**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 166.436 van 9 januari 2007**
**in de zaak A. 175.844/X-12.981.**

In zake : 1. Leo VAN POLLAERT,
2. Jeanine BOVIJN,
die woonplaats kiezen bij
Advocaten D. LINDEMANS en F. DE PRETER,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

1. de stad DENDERMONDE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te 9200 DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84,
2. de Deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN.

---

**D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat Leo VAN POLLAERT en Jeanine BOVIJN op 11 augustus 2006 hebben ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van:

1° het besluit van de gemeenteraad van de stad Dendermonde van 15 februari 2006 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoerings-plan "Hoogveld I";

2° het besluit van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 18 mei 2006 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 21 "Hoogveld I" van de stad Dendermonde;

Gezien de nota's van de verwerende partijen;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 19 oktober 2006 waarbij de terecht-zitting bepaald wordt op 17 november 2006;

Gehoord het verslag van Staatsraad G. DEBERSAQUES;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat F. DE PRETER die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van Advocaat G. DE CONINCK die loco Advocaat J. NIJS verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van bestuurssecretaris M.-A. DE GEEST die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de Auditeur-generaal;

Overwegende dat bij besluit van de gemeenteraad van de stad Dendermonde van 15 februari 2006 het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Hoogveld I" definitief is vastgesteld; dat dit het eerste bestreden besluit is; dat bij besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 18 mei 2006 dit uitvoeringsplan wordt goedgekeurd; dat dit het tweede bestreden besluit is; dat de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan bepalingen bevatten voor de zone voor lokale bedrijven (art. 1), voor het openbaar domein (art. 2), voor de zone voor groene buffer (art. 3) en voor de zone voor tuinen (art. 4); dat de stedenbouwkundige voorschriften voor de "zone voor lokale bedrijven" onder meer bepalen wat volgt :

"Artikel 1 - Zone voor lokale bedrijven
1.1 Bestemming
1.1.1. Hoofdbestemming
De zone is bestemd voor bedrijfsactiviteiten met een lokaal karakter. Lokale bedrijven zijn be- en verwerkende bedrijven die wat schaal betreft aansluiten bij de omgeving en beperkt zijn van omvang. Activiteiten die de draagkracht overstijgen zijn niet toegelaten.
De bedrijfspercelen van de lokale bedrijven hebben 5.000 m² als richtnorm voor de maximale perceelsoppervlakte. Bedrijven die een grotere bedrijfsoppervlakte nodig hebben, worden geacht het lokale karakter te overschrijden en niet te voldoen aan de bestemmingseisen van beperktheid in oppervlakte en aansluiting op de omgeving.
(...)
1.2. Inrichting
(...)
1.2.1. Bedrijfsgebouwen en constructies
De oprichting van constructies en gebouwen die rechtstreeks verband houden met de bestemming van het gebied zijn toegelaten. Er wordt via een verzorgd materiaalgebruik en een aangepaste hedendaagse vormgeving gestreefd naar architecturaal aantrekkelijke projecten. Een zuinig ruimtegebruik geniet hier de voorkeur waarbij de integratie van de verschillende bedrijfsonderdelen voorop

wordt gesteld. Dit zuinig ruimtegebruik uit zich tevens door een maximale benutting en verdichting van de beschikbare oppervlakte.

Het optrekken van gebouwen met meerdere bouwlagen is wenselijk.

(...)

1.2.2. Aanleg van het terrein

Een zuinig ruimtegebruik geniet de voorkeur.

(...)

1.2.4. Vrijgave en inrichting van percelen i.f.v. waterhuishouding

De twee laagst gelegen percelen kunnen pas ingericht worden i.f.v. bedrijvigheid nadat alle overige percelen bebouwd of ingericht zijn en nadat wordt aangetoond dat de ontwikkeling ervan geen problemen genereert voor de waterhuishouding van de zone.

Indien de nood ertoe aangetoond wordt, kunnen deze 2 percelen wel reeds geheel of gedeeltelijk ingericht worden met voorzieningen voor buffering en retentie van water en worden alle werken en handelingen die daartoe noodzakelijk zijn toegelaten als uitzondering op de bovenvermelde inrichtingsvoorschriften.

(...)";

dat inzake deze stedenbouwkundige voorschriften in de thans bestreden beslissing van de gemeenteraad het bezwaar ter zake als volgt werd beantwoord, met overneming van de redenen vervat in het advies van de GECORO :

"Stedenbouwkundige voorschriften

15. Verschillende artikels bv 1.1.1, 1.2.1, 1.2.2 bevatten bepalingen die geen "voorschrift" zijn maar eerder "richtlijnen"; dit geeft geen rechtszekerheid (bezwaarschrift nr. 7).

Een kwalitatieve ruimtelijke inrichting bereikt men niet door alles in stringente voorschriften te gieten. Een zekere graad van architecturale vrijheid toelaten is wenselijk, wat ook doorvertaald werd in de RUP-voorschriften. Deze vrijheid is echter niet onbeperkt. De zogenaamde ‘soepelere’ formuleringen worden namelijk telkens geflankeerd door een reeks ‘harde’ voorschriften. Op die manier is rechtszekerheid gewaarborgd";

dat voorts in de toelichting die deel uitmaakt van het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan inzake het ruimtegebruik wordt gesteld wat volgt :

"Ruimtegebruik

Een zuinig ruimtegebruik geniet de voorkeur, waarbij de integratie van de verschillende bedrijfsonderdelen (inclusief een eventuele bedrijfswoning) wordt vooropgesteld. Dit zuinig ruimtegebruik uit zich tevens door een maximale benutting en verdichting van de beschikbare oppervlakte. Het optrekken van gebouwen met meerdere bouwlagen is wenselijk.

Voor de inrichting van een bedrijfswoning wordt de verplichting opgelegd om deze te integreren in het bedrijfsgebouw. Kantoren enz. moeten indien mogelijk in een tweede bouwlaag worden ondergebracht.

Perceelsgrootte

Het voorafgaand opleggen van perceelsgroottes heeft vaak tot gevolg dat een groot deel van de beschikbare ruimte verloren gaat omwille van het feit dat bedrijven die net niet voldoende hebben met één perceel verplicht zijn een tweede te verwerven, zonder dit in zijn geheel op te gebruiken.

Vanuit het streven naar een optimaal en zuinig ruimtegebruik enerzijds en een maximale flexibiliteit t.o.v. de markt anderzijds, worden derhalve geen vaste perceelsgroottes opgelegd, met die uitzondering (van) de richtnorm van ca 5000 m² voor de maximale omvang van een perceel op het lokaal bedrijventerrein.
(...)";

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de nietigverklaring van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende, wat betreft de voorwaarde dat ernstige middelen moeten worden aangevoerd, dat de verzoekende partijen in een vijfde middel de schending aanvoeren van artikel 38, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO), van het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat het ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP) van het betrokken plangebied voorschriften opstelt die niet duidelijk maken wat er op het gebied nu juist toegelaten dan wel verboden is, terwijl een RUP op zorgvuldige wijze de voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer moet vaststellen; dat zij dit middel als volgt toelichten:

"Het RUP moet, op grond van artikel 38, § 1, van het decreet, 'stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming, inrichting en/of het beheer' bevatten.
Het moet daarbij gaan om 'voorschriften'. Een voorschrift is een 'na te volgen regel', een norm. Een voorschrift onderscheidt zich van een richtlijn doordat een voorschrift bindend is, en een richtlijn niet.
De stedenbouwkundige 'voorschriften' bevatten te dezen verschillende bepalingen die geen 'voorschrift' formuleren, maar wel een richtlijn. Het gevolg hiervan is dat het onmogelijk is de naleving van deze bepalingen te controleren of te sanctioneren, zodat de omwonende in dat verband over geen enkele rechtszekerheid beschikt. De omwonende is afhankelijk van de wijze waarop de vergunningverlenende overheid deze 'richtlijnen' in haar vergunningenbeleid toepast.
Het gaat om de volgende voorschriften :
- 1.1.1. 'de bedrijfspercelen van de lokale bedrijven hebben 5.000 m² als richtnorm voor de maximale perceelsoppervlakte'
- 1.2.1 'een zuinig ruimtegebruik geniet hier de voorkeur waarbij de integratie van de verschillende bedrijfsonderdelen voorop wordt gesteld. Dit zuinig ruimtegebruik uit zich tevens door een maximale benutting en verdichting van de beschikbare oppervlakte. Het optrekken van gebouwen met meerdere bouwlagen is wenselijk'
- 1.2.2. 'een zuinig ruimtegebruik geniet de voorkeur'

Het RUP bepaalt tevens het volgende:
'de twee laagst gelegen 'percelen' kunnen pas ingericht worden i.f.v. bedrijvigheid nadat alle overige percelen bebouwd of ingericht zijn en nadat

aangetoond wordt dat de ontwikkeling ervan geen problemen genereert voor de waterhuishouding van de zone'.

Ook dit getuigt van een weinig zorgvuldige opmaak van de voorschriften. De bewuste percelen werden niet op het plan aangeduid. Het zal dus de vergunningverlenende overheid zijn die zal bepalen welke percelen het laagst gelegen zijn. Bovendien spreekt het RUP in dat verband van 'percelen', terwijl de huidige kadastrale indeling hiervoor niet relevant is. Wat maakt dat één stuk grond één dan wel twee percelen groot is?

De ruimtelijke ordening moet vastgelegd worden in plannen, en mag niet overgelaten worden aan de willekeur van de overheid die deze plannen ten uitvoer legt";

Overwegende dat luidens artikel 38, § 1, eerste lid, 2°, DRO een ruimtelijk uitvoeringsplan de "erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer" bevat; dat deze voorschriften verordenende kracht hebben (artikel 38, § 1, tweede lid, DRO);

Overwegende dat volgens het grondbeginsel van de rechtszekerheid de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht;

Overwegende dat uit het voorgaande lijkt te volgen dat stedenbouwkundige voorschriften, ter wille van de rechtszekerheid, op voldoende duidelijke wijze dienen te worden geformuleerd; dat het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften op het eerste gezicht overigens niet verhindert dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning;

Overwegende dat de door de verzoekers bestreden stedenbouwkundige voorschriften hiervóór werden weergegeven; dat het voorschrift dat stelt dat "de bedrijfspercelen van de lokale bedrijven (...) 5000 m² als richtnorm (hebben) voor de maximale perceelsoppervlakte" (artikel 1, 1.1.1) op het eerste gezicht niet in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen is gesteld opdat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van dit voorschrift kan voorzien; dat het hem op het eerste gezicht -zoals de verzoekende partijen betogen- "onmogelijk is de naleving van deze bepalingen te controleren of te sanctioneren, zodat de omwonende in dat verband over geen enkele rechtszekerheid beschikt"; dat dit essentieel voorschrift niets meer lijkt te zijn dan een (flexibele) richtnorm en inzonderheid niet uitsluit dat bedrijfspercelen worden

ingericht die groter zijn dan 5.000 m²; dat immers uit het begrip "richtnorm" niet kan worden afgeleid dat deze norm een maximale perceelsgrootte instelt; dat integendeel deze norm een eerder "flexibele" invulling lijkt te hebben zonder dat met voldoende rechtszekerheid is bepaald dat de maximale perceelsoppervlakte ten hoogste 5000 m² mag bedragen; dat het argument dat bedrijven die een grotere bedrijfsoppervlakte nodig hebben, geacht worden het lokale karakter te overschrijden, op zich niet inhoudt dat de perceelsgrootte maximaal 5000 m² mag bedragen; dat overigens in deze stand van het geding niet blijkt dat het vermoeden dat bedrijven met een grotere bedrijfsoppervlakte het lokale karakter overschrijden, onweerlegbaar is; dat ter zake de tweede verwerende partij in haar nota immers uitdrukkelijk stelt dat een dergelijk bedrijf verondersteld wordt niet thuis te horen op het lokaal bedrijventerrein en dat het "met andere woorden aan de vergunningsaanvrager (zal) zijn om te motiveren waarom zijn aanvraag toch in overweging genomen moet worden"; dat ook het voorschrift dat "het optrekken van gebouwen met meerdere bouwlagen ... wenselijk (is)" (artikel 1, 1.2.1), niet in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen lijkt te zijn gesteld; dat de genoemde voorschriften de belanghebbenden door het gebrek aan precisie voor onbepaalde tijd -met name tot aan de concrete invulling ervan door de vergunningverlenende overheid n.a.v. een concreet project- in het ongewisse laten over de concrete inrichting van de betrokken zone; dat die voorschriften op het eerste gezicht een onvoldoende rechtszekerheid verschaffen met betrekking tot de rechtstoestand van de gronden die binnen het beheersingsgebied van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan zijn gelegen; dat het middel in de aangegeven mate ernstig is;

Overwegende dat het in deze stand van het geding niet nodig is om de overige door de verzoekende partijen aangevoerde stedenbouwkundige voorschriften te toetsen aan de in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen;

Overwegende, wat de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, dat de verzoekende partijen uiteenzetten wat volgt:

> "De bestreden beslissing brengt de verzoekende partijen een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel toe.
> De verzoekende partijen zijn eigenaar en bewoner van de villa op de Mechelsesteenweg nr 264.
> Met de jaren is de het verkeer aan de voorzijde van de woning toegenomen, om nu een absolute saturatie te bereiken. Doordat de weg verbreed werd is de voortuinstrook afgenomen.
> De verkeersdrukte aan de voorzijde wordt echter ruimschoots gecompenseerd door de situatie aan de achterzijde. De verzoekende partijen hebben hun woning naar achteren toe uitgebreid met een veranda en open glaspartijen, en met de aanleg van een mooie aangelegde tuin. Deze tuin loopt

geleidelijk aan over in de weiden en akkers die eigendom zijn van de heer en mevrouw VAN POLLAERT-BOVIJN en hun zoon.

Zij kunnen deze akkers en weiden betreden en genieten van de rust en het uitzicht.

De impact van de bestreden beslissing op deze situatie is enorm.

Het RUP bakent achter de bestaande strook woongebied, waarin de woning van de eerste twee verzoekende partijen is gelegen, een tuinstrook van ongeveer 60 meter af. Deze tuinstrook komt ongeveer overeen met de bestaande tuin van de verzoekende partijen, die hierdoor niet wordt vergroot of verkleind.

Onmiddellijk hierachter wordt een bufferzone van 50 meter afgebakend.

Deze bufferzone zal niet noodzakelijk vrij blijven van bebouwing of bedrijvigheid. De zone heeft een ondergeschikte functie voor buffering en infiltratie van regenwater. Er kan en moet in die zone een open retentiebekken worden aangelegd. De minimale oppervlakte van dit bekken moet 5.000 m² bedragen.

Achter die zone start de bedrijvenzone. Het gaat daarbij om een lokaal bedrijventerrein. Het lokale karakter van de bedrijven verwijst daarbij naar de omvang van het bedrijf, en niet naar de aard van de activiteit of de impact op hun omgeving. Zowel be- als verwerkende bedrijven zijn mogelijk.

Het kan dus gaan om echte industriële bedrijven, mits ze beperkt zijn in omvang.

De concrete impact van de zone naar de villa van de verzoekende partijen toe kan nog niet nagegaan worden. In elk geval maakt deze zone echter de vestiging van industriële bedrijven mogelijk, waarbij de verzoekende partijen, wier woning recht op het gebied uitkijkt, alle mogelijke hinder die van een dergelijk terrein te verwachten valt, kunnen ondergaan. Dit omvat onder meer geurhinder, lawaaihinder, hinder ten gevolge van schadelijke emissies en dergelijke. Het feit dat de overheid een bufferzone van 50 meter noodzakelijk achtte, geeft daarbij aan dat de overheid aanneemt dat van deze zone een grote impact voor de omgeving uit kan gaan.

In elk geval gaat het uitzicht op het gebied teniet.

De verzoekende partijen hebben vanuit de slaapkamers aan de achterzijde en vanuit de achterzijde van hun tuin (een) weids en onbelemmerd uitzicht op een cultuurlandschap met afwisselende weiden, akkers en bosjes. De foto's die bij dit verzoekschrift worden gevoegd illustreren dit. Er is geen enkele bebouwing die het uitzicht belemmert of verstoort. Het RUP maakt het mogelijk om vanaf een zone van ongeveer 50 meter achter hun tuin een K.M.O.-zone aan te leggen, wat een bebouwing van dit gebied impliceert. Het uitzicht gaat bijgevolg zonder meer teniet.

Hetzelfde geldt in het algemeen voor de belevingswaarde van het gebied voor de verzoekende partijen. In plaats van een gebied dat een meerwaarde oplevert voor een villa die gehypothekeerd wordt door de drukte van de voorliggende straat, wordt het gebied een bijkomende hypotheek op de leefbaarheid van de woning.

De nadelen zijn ernstig.

Ze zijn ook moeilijk te herstellen. Het RUP creëert de basis voor de ontwikkeling van het terrein, waarbij tientallen bijkomende vergunningen (stedenbouwkundige en milieuvergunningen) afgeleverd zullen worden aan verschillende actoren.

Indien het gebied ontwikkeld is, zal het zeer moeilijk zijn om deze ontwikkeling om te keren";

Overwegende dat het bestreden RUP de rechtsgrond vormt voor het gebruik van dit gebied overeenkomstig de vastgestelde stedenbouwkundige voorschriften; dat deze voorschriften de oprichting van lokale bedrijven mogelijk

maken; dat niet wordt betwist dat het RUP het mogelijk maakt dat bouwwerken die op grond van de vóór de goedkeuring geldende regelgeving niet konden worden toegestaan, thans vatbaar zijn voor vergunning; dat deze gebouwen en constructies zullen worden opgetrokken achter de woning van verzoekende partijen; dat de verzoekende partijen met verwijzing naar de bij het verzoekschrift gevoegde fotoreportage voldoende concrete en precieze gegevens bijbrengen die het aannemelijk maken dat hun het redelijk open en vrij uitzicht dat zij thans achter hun woning en tuin genieten, door de mogelijke oprichting van de gebouwen -met een maximale bouwhoogte van 12 m- zal worden ontnomen; dat niet valt in te zien hoe de opgelegde bufferzone -die overigens niet noodzakelijk vrij blijft van vergunningsplichtige activiteiten- een oplossing kan bieden voor de zichthinder en het verlies aan uitzicht op het thans bestaande cultuurlandschap; dat het ingeroepen nadeel het rechtstreekse gevolg is van de bindende voorschriften van het RUP, en niet enkel zijn oorsprong vindt in eventuele nog te verlenen stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen voor de exploitatie van inrichtingen die door het bestreden RUP mogelijk gemaakt worden; dat de uiteenzetting van de verzoekende partijen voldoende concrete en precieze gegevens bevat die aannemelijk maken dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen in de zin van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

Overwegende dat is voldaan aan de bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten te kunnen bevelen;

**B E S L U I T :**

**Artikel 1.**

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

1° het besluit van de gemeenteraad van de stad Dendermonde van 15 februari 2006 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoerings-plan "Hoogveld I",

2° het besluit van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 18 mei 2006 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 21 "Hoogveld I" van de stad Dendermonde.

**Artikel 2.**

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen januari 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

| | | |
|---|---|---|
| de HH. | P. LEMMENS, | kamervoorzitter, |
| | J. BOVIN, | staatsraad, |
| | G. DEBERSAQUES, | staatsraad, |
| Mevr. | A. TRUYENS, | griffier. |

**De griffier,** **De voorzitter,**

**A. TRUYENS.** **P. LEMMENS.**