

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.227 van 22 maart 2024
in de zaak A. 236.174/X-18.119**

In zake : 1. H.B.
 2. D.B.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Yves Loix en Fatema Hosseini
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD GEEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Gaël Bedert
kantoor houdend te 2560 Kessel
Torenvenstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 april 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Geel van 16 december 2021 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan ‘Ruimte Geel’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 november 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fatema Hosseini, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Gaël Bedert, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Verzoekers zijn eigenaar van een perceel aan de straat Drijzillen en een perceel aan de noordzijde van de Larumseweg te Geel. Zij zijn tevens eigenaar van vier onbebouwde percelen in het binnengebied tussen de noordzijde van de Larumseweg en Drijzillen (hierna: het binnengebied Drijzillen). De zes percelen van verzoekers zijn krachtens het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol gelegen in woongebied.

4. Op 1 april 2021 stelt de gemeenteraad van de stad Geel het ruimtelijk beleidsplan ‘Ruimte Geel’ voorlopig vast. Het tot dit ontwerp behorende beleidskader “Veelzijdige stad” neemt het binnengebied Drijzillen op bij de tot minstens 2030 te reserveren gebieden.

5. Tijdens het openbaar onderzoek van 3 mei tot 31 juli 2021 dienen onder anderen verzoekers een bezwaarschrift in. Zij voeren aan dat de opname van hun percelen bij de tot minstens 2030 te reserveren gebieden een verkapte vorm van herbestemming betreft.

6. Op 21 oktober 2021 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) over het ontwerp van ruimtelijk beleidsplan een eindadvies uit.

Wat betreft de tot minstens 2030 te reserveren gebieden stelt de Gecoro het volgende:

“De GECORO adviseert om de woningbouwprogrammatie [uit het ontwerp van ruimtelijk beleidsplan] ongewijzigd te laten. Deze programmatie is tot stand gekomen na heel wat overleg. Zij is het resultaat van een evenwichtsoefening tussen de bekommernis om voldoende woonaanbod te voorzien in het stedelijk gebied teneinde de regionale positie van de stad op vlak van tewerkstelling, cultuur, onderwijs, zorg te versterken enerzijds en om op minder goed gelegen plaatsen (vooral in de dorpen) het mogelijk bijkomend woonaanbod te beperken of te neutraliseren. Dat alles resulteert in voorzichtig beleid dat een te snelle groei van het stedelijk gebied en de dorpen tegengaat. Fasering van het potentieel woonaanbod is een essentieel element om dat beoogd beleid waar te maken. Het laat tevens toe om het aanbod van voorzieningen die mee de leefkwaliteit van de kern [...] uitmaken, op een geleidelijke manier mee te laten groeien met de bevolkingstoename (zorg, basisvoorzieningen, kinderopvang, kleuter- en basisonderwijs enz.).

De GECORO stelt dat het herbestemmen van alle gebieden die nu als ‘te reserveren’ staan aangeduid, de groeikansen van Geel op langere termijn te zeer zouden beperken (zie punt 6 met de te actualiseren cijfers van de aangroei van het aantal gezinnen). Bovendien zou dit ook een grondige wijziging van de planopties met zich meebrengen waardoor een nieuw openbaar onderzoek noodzakelijk wordt.

[...]

De GECORO geeft aan dat de gemeente een afweging heeft gemaakt [en] heeft aangeduid welke binnengebieden als reserve op lange termijn worden voorzien. Het betreft telkens gebieden die nog moeten worden ‘geordend’. Het gaat met andere woorden om gebieden waar geen voldoende ontsluiting is voorzien en waarvoor dus nog een wegentracé moet worden goedgekeurd. Het goedkeuren van dergelijke wegentracés is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het is aan de gemeente om in de toekomst te bepalen welke van deze gebieden in aanmerking kunnen komen om te worden aangesneden. Dit kan dan gebeuren op basis van een ruimtelijke afweging en een woonbehoeftestudie. Tevens merkt de GECORO op dat met deze

strategische visie van reservering van de woon(uitbreidings-) gebieden slechts een tijdelijke opschorting van een toekomstige ontwikkeling wordt beoogd in functie van de woonbehoefte die middels een woonbehoeftestudie kan worden of moet worden aangetoond. Aan de bestemmingscategorie ‘wonen’ wordt dus geen einde gemaakt met het beleidsplan. De strategische visie van de stad Geel bestaat erin om de realisatie ervan tijdelijk op te schorten met oog op een toekomstgerichte ruimtelijke ordening. Een herbestemming naar open ruimte zou daarentegen een volledig en definitief bouwverbod willen betekenen, wat niet het opzet is van het beleidsplan.

[...]

Het faseren van woongebied is erop gericht om het overaanbod aan woonbestemming op ruimtelijk slecht gelegen plaatsen tegen te gaan. Dat geldt niet alleen in het buitengebied maar kan ook worden toegepast in het afgebakend kleinstedelijk gebied waar het aansnijden van alle bouw mogelijkheden zou leiden tot een te snelle groei van de stad. Het aanbod van gemeenschapsvoorzieningen kan deze snelle groei niet volgen.

De GECORO adviseert om een grondige screening van de teksten van het ontwerp beleidsplan ruimte Geel (strategische visie, beleidskaders, onderzoeksrapporten) door te voeren die tot doel heeft om zinsneden die verband houden met de woningbouwprogrammatie en zouden kunnen worden geïnterpreteerd als ‘verordenend’ te herschrijven in de zin dat deze een gewenst toekomstbeeld uitdrukken en dus niet als ‘verordenend’ kunnen worden beschouwd.

De GECORO benadrukt dat een ruimtelijk beleidsplan voornamelijk een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van de gebieden in kwestie vormt. Het is erop gericht om samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen. In een beleidsplan ontwikkelt het gemeentebestuur namelijk een bewuste en samenhangende visie op haar grondgebied, teneinde een doordacht en kwalitatief ruimtelijk beleid te kunnen voeren. Een ruimtelijk beleidsplan bevat een strategische visie en geen verordenende bepalingen. Er wordt dus geen verkapte herbestemming beoogd. Het tijdelijk reserveren van een aantal gebieden is een gewenste strategie voor de toekomst.”

7.1. Met het bestreden besluit van 16 december 2021 stelt de gemeenteraad van de stad Geel het ruimtelijk beleidsplan ‘Ruimte Geel’ definitief vast.

Dit ruimtelijk beleidsplan bevat volgende onderdelen:

- de strategische visienota “Geel 2040” met bijhorende kaartenbundel;
- vijf beleidskaders met bijhorende kaartenbundels:
 - het beleidskader “Veelzijdige stad”;
 - het beleidskader “Leefbare dorpen”;
 - het beleidskader “Duurzame bedrijvigheid”;

- het beleidskader “Publieke ruimte en mobiliteit” en
- het beleidskader “Open ruimte”.

7.2.1. In het beleidskader “Veelzijdige stad” wordt het volgende gesteld:

“2.1 WONINGBOUWPROGRAMMATIE

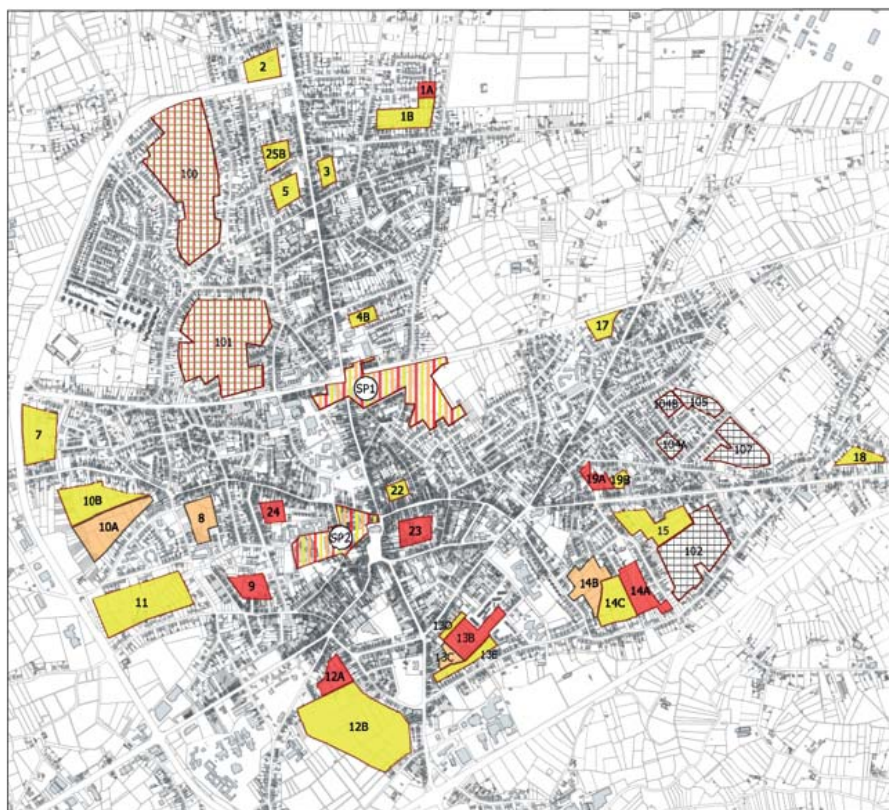
2.1.1 DOEL

De woningbouwprogrammatie heeft tot doel om de groei van Geel goed te kunnen beheersen. Door de niet-bebouwde gebieden met de bestemming woonzone of woonuitbreidingsgebied niet allemaal voor ontwikkeling vrij te geven, kan de groei meer geleidelijk plaatsvinden en blijven belangrijke open ruimten in het woonweefsel voor langere tijd behouden. Ook zorgt het gefaseerd aansnijden van deze *greenfields* ervoor dat het de herontwikkeling van bestaande en vaak beter gelegen bebouwde sites wordt gestimuleerd, wat beter is voor het ruimtelijk rendement.

2.1.2 INHOUD

De woningbouwprogrammatie is opgesteld voor de beleidsperiode die is ingegaan vanaf 2020 en loopt tot 2030. Zij geeft aan welke nu nog onbebouwde binnengebieden in woongebieden en in woonuitbreidingsgebieden binnen deze periode kunnen worden ontwikkeld. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen gebieden die voor 2025 en gebieden die tussen 2025 en 2030 kunnen worden vrijgegeven. De stad wenst de andere gebieden te bevriezen tot minstens 2030 of zelfs uit het woningaanbod te lichten (herbestemming naar een andere functie). Sommige grotere binnengebieden zijn opgedeeld in verschillende fasen omdat het niet wenselijk is dat er ineens een te groot aanbod op één plek wordt ontwikkeld.”

7.2.2. Op de navolgende kaart van de woningbouwprogrammatie is het binnengebied Drijzillen aangeduid als gebied 7 dat blijkens de legende een “tot minstens 2030 te reserveren binnengebied in woongebied” is:



Kaart 1 woningbouwprogrammatie voor het stedelijk gebied



7.2.3. Het beleidskader “Veelzijdige stad” vervolgt:

“Bij het uitwerken van de woningbouwprogrammatie en de selectie van de gebieden die al dan niet in een bepaalde fase kunnen worden ontwikkeld, zijn volgende criteria van belang geweest.

- Voor sommige gebieden bestaan al voorstellen die in een vergevorderd stadium van voorbereiding zijn en waarvoor soms ook principiële akkoorden zijn gegeven.

Deze gebieden zijn opgenomen als ontwikkelbaar binnen de periode 2020 - 2025.

- De groei van Geel moet in het stedelijk gebied worden opgevangen. In de kernen buiten het stedelijk gebied bestaan nog heel veel mogelijkheden aan uitgeruste wegen of in goedgekeurde verkavelingen waardoor de stad het niet wenselijk acht om in deze kernen nieuwe woonontwikkelingen in niet-geordend gebied toe te staan.

- Sommige (delen van) locaties in het stedelijk gebied zijn meer centraal en nabij voorzieningen gelegen. Zij bieden een betere ontsluiting voor

voetgangers, fietsers en automobilisten waardoor zij eerder kunnen worden ontwikkeld dan andere locaties.

- Sommige ontwikkelingen in het stedelijk gebied hebben een grote toegevoegde waarde voor de ruimere omgeving (bijvoorbeeld het project voor de herontwikkeling van de stationsomgeving of projecten in het kernwinkelgebied). Hierdoor zijn zij meer prioritair dan andere projecten.

- Ten slotte geldt dat voor sommige gebieden eerst nog herbestemmingen noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld van woonuitbreidingsgebied naar woongebied). Het gevolg is dat deze minder snel kunnen worden ontwikkeld.

In de volgende tabellen is per binnengebied aangegeven wat de uitspraak is qua fasering. Voor de gebieden waarvoor al projecten in ontwikkeling zijn, is een inschatting van het aantal woningen opgenomen, gebaseerd op de inhoud van deze projecten. Voor gebieden waarvoor nog geen project in voorbereiding is, is de inschatting gebaseerd op een gemiddelde woondichtheid van 25 woningen per hectare [...]. De aantallen in de laatste kolom zijn dus vaak ruwe schattingen op basis van de oppervlakte, waaraan geen rechten kunnen worden ontleend.

Als een perceel in een gebied is aangeduid als ‘ontwikkelbaar’, betekent dit niet dat dit onmiddellijk bouwgrond wordt. Soms moet de gemeente eerst een ruimtelijk uitvoeringsplan opmaken voor een noodzakelijke herbestemming, moet de gemeenteraad het wegtracé nog goedkeuren enz. Wel betekent dit dat de eigenaar van deze gronden of een ontwikkelaar contact kan opnemen met de stad Geel om te komen tot afspraken over de ontwikkeling van het binnengebied.

Als er vanwege de eigendomssituatie of vanwege de fasering slechts een gedeelte van een binnengebied kan worden ontwikkeld, dan moet er steeds een visie worden opgemaakt voor een mogelijk totaalproject waaruit blijkt dat de gedeeltelijke ontwikkeling geen nadelige gevolgen heeft voor een latere fase.

Te ontwikkelen gebieden tussen 2020 - 2025

Onderstaande locaties kunnen tussen 2020 en 2025 worden ontwikkeld. Zij zijn vaak meer centraal in het stedelijk gebied gelegen. Hun ontwikkeling vormt een versterking voor de stedelijke structuur. Als een gebied niet binnen deze periode wordt bebouwd, kan dit ook altijd nog in een latere fase.

num-m er	naam	Bestemming	opp. (ha)	uitspraak	Aantal [woon-ge legen-hed en]
1A	Holvense heide fase 1	Woongebied	0,39	ontwikkelbaar 2020 - 2025	10
[...]					
12A	Brukel A	stedelijk wonen	2,05	ontwikkelbaar 2020 - 2025	60
[...]					
[To-ta al]			14,1 5		757

tabel 1 ontwikkelbare gebieden tijdens de periode 2020 - 2025

[...]

Te ontwikkelen gebieden tussen 2025 - 2030

De ontwikkeling van onderstaande locaties voor 2025 is niet gewenst. Hier gaat het vooral om [...] gebieden in het stedelijk gebied die net iets minder gunstig gelegen zijn dan de gebieden die in de eerste fase voor ontwikkeling in aanmerking komen of om een volgende fase van de ontwikkeling van een groter (binnen)gebied ontwikkelbare gebieden tijdens de periode 2025-2030.

num- mer	naam	bestemming	opp. (ha)	uitspraak	Aantal [woon-gel egen-hede n]
8	Dr. Peetersstraa t	projectzone voor wonen	4,77	ontwikkelbaar 2025 - 2030	234
10A	Elsum fase 1	stedelijk wonen met groene ader	5,00	ontwikkelbaar 2025 - 2030	120
[...]					
SP1	strategisch project stationsom geving fase 2	bedrijvigheid/ woonzone/ woonuitbrei- dingsgebied		ontwikkelbaar 2025 - 2030	200
[...]					
[To-ta al]			13,9 7		862

bare gebieden tijdens de periode 2025 – 2030.”

7.2.4. Over de tot minstens 2030 te reserveren gebieden stelt het beleidskader “Veelzijdige stad”:

“Te reserveren gebieden tot minstens 2030

De ontwikkeling van deze gebieden voor 2030 is niet gewenst. De stad motiveert deze gefaseerde aanpak omwille van volgende argumenten.

- Het te snel vrijgeven van alle bouwmogelijkheden binnen het stedelijk gebied zorgt voor een toenemend onevenwicht tussen woonaanbod en -behoefte en overschrijdt de draagkracht van de stedelijke voorzieningen (zorgverlening, onderwijs, kinderopvang, recreatieve infrastructuur, publieke ruimte enz.). De stad opteert voor een veeleer voorzichtige en

organische groei van het stedelijk weefsel en wenst een overaanbod aan woonbestemming op ruimtelijk minder goed gelegen plekken tegen te gaan.

- De ontsluiting met het openbaar vervoer van deze gebieden is niet optimaal wat ertoe leidt dat mogelijke ontwikkelingen vooral een toename van de automobilititeit met zich mee zouden brengen. Dat is niet gewenst.

- Bewoners hebben behoefte aan open ruimte in hun nabije woonomgeving. De stad wil deze nabijheid van groen zo lang mogelijk verzekeren.

Sommige locaties zullen conform de visie op de ontwikkeling van de woonkernen geheel of gedeeltelijk worden herbestemd naar andere functies (bijvoorbeeld open ruimte functies, sport of recreatie). Voor de berekening

van het aantal woningen is een theoretische woondichtheid van 25 woningen per ha gehanteerd.

Het reserveren van gebieden tot minstens 2030 betekent niet dat deze automatisch worden vrij[ge]geven vanaf die datum. De stad wenst in 2030 opnieuw te evalueren of een kwantitatieve vergelijking van woonbehoefte en -aanbod de noodzaak tot ontwikkeling aantoont. [...]

De exacte grens tussen 12A en 12B kan in samenspraak met de provincie Antwerpen nog worden gewijzigd in functie van verder onderzoek.”

7.2.5. Vervolgens is in het beleidskader “Veelzijdige stad” een tabel opgenomen waarin over binnengebieden als “uitspraak” wordt gedaan dat ze worden “bevroren tot 2030”. Zoals blijkt uit de hierna weergegeven tabel, hebben naast het binnengebied Drijzillen elf andere van de vermelde binnengebieden de bestemming woongebied (hierna: de elf andere bevroren binnengebieden in woongebied):

num-mer	naam	bestemming	opp. (ha)	uitspraak	Aantal [woon-gelegen-heden]
1B	Holvenseheide fase 2	woongebied	2,04	bevroren tot 2030	51
2	Villa Zonneschijn	woongebied	0,82	bevroren tot 2030	21
3	Velodroomstraat	woongebied	0,80	bevroren tot 2030	20
4B	Pastoor Op de Beeckstraat B	woongebied	0,62	bevroren tot 2030	16
5	Gasstaat	woongebied	1,85	bevroren tot 2030	46
7	Drijzillen	woongebied	5,06	bevroren tot 2030	127
10B	Elsam fase 2	stedelijk wonen met groene ader	5,80	bevroren tot 2030	145
11	Postelaar	stedelijk wonen	8,52	bevroren tot 2030	213
12B	Brukel fase 2	stedelijk wonen	12,06	bevroren tot 2030 gedeeltelijke herbestemming naar groene open ruimte	302

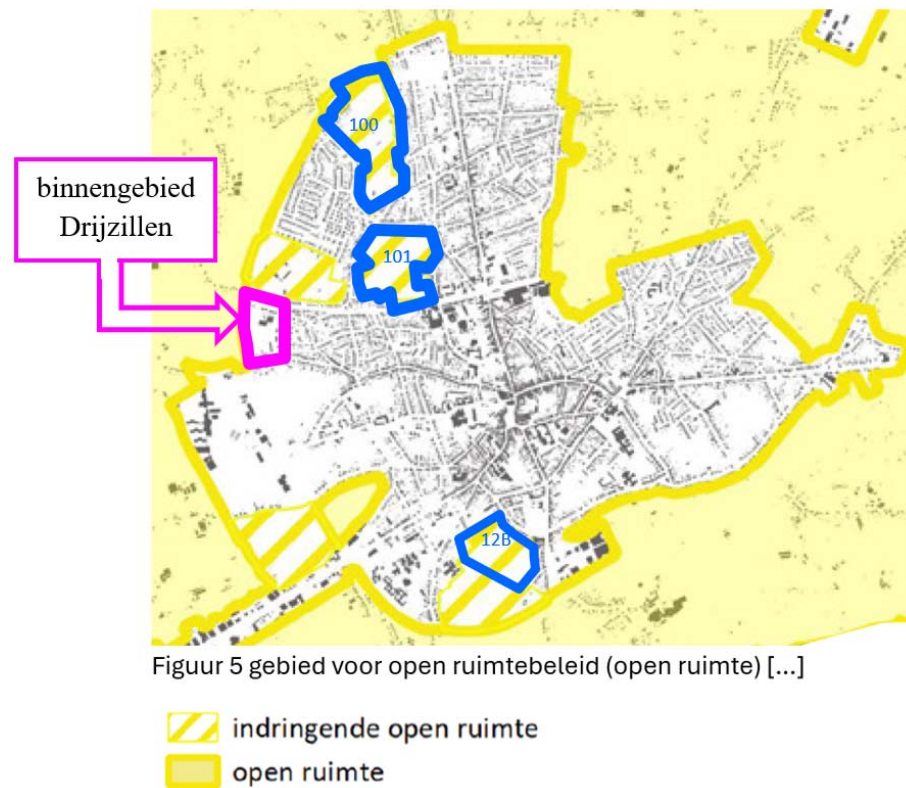
13D	Wijdbosch fase 5	zone voor woonproject	0,50	bevroren tot 2030	13
13E	Wijdbosch fase 6	zone voor woonproject	1,20	bevroren tot 2030	30

14C	Laar fase 3	stedelijk wonen	3,00	bevroren tot 2030	75
15	Kooiman	woongebied	2,62	bevroren tot 2030	66
17	Spoorweg	woongebied	1,17	bevroren tot 2030	29
18	Keulsekar	woongebied	1,05	bevroren tot 2030	26
19B	Burgstraat fase 2	woongebied	1,91	bevroren tot 2030	48
22	Schoolsteeg	woongebied	0,70	bevroren tot 2030	18
25B	Huttenstraat fase 2	woongebied	0,64	bevroren tot 2030	16
SP1	strategisch project stationsomgeving fase 3	bedrijvigheid / woonzone / woonuitbreidingsgebied		bevroren tot 2030	100
SP[2]	strategisch project noordelijke wand Werft fase 3	woonzone		bevroren tot 2030	?
100	Gooreind	woonuitbreidingsgebied	19,20	gedeeltelijke herbestemming naar groene open ruimte	480
101	Holven	woonuitbreidingsgebied	16,80	gedeeltelijke herbestemming naar groene open ruimte	420
102	Laarsveld	woonuitbreidingsgebied	8,35	bevroren tot 2030	209
104A	Leschot A	woonuitbreidingsgebied	0,66	bevroren tot 2030	17
104B	Leschot B	woonuitbreidingsgebied	0,70	bevroren tot 2030	18
105	Eegden	woonuitbreidingsgebied	1,90	bevroren tot 2030	48
107	Kievermonde-veld	woonuitbreidingsgebied	4,77	bevroren tot 2030	119
[To-tal]			102,74		2.673

tabel 3 te reserveren gebieden tot minstens 2030.”

7.3. In het beleidskader “Open ruimte” is een figuur opgenomen waarop noch het binnengebied Drijzillen noch de elf andere bevroren binnengebieden in woongebied zijn aangeduid als “indringende open ruimte”, in tegenstelling tot de in het vorige randnummer vermelde binnengebieden Brukel fase 2 (nr. 12B), Gooreind (nr. 100) en Holven (nr. 101). Ter verduidelijking volgt

hierna een uittreksel uit deze figuur, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



Figuur 5 gebied voor open ruimtebeleid (open ruimte) [...]

IV. Ontvankelijkheid – Eerste middel

Standpunt van de partijen

8.1. In hun verzoekschrift zetten verzoekers uiteen dat zij belang hebben bij hun beroep daar het bestreden besluit de gewestplanbestemming van hun percelen wijzigt. Door het bestreden besluit moeten hun – in woongebied gelegen – percelen in het binnengebied Drijzillen immers minstens tot 2030 onbebouwd blijven en wordt voor deze percelen elke vorm van vergunningverlening voor onbepaalde tijd uitgesloten.

8.2. In het eerste middel voeren verzoekers onder meer de schending aan van artikelen 1.1.2, 13°, en 2.2.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en

gewestplannen' (hierna: het inrichtingsbesluit).

Zij lichten toe dat het bestreden besluit een verordenend karakter heeft en bedoeld is om gebruikt te worden bij de beoordeling van vergunningsaanvragen door voor het binnengebied Drijzillen een bouwverbod tot minstens 2030 op te leggen. Nochtans mag dergelijk bouwverbod enkel verordenend worden opgelegd door de opname ervan in stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan, een bijzonder plan van aanleg, een verordening of een projectbesluit. Het bestreden beleidsplan voert voor verzoekers' percelen een oneigenlijke bestemmingswijziging door. Het voor het binnengebied opgelegde bouwverbod miskent immers de thans toepasselijke verordenende bestemming als woongebied volgens het gewestplan.

9.1. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij als exceptie aan dat het bestreden beleidsplan geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is die verordenende kracht zou hebben en zo een wijziging van de bestemming zou kunnen doorvoeren. Het feit dat een beleidsplan of beleidsmatig gewenste ontwikkeling onrechtstreekse effecten heeft die doorwerken naar de burger volstaat niet om het plan een griefhoudend karakter te verlenen in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling impliceert immers niet dat een dergelijk plan als toetsingskader zou fungeren bij de beoordeling van vergunningen. De vergunningverlenende overheid kan wanneer dit wenselijk blijkt afwijken van de visie die in de beleidsmatig gewenste ontwikkeling wordt vertolkt. De verwerende partij stelt dat het nooit de bedoeling geweest is om het bestreden beleidsplan als een beoordelingskader voor vergunningsaanvragen te hanteren.

9.2. Wat het eerste middel betreft, herhaalt de verwerende partij in haar memorie van antwoord dat het ten onrechte is dat verzoekers trachten voor te houden dat het bestreden beleidsplan zou fungeren als toetsingskader bij de beoordeling van concrete vergunningsaanvragen. Dit beleidsplan is immers slechts een vertolking van het beleid dat de verwerende partij in de toekomst zou willen nastreven. Zij is er zich van bewust dat daarvoor nog een aantal strategische acties dienen te worden genomen, wat uitdrukkelijk blijkt uit het bestreden beleidsplan. Volgens de verwerende partij voert het bestreden besluit geen herbestemming naar onbebouwbare grond door. De gewestplanbestemming blijft behouden, doch er wordt *tijdelijk* een beleid nagestreefd om zoveel mogelijk open ruimte te vrijwaren, totdat de woonbehoefte noopt tot verdere ontwikkeling. Dit blijkt ook uit het advies van de Gecoro waarin wordt benadrukt dat een herbestemming niet aan de orde is omdat op de woonbehoefte moet kunnen worden ingespeeld. Er is dus geen sprake van een oneigenlijke bestemmingswijziging. De verwerende partij preciseert dat verzoekers' percelen aangeduid zijn als indringende open ruimte, daar in de strategische visienota van het bestreden beleidsplan gewag wordt gemaakt van "een westelijke indringende groene vinger tussen Eikenstraat en Larumseweg".

De verwerende partij vervolgt dat het bestreden beleidsplan geen precieze voorschriften bevat die op dwingende en concrete wijze vastleggen onder welke voorwaarden vergunningen mogen verleend worden. Ook de parlementaire voorbereiding van de artikelen 2.1.1 en 2.1.2 VCRO bevestigen dat een ruimtelijk beleidsplan niet bedoeld is als een verordenende tekst. Uit een beleidsmatig gewenste ontwikkeling volgt geen bouwverbod of bouwbeperking. Of een vergunning kan worden verleend zal dus geval per geval moeten worden beoordeeld, rekening houdende met de goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij voegt er nog aan toe dat verzoekers' kritiek gebaseerd is op de veronderstelling dat de betrokken percelen bebouwbaar waren vóór de vaststelling van het bestreden besluit. In tegenstelling tot wat verzoekers aannemen, is de kwalificatie als bouwgrond echter niet enkel afhankelijk van de planologische bestemming van een perceel. Immers spelen ook elementen van de natuurlijke intrinsieke status – los van de bestemming – een rol. De

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.227 X-18.119-13/17

vergunningverlenende overheid moet de overeenstemming van een project conform artikel 4.3.1 van de VCRO toetsen aan de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en aan hinderaspecten, gezondheid en gebruiksgenot. Zij moet veiligheid in het algemeen afwegen, alsook rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en nagaan of de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. De verwerende partij merkt op dat zij om tal van redenen kan menen dat het niet gewenst is om verzoekers' percelen te ontwikkelen. Overigens was de goedkeuring van een vergunningsaanvraag voor de bebouwing van deze percelen sowieso al hoogst onzeker gelet op het gewenst beleid zoals bepaald in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het ruimtelijk structuurplan van de provincie Antwerpen. Ze zijn immers gelegen in onbebouwd gebied of een gebied dat minder wenselijk is om te ontwikkelen.

10.1. Wat het eerste middel betreft, wijst de verwerende partij in haar laatste memorie op volgende passage in het beleidskader “Veelzijdige stad” met betrekking tot de “indringende open ruimte”:

“1.3 Mogelijke acties

[...]

1.3.2 Opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de groene dooradering van het stedelijk gebied

Binnen het stedelijk gebied van Geel bevinden zich nog belangrijke open ruimte verbindingen die vanuit de open ruimte het meer bebouwd gebied indringen. Deze structuur zal verder worden beschermd door de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen waarbij de verhoudingen tussen de op kortere of langere termijn te ontwikkelen gebieden worden afgewogen tegen de te behouden groene open ruimten.”

10.2. Tot slot benadrukt de verwerende partij in haar laatste memorie dat het beleidskader “Veelzijdige stad” uitdrukkelijk aangeeft dat “sommige locaties [van de tot minstens 2030 te reserveren gebieden] conform de visie op de ontwikkeling van de woonkernen geheel of gedeeltelijk [zullen] worden herbestemd naar andere functies (bijvoorbeeld open ruimte functies, sport of recreatie)”.

Beoordeling

11.1. De in randnummers 7.2.3 en 7.2.4 aangehaalde bepalingen van het bestreden besluit gebieden de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen van de stad Geel om het binnengebied Drijzillen en de elf andere bevroren binnengebieden in woongebied “niet [...] voor ontwikkeling vrij te geven” “tot minstens 2030”. Aldus bevriest het bestreden besluit de bestaande toestand en wordt de woonbestemming van het gewestplan – met de door de Gecoro gebruikte term – geneutraliseerd tot deze datum, wat neerkomt op een tijdelijk bouwverbod. Uit de tekst van het bestreden beleidsplan en de stukken van het administratief dossier blijkt dat het wel degelijk de bedoeling is dat het door dit plan ingestelde bouwverbod zal worden toegepast bij de beoordeling van individuele vergunningsaanvragen, zodat “tot minstens 2030” aanvragen om de woonbestemming te realiseren zullen worden geweigerd. Zulks is door de Gecoro als volgt verantwoord:

“Het betreft telkens gebieden die nog moeten worden ‘geordend’. Het gaat met andere woorden om gebieden waar geen voldoende ontsluiting is voorzien en waarvoor dus nog een wegentracé moet worden goedgekeurd. Het goedkeuren van dergelijke wegentracés is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het is aan de gemeente om [...] te bepalen welke van deze gebieden in aanmerking kunnen komen om te worden aangesneden. [...] met deze strategische visie van reservering [wordt] slechts een tijdelijke opschorting van een toekomstige ontwikkeling [...] beoogd in functie van de woonbehoefte die middels een woonbehoeftestudie kan worden of moet worden aangetoond. Aan de bestemmingscategorie ‘wonen’ wordt dus geen einde gemaakt”.

11.2. De tekst van het bestreden beleidsplan en de stukken van het administratief dossier geven er voorts blijk van dat de verwerende partij zich uitdrukkelijk voorneemt om met betrekking tot het binnengebied Drijzillen en de elf andere bevroren binnengebieden in woongebied géén nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan vast te stellen. De verwerende partij heeft voor deze twaalf binnengebieden immers geoordeeld dat een herbestemming naar open ruimte of een andere bestemming niet opportuun is omdat na 2030 op een nieuwe

woonbehoefte moet kunnen worden ingespeeld. In dat verband dient te worden opgemerkt dat het bestreden beleidsplan noch het binnengebied Drijzillen noch de elf andere bevroren binnengebieden in woongebied heeft aangeduid als “indringende open ruimte”. Anders dan de verwerende partij laat uitschijnen, betreft de “westelijke indringende groene vinger tussen Eikenstraat en [de zuidzijde van] Larumseweg” immers een ander binnengebied dan het binnengebied Drijzillen. De in de laatste memorie van de verwerende partij aangehaalde passage in verband met de “indringende open ruimte” (randnr. 10.1) is niet toepasselijk op de voornoemde twaalf binnengebieden. In dezelfde laatste memorie (randnr. 10.2) gaat de verwerende partij er aan voorbij dat in de tabel van de tot minstens 2030 te reserveren gebieden uitdrukkelijk is aangegeven welke binnengebieden in aanmerking komen voor herbestemming. De twaalf meergenoemde binnengebieden zijn daar niet bij.

11.3. Met verzoekers moet worden vastgesteld dat het in het beleidskader “Open ruimte” vervatte bouwverbod voor hen een griefhoudend karakter heeft daar het neerkomt op een tijdelijke wijziging van de woonbestemming van het gewestplan en dus een verordenende aard heeft. Terecht stellen verzoekers dat een dergelijk voorschrift thuishoort in een ruimtelijk uitvoeringsplan en niet in een ruimtelijk beleidsplan. Immers daar waar artikel 2.2.6, § 1, VCRO stelt dat de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan een bouwverbod kunnen inhouden, verbiedt artikel 2.1.2, § 1, VCRO uitdrukkelijk dat een onderdeel van een ruimtelijk beleidsplan verordenende kracht zou krijgen.

De door de verwerende partij aangehaalde omstandigheden, zoals het feit dat de kwalificatie als bouwgrond niet enkel afhankelijk is van de planologische bestemming van een perceel en het gegeven dat de vergunningverlenende overheid om tal van redenen kan menen dat het niet gewenst is om verzoekers’ percelen te ontwikkelen, zijn geen wettige verantwoording om – tegen de uitdrukkelijke tekst van artikel 2.1.2, § 1, VCRO in – een verordenend bouwverbod op te nemen in een ruimtelijk beleidsplan.

12. De conclusie is dat de in randnummer 9.1 weergegeven exceptie wordt verworpen en dat het eerste middel in de aangegeven mate gegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Geel van 16 december 2021 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan ‘Ruimte Geel’.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust