RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 202.308 van 24 maart 2010
in de zaak A. 179.488/X-13.120.

In zake: 1. Leopoldus TAMSYN
2. Julia TAMSYN
3. Frans DEGRANDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bert Roelandts en Laurent Proot
kantoor houdend te 9000 GENT
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de STAD DAMME
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoon Lust
kantoor houdende te 8310 BRUGGE
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves François
kantoor houdend te 8790 WAREGEM
Eertbruggestraat 10.
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 december 2006, strekt tot de nietigverklaring van:

a. het besluit van de gemeenteraad van 27 april 2006 van de stad Damme houdende definitieve aanvaarding van het bijzonder plan van aanleg Stakendijke, bestaande uit een plan van de bestaande toestand, een bestemmingsplan met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften, een onteigeningsplan en een memorie van toelichting, en
b. het besluit van 26 september 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende gedeeltelijke goedkeuring van voornoemd bijzonder plan van aanleg.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De derde verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De eerste verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2009.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Merckx, die loco advocaten Bert Roelandts en Laurent Proot verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat, Elke Casteleyn, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Yves Francois, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar of mede-eigenaar van percelen gelegen te Damme, kadastraal bekend sectie C, nrs. 869/c, 1005/a, 870/d, 870/c en 866/e.

3.2. Deze percelen zijn overeenkomstig het gewestplan Brugge-Oostkust, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, gelegen in een woonuitbreidingsgebied.

3.3. Op 26 januari 2006 beslist de gemeenteraad van de stad Damme tot de voorlopige aanneming van "het ontwerp BPA Stakendijke (januari 2006)", bestaande uit een plan van de bestaande toestand, een bestemmingsplan, de stedenbouwkundige voorschriften, een onteigeningsplan en een memorie van toelichting.

3.4. De memorie van toelichting bij het ontwerp BPA Stakendijke stelt het volgende:

> "5 Planopvatting
> 5.1 Zoneringen
> De invulling van het binnengebied wordt opgevat vanuit twee grote zoneringen. Enerzijds een zonering voor gemeenschapsvoorzieningen waar de zorgcampus van het OCMW kan worden ontwikkeld, anderzijds een grote projectzone in functie van huisvesting waar tevens vormen van gemeenschapsvoorzieningen kunnen worden geïntegreerd.
> Voor het volledige binnengebied is een inrichtingsplan opgemaakt (...) dat terug vertaald is naar in de tijd hanteerbare zoneringen die fasegewijs kunnen worden ingevuld.
> Binnen de projectzone zijn de krachtlijnen van het inrichtingsplan grafisch vertaald door middel van differentiaties in het aan te leggen openbaar domein. Op deze manier worden garanties en flexibiliteit verzoend.
> 5.2 Stedenbouwkundige voorschriften
> De stedenbouwkundige voorschriften voor de randzones zijn vrij gedetailleerd opgevat om voldoende rechtszekerheid in te bouwen en een duidelijk kader te scheppen voor de bestaande bebouwing.
> Voor de projectzone is uitgegaan van flexibele voorschriften die afgestemd zijn op de vertaling in het plan. Evenwel dient steeds een inrichtingsplan gevoegd te worden bij de aanvragen voor stedenbouwkundige vergunning opdat het dossier volledig zou zijn.
> De zone voor gemeenschapsvoorzieningen krijgt eveneens flexibele voorschriften die het mogelijk maken de invulling te laten evolueren in functie van de tijdsgeest.
> Het openbare domein is op een gedifferentieerde manier benaderd omdat dit het meest structurerende gegeven voor het gebied wordt. De stedenbouwkundige voorschriften geven telkens de krachtlijnen van de beoogde doelstellingen weer".

3.5. Het onteigeningsplan bij het ontwerp BPA Stakendijke voorziet de onteigening van, onder meer, voormelde projectzone in functie van huisvesting, meer bepaald ook van de voornoemde kadastrale percelen nrs. 869/c, 1005/a, 870/d, 870/c en 866/e van de verzoekende partijen.

3.6. Het openbaar onderzoek vindt plaats van 6 februari 2006 tot en met 7 maart 2006. Er wordt onder meer door de verzoekende partijen een bezwaarschrift ingediend waarin ze, kort samengevat, wat hun percelen betreft stellen dat er “alleszins geen noodzaak bestaat tot onteigening, teneinde daarop woningen te realiseren”.

3.7. Op 29 maart 2006 brengt de Gecoro een gunstig advies uit.

3.8. Bij besluit van de gemeenteraad van de stad Damme van 27 april 2006 -het eerste bestreden besluit- wordt “het ontwerp BPA Stakendijke, bestaande uit een plan van de bestaande toestand, een bestemmingsplan, de stedenbouwkundige voorschriften, een onteigeningsplan en een memorie van toelichting”, definitief aanvaard en wordt de machtiging gevraagd tot onteigening van de onroerende goederen die begrepen zijn in het onteigeningsplan.

3.9. Op 8 juni 2006 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een gunstig advies.

3.10. Bij besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening van 26 september 2006 -het tweede bestreden besluit- wordt het bijzonder plan van aanleg “Stakendijke” van de stad Damme, bestaande uit een plan van de bestaande toestand, uit een bestemmingsplan met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften en uit een onteigeningsplan”, goedgekeurd, met uitzondering van de met blauwe rand omzoomde delen van de stedenbouwkundige voorschriften en wordt beslist dat “het algemeen nut de inbezitneming vordert van de onroerende goederen die op het onteigeningsplan voorkomen”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In de laatste memorie stelt de derde verzoekende partij dat de eerste en de tweede verzoekende partij hun percelen hebben verkocht.

De eerste en de tweede verzoekende partij blijken niet langer eigenaar van hun betrokken percelen. Zij beschikken bijgevolg niet meer over het rechtens vereiste actueel belang bij de vernietiging van de bestreden besluiten.

Het beroep is in hunnen hoofde niet ontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5.1. Het eerste middel is:

"Genomen uit de schending van artikel 14, lid 1, 2/ en 4/, 18, 19, 21, 51 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de artikelen 16 en 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, van de artikelen 1 en 2 van het Ministerieel besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan een dossier betreffende een verkavelingsaanvraag moet voldoen om als volledig te worden beschouwd, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het rechtszekerheidsbeginsel.

Doordat artikel 3.1.2. van de stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg inzake de inrichting van de projectzone voor woningbouw enerzijds vage voorschriften voorziet betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en anderzijds geen voorschriften voorziet inzake afsluitingen, binnenplaatsen en tuinen.

En doordat artikel 3.1.2. van de stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg inzake de inrichting van de projectzone voor woningbouw, die het grootste deel van het plangebied uitmaakt, voorziet dat per deelgebied van deze zone de verfijning naar typologie en plaatsing van gebouwen wordt bepaald in een verkavelingsplan of in een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het gegroepeerd oprichten van woningen, waaraan steeds een globaal inrichtingsplan wordt gekoppeld, dat een beeld geeft van de inrichting van de totaliteit van het gebied en integraal deel uitmaakt van het aanvraagdossier, dat bij gebreke aan dergelijk inrichtingsplan als onvolledig wordt beschouwd.

Terwijl, eerste onderdeel, een bijzonder plan van aanleg ertoe strekt om voor het volledige plangebied een gedetailleerde bestemming vast te leggen, met inbegrip van de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, de binnenplaatsen en tuinen, waarbij het bijzonder plan van aanleg zelf de mogelijke hypotheses en opties dient aan te duiden, zonder dat de keuze tussen de verschillende hypotheses of opties kan worden overgelaten aan de beoordeling van de vergunningverlenende overheid, middels de voorwaarde van het verplicht indienen van een globaal inrichtingsplan in het kader van een verkavelingsplan of een stedenbouwkundige vergunning voor het gegroepeerd oprichten van woningen.

Terwijl, tweede onderdeel, een bijzonder plan van aanleg geen vereisten inzake dossiersamenstelling kan opleggen en derhalve geen voorwaarde kan toevoegen met betrekking tot het indienen van een vergunningsaanvraag, gezien dit een miskenning vormt van de procedureregels inzake het behandelen van bouw- en verkavelingsaanvragen.

Toelichting bij het eerste middel

1. Artikel 14, lid 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, luidt als volgt :

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

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

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

Uit voormeld artikel blijkt duidelijk dat een bijzonder plan van aanleg ertoe strekt voor het volledige plangebied een gedetailleerde bestemming vast te leggen, met inbegrip van de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte, de welstand van de gebouwen en afsluitingen, de binnenplaatsen en tuinen.

2. In deze blijkt uit de lezing van de stedenbouwkundige voorschriften inzake de projectzone voor woningbouw dat daarin met betrekking tot de inrichting van deze zone geen voorschriften worden opgenomen betreffende de afsluitingen, de binnenplaatsen en de tuinen, hetgeen nochtans expliciet wordt voorgeschreven door geciteerd artikel 14, lid 1, 4/ van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. Bovendien blijkt uit de lezing van de voorschriften met betrekking tot de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen binnen deze zone dat deze voorschriften geenszins gedetailleerd zijn en dat er een zéér grote beoordelingsvrijheid wordt overgelaten aan de vergunningverlenende overheid, onder meer gezien de voorschriften inzake de bebouwingswijze aldaar alle mogelijke bouwtypologieën toelaten, terwijl aan de voorschriften inzake de inplanting eveneens een ruime draagwijdte kan worden gegeven.

3. In het bijzonder plan van aanleg wordt er aan de vergunningverlenende overheid met betrekking tot de projectzone voor woningbouw, die procentueel het grootste plandeelgebied uitmaakt van dit bijzonder plan van aanleg, aldus een zéér ruime beoordelingsvrijheid gegeven in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, gezien er zoals hiervoor gesteld slechts onvolledige en vage stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften worden bepaald, ingegeven door de bedoeling om bij de inrichting van de betrokken zone per deelgebied de verfijning naar typologie en plaatsing van gebouwen te bepalen in een verkavelingsplan of in een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het gegroepeerd oprichten van woningen, waaraan door de aanvrager steeds een globaal inrichtingsplan dient te worden gekoppeld dat een beeld geeft van de inrichting van de totaliteit van het gebied en dat integraal deel uitmaakt van het aanvraagdossier. Deze bedoeling blijkt ook uit de door het tweede bestreden besluit niet weerhouden alinea met betrekking tot de algemene principes van de inrichting van de betreffende bestemmingszone, waarin expliciet werd gesteld dat het gebied zou worden ingericht in deelfases, waarbij steeds de nodige garanties zouden worden ingebouwd om de doelstelling van 25% van het aantal woongelegenheden te laten bestaan uit sociale woningen te bereiken.

Nochtans dient de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening te gebeuren voorafgaandelijk aan de vaststelling van de stedenbouwkundige voorschriften in het bijzonder plan van aanleg, waarin de gedetailleerde bestemming en de concrete inrichting en ordening van het betreffende gebiedsdeel overeenkomstig artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, moet worden vastgelegd, rekening houdend met de gebeurlijke opmerkingen naar aanleiding van het openbaar onderzoek. Doordat het bijzonder plan van aanleg de concrete inrichting en ordening van de projectzone voor woningbouw in het plangebied nog niet concreet vastlegt, teneinde terzake een zéér grote beoordelingsvrijheid te laten aan de vergunningverlenende overheid, bestaat geen rechtszekerheid omtrent de gedetailleerde rechtstoestand van de binnen deze zone gelegen gronden. Het bepalen van de uiteindelijke bouwmogelijkheden wordt daardoor de facto gedelegeerd aan de vergunningverlenende overheid. De vaststelling dat er in het bijzonder plan van aanleg enkele voorschriften worden bepaald met

betrekking tot de plaatsing en de grootte van de gebouwen, waarmee de aanvrager van een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning voor het gegroepeerd oprichten van woningen bij zijn aanvraag rekening dient te houden, doet daaraan geen afbreuk, gezien deze voorschriften zoals reeds gesteld zéér ruim worden omschreven en moeten worden aanzien als randvoorwaarden, terwijl de voorschriften inzake de afsluitingen, de binnenplaatsen en de tuinen zoals gesteld volledig ontbreken.

4. Bovenstaande uiteenzetting toont aan dat er in het bijzonder plan van aanleg, in strijd met de noodzaak van het vastleggen van een gedetailleerde bestemming, door de bevoegde overheid slechts een principiële beslissing wordt genomen omtrent de bestemming binnen de projectzone voor woningbouw, terwijl de concrete invulling van de betreffende bestemming slechts effectief wordt beoordeeld naar aanleiding van een vergunningsaanvraag, in het kader waarvan het concrete bouw- of verkavelingsproject aan de hand van een verplicht in te dienen globaal inrichtingsplan wordt getoetst.

Gezien er in het bijzonder plan van aanleg uitdrukkelijk wordt bepaald dat bij de inrichting van de projectzone voor woningbouw per deelgebied de verfijning naar typologie en plaatsing van gebouwen wordt bepaald in een verkavelingsplan of in een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het gegroepeerd oprichten van woningen, waaraan telkens een globaal inrichtingsplan wordt gekoppeld dat een beeld geeft van de totaliteit van het gebied, voldoet dit bijzonder plan van aanleg niet aan de overeenkomstig artikel 14, lid 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, opgelegde verplichting om voor het betrokken plangebied zelf de daarin verplicht voorgeschreven voorschriften te bevatten, zodat het eerste onderdeel gegrond is.

5. Verwijzend naar hetgeen in het eerste onderdeel wordt uiteengezet, moet in een tweede onderdeel eveneens worden vastgesteld dat het bijzonder plan van aanleg een voorwaarde toevoegt aan de indiening van een bouw- of verkavelingsaanvraag met betrekking tot gronden binnen het betreffende gebied, gezien daaraan door de aanvrager steeds een globaal inrichtingsplan dient te worden gekoppeld, dat een beeld geeft van de inrichting van de totaliteit van het gebied, op straffe van onvolledigheid van de aanvraag. Deze voorwaarde vormt een miskenning van de procedureregels inzake het behandelen van een bouw- of verkavelingsaanvraag, gezien een bijzonder plan van aanleg enkel het kader kan bepalen waarbinnen de vergunningen worden verleend, en geen vereisten kan opleggen inzake dossiersamenstelling. Door in het bijzonder plan van aanleg te voorzien in de verplichte indiening van een globaal inrichtingsplan bij de bouw- of verkavelingsaanvraag, wordt de procedure tot opmaak van een bijzonder plan van aanleg, die in principe dient te resulteren in een concrete inrichting van het betrokken plangebied met duidelijke en gedetailleerde voorschriften, de facto gewijzigd door een procedure die in het betreffende bijzonder plan van aanleg wordt ingeschreven, en waarbij de beoordeling van de concrete inrichting aan de hand van het criterium van de goede ruimtelijke ordening uiteindelijk aan de vergunningverlenende overheid wordt overgelaten, zonder de noodzaak van een openbaar onderzoek. Het tweede onderdeel is derhalve eveneens gegrond”.

5.2. De eerste verwerende partij repliceert hetgeen volgt:

“De aangevoerde grieven beperken zich tot het voorschrift 3.1.2 van het bestreden bpa, voorschrift dat enkel betrekking heeft op de zone 3, zijnde de projectzone voor woningbouw.

Het middel is ongegrond. Alleszins kan het niet leiden tot de vernietiging van de besluiten in hun geheel.

1.1. Uit het bepaalde in art. 14, eerste lid, 4/ van het coördinatiedecreet van 22 oktober 1996 volgt niet dat een bijzonder plan van aanleg op obligaat verplichtende wijze alle denkbare voorschriften m.b.t. de grootte en de welstand van de gebouwen moet bevatten, laat staan steeds bepalingen zou moeten bevatten omtrent de afsluiting van de percelen noch omtrent binnenplaatsen en tuinen.

Het middel komt hierop neer dat de gemeenteraad haar aanlegplan aldus zou moeten detailleren dat het CBS, orgaan dat door het decreet in de allereerste instantie ermede is belast te beslissen over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning en/of een verkavelingsvergunning omdat het geacht wordt daartoe het best geplaatst te zijn, geen appreciatiebevoegdheid meer wordt gelaten.

Die visie is strijdig met de substantiële conceptie van het coördinatiedecreet van 22 oktober 1996 (en het ruimtelijke ordeningsdecreet van 18 mei 1999). Het decreet vat gewis het bijzonder aanlegplan op als een bindend en verordenend planningsinstrument, waaraan ook de vergunningverlenende overheid zich heeft te houden. Maar het ziet dit planningsinstrument slechts als een hulpmiddel voor een adequaat vergunningenbeleid, dat zich niet volledig in een voorafbestaand vast kader laat opsluiten. In alle omstandigheden komt aan de vergunningverlenende overheid een discretionaire appreciatiebevoegdheid toe. Uiteraard zal die appreciatiebevoegdheid worden beïnvloed naar gelang het min of meer gedetailleerd karakter van de voorschriften.

De wet legt echter daaromtrent geen precieze grenzen vast. Laat het bpa aan de beslissingsorganen een ruime appreciatiebevoegdheid, dan staat het aan die overheden n.a.v. een individuele aanvraag en beslissing een appreciatie te maken omtrent die elementen die van belang zijn voor een goede plaatselijke ordening en die alsnog niet bindend in het bpa zijn vastgelegd en daaromtrent een gemotiveerde beslissing te nemen, zoals voorgeschreven door de art. 2 en 3 van de formele motiveringswet van 29 juli 1991.

(...)

Het is niet denkbaar dat een bpa de stedenbouwkundige voorschriften dermate zou moeten, resp. mogen detailleren dat de beslissingsoverheid elke appreciatiebevoegdheid wordt ontnomen en zou terechtkomen in een situatie waarin ze nog slechts over een gebonden bevoegdheid beschikt. In zulk geval zou bovendien een stedenbouwkundige vergunning geen gunst meer zijn, maar een subjectief afdwingbaar recht !

Het onderdeel is derhalve ongegrond.

2. Het bestreden besluit kan noch het K.B. van 06 februari 1971 noch het BVR van 28 mei 2004 hebben geschonden, vermits geen van die besluiten belet dat andere overheden beslissen dat ook nog andere stukken aan het aanvraagdossier moeten worden toegevoegd. Zowel art. 1 van het K.B. van 06 februari 1971, als de art. 3, 7, 11 en 16 van het BVR van 28 mei 2004 stellen dat het aanvraagdossier ‘tenminste’ of ‘minstens’ de erin opgesomde stukken moet bevatten. Die besluiten staan er dus niet aan in de weg dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bijzonder plan van aanleg en/of bij de uitvaardiging van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening oplegt ook nog andere stukken aan het aanvraagdossier toe te voegen.

Dat het voorschrift bepaalt dat zonder het kwestieus document ‘de aanvraag als onvolledig wordt beschouwd’, betekent geenszins dat het CBS zou verplicht zijn de aanvraag onontvankelijk te verklaren. Die terminologie is dezelfde als deze aangewend in de als geschonden aangeduide besluiten. Die terminologie heeft Uw Raad er niet van weerhouden in meerdere arresten te stellen dat de omstandigheid dat een aanvraag formeel niet ‘volledig’ is, op zich nog niet betekent dat ze ook moet worden afgewezen. Dit is m.n. niet het geval wanneer

het beslissingsorgaan vaststelt dat de onvolledigheid van het dossier haar niet heeft belet met kennis van zaken over de aanvraag te beslissen.

II. In elk geval kan de eventuele gegrondbevinding van dit middel niet leiden tot de volledige annulatie van het bestreden aanlegplan, doch enkel tot de annulatie van het voorschrift 3.1.2, resp. de voorschriften omtrent de zone 3 'projectzone voor woningbouw'.

Dit bestreden voorschrift, resp. de voorschriften voor de zone 3, kunnen perfect worden losgekoppeld van de voorschriften betreffende de andere zones. Men kan in redelijkheid niet stellen dat het bestreden bpa vanuit planologisch oogpunt één onlosmakelijk geheel vormt. Het is integendeel ontworpen met de bedoeling gefaseerd gerealiseerd te worden. Zo heeft de al of niet realisatie van de zone 3 geen impact op de even zinvol afzonderlijke realisatie van de zone 4, bestemd voor dringende rustoordvoorzieningen. Het onttrekken van het voorschrift 3.1.2, resp. van alle voorschriften betreffende zone 3, uit het geheel van de stedenbouwkundige voorschriften, zou in geen enkel opzicht de algemene economie van het plan aantasten".

5.3. De tweede verwerende partij repliceert het volgende:

"2 Eerste onderdeel.

2.1 In art. 3 is enerzijds opgenomen dat die deelzone bestemd is voor eengezinswoningen en meergezinswoningen met een sociaal karakter als hoofdbestemming. Als nevenbestemming zijn functies die daarbij aansluiten toegelaten. De bestemming van het gebied wordt derhalve voldoende concreet aangeduid: woonfunctie met een sociale inslag.

2.2 Anderzijds worden ook voorschriften opgenomen inzake bezettingsgraad (minimum 190 woongelegenheden, maximum 250). Verder wordt ook de bouwhoogte, bouwdiepte, afstanden ten opzichte van de kavelgrenzen, dakvorm... bepaald.

Dit zijn duidelijke richtlijnen met het oog op de beoordeling van latere bouwvergunningen. Het kan niet de bedoeling zijn dat in een BPA dermate precieze criteria vastgelegd worden zodat de vergunningverlenende overheid geen enkele beoordelingsvrijheid meer heeft. Grootte, afstanden, bestemming liggen vast. Dat de concrete plaatsing van het gebouw binnen de kavel, evenals de bouwstijl nog niet vastliggen, maakt geen schending van art. 14 coördinatiedecreet uit.

3 Tweede onderdeel.

In casu worden er geen voorwaarden aan de dossiersamenstelling toegevoegd. Wanneer een verkavelingvergunning aangevraagd wordt of een vergunning voor de realisatie van meerdere woningen tegelijkertijd, dan houdt die aanvraag steeds automatisch een inrichtingsplan in. Uit die plannen blijkt immers waar de diverse bouwwerken zullen ingeplant worden.

Als zodanig wordt aan de indiening van een individuele bouwaanvraag geen voorwaarden toegevoegd. Er zal hetzij een verkavelingplan bestaan, hetzij een vergunning voor meerdere woningen. Uit beide vergunningen zal de inrichting blijken".

5.4. De derde verzoekende partij dupliceert dat het BPA geen gedetailleerde voorschriften bevat, maar alle keuzes doorschuift naar het globaal inrichtingsplan dat door de aanvrager van een verkavelingsvergunning of van een stedenbouwkundige vergunning voor groepswoningbouw bij zijn aanvraag moet worden gevoegd. Het doorschuiven van de keuzes naar een inrichtingsplan is in

strijd met artikel 14, eerste lid, 4/ van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet). Naar aanleiding van de opmaak van een BPA behoort de beoordeling van de goede plaatselijke ordening bij de plannende overheid te liggen. Indien er een BPA bestaat, mag de beoordeling niet worden doorgeschoven naar de vergunningverlenende overheid.

5.5. De eerste verwerende partij voegt in haar laatste memorie nog het volgende toe:

> "1. De problematiek herleidt zich tot de vraag hoever een bpa mag gaan in het laten van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid aan het college van burgemeester en schepenen bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.
>
> Vast staat in elk geval dat art.14, eerste lid, 2e en 4de van het coördinatiedecreet 22 oktober 1996 niet aldus mag worden begrepen dat het de stedenbouwkundige voorschriften zodanig gedetailleerd opsomt dat het CBS geen enkele beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Dit zou er trouwens op neer komen dat in zulk geval het CBS een vergunning zou moeten afleveren van zodra de ingediende aanvraag aan de gestelde voorwaarden voldoet. Keerzijde van die visie is dat het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning, in dat geval, geen gunst meer is, maar een subjectief recht. Immers, wanneer de overheid enkel te onderzoeken heeft of aan de gestelde voorwaarden is voldaan om aan de particulier een voordeel toe te kennen, is er geen sprake meer van discretionele bevoegdheid en is bij weigering de Raad van State niet langer bevoegd om kennis te nemen van het verhaal daartegen, bevoegdheid die dan uitsluitend zou toekomen aan de gewone hoven en rechtbanken ingevolge de art.144 en 145 van de grondwet (...).
>
> Te dezen is geopteerd voor een soepele toepassing van de bestreden bepaling.
>
> In het rapport is gesteld (...) dat de voorschriften omtrent de bebouwingswijze, de inplanting, de afmetingen, de dakvorm en de materialen dermate ruim omschreven zijn dat er nog bezwaarlijk van een 'gedetailleerde' ordening kan worden gesproken. Maar art. 14, 1ste lid, coördinatiedecreet zegt dat enkel de bestemming'gedetailleerd' moet zijn en niet ook de voorschriften betreffende de plaatsing, enz. Vanuit die invalshoek verbiedt art. 14, eerste lid, 4e coördinatiedecreet niet dat die stedenbouwkundige voorschriften gedetailleerder zullen worden beoordeeld naar aanleiding van het onderzoek van een ingediende aanvraag tot verkavelen of tot bouwen en zulks aan de hand van een inrichtingsplan.
>
> Voorts valt niet in te zien waarom de gemeenteraad, bij de vaststelling van een bijzonder plan van aanleg, en de Vlaamse regering bij de goedkeuring ervan, niet zou mogen opleggen dat een bepaald stuk aan het dossier moet worden toegevoegd opdat het zou volledig zijn, wat niet gelijk te stellen is met ontvankelijk zijn (...). Art. 107 doro 18 mei 1999 bepaalt dat de Vlaamse regering vaststelt welke stukken aan het aanvraagdossier moeten worden toegevoegd. Het is precies dit wat is gebeurd. De beslissing tot vaststelling van het bpa door de gemeenteraad heeft immers een louter voorbereidend karakter en kan zelfs niet eens afzonderlijk voor Uw Raad worden aangevochten. Het is het goedkeuringsbesluit van de Vlaamse regering dat het bpa verordenende kracht verleent. Finaal is het derhalve de Vlaamse regering geweest die dit

voorschrift op bindende wijze heeft opgelegd, hetgeen wel degelijk tot haar bevoegdheid behoort.

2. Subsidiair

Minstens dient subsidiair te worden ingegaan op de suggestie van de rapporteur om de vernietiging te beperken tot de projectzone voor woningbouw. Daartoe beperken zich trouwens ook de belangen van de verzoekende partijen (...)".

Beoordeling

5.6.1. Artikel 14, eerste lid van het gecoördineerde decreet bepaalt wat volgt :

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

(...);

2/ de gedetailleerde bestemming van de (...) gebiedsdelen;

(...)

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

5.6.2. Uit de voormelde bepalingen volgt dat een bijzonder plan van aanleg ertoe strekt voor het ganse beheersingsgebied ervan een gedetailleerde bestemming vast te leggen, met inbegrip van de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, de binnenplaatsen en tuinen.

Dit betekent niet dat de plannende overheid ook de precieze inplanting in de betrokken zone moet bepalen. Zij vermag enige beoordelingsruimte te laten aan de aanvragers van stedenbouwkundige vergunningen en aan de vergunningverlenende overheid omtrent de vorm en de plaatsing van de betrokken woningen en van de onbebouwde stroken.

Voornoemd artikel 14 vereist echter wel dat in het bijzonder plan van aanleg zelf, vooraf en op concrete wijze de inrichting van de te voorziene zones wordt vastgelegd.

Niettegenstaande het inderdaad niet de bedoeling kan zijn dat de vergunningverlenende overheid geen enkele beoordelingsvrijheid meer heeft, moeten de bevoegde overheden, wanneer zij voor de ordening van een bepaald gebied gebruik wensen te maken van de overgangsregeling die toelaat die ordening te realiseren via een bijzonder plan van aanleg, de desbetreffende regels toepassen. Deze regels kunnen niet gecombineerd worden met de mogelijkheden die gelden voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, meer bepaald het voorzien, in de

stedenbouwkundige voorschriften van modaliteiten die bij de inrichting in acht moeten worden genomen.

5.6.3. Artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg bepaalt met betrekking tot de projectzone voor woningbouw het volgende:

"3.1.1 Bestemming

Hoofdbestemming:

- woongelegenheden onder de vorm van eengezinswoningen en meergezinswoningen, bestaande uit diverse typologieën door de overheid te organiseren
- sociaal ondersteunende functies met inbegrip van een sociale werkplaats met eraan gekoppeld administratief gedeelte.

Nevenbestemming: het uitoefenen van functies, complementair aan het wonen, zoals kantoorfunctie, vrij beroep, dienstverlening is toegelaten voor zover het een geringere oppervlakte beslaat dan de te behouden woonfunctie, met een totale maximale vloeroppervlakte van 100 m². Handel, horeca en ambacht zijn niet toegelaten.

3.1.2 Inrichting

C Algemene principes

Binnen de zone dienen minstens 190 woongelegenheden te worden gerealiseerd. Het maximum aantal woongelegenheden wordt vastgelegd op 250. Bij de inrichting van de zone dient minimaal 25 % van de oppervlakte voorbehouden te worden voor publiek domein onder de vorm van wegen, pleinen en openbaar groen.

Minstens 25 % van het aantal woongelegenheden zal bestaan uit sociale woningen in het huur- en koopsegment. Bij de inrichting van het gebied in deelfases dienen steeds de nodige garanties te worden ingebouwd om deze doelstelling te bereiken.

De inrichting van de zone zal gebeuren volgens de krachtlijnen van het BPA waarbij per deelgebied de verfijning naar typologie en plaatsing van gebouwen wordt bepaald in een verkavelingplan of in een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het gegroepeerd oprichten van woningen.

Aan het verkavelingplan of de stedenbouwkundige vergunning wordt steeds een globaal inrichtingsplan gekoppeld dat een beeld geeft van de inrichting van de totaliteit van het gebied. Dit plan maakt integraal deel uit van het aanvraagdossier. Het ontbreken van dergelijk plan betekent dat de aanvraag als onvolledig wordt beschouwd.

Hierbij komen volgende kwalitatieve criteria aan bod:

- oriëntatie en bezonning
- privacyaspecten
- diversiteit van aanbod
- kwalitatieve aanleg publiek domein
- architecturale kwaliteit

De interne wegen dienen te worden vastgelegd in een verkavelingplan of in een plan voor technische werken waarbij de ontsluitingsprincipes een detaillering vormen van de ontsluitingsprincipes zoals vastgelegd in het BPA.

C Bebouwingswijze

Diverse bouwtypologieën dienen aan bod te komen binnen de projectzone. Hierbij wordt onder anderen gedacht aan gekoppelde bebouwing, rijbebouwing met of zonder geïntegreerde garage, patiowoningen, meergezinswoningen, geschakelde bebouwing en dit in een samenhangend concept.

C Inplanting

Ten opzichte van de rooilijn: bij het vastleggen van de diverse typologieën kan ervoor geopteerd worden hetzij op de rooilijn te bouwen, hetzij te werken met bouwvrije afstanden. De plaatsing van meergezinswoningen dient te worden gekoppeld aan een verruimd openbaar domein.

Ten opzichte van de zijkavelgrens: ten opzichte van vrije zijgevels waarin zichten worden geplaatst dient steeds een bouwvrije afstand van 3 m te worden gerespecteerd. In de andere gevallen is de bouwvrije afstand vrij of kan ervoor geopteerd worden op de zijkavelgrens te bouwen. Indien niet wordt aangebouwd moet de wand als gevel worden afgewerkt.

Ten opzichte van de achterkavelgrens:

Hoofdgebouw: minimaal twee maal de kroonlijsthoogte met een minimum van 6 m.

Plaatsing van bijgebouwen:

Bijgebouwen dienen steeds achter het hoofdgebouw te worden opgericht.

In geval van bijgebouwen tot 12 m² met een kroonlijsthoogte van maximaal 2,5 m kan de bouwvrije afstand tot 1m gereduceerd worden. Voor grotere bijgebouwen geldt een minimale bouwvrije afstand van 2 m. Bijgebouwen kunnen eveneens in gekoppelde vorm worden opgericht.

C Afmetingen Bouwdiepten: maximaal 20 m vanaf de voorbouwlijn

Bouwhoogte: maximum twee bouwlagen met een maximale kroonlijsthoogte van 6 m ten opzichte van het referentiepeil. De hoogte van de nok is gelegen op maximum 9 m boven de kroonlijst.

C Dakvorm

Alle dakvormen tussen 0/ en 55/ en boogvormen zijn toegelaten. Het integreren van zonnepanelen en het plaatsen van dakvlakramen is toegelaten.

C Materialen

Alle materialen zijn duurzaam. Vrije keuze voor zover de kleuren en de materialen de continuïteit in het straatbeeld en het karakter van de omgeving ondersteunen of er positief mee contrasteren. De materiaalkeuze moet esthetisch verantwoord zijn en de architectuur ondersteunen.

Bij aanbouw moeten alle geveldelen op de gemeenschappelijke perceelsgrens die niet door een bouwdeel worden bedekt als een aansluitend gevelvlak worden uitgevoerd".

5.6.4. Het kwestieuze BPA- voorschrift bepaalt wel dat de bestemming voor die zone ééngezins- en meergezinswoningen is, maar de regels inzake de inplanting, afmetingen, dakvormen en materialen zijn dermate vaag opgesteld dat er aan de vergunningverlenende overheid een al te ruime beoordelingsvrijheid wordt gelaten. De beoordeling van de goede plaatselijke ordening moet vooraf gaan aan de vaststelling van de stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg waarin de gedetailleerde bestemming van het betrokken gebiedsdeel reeds moet worden vastgelegd. In casu wordt die beoordeling in al te ruime mate overgedragen aan de vergunningverlenende overheid.

Bovendien schrijven de bestemmingsvoorschriften voor dat "de inrichting van de zone zal gebeuren volgens de krachtlijnen van het BPA waarbij per deelgebied de verfijning naar typologie en plaatsing van gebouwen wordt bepaald in een verkavelingsplan of in een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het gegroepeerd oprichten van woningen" en dat "aan het verkavelingsplan of

stedenbouwkundige vergunning steeds een globaal inrichtingsplan wordt gekoppeld dat een beeld geeft van de inrichting van de totaliteit van het gebied". De ligging van voornoemde deelgebieden wordt noch in de voorschriften noch in het bestemmingsplan aangegeven en ook de aard van bebouwing die de deelgebieden bepaalt wordt niet nader gespecifieerd.

5.6.5. Door het opleggen van het indienen van het bedoelde globaal inrichtingsplan dat bovendien slechts "een beeld dient te geven van de inrichting van de totaliteit van het gebied" wordt niet voldaan aan de door artikel 14 van het gecoördineerde decreet opgelegde vereiste om in het bijzonder plan van aanleg zelf, vooraf en op concrete wijze de inrichting van de te voorziene zones vast te leggen. Een dergelijk bestemmingsvoorschrift is onverenigbaar met de bedoeling van de decreetgever om door middel van een bijzonder plan van aanleg rechtszekerheid te verschaffen over de gedetailleerde rechtstoestand van de gronden die binnen het beheersingsgebied ervan zijn gelegen.

5.6.6. De gemeenteraad is niet bevoegd om te bepalen aan welke voorwaarden een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning moet voldoen om als volledig te worden beschouwd in de zin van artikel 107 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening, meer bepaald om voor te schrijven dat meergenoemd inrichtingsplan "integraal deel uitmaakt van het aanvraagdossier" of dat "het ontbreken van dergelijk plan betekent dat de aanvraag als onvolledig wordt beschouwd", vermits aldus het indienen van het bedoelde inrichtingsplan wel degelijk als een ontvankelijkheidsvereiste voor het indienen van een vergunningsaanvraag wordt opgelegd.

5.6.7. Het eerste middel is gegrond.

5.7.1. De eerste verwerende partij vraagt in de memorie van antwoord slechts de gedeeltelijke vernietiging uit te spreken omdat "men (...) in redelijkheid niet (kan) stellen dat het bestreden bpa vanuit planologisch oogpunt één onlosmakelijk geheel vormt. Het is integendeel ontworpen met de bedoeling gefaseerd gerealiseerd te worden. Zo heeft de al of niet realisatie van de zone 3 geen impact op de even zinvol afzonderlijke realisatie van de zone 4, bestemd voor dringende rustoordvoorzieningen. Het onttrekken van het voorschrift 3.1.2., resp. van alle voorschriften, zou in geen enkel opzicht de algemene economie van het plan aantasten".

5.7.2. De derde verzoekende partij verzet zich in haar memorie van wederantwoord niet tegen een eventuele gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit.

5.7.3. In de laatste memorie dringt de derde verzoekende partij evenwel toch aan op een volledige vernietiging stellende dat uit de memorie van toelichting bij het bestreden plan blijkt dat “het plan de omzetting beoogt van woonuitbreidingsgebied naar stedelijk woongebied, in het kader waarvan in de inleiding (...) letterlijk wordt gesteld dat het woonuitbreidingsgebied in zijn geheel moet worden bekeken”, dat “de verschillende ontsluitingswegen van het binnengebied doorheen de verschillende zones lopen, zodat bezwaarlijk één zone zonder meer uit het plan kan worden gelicht” en dat “ de watertoets betrekking (heeft) op het volledige beheersingsgebied van het bestreden plan, dat vanuit planologisch oogpunt wel degelijk als één geheel is opgevat”.

5.7.4. Vooreerst geeft de derde verzoekende partij niet aan waarin haar belang bij de vernietiging van het bijzonder plan van aanleg in zoverre het betrekking heeft op de zone 4, waarin zij geen gronden heeft, gelegen is. Uit de memorie van toelichting bij het bestreden plan en uit het bestemmingsplan blijkt dat het plan zodanig is opgevat dat er twee zones zijn, een zone 4 (zone voor gemeenschapsvoorzieningen) en een zone 3 (projectzone voor woningbouw). Vanuit planologisch oogpunt kan in redelijkheid worden aangenomen dat zone 3 kan afgesplitst worden van de rest van het plan, zonder de economie van het plan in het gedrang te brengen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep in hoofde van de eerste en tweede verzoekende partij.

2. De Raad van State vernietigt :

a. het besluit van de gemeenteraad van 27 april 2006 van de stad Damme houdende definitieve aanvaarding van het bijzonder plan van aanleg “Stakendijke”, bestaande uit een plan van de in zoverre het de opname van zone 3 in het beheersingsgebied betreft, en

b. het besluit van 26 september 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende gedeeltelijke goedkeuring

van voornoemd bijzonder plan van aanleg, in zoverre het de opname van zone 3 in het beheersingsgebied betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit sub b.

4. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig maart 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

met bijstand van

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Astrid Truyens	**Roger Stevens**