

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 193.743 van 2 juni 2009
in de zaak A. 140.244/X-11.535.**

In zake : de n.v. LIBERT PAINTS & CO,
die woonplaats kiest bij
advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Kasteellaan 141

tegen :

1. de stad GENT,
2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat V. TOLLENAERE,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Koning Albertlaan 128.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. LIBERT PAINTS & CO op
11 augustus 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

1. het besluit van 23 mei 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg “Bourgoyen Deel A” genaamd, van de stad Gent (B.S. 12 juni 2003), en,
2. het besluit van 27 januari 2003 van de gemeenteraad van de stad Gent houdende definitieve aanneming van het aangepast ontwerp van de eerste gedeeltelijke wijziging van het bijzonder plan van aanleg nr. 102 A “Bourgoyen” genaamd, van de stad Gent;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur S. DE TAEYE;

Gelet op de beschikking van 9 mei 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 6 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. DE WITTE, die loco advocaat B. ROELANDTS verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat S. KEMPINAIRE, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van advocaat P. VAN ASSCHE, die loco advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. De verzoekende partij exploiteert een bedrijf dat gericht is op de productie, de aankoop en de verkoop van verf en vernis.

1.2. Het bedrijf situeert zich volgens het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone, deels in woongebied en deels in recreatiegebied.

Door het bij besluit van 25 april 1986 door de bevoegde minister goedgekeurde BPA nummer 102-A “Bourgoyen” wordt het gebied tot KMO-zone bestemd.

1.3. Op 20 oktober 1997 richt de gemeenteraad van de stad Gent aan de bevoegde minister een verzoek tot herziening van het BPA nummer 102-A “Bourgoyen”.

- 1.4. Bij besluit van 26 januari 1998 verleent de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening de toelating tot herziening van het BPA nummer 102-A “Bourgoyen”.
- 1.5. Op 29 oktober 1998 vindt een hoorzitting over de wijziging van het BPA nummer 102-A “Bourgoyen” plaats.
- 1.6. Op 25 september 2001 neemt de gemeenteraad van de stad Gent het ontwerp van de eerste gedeeltelijke wijziging van het BPA nummer 102-A “Bourgoyen” voorlopig aan.
- 1.7. Van 19 november 2001 tot 18 december 2001 heeft een openbaar onderzoek, met betrekking tot het voormelde ontwerp, plaats. Tijdens dit onderzoek worden 24 tijdige bezwaarschriften ingediend.
- 1.8. Op 29 april 2002 vindt een hoorzitting plaats.
- 1.9. Op 25 juni 2002 verleent de GECORO van de stad Gent een advies over de ingediende bezwaarschriften, waarbij een aantal bezwaren gegrond worden bevonden.
- 1.10. Op 24 september 2002 beslist de gemeenteraad van de stad Gent om de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2001 houdende de voorlopige aanneming van het ontwerp van de eerste gedeeltelijke wijziging van het BPA nummer 102-A “Bourgoyen” op te heffen en een aangepast ontwerp van de eerste gedeeltelijke wijziging van het BPA nummer 102-A “Bourgoyen” voorlopig aan te nemen.
- 1.11. Van 10 oktober 2002 tot 13 november 2002 heeft een tweede openbaar onderzoek plaats tijdens hetwelk 32 tijdige bezwaarschriften worden ingediend.
- 1.12. Op 10 december 2002 verleent de GECORO van de stad Gent een gunstig advies en worden de bezwaarschriften ongegrond bevonden.

1.13. Op 27 januari 2003 neemt de gemeenteraad van de stad Gent het plan houdende de wijziging van het BPA definitief aan. Dit is de tweede bestreden beslissing.

1.14. Op 10 april 2003 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een gunstig advies.

1.15. Op 24 april 2003 verleent de Commissie van Advies bij onteigeningsplannen voor het Vlaamse Gewest een gunstig advies.

1.16. Op 23 mei 2003 wordt het BPA “Bourgoyen Deel A” door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening goedgekeurd. Dit is het eerste bestreden besluit.

2. Ontvankelijkheid

2.1. De verzoekende partij laat in haar verzoekschrift gelden dat zij “eigenaar en exploitant (is) van het bedrijf dat is gelegen binnen de perimeter van het thans bestreden BPA”, haar rechtstoestand “door een zeer ingrijpende aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA (...) op ernstige, nadelige wijze (wordt) aangepast” en “dan ook evident (doet) blijken van het rechtens vereiste persoonlijke, actuele en rechtstreekse belang”.

2.2. De eerste verwerende partij werpt “hoofdordelijk” op dat de verzoekende partij “geen bewijs voor(legt) dat zij eigenares zou zijn van de gronden waarover de betwisting thans gaat”, niet de verzoekende partij maar de n.v. IMMOPLAST eigenares is van de betrokken percelen en de verzoekende partij “in gebreke (blijft) het bewijs voor te leggen over een bouwrecht te beschikken”. De eerste verwerende partij werpt “in subsidiaire orde” op dat “de eventuele nadelen van (de) verzoekende partij (in haar hoedanigheid van exploitant) voort(vloeien) uit de exploitatievergunning (...) van 14 juni 2002 (...) verleend voor een termijn die eindigt op 31 december 2015” waartegen de verzoekende partij geen annulatieberoep heeft ingesteld “zodat hieruit duidelijk blijkt dat verzoekende partij akkoord was met de voorziene einddatum van 31 december 2015” die volgens de eerste verwerende partij gesteund wordt op de volgende overwegingen in het vergunningsbesluit:

“- de onmiddellijk(e) omgeving van het bedrijf is dicht bevolkt (woningen en appartementen);
- het natuureservaat Bourgoyen-Ossemers is gesitueerd op circa 250 meter;
- langs de zijde van het gebied bevindt zich onder andere een voetbalterrein;
- de inplanting van het bedrijf wordt in vraag gesteld door de aanwezigheid van een zeer waardevol natuurgebied en een dichtbebouwd woongebied in de omgeving;
- het bedrijf is steeds een onvermijdelijke bron van mogelijke hinder;
- de tijdsduur in het ontwerp van het BPA voor de uitdovende bestemming werd gesteld op ten laatste 1 januari 2016”.

“Meest subsidiair” werpt de eerste verwerende partij op dat “voor zover (de verzoekende partij) al een belang zou hebben en de vordering gegrond zou worden verklaard (...), zij slechts belang heeft bij een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden BPA (...) meer in het bijzonder i.v.m. ‘de stedenbouwkundige voorschriften ‘2.1.6.1. Uitdovende bestemming KMO’ als op de stedenbouwkundige voorschriften ‘2.1.6.2. Eindbestemming woningen, tuinen, gegroepeerde autobergplaatsen en zone voor sociale natuurrecreatie’”.

2.3. De verzoekende partij repliceert dat niet betwist wordt dat zij exploitant is van het bedrijf dat binnen de perimeter ligt van het bestreden bijzonder plan van aanleg, haar rechtstoestand “door een zeer ingrijpende aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA (...) op ernstige, nadelige wijze (wordt) aangepast”, “de keuze van de einddatum van de milieuvergunning (...) precies zijn oorsprong vindt in het thans bestreden BPA” en “die koppeling tussen de milieuvergunning en het BPA (...) bij uitstek een argument (vormt) ter ondersteuning van het belang”.

2.4. Aan de verzoekende partij werd bij besluit van 14 juni 2002 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw een milieuvergunning verleend voor de percelen aan de Nekkerputstraat 189 te Gent, er kadastraal bekend onder afdeling 16, sectie K, nrs. 885/a, 887/y en 887/z. De looptijd van deze vergunning wordt beperkt tot 31 december 2015 teneinde “de lopende ruimtelijke planningsprocessen niet te doorkruisen”.

De hoedanigheid van exploitant, zoals die blijkt uit de milieuvergunning, reveleert een voldoende belang om de annulatie te vorderen van het bestreden BPA, in zoverre dit de voormelde percelen nrs. 885/a, 887/y en 887/z bestemt tot “2.16 Zone voor woningen, tuinen, gegroepeerde autobergplaatsen en voor ‘sociale’ natuurrecreatie met uitdovende bestemming KMO”. Noch de termen

van het verzoekschrift noch de memorie van wederantwoord onthullen echter een belang bij een ruimere vernietiging van het bestreden BPA dan voormeld.

De loutere vaststelling dat de verzoekende partij geen annulatieberoep tegen de milieuvergunning heeft ingesteld, doet geen afbreuk aan het belang van de verzoekende partij bij het huidige beroep, nu precies het bestreden BPA -en niet de niet-bestreden milieuvergunning- op definitieve wijze blijkt te verhinderen dat haar bedrijf na 31 december 2015 nog langer wordt vergund.

3. Ten gronde

3.1. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 14, eerste lid, 2/ en 4/, 18, 19 en 21 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet) en van het rechtszekerheidsbeginsel,

“doordat, enerzijds in artikel 2.16.1. van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden BPA is bepaald dat de huidige KMO-bestemming, zoals die bestemming voor deze site werd geconsolideerd via het BPA van 25 april 1986 (waarmee voor de verdere bedrijfsvoering rechtszekerheid werd gecreëerd), zal uitdoven en wel op 1 januari 2016 (...),

en doordat anderzijds in artikel 2.16.2 van dit BPA is gestipuleerd dat de bestemming van deze bedrijfssite na die datum dient te worden geconverteerd naar een zone voor wonen, tuinen, gegroepeerde autobergplaatsen en een zone voor sociale natuurrecreatie, waarbij - voor wat de concrete verwezenlijking van deze eindbestemming betreft - in de stedenbouwkundige voorschriften wordt gerefereerd naar de bij het BPA gevoegde memorie van toelichting, waaraan in fine een structuurschets is toegevoegd (...),

en doordat in het BPA zelf wordt gesteld dat deze structuurschets (slechts) richtinggevend is, wat ontegensprekelijk inhoudt dat de stedenbouwkundige opties (en dus de concrete toekomstige ruimtelijke invulling van de site) die voor de toekomstige bestemming zullen gelden niet definitief vaststaan of zijn afgebakend, temeer de stedenbouwkundige voorschriften - opnieuw voor wat de eindbestemming betreft - klaarblijkelijk zijn gesteund op deze richtinggevende structuurschets en op hun beurt derhalve ook nog geheel onzeker zijn,

terwijl met die techniek - het steunen van de stedenbouwkundige voorschriften op een richtinggevende (en dus vrijblijvende) structuurschets, die juridisch gezien zelfs niet behoort tot de bindende en verordenende voorschriften van het BPA, maar aan de memorie van toelichting is toegevoegd - manifest afbreuk wordt gedaan aan het decretaal verankerde principe dat elk bijzonder plan van aanleg - luidens artikel 14, lid 1, 2/ en 4/ van het coördinatiedecreet - o.m. een gedetailleerde bestemming moet bepalen en duidelijke voorschriften moet bevatten betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen (...),

en terwijl onder meer uit die rechtspraak naar voor komt dat betrokken belanghebbenden niet in het ongewisse mogen worden gelaten ‘over de uiteindelijke concrete inrichting van de betrokken zone’ en in geen geval mag worden voorbijgegaan aan de bedoelingen van de wet/decreetgever om door middel van een BPA rechtszekerheid te verschaffen nopens de gedetailleerde

rechtstoestand van de gronden die binnen het beheersgebied ervan zijn gelegen (...),

en terwijl uit die premisse ontegensprekelijk voortvloeit dat, wanneer er in het BPA, zoals in casu, wordt voor geopteerd om een eindbestemming te definiëren, dit principe van een gedetailleerde, duidelijke en rechtszekere invulling uiteraard evenzeer geldt,

en terwijl dit hier precies niet het geval is, nu

1/ zoals gezegd, de structuurschets niet bindend, maar slechts richtinggevend is, hetgeen per definitie impliceert dat in 2016 uiteindelijk ook andere woonprojecten of inrichtingsconcepten mogelijk (kunnen) zijn,

2/ de verzoekende partij aldus vandaag totaal in het ongewisse blijft wat er uiteindelijk - na het uitdoven van de huidige KMO-bestemming in 2016 - met deze site concreet kan en zal gebeuren en zij dus ook niet in de mogelijkheid verkeert om de door de stad Gent gewenste herlocalisatie op een zekere en duidelijke manier te plannen,

2/ die rechtsonzekerheid in concreto des te meer klemmt, nu

C de stad Gent - zoals hoger aangehaald - uiteindelijk toch is 'afgedaald' tot het aanvankelijke onaanvaardbaar geachte 'uitrokingsscenario' (...), waarbij boudweg wordt geponeerd dat het bedrijf (zelfs in haar afgeslankte en niet-storende versie, na de herlocalisatie van de n.v. OXYPLAST) de deuren moet hebben gesloten op 1 januari 2016, dit zonder enige begeleidende maatregel (de stad Gent wenst het nochtans behoorlijk vergunde bedrijf weg, maar gaat de eigen verantwoordelijkheid voor deze beleidsoptie kennelijk uit de weg, nu zij niet tot onteigening wil overgaan), zodat de enorme kostprijs van de vooropgestelde reconversie enkel en alleen op het bedrijf wordt afgewenteld,

C dergelijke ingrijpende operaties (herlocalisatie van een meer dan 50 jaar op deze site gevestigde, vrij omvangrijke, goed draaiende en recent gemoderniseerde bedrijfsvestiging) en bijzonder zware herlocalisatie- en reconversie-investeringen (vgl. met de kost van 300.000.000 BEF voor de herlocalisatie van de n.v. OXYPLAST) nu reeds moeten kunnen worden gepland,

C het bedrijf - wil zij deze verplichte herlocalisatie kunnen financieren - immers niet veel anders kan dan haar site te verkopen, waarbij het niet veel uitleg behoeft dat het bedrijf nu reeds alle belang heeft om een zo duidelijk mogelijk woonconcept aan eventuele kandidaat-kopers (promotoren, vastgoedontwikkelaars) te kunnen voorleggen en finaal te 'verkoppen',

en terwijl het aanbieden van enige rechtszekerheid aan eventuele projectontwikkelaars momenteel en op basis van het voorliggende BPA absoluut is uitgesloten, nu op dit moment niemand weet

1/ welk project uiteindelijk en concreet zal kunnen/mogen worden verwezenlijkt (de voorschriften zijn momenteel vrijblijvend en richtinggevend) en of eventuele varianten op dit project - waarbij zou worden afgeweken van de richtinggevende schets en voorschriften - al dan niet zullen worden aanvaard,

2/ wanneer en door wie de definitieve inrichtingsplannen voor deze site zullen worden opgemaakt en wat de uiteindelijke inhoud daarvan dan wel zal zijn,

3/ welke procedure zal worden gevolgd bij het beoordelen van een definitief project ter verwezenlijking van de eindbestemming

4/ tal van andere vragen onbeantwoord blijven: Zal de stad Gent in 2016 genoegen nemen met een aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning? Aan welke voorschriften zal die

aanvraag worden getoetst ? wat indien de aanvraag zou afwijken van de richtinggevende structuurschets met bijhorende voorschriften ?
en terwijl het geen gerede twijfel leidt dat de rechtsonzekerheid in hoofde van het bedrijf momenteel bijzonder groot is, nu zij niet weet wat er zal kunnen worden gerealiseerd, zij derhalve geen concrete plannen kan maken en zij bijgevolg evenmin in staat is een financiële planning op te stellen, minstens te onderzoeken of zij überhaupt in staat zal zijn de door de stad Gent verplicht gestelde herlocalisatie te bekostigen, c.q. te overleven”.

3.2. De eerste verwerende partij repliceert wat volgt:

“(…)

In casu werden alle voorschriften opgenomen en past het BPA volledig in de voorziene flexibiliteit van de aanleg- en uitvoeringsplannen (…)

(…)

Het voorliggende BPA is volledig in overeenstemming met art. 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22.10.1996 welke bepaalt dat een bijzonder plan van aanleg ertoe strekt voor het ganse beheersgebied een gedetailleerde bestemming vast te leggen, met inbegrip van de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluiting, de binnen plaatsen en tuinen.

Art. 14 van het decreet laat toe om maxima en minima te bepalen zodat bij het afleveren van bouwvergunningen nog een appreciatie moet kunnen gemaakt worden van het alsdan voorliggende plan.

Een te strikte interpretatie van art. 14 van het decreet zou voor gevolg hebben dat alle gebouwen identiek moeten zijn volgens de opgelegde voorschriften.

Dit is zeker niet de bedoeling van de decreetgever.

Onder het punt 2.16.1. word(en) de bestemmingen duidelijk omschreven en worden de aanleg en de inrichting eveneens duidelijk omschreven.

Art. 14 van het decreet laat toe dat het de bouwheer zelf is die vrij bepaal(t) welke vorm, inplanting, maten, kleuren het project zal innemen doch uiteraard dit binnen de bepaalde grenzen zoals omschreven in het BPA.

Het is voldoende dat in het BPA bepaalde maxima worden opgelegd zodat er bij het afleveren van vergunningen een zekere soepelheid kan gehanteerd worden zonder dat er aan de essentiële voorschriften getornd wordt.

De zogenaamde rechtsonzekerheid van verzoekende partij komt dus zeker niet in het gedrang.

Ten onrechte verwijst verzoekende partij naar de structuurschets die louter richtinggevend is, om te stellen dat de stedenbouwkundige voorschriften niet definitief zouden zijn.

De structuurschets is louter een voorbeeld van hoe volgens de bestaande bestemmingsvoorschriften een bepaald gebied kan ingevuld worden. De structuurschets is een informatief document om na te gaan of de opgelegde voorschriften wel uitvoerbaar zijn. Deze structuurschets is niet bindend, het is trouwens niet gevoegd bij de stedenbouwkundige voorschriften maar bij de toelichtingsnota.

Een projectontwikkelaar kan uiteraard aan de hand van de bestaande stedenbouwkundige voorschriften een ander concept ontwikkelen en voorstellen.

Op het bestemmingsplan is tevens de structuur van de wegenis ingetekend. Vertrekkend van de op het plan aangeduide structuur is er een beperkte variatie mogelijk in aanleg van de wegenis.

De structuurschets is louter een voorstel dat vrijblijvend aan de toelichtingsnota gevoegd is geworden”.

3.3.

De tweede verwerende partij repliceert wat volgt:

“(…)

25. De stedenbouwkundige voorschriften in de artikelen 2.16.1 (uitdovende bestemming) en 2.16.2 (nieuwe bestemming) zijn voldoende gedetailleerd.

De eindbestemming is even gedetailleerd als de andere zones. De voorschriften voor de eindbestemming zijn weergegeven onder 2.16.2.3. De zonegrenzen zijn echter flexibel opgevat. In de toelichtingsnota is een structuurschets van het gebied vervat die duidelijk aangeeft wat de gewenste ontwikkeling is door de stad. Deze structuurschets toont een bebouwingsvoorstel, met een woningdichtheid van minimum 25 woningen per hectare, die rekening houdt met de omgevingskenmerken inzake morfologie (rijwoningen, bouwhoogte). Door dit bebouwingsvoorstel te vertalen in voorschriften en richtinggevend te maken wordt gegarandeerd dat er een kwalitatief project ontstaat die de draagkracht van de buurt niet overschrijdt.

Dat de stedenbouwkundige voorschriften en de structuurschets voldoende zijn blijkt reeds uit het feit dat de verzoekende partij een offerte heeft laten opmaken. Het werkelijke probleem voor de verzoekende partij is dat zij misnoegd is dat dit voorstel niet is aanvaard door de stad Gent.

De motivering voor het in overweging nemen van de voorstellen gedaan door de verzoekende partij n.a.v. het ingediend bezwaarschrift zijn evenwel pertinent. Deze worden niet betwist door de verzoekende partij.

26. De bewering van de verzoekende partij al zou de stad Gent niet bereid zijn ‘enige begeleidende maatregel’ te nemen voor de herlocalisatie is niet correct, op zijn minst voorbarig. Begeleidingsmaatregelen voor wat betreft de herlocalisatie maken immers niet het voorwerp uit van een bestemmingsplan.

Hetzelfde geldt voor financiële aspecten. Een bestemmingsplan - als instrument van het ruimtelijk ordeningsbeleid - beperkt zich enkel tot het ruimtelijke aspect.

De (financiële) belangen van de verzoekende partij zijn evenwel betrokken bij de totstandkoming en uitwerking van de bestemmingsvoorschriften van het bestreden BPA. Omwille van de belangen van de verzoekende partij voorziet het bestreden BPA in de overgangperiode tot maximaal 1 januari 2016”.

3.4.

De verzoekende partij dupliceert wat volgt:

“In het eerste middel heeft de verzoekende partij aangevoerd dat de toekomstige ordening en concrete inrichting van het gebied (na uitdoving van de huidige bestemming per 1 januari 2016) is vastgelegd in een richtinggevende (vrijblijvende) structuurschets, die niet behoort tot de bindende en verordenende voorschriften van het BPA, maar aan de memorie van toelichting is toegevoegd, zodat kennelijk afbreuk wordt gedaan aan het decretaal verankerde principe dat elk bijzonder plan van aanleg - luidens artikel 14, lid 1, 2/ en 4/ van het coördinatiedecreet - o.m. een gedetailleerde bestemming moet bepalen en duidelijke voorschriften moet bevatten betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en de verzoekende partij in het ongewisse wordt gelaten over de uiteindelijke concrete inrichting van de

betrokken zone. Op die wijze wordt - bij het definiëren van de eindbestemming - afbreuk gedaan aan de rechtszekerheid die een BPA verplicht dient te verschaffen.

Zeker ten opzichte van de verzoekende partij - die door deze maatregel van de stad Gent gedwongen wordt zich volledig te herlocaliseren - is dit onaanvaardbaar, nu zij op die manier niet in de mogelijkheid verkeert om de door de stad Gent gewenste herlocalisatie op een zekere en duidelijke manier te plannen, dit terwijl de herlocalisatiekosten enkel en alleen op het bedrijf wordt afgewenteld, een dergelijke operatie met torenhoge investeringen gepaard gaat, die - zeker in dit specifieke geval (zie de vrij recente herlocalisatie van een deel van het bedrijf, nl. van Oxyplast) - lang op voorhand moet kunnen worden gepland.

Temeer het bedrijf helemaal alleen voor de financiering moet instaan - d.i. een quasi-onteigening zonder vergoeding) moet het bedrijf in staat zijn aan eventuele kandidaat-kopers te laten weten welke woonprojecten op de site zullen kunnen worden gerealiseerd. Aangezien het BPA hier slechts een vrijblijvende structuurschets bevat, is dit niet mogelijk.

Hoe de eerste verwerende partij (...) - die het bedrijf tot voor enkele jaren nog aanzette tot verdere ontwikkelingen en uitbreidingen op de betrokken site en nu een diametraal tegenovergestelde beslissing (volledige herlocalisatie) neemt, waarbij de volledige last op het bedrijf wordt afgewenteld - nogal smalend kan volhouden dat de 'zogenaamd' rechtsonzekerheid van de verzoekende partij 'zeker niet' in het gedrang komt, is onbegrijpelijk.

Er hebben intussen reeds diverse besprekingen plaats gevonden met de stad Gent, besprekingen die nu net één zaak hebben aangetoond, nl. dat niemand momenteel kan zeggen wat er in 2016 al dan niet zal worden toegelaten. Ook een toetsing aan de markt (projectontwikkelaars) loopt om die zelfde redenen mank.

Hoe dan ook, punt is dat artikel 14 van het coördinatiedecreet duidelijk is: Het BPA dient verplicht voorschriften te bevatten inzake

- de bestemming,
- de wegenis,
- de plaatsing van gebouwen,
- de grootte van gebouwen,
- de welstand van gebouwen,
- de afsluitingen,
- de binnenplaatsen en tuinen.

De eerste verwerende partij stelt daar tegenover dat artikel 14 van het coördinatiedecreet niet al te strikt mag worden toegepast en dat de stedenbouwkundige voorschriften inzake de vorm, de inplanting, de maten en de kleuren niet in het BPA moet worden bepaald en dat - voor het overige - alles op gedetailleerde wijze in het BPA zou zijn geregeld, zoals trouwens ook door de tweede verwerende partij wordt geponeerd.

Die zienswijze gaat regelrecht in tegen de tekst van artikel 14 van het coördinatiedecreet: de plaatsing (de inplanting volgens de stad Gent), de grootte (de maten volgens de stad Gent) en de welstand (de kleuren volgens de stad Gent) van de geplande gebouwen moeten wél degelijk in het BPA worden vastgelegd.

Het feit dat de eerste verwerende partij zelf toegeeft dat dit niet is gebeurd (...), onderlijnt de gegrondheid van het middel.

Voor het overige wordt volhard in hetgeen in het annulatieverzoekschrift is uiteengezet en wordt benadrukt dat de stedenbouwkundige voorschriften - ook op dit essentiële punten - niet de minste duidelijkheid biedt: nergens zijn bvb. normen opgenomen inzake de woondensiteit, de bouwhoogte (nok- en kroonlijsthoogte), het aantal bouwlagen, de bezettingsgraad en de V/T-index, het toegelaten aantal gebouwen, de inplantingsplaats(en), de verhouding tussen

hoog- en laagbouw, de verhouding tussen ééngezinswoningen en méérgezinswoningen (appartementen), de afwerking van de gebouwen, de wegenis, de groenvoorzieningen, etc.

Het spreekt voor zich dat de verzoekende partij in het geheel niets kan plannen op basis van een dergelijk blanco-BPA, temeer de stad Gent zelf aangeeft dat de structuurschets waarnaar in de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA wordt verwezen, geheel vrijblijvend is”.

3.5. De eerste verwerende partij laat in de laatste memorie nog gelden wat volgt:

“(…)

Ten onrechte wordt door de auditeur gesteld dat de structuurschets in de toelichtingsnota bindend is.

Het is louter richtinggevend. Het staat duidelijk vermeld onder punt 2.16.2.3.

De auditeur stelt zelf dat zelfs van het richtinggevend gedeelte door de overheid kan afgeweken worden onder bepaalde voorwaarden.

Daaruit volgt onomstotelijk dat de gedetailleerde bestemming van de gebieden zoals omschreven in de voorschriften (in overeenstemming met art. 14 eerste lid van het coördinatiedecreet is) voldoende zijn en de verdere invulling derhalve nog volledig vrij is vermits van de structuurschets kan afgeweken worden.

Subsidiair.

De auditeur beslist dat art. 2.16.2. een schending is van art. 14 eerste lid 2/ van het coördinatiedecreet.

De auditeur stelt echter niet vast dat er een schending is van art. 14 eerste lid 2 / van het coördinatiedecreet voor wat betreft art. 2.16.1.

De auditeur beslist gewoon vermits het ene artikel verbonden is met het andere artikel dat de nietigheid moet doorgetrokken worden.

Dit is onjuist.

Een beperkte vernietiging is mogelijk en derhalve is er geen enkele reden om art. 2.16.1. te vernietigen”.

3.6. Artikel 14, eerste alinea van het gecoördineerde decreet bepaalt het volgende :

“Het bijzonder plan van aanleg geeft voor het deel van het gemeentelijk grondgebied aan :

1/ de bestaande toestand;

2/ de gedetailleerde bestemming van de in sub. 2/ van artikel 13 bedoelde gebiedsdelen;

3/ het tracé van alle in het bestaande verkeerswegennet te brengen wijzigingen;

4/ de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, alsmede die betreffende de binnenplaatsen en tuinen.

Het kan bovendien aangeven :

5/ de voorschriften betreffende het aanleggen en uitrusten van de wegen, de bouwvrije stroken en de beplantingen;

6/ de plaatsen die bestemd worden voor het aanleggen van groene ruimten, bosreservaten, sportvelden en begraafplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en voor monumenten;

7/ indien een ruilverkaveling of herverkaveling nodig blijkt, de grenzen van de nieuwe kavels, onder vermelding dat die grenzen door het schepencollege kunnen worden gewijzigd met goedkeuring van de Vlaamse regering.

De hierboven opgesomde voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod.
(...)”.

3.7. Het verordenend stedenbouwkundig bestemmingsvoorschrift “2.16.2.2 Bestemming” van het bestreden BPA, duidt de “Structuurschets zone voor woningen, tuinen, gegroepeerde autobergplaatsen en zone voor ‘sociale’ natuurrecreatie”, die als bijlage bij de toelichtingsnota is gevoegd, aan als richtinggevend voor de eindbestemming “woningen, tuinen, gegroepeerde autobergplaatsen en zone voor ‘sociale’ natuurrecreatie”.

Onder de toegelaten functie “gegroepeerde autobergplaatsen” wordt in deze bepaling met betrekking tot deze structuurschets verder nog het volgende gesteld :

“Zoals op de structuurschets is aangegeven, zijn er beperkte mogelijkheden om gegroepeerde autobergplaatsen, ev. aansluitend op tuinen en woningen, te organiseren. Deze zoneringen kunnen ook kleiner zijn dan voorgesteld op de structuurschets.

Zie hiervoor 2.6. zone voor gegroepeerde autobergplaatsen”.

3.8. Ook het verordenend stedenbouwkundig voorschrift “2.16.2.3 Bebouwing” van het bestreden BPA bepaalt dat de structuurschets in de toelichtingsnota richtinggevend is.

Onder de hoofding “Wegenis” wordt in deze bepaling verder nog het volgende gesteld : “Vanuit de wegenis dient er een ontsluiting voor voetgangers en fietsers voorzien te worden naar de zone voor sociale natuurrecreatie zoals gesitueerd op plan”. De voormelde “ontsluiting voor voetgangers en fietsers” wordt op het eigenlijke bestemmingsplan niet voorzien. De bij de toelichtingsnota gevoegde structuurschets daarentegen, voorziet wel in een grafische aanduiding die kennelijk op voormelde ontsluiting betrekking heeft. Met de situering van de ontsluiting op het plan in de voormelde bepaling, wordt zodoende te dezen de structuurschets in plaats van het bestemmingsplan bedoeld.

3.9. De eerste verwerende partij betoogt dat de structuurschets “louter een voorbeeld (is) van hoe volgens de bestaande bestemmingsvoorschriften een bepaald gebied kan ingevuld worden” en “een informatief document om na te gaan of de opgelegde voorschriften wel uitvoerbaar zijn”. De structuurschets is volgens

haar “niet bindend, het is trouwens niet gevoegd bij de stedenbouwkundige voorschriften maar bij de toelichtingsnota” en “louter een voorstel dat vrijblijvend aan de toelichtingsnota gevoegd is geworden”. Het verweer van de tweede verwerende partij onderscheidt zich daarvan waar zij in de richtinggevende structuurschets mede een garantie ziet dat er een kwalitatief project ontstaat dat de draagkracht van de buurt niet overschrijdt : “(...) In de toelichtingsnota is een structuurschets van het gebied vervat die duidelijk aangeeft wat de gewenste ontwikkeling is door de stad. Deze structuurschets toont een bebouwingsvoorstel, met een woningdichtheid van minimum 25 woningen per hectare, die rekening houdt met de omgevingskenmerken inzake morfologie (rijwoningen, bouwhoogte). Door dit bebouwingsvoorstel te vertalen in voorschriften en richtinggevend te maken wordt gegarandeerd dat er een kwalitatief project ontstaat die de draagkracht van de buurt niet overschrijdt”.

3.10. Een structuurschets kan enkel als niet-bindend worden beoordeeld indien zij louter als bijlage bij de niet-bindende bepalingen van de toelichtingsnota zelf, is toegevoegd. De stelling dat de kwestieuze structuurschets niet bindend en louter informatief is, gaat te dezen niet op omdat de stedenbouwkundige voorschriften zelf, op verordenende wijze, de structuurschets als “richtinggevend” aanduiden en in twee verordenende stedenbouwkundige voorschriften bovendien wordt uitgegaan van de situatie zoals die in de kwestieuze structuurschets is aangegeven.

Het toekennen, op verordenende wijze, van een niet nader toegelicht “richtinggevend” karakter aan een bij de toelichtingsnota gevoegde structuurschets, is strijdig met artikel 14, eerste lid van het gecoördineerde decreet, dat nergens in het opnemen in het BPA van “richtinggevende bepalingen” voorziet maar integendeel in artikel 14, eerste lid, 2/ een gedetailleerde bestemming van de gebiedsdelen vereist. Het schendt bovendien het rechtszekerheidsbeginsel, dat een duidelijk kenbare rechtspositie van de rechtsonderhorige vereist. Het is immers voor de rechtsonderhorige niet duidelijk welke de precieze rechtskracht zou kunnen zijn van dergelijke “richtinggevende” bepalingen die niet onder de toepassing vallen van artikel 19, § 3, eerste alinea van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening met betrekking tot het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan.

3.11. Deze onwettigheid van de stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de eindbestemming “woningen, tuinen, gegroepeerde

autobergplaatsen en zone voor ‘sociale’ natuurrecreatie”, vitieert mede de met deze eindbestemming onlosmakelijk verbonden “uitdovende bestemming KMO”, zoals vervat in artikel 2.16.1 van het bestreden BPA, zodat het gehele stedenbouwkundig voorschrift 2.16 “Zone voor woningen, tuinen, gegroepeerde autobergplaatsen en voor ‘sociale’ natuurrecreatie met uitdovende bestemming KMO” onwettig is.

Het eerste middel is gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 23 mei 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg “Bourgoyen Deel A” genaamd, van de stad Gent (B.S. 12 juni 2003), in zoverre dit de percelen nrs. 885/a, 887/y en 887/z bestemt tot de zone “2.16 Zone voor woningen, tuinen, gegroepeerde autobergplaatsen en voor ‘sociale’ natuurrecreatie met uitdovende bestemming KMO”.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partijen, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
twee juni 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.