlijke kasteel uitmaken en dus ook op geen enkele manier samenhangen met het karakter ervan;

Terwijl zelfs in het verslag van de plenaire vergadering wordt aangegeven ‘Men stelt dat er daarbij ook gewaakt dient te worden dat er geen strijdigheid optreedt met het GRS Destelbergen, die stelt dat de kasteelsites maximaal bewaard dienen te blijven en het bomenbestand bij voorkeur wordt uitgebreid’

Terwijl ook nadien de ontwikkelingszones voor meergezinswoningen én het ruimtebeslag op onbebouwde delen van het park behouden bleven, zonder enige motivering anders dan dat de site door het gewestplan bestemd is als woongebied en dat men planschadevorderingen wenst te vermijden;

Terwijl niet van een richtinggevende bepaling mag worden afgeweken tenzij onder de voorwaarden in 2.1.2 §3 VCRO en mits uitgebreide motivering, dat geen motieven voor afwijking van het GRS worden gegeven en dat de gewestplanbestemming als woongebied van de site Ter Burcht bij aanneming van het GRS bekend was en dus manifest geen onvoorziene omstandigheid uitmaakt[.]”

De verzoekende partijen citeren de passages uit het richtinggevend deel van het GRS in verband met het behoud en de versterking van de natuurwaarden en de landschappelijke waarden van de kasteelparken. Zij stellen dat nergens in de documenten bij het gemeentelijk RUP wordt aangegeven dat hiervan wordt afgeweken, noch waarom een dergelijke afwijking noodzakelijk zou zijn. In de scopingnota van 22 juni 2021 wordt daarentegen aangegeven dat enkel van het richtinggevend gedeelte van het GRS zou worden afgeweken om bijkomende horecavoorzieningen toe te laten. In de adviezen van de Gecoro van 21 juni 2023 en 28 maart 2024 komen de termen ‘GRS’ of ‘richtinggevend gedeelte’ niet voor en wordt inhoudelijk niet gemotiveerd waarom het plan géén afwijking van het richtinggevend gedeelte van het GRS zou uitmaken. In de

toelichtingsnota bij het eerste bestreden besluit worden een aantal passages uit het GRS weliswaar overgenomen, maar worden de plankeuzes er niet aan getoetst. Nochtans blijkt, volgens de verzoekende partijen, reeds uit de uiteenzetting en de grafische weergave van de ontwikkelingsmogelijkheden, dat met de concrete plankeuzes minstens ter hoogte van de ontwikkelingszones (1) en (2) en het aansnijden van een nieuw bouwveld in het parkgebied “de oorspronkelijke toestand niet behouden blijft, dat er méér verdicht wordt en de ruimte dus dichtslibt, dat de parkstructuur niet intact blijft (laat staan dat de openruimtestructuur versterkt zou worden) dat het rooien van bomen in de bouwzone niet verboden is en dat de landschappelijke waarde door het versnipperen van het park in bijkomende bouwvelden redelijkerwijs afneemt”. Voor dit alles wordt geen enkele motivering geboden, zodat de plankeuzes aanleiding dienen te geven tot de vernietiging van het eerste bestreden besluit. De verzoekende partijen verwijzen nog naar het advies van het departement Omgeving (van 21 juni 2023), dat als dusdanig werd overgenomen in het verslag van de plenaire vergadering van de gemeenteraad van Destelbergen (van 27 juni 2023), waarin dit alles wordt bevestigd.

5. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat in het GRS uitdrukkelijk wordt gestipuleerd dat in de parken “zowel de woon- als de landschapsfunctie centraal staan”. De verzoekende partijen gaan er volgens haar aan voorbij dat de volledige kastelensite thans als woongebied is ingekleurd, waarbij de nieuwe inkleuring als woonpark reeds een inperking/reductie van de bestaande ontwikkelingsmogelijkheden – in functie van het behoud van de bestaande erfgoedwaarden, respectievelijk het behoud/de ontwikkeling van natuurwaarden – met zich meebrengt. Zowel de richtinggevende als de bindende bepalingen van het GRS sluiten volgens haar niet uit dat een woonfunctie in het gemeentelijk RUP wordt behouden of mogelijk gemaakt, doch beperkter dan deze die mogelijk zijn volgens de geldende gewestplanbestemming. Zoals volgens haar uitvoerig werd gemotiveerd, is het zaak om hierin een correct evenwicht te vinden door ontwikkelingsmogelijkheden uit te werken die, enerzijds, de rentabiliteit van het gebied garanderen – namelijk de woonfunctie behouden/mogelijk maken – en, anderzijds, de erfgoedwaarden mede in stand

houden. Zoals blijkt uit de stedenbouwkundige voorschriften werd ervoor geopteerd om bouwmogelijkheden te voorzien in de overdrukzone voor ontwikkeling (1) en overdrukzone voor ontwikkeling (2), waar zich op vandaag reeds bebouwing bevindt die los staat van het kasteel Ter Burcht. Zoals uitgebreid werd toegelicht in de toelichtingsnota (onder hoofdstuk 5.2.3 'Wonen', p. 49-53) werd voor deze ontwikkelingszones geopteerd omdat dit reeds verstoorde locaties in het kasteelpark vormden waar verdere bebouwing kan worden voorzien zonder significant bijkomende negatieve invloed op de landschappelijke beleving, de kwaliteit, respectievelijk de erfgoed- en natuurwaarden van het bestaande kasteelpark en werd geopteerd voor de mogelijkheid tot het inrichten van meergezinswoningen teneinde de *footprint* van bebouwing te beperken en versnippering (door individuele tuinen) tegen te gaan (in tegenstelling tot individuele bebouwing die op grond van de gewestplanbestemming theoretisch mogelijk is). Een en ander werd volgens de eerste verwerende partij wel degelijk afgetoetst aan het GRS Destelbergen, waarbij zij verwijst naar de toelichtingsnota (p. 20 -32).

6. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat in de memorie van antwoord hun wettigheidskritiek niet concreet wordt weerlegd, namelijk dat nieuwe bouwvelden ten opzichte van de bestaande toestand worden ingetekend terwijl het GRS onder meer herwaardering en versterking van de open ruimte, behoud en versterking van de landschappelijke en natuurwaarden van de kastelensites en behoud en uitbreiding van de beboste ruimtes binnen de kastelensites vooropstelt. De bindende bepaling van het GRS identificeert weliswaar een dubbele onafscheidbare woon- en landschapsfunctie, maar rechtvaardigt niet dat open ruimte in het park wordt aangesneden om een specifiek verdichtingsproject te faciliteren dat volledig losstaat van de kastelensite zelf. Minstens is volgens de verzoekende partijen de overdrukzone voor ontwikkeling (1) niet ingetekend op een locatie waar vandaag reeds bebouwing aanwezig is. Dit bouwveld werd in het plan opgenomen om een specifiek project te faciliteren tegen de duidelijke taakstelling in om open en beboste ruimte in de kasteelparken te versterken. Zij benadrukken dat ook bij de opmaak van het GRS

de woonbestemming van de site Ter Burcht bekend was en destijds toch geen afzonderlijke taakstelling voor die site werd ingeschreven die de huidige plankeuze zou kunnen rechtvaardigen. De richtinggevende bepalingen zijn voor alle kastelensites dezelfde, ongeacht de (gewestplan)bestemming. Eén en ander klemmt des te meer nu het nadrukkelijk gefaciliteerde bouwprogramma niet aansluit bij of gericht is op de rentabiliteit van het kasteel met erfgoedwaarden, maar een op zichzelf staand gegeven is, waardoor die plankeuze ook losstaat van de reeds bestaande woon- en parkfunctie binnen de site Ter Burcht.

7. In haar laatste memorie herhaalt de eerste verwerende partij haar standpunt. Zij benadrukt dat het haar bedoeling is geweest een “totale versnippering/bezetting van het geheel” te vermijden, zonder afbreuk te doen aan de “bouwrechten” die volgen uit de basisinkleuring van het gebied als woonzone.

Beoordeling

8. Het te dezen toepasselijke artikel 2.1.2, § 3, 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. [...]”

Het komt de verzoekende partijen toe om aannemelijk te maken dat het gemeentelijk RUP op onrechtmatige wijze afwijkt van de bepalingen van het GRS.

9. Een ruimtelijk structuurplan dient in zijn geheel gelezen te worden, en de verschillende principes die in een dergelijk plan terug te vinden zijn, moeten in hun onderlinge samenhang beschouwd worden.

10. Onder deel II ‘Visie’, hoofdstuk 2. ‘Ruimtelijke concepten’, wordt in het richtinggevend gedeelte van het GRS gesteld:

“2.1 Concepten van de open ruimte/natuur.

[...]

Beschermen en onderhouden van de kasteelparken en hun omgeving
Behouden en beschermen van kasteelparken in hun oorspronkelijke toestand vanwege hun cultuurhistorische en maatschappelijke waarden. Alsook bepaalt dit het eigen karakter en sfeer van de gemeente, dit specifiek karakter dient te worden versterkt en ingezet.”

Onder deel III ‘De gewenste ruimtelijke structuur’ van het richtinggevend deel van het GRS wordt onder meer het volgende bepaald:

“1. De open ruimte

[...]

1.1 De gewenste ruimtelijke structuur van de open ruimte

De identiteit van de gemeente Destelbergen wordt grotendeels bepaald door de aanwezige open ruimte structuur, denken we maar aan de Schelde- en Dam(sloot)vallei, het open landbouwgebied ten zuiden van de R4, de kastelensites en de open tuinbouwgebieden. Deze open ruimte structuur moet dan ook de basis vormen om de ruimtelijke kwaliteit, zoals vermeld in de uitgangspunten na te streven en te realiseren.

Zo houdt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de open ruimte in dat:

- de landschappelijke structuur van de open ruimte moet gehewardeerd worden en waar mogelijk versterkt worden. Belangrijk is:

- het verder dichtslibben van de open ruimte tussen Destelbergen en Heusden te voorkomen
- de structurele open-ruimtecorridors in de linten te behouden.

[...]

- De kasteelparken met hun omgeving hebben in Destelbergen een cultuurhistorische waarde en maken bovendien ook een belangrijk deel uit van de natuurlijke structuur. Deze sites moeten dan ook naar de toekomst toe optimaal geïntegreerd worden in het totale landschap van Destelbergen.

[...].

1.2 Beleidsmatige vertaling van de gewenste open ruimtestructuur

Om de omvang van de globale open ruimte maximaal te behouden, de natuurlijke waarde te versterken en de landbouwfunctie maximaal te vrijwaren, kan het volgende gesteld worden:

[...]

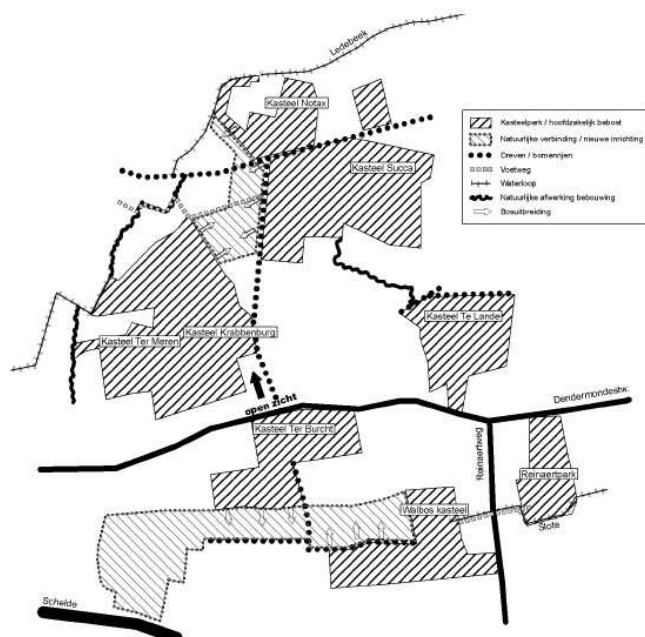
1.2.2 Behoud en herstel van het specifieke karakter van de kastelensites

Zoals hierboven reeds vermeld werd, is het de bedoeling om de bestaande kastelensites in Destelbergen, Heusden en de Bommels (Kasteel Ter Schelde) op te waarderen en opnieuw een plaats te geven binnen de

natuurlijke structuur van de gemeente. De koppeling met de groenpool Gentbrugse meersen – Damvallei is daarbij essentieel.

Bij de verdere ontwikkeling en herstel van deze kasteelparken is het de bedoeling een aantal doelstellingen na te streven:

- Behoud en versterking van het specifiek karakter, met inbegrip van de cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden.
- Behoud en waar mogelijk uitbreiding van de beboste ruimtes, afgewisseld met ecologische graslanden, die zorgen voor zichten en doorzichten.
- Dreefstructuren en bomenrijen behouden en verder ontwikkelen als verbindende en structurele elementen.
- Natuurlijke afwerking van de randen van de voorkomende weides, als landschappelijke buffer t.o.v. de aan de rand gelegen bebouwde percelen.



Figuur 15: Voorstel kasteelparken Destelbergen

[...].”

De bij de hierbovenvermelde kaart horende legende luidt als volgt:



De volledige kasteelsite Ter Burcht wordt op de voornoemde figuur 15 van het richtinggevend gedeelte van het GRS aangeduid als ‘Kasteelpark/hoofdzakelijk bebost’.

Het bindend deel van het GRS voorziet in de opmaak van een RUP – Kastelensite als een concrete maatregel ter realisering van de ‘Open ruimte’, als volgt:

“RUP - Kastelensites

Teneinde de waardevolle kastelensites te beschermen en een aantal specifieke maatregelen uit te werken moet er een RUP opgemaakt worden waarbij de verbinding, de eigenheid en de landschaps- en parkwaarden van deze gebieden met hun dubbele onafscheidbare (woon- en landschaps-) functie centraal staan.”

11. Het richtinggevend gedeelte van het GRS stelt aldus onmiskenbaar niet alleen het behoud, maar ook de herwaardering en versterking van het specifiek karakter van de kasteelparken, met inbegrip van de cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden, voorop.

In het gemeentelijk RUP worden gebieden aangeduid als ‘overdrukzones voor ontwikkeling’. De ‘overdrukzone voor ontwikkeling (1)’ betreft een deel van het boszoom met daar tussenin een open onbeboste zone alwaar, luidens de stedenbouwkundige voorschriften, de ontwikkeling van een bouwveld voor één meergezinswoning van maximaal zes woonentiteiten met een terreinbezetting van maximaal 500 m² wordt voorzien. Blijkens de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften dient de open onbeboste zone ingezet te worden in functie van het (woon)programma en wordt de terreinbezetting maximaal voorzien in de reeds aanwezige open ruimtes op het terrein. De ‘overdrukzone voor ontwikkeling (2)’ betreft eveneens een deel van het boszoom met daar tussenin een bestaande woning, ter vervanging waarvan, luidens de stedenbouwkundige voorschriften, de ontwikkeling van een (groter) bouwveld voor één meergezinswoning van maximaal vier woonentiteiten met een terreinbezetting van maximaal 500 m² wordt voorzien. Blijkens de toelichting bij

de stedenbouwkundige voorschriften kan een meergezinswoning er enkel komen ter vervanging van de bestaande woning waarbij de bestaande *footprint* van bebouwing (met een overlapping van minstens 75%) hergebruikt wordt en wordt de terreinbezetting maximaal voorzien in de reeds aanwezige open ruimtes op het terrein. De ‘overdrukzone voor ontwikkeling (3)’ betreft een deel van het boszoom alwaar één eensgezinswoning van maximaal 500 m² kan worden voorzien. Blijkens de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften wordt de terreinbezetting maximaal voorzien in de reeds aanwezige open ruimtes op het terrein.

Het voorzien van een dergelijke ontwikkeling wijkt af van de geschetste doelstellingen die in het GRS voor de kastelensites worden veruitwendigd, namelijk om deze op te waarderen en opnieuw een plaats te geven binnen de natuurlijke structuur van de gemeente door de natuurwaarden en de landschappelijke waarden ervan te behouden en te versterken. Met het oog op het behoud en het herstel van deze parken wordt daarin onder meer het behoud en waar mogelijk de uitbreiding van de beboste ruimtes, afgewisseld met ecologische graslanden vooropgesteld.

12. De verwijzing van de eerste verwerende partij naar de “dubbele onafscheidbare (woon- en landschaps-) functie” van de kastelensites, volstaat te dezen niet ter verantwoording van het aansnijden van groene ruimtes binnen deze sites, gelet op de overige bepalingen in het GRS. Deze bindende bepaling sluit als dusdanig een woonfunctie binnen de kastelensites niet uit, doch, anders dan de eerste verwerende partij stelt, blijkt uit deze bepaling evenzeer dat “de verbinding, de eigenheid en de landschaps- en parkwaarden van deze gebieden” centraal moeten staan.

Ook met de verwijzing in haar laatste memorie naar de omstandigheid dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de “bouwrechten” die volgen uit de basisinkleuring van het gebied als woonzone, overweging die ook blijkt uit het verslag van de plenaire vergadering van de gemeenteraad van de gemeente Destelbergen van 27 juni 2023 (zie *supra*, randnummer 3.8) en uit de

toelichtingsnota (zie hoofdstuk 5.1 ‘Ontwikkelingsmogelijkheden met respect voor park en erfgoed’) waarin wordt gesteld dat de site “gelegen [is] in woongebied waardoor een woonprogramma mogelijk is” en dat “binnen het woongebied correcte ontwikkelingsmogelijkheden [worden] onderzocht” om een kwalitatief behoud van de kasteelsite ‘Ter Burcht’ te garanderen, overtuigt de eerste verwerende partij niet van het tegendeel.

De plannende overheid is er bij het vaststellen van een RUP immers niet toe gehouden om de voorschriften van het gewestplan, te dezen woongebied, over te nemen, noch is zij ertoe gehouden om de inhoud van de nieuwe voorschriften af te stemmen op de vergunningspraktijk die er in het verleden is gevolgd. Er anders over oordelen, zou het voor de plannende overheid immers onmogelijk maken om een toekomstgericht planologisch beleid te voeren.

13. Voorts wordt vastgesteld dat aan de voormelde richtinggevende bepalingen van het GRS niet wordt tegemoetgekomen door de stedenbouwkundige voorschriften die voorzien dat “[d]e inrichting moet gebeuren met respect voor de cultuurhistorische, landschappelijke en horticulturele erfgoedwaarden van het kasteelpark” en “[d]e inplanting van gebouw en wegenis gebeurt op de locatie waar het minst bomen dienen gerooid te worden”. Deze voorschriften kunnen redelijkerwijze niet volstaan om het specifiek karakter van dit gebied veilig te stellen, waaromtrent in het GRS het behoud en waar mogelijk de uitbreiding van de beboste ruimtes, afgewisseld met ecologische graslanden, wordt nagestreefd.

14. Anders dan de eerste verwerende partij stelt, maakt noch de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP, noch enig ander stuk van het administratief dossier gewag van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of van dringende sociale, economische of budgettaire redenen die ertoe nopen om van de richtinggevende bepalingen van het GRS af te wijken, zoals het te dezen toepasselijke artikel 2.1.2, § 3, VCRO vereist.

15. Gelet op wat voorafgaat, schendt het bestreden gemeentelijk RUP het te dezen toepasselijke artikel 2.1.2, § 3, VCRO.

16. Het middel is in de aangegeven mate gegrond. Het verantwoordt de vernietiging van het eerste bestreden besluit, maar niet de vernietiging van het tweede bestreden besluit. Nu dat tweede bestreden besluit louter voorbereidend is en het onderzoek van het beroep tegen het eerste bestreden besluit niet tot de vaststelling van de onwettigheid van het tweede bestreden besluit leidt, is er geen reden het laatstvermelde besluit te vernietigen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Destelbergen van 23 mei 2024 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Kasteelsite Ter Burcht’.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

4. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de betaling van de rechtsplegingsvergoeding van 770 euro aan de tweede verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventien maart tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement