

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 195.810 van 8 september 2009  
in de zaak A. 132.185/X-11.267.**

In zake : de n.v. ASOIL,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat C. GYSEN,  
kantoor houdende te 2800 MECHELEN,  
Antwerpsesteenweg 18

tegen :

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat D. SOCQUET,  
kantoor houdende te 3080 TERVUREN,  
Merenstraat 28.

---

**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. ASOIL op 22 januari 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 14 november 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende de niet-inwilliging van het beroep tegen het besluit van 28 maart 2002 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een benzinestation, het aanleggen van een verharding, een luifel en een reclametotem op een perceel gelegen te Leuven, Kolonel Begaultlaan, kadastraal bekend sectie D, nr. 272/e2;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd  
F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 1 maart 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 9 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 maart 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat C. GYSEN, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat D. SOCQUET, die verschijnt voor de 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. Op 29 januari 2002 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een aanvraag in voor de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een benzinestation, het aanleggen van een verharding en het plaatsen van een luifel en een reclametotem op een perceel gelegen aan de Kolonel Begaultlaan te Leuven, kadastraal bekend sectie D, nr. 272/e2.

1.2. Het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1998, gelegen in gebied voor stedelijke ontwikkeling.

Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen een behoorlijk vergunde niet-vervallen verkaveling.

1.3. Tijdens het openbaar onderzoek van 29 januari 2002 tot 28 februari 2002 wordt één bezwaarschrift ingediend.

1.4. Op 28 maart 2002 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven de gevraagde vergunning op basis van de volgende motivering:

“Het ingediende project is niet in overeenstemming met de aanvullende planologische voorschriften gevoegd bij dit gewestplan Leuven (i.c. artikel 4) betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Het artikel vermeldt dat de stedenbouwkundige aanleg van het gebied, de bijhorende voorschriften betreffende terreinbezetting, vloeroppervlakte, hoogte, aard en inplanting van de gebouwen met bijhorende voorzieningen, en de verkeersorganisatie in relatie met de omringende gebieden, worden vastgesteld in een bijzonder plan van aanleg vooraleer het gebied kan ontwikkeld worden. Ook het wijzigen van de functie van bestaande gebouwen kan pas na goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg. Aangezien er momenteel geen bijzonder plan van aanleg van toepassing is wordt deze aanvraag ONGUNSTIG geadviseerd”.

1.5. Op 3 mei 2002 tekent de verzoekende partij tegen deze beslissing van het college van burgemeester en schepenen beroep aan bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

1.6. Bij het bestreden besluit van 14 november 2002 verwerpt de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het door de verzoekende partij ingestelde beroep om de volgende redenen:

“- De aanvraag is in strijd met art. 4 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften voor het gewestplan Leuven, aangaande het gebied voor stedelijke ontwikkeling.

- De aanvrager beroept zich op art. 159 G.W.”.

## **2. Ten gronde**

2.1. In een enig middel voert de verzoekende partij het volgende aan:

“III. 1. HET ENIG MIDDEL is genomen uit de schending van artikel 159 van de Gecoördineerde Grondwet uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht, alsmede van de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, van de artikelen 1, 10 en 11 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996, en het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, inzonderheid het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids-, motiverings- en redelijkheidsbeginsel en uit machtsoverschrijding.

DOORDAT Artikel 4 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Leuven (KB. Van 8 april 1977, zoals gewijzigd door het B.Vl.Reg. 23 juni 1998) luidt als volgt:

‘Dit gebied is bestemd voor industriële, ambachtelijke en agrarische activiteiten, kantoren, kleinhandel, dienstverlening, recreatie, wonen en

vervoer, openbaar nut en gemeenschapsvoorzieningen, en dit voor zover deze functies verenigbaar zijn met hun onmiddellijke multifunctionele stedelijke omgeving.

De stedenbouwkundige aanleg van het gebied, de bijhorende voorschriften en betreffende terreinbezetting, vloeroppervlakte, hoogte, aard en inplanting van de gebouwen met bijhorende voorzieningen, en de verkeersorganisatie in relatie met de omringende gebieden, worden vastgesteld in een bijzonder plan van aanleg vooraleer het gebied kan ontwikkeld worden. Ook het wijzigen van de functie van bestaande gebouwen kan pas na goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg.'

DOORDAT de bestreden beslissing steunt op een onwettige gewestplanbestemming dat in strijd met de in het middel aangehaalde bepalingen is totstandgekomen.

TERWIJL een beslissing omtrent een stedenbouwkundige aanvraag niet kan steunen op een gewestplanvoorschrift dat onwettig is totstandgekomen.

EN TERWIJL artikel 159 van de Gecoördineerde Grondwet inhoudt dat dergelijke onwettige bepalingen buiten beschouwing moeten worden gelaten.

EN TERWIJL enkel wettige motieven ten grondslag van de bestreden beslissing kunnen liggen

ZODAT de bestreden beslissing de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt.

Toelichting:

De bestreden beslissing steunt op de beweerdelijke planologische onverenigbaarheid van de aanvraag met artikel 4 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Leuven (KB. Van 8 april 1977, zoals gewijzigd door het B.Vl.Reg. 23 juni 1998) aangaande het gebied voor stedelijke ontwikkeling.

Artikel 4 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften luidt als volgt:

(...)

Deze gewestplanbestemming is zondermeer onwettig, want strijdig met de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, alsmede de artikelen 1, 10 en 11 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996, en het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning wordt klaarblijkelijk afhankelijk gesteld van een nog te nemen overheidsbeslissing (nl. een BPA), terwijl overeenkomstig de artikelen 1 en 10 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet de overheid gehouden is de bestemming van de ruimte te ordenen op grond van goed te keuren plannen van aanleg (in casu gewestplannen).

Het bestreden bestemmingsvoorschrift bevriest met andere woorden de bestemming van het gebied, hetgeen neerkomt op het ontnemen, weze het op tijdelijke basis, van elke bestemming aan het betrokken gebied. Dit wordt ook met zoveel woorden erkend door de Bestendige Deputatie.

Het gecoördineerd stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996 voorziet echter niet in een voorschrift naar luid waarvan de bestemming niet kan worden gerealiseerd, d.w.z. stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd dan nadat de overheid het gebied heeft 'ingericht' en machtigt de overheid niet om een dergelijk voorschrift in een gewestplan op te nemen.

Artikel 1 van het toenmalige stedenbouwdecreet geeft daarbij de grenzen aan van de bevoegdheid die aan de overheid werd verleend (...).

Dit artikel voorziet uitdrukkelijk dat plannen van aanleg instrumenten zijn van ruimtelijke ordening:

'De ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de streken, de gewesten en gemeenten worden vastgesteld in plannen.

Die ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel het natuurschoon van het Vlaamse Gewest ongeschonden te bewaren.'

Het invoeren in een gewestplan van een voorschrift dat de overheid het gebied dient in te richten alvorens stedenbouwkundige vergunningen kunnen worden verleend, is door de artikelen 1 en 10 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet niet voorzien, en derhalve niet toelaatbaar.

(...)

Het invoeren in een gewestplan van een voorschrift naar luid waarvan de realisatie van het gebied pas mogelijk is 'nadat de overheid het gebied heeft ingericht', ontnemt het recht op een bepaald bestemmingsvoorschrift. De bepaling van het voorschrift wordt immers niet in het gewestplan zelf voorzien, doch wordt afhankelijk gemaakt van een later te nemen overheidsbeslissing.

De onwettigheid van de gewestplanbestemming voor de percelen van de verzoekende partij, staat derhalve vast.

Krachtens artikel 159 G.W. worden de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toegepast in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.

Uit het voorgaande blijkt dat de bestemming van de percelen van de verzoekende partij, zoals vastgesteld in het gewestplan Leuven (Besl. VI. Reg. 23 juni 1998), manifest onwettig is, en derhalve niet kan worden toegepast.

Zodoende dient deze bestemmingswijziging achterwege te worden gelaten, en dient de aanvraag enerzijds planologisch te worden getoetst aan de bestemming industriegebied, zoals vastgesteld in het oorspronkelijk gewestplan Leuven (K.B. 7 april 1977), en anderzijds te worden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening.

De bestreden beslissing wordt echter rechtens gemotiveerd dat de aanvraag strijdig is met artikel 4 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Leuven, zoals gewijzigd door het B.VI.Reg. 23 juni 1998.

De bestreden beslissing steunt derhalve op onwettige motieven. Het middel is gegrond".

2.2.1. Het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift "gebied voor stedelijke ontwikkeling" van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1998, luidt als volgt:

"Artikel 4. - Gebied voor stedelijke ontwikkeling

Dit gebied is bestemd voor industriële, ambachtelijke en agrarische activiteiten, kantoren, kleinhandel, dienstverlening, recreatie, wonen en vervoer, openbaar nut en gemeenschapsvoorzieningen, en dit voor zover deze functies verenigbaar zijn met hun onmiddellijke multifunctionele stedelijke omgeving.

De stedenbouwkundige aanleg van het gebied, de bijhorende voorschriften en betreffende terreinbezetting, vloeroppervlakte, hoogte, aard en inplanting van de gebouwen met bijhorende voorzieningen, en de verkeersorganisatie in relatie met de omringende gebieden, worden vastgesteld in een bijzonder plan van aanleg vooraleer het gebied kan ontwikkeld worden. Ook het wijzigen van de functie van bestaande gebouwen kan pas na goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg".

2.2.2. Waar de verwerende partij als orgaan van actief bestuur het betrokken aanvullend stedenbouwkundig voorschrift op grond van artikel 159 van de Grondwet niet buiten toepassing mocht laten, dient de Raad van State, als rechtscollège, wel de wettigheid van dat voorschrift te toetsen en het desgevallend buiten toepassing te laten.

2.2.3. Uit de samenlezing van de toentertijd geldende artikelen 1 en 9 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), volgt dat voor alle stedenbouwkundige gewesten gewestplannen moeten worden opgemaakt en dat deze gewestplannen de bestemming moeten vaststellen van alle gronden gelegen binnen hun beheersingsgebied, zonder uitzondering.

2.2.4. Het kwestieuze aanvullend stedenbouwkundig voorschrift bepaalt dat het gebied slechts ontwikkeld kan worden na de goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg. Ook het wijzigen van de functie van bestaande gebouwen wordt door het betrokken stedenbouwkundig voorschrift afhankelijk gesteld van de goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg.

2.2.5. Zowel uit artikel 10 van het gecoördineerde decreet, dat bepaalt dat het gewestplan de maatregelen van aanleg bevat, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest, als uit artikel 43 van hetzelfde decreet, dat bepaalt dat een vergunningsaanvraag, bij gebreke aan een bijzonder plan van aanleg, rechtstreeks wordt getoetst aan de voorschriften van een streek- of gewestplan, blijkt dat een in een gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft en dat aldus op grond van de bestemmingsvoorschriften alleen de concrete realisatie van de gegeven bestemming mogelijk moet zijn. Noch artikel 10 van het gecoördineerde decreet, noch enige andere wettelijke bepaling voorziet de mogelijkheid de uitwerking van de in een gewestplan vastgestelde maatregelen van aanleg afhankelijk te maken van het aannemen en goedkeuren van een bijzonder plan van aanleg. Het opleggen van de verplichting een bijzonder plan van aanleg op te maken vooraleer aan een gewestplanvoorschrift uitwerking kan worden verleend, is in strijd met het in onder meer de voornoemde bepalingen neergelegd beginsel dat een in het gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft.

Daaruit volgt dat dit aanvullend stedenbouwkundig voorschrift alleszins de bedoeling van de decreetgever, die erin bestaat door middel van het

gewestplan rechtszekerheid te verschaffen over de rechtstoestand van de gronden die binnen het beheersingsgebied ervan gelegen zijn, miskent.

2.2.6. Derhalve is het bedoelde aanvullend stedenbouwkundig voorschrift onwettig en dient het buiten toepassing te worden verklaard op grond van artikel 159 van de Grondwet.

Dit voorschrift vormt het motief voor de bestreden weigering.

Het enig middel is dan ook in de aangegeven mate gegrond.

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

**Artikel 1.**

Vernietigd wordt het besluit van 14 november 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende de niet-inwilliging van het beroep tegen het besluit van 28 maart 2002 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een benzinestation, het aanleggen van een verharding, een luifel en een reclametotem op een perceel gelegen te Leuven, Kolonel Begaultlaan, kadastraal bekend sectie D, nr. 272/e2.

**Artikel 2.**

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

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

|        |                     |                  |
|--------|---------------------|------------------|
| de HH. | R. STEVENS,         | kamervoorzitter, |
|        | P. LEFRANC,         | staatsraad,      |
|        | J. VAN NIEUWENHOVE, | staatsraad,      |
| Mevr.  | T. TEMMERMAN,       | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**T. TEMMERMAN.**

**R. STEVENS.**