

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.242 van 15 juni 2010
in de zaak A. 191.365/X-14.074.**

In zake: 1. de n.v. DE BRABANDERE
2. de v.z.w. HET WIT GELE KRUIS WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jo Goethals en Antoon Lust
kantoor houdend te 8310 BRUGGE
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 februari 2009, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 21 november 2008 van de Vlaamse regering
houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
“Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare”, bekendgemaakt in het Belgisch
Staatsblad van 12 december 2008, in zoverre “het artikel 54 - ‘Bouwvrije strook’
van het deelgebied 19 - primaire weg II N 36 Roeselare-Zuid” betreft.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Ann Van Mingeroot heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 mei 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Goethals, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingerot 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 eerste verzoekende partij is eigenaar van een aantal percelen gelegen te Roeselare, Hof ter Weze, kadastraal bekend sectie B, nrs. 1223/d/3, 1236/h/0 en 1236/k/0.

De tweede verzoekende partij is eigenaar van een perceel gelegen te Roeselare, Hof ter Weze, kadastraal bekend sectie B, nr. 1242/c.

De voormelde percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De percelen liggen tevens in een “bedrijfsgebied voor KMO en dienstverlening” volgens het bij ministerieel besluit van 29 april 1991 goedgekeurde algemeen plan van aanleg van de stad Roeselare.

De voormelde percelen grenzen aan de achterzijde aan de Rijksweg 308 (N36).

3.2. Het voorontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” wordt in september 2006 voor een eerste keer besproken in plenaire vergadering. Na een herwerking wordt het voorontwerp van GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” voor een tweede keer besproken in plenaire vergadering van 8 juni 2007.

3.3. Bij besluit van 26 oktober 2007 stelt de Vlaamse regering het ontwerp GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” voorlopig vast.

Het ontwerp GRUP omvat 21 deelgebieden :

- Deelgebied 1 : afbakeningslijn
- Deelgebied 2 : regionaal bedrijventerrein Deceuninck
- Deelgebied 3 : stedelijk woongebied Gitsestraat Roeselare
- Deelgebied 4 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Mandelvallei-West
- Deelgebied 5 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied stationsomgeving Roeselare
- Deelgebied 6 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Oost
- Deelgebied 7 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Noord
- Deelgebied 8 : stedelijke groenpool Sterrebos-Kleiputten
- Deelgebied 9 : stedelijk woongebied Maria's Linde Roeselare
- Deelgebied 10 : specifiek stedelijk voorzieningsgebied Oekene
- Deelgebied 11 : watergebonden bedrijventerrein en overslaggebied Schaapbrug Roeselare
- Deelgebied 12 : regionaal bedrijventerrein Sasbrug Izegem
- Deelgebied 13 : regionaal bedrijventerrein Top/Aurora Izegem
- Deelgebied 14 : stedelijk woongebied Hazelaarstraat Izegem
- Deelgebied 15 : stedelijk woongebied Hondekensmolenstraat Izegem
- Deelgebied 16 : regionaal bedrijventerrein Zandberg
- Deelgebied 17 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Monument Ingelmunster
- Deelgebied 18 : regionaal bedrijventerrein Deefakker
- Deelgebied 19 : primaire weg II N36 Roeselare-Zuid
- Deelgebied 20 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-West
- Deelgebied 21 : op te heffen reservatiestrook

De percelen van de verzoekende partijen maken deel uit van het deelgebied 19 “Primaire weg II N36 Roeselare-Zuid” (deelplan 03). Meer bepaald wordt op de percelen van de verzoekende partijen een bouwvrije strook voorzien.

3.4. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 december 2007 tot en met 31 januari 2008, wordt namens de eerste verzoekende partij het volgende bezwaarschrift ingediend:

“Ik heb de eer U mee te delen raadsman en mandataris te zijn van DE BRABANDERE NV, met zetel te 8800 Roeselare, Hof ter Weze 15, handel drijvende onder dezelfde benaming.

Het bedrijf van mijn mandante bevindt zich op de terreinen, kadastraal gekend te Roeselare, sectie B, percelen 1223D3, 1236H0 en 1236K0.

Deze percelen vallen binnen het ontwerp - RUP ‘Regionaal Stedelijk gebied Roeselare’. Meer in het bijzonder vallen deze percelen onder het deelgebied 19 ‘primaire weg II N36 Roeselare -Zuid’.

Namens mijn mandante maak ik hierbij haar bezwaren tegen dit ontwerp van RUP bekend.

Omschrijving van het bedrijf

1. Mijn mandante is een bedrijf dat allerhande graafmachines, wegenbouwmachines, werfvoertuigen, bedrijfsvoertuigen, bulldozers, vrachtwagens en kranen verhandelt.

Voor deze activiteiten bekwam mijn mandante op 2 december 2002 een milieuvergunning klasse 2 voor twintig jaar voor de rubriek 15.1.2. met name voor 250 voertuigen. Mijn mandante bekwam rond die periode ook een stedenbouwkundige vergunning voor de bedrijfsgebouwen. De activiteit is dus zeer recent op die site ontwikkeld.

2. Het bedrijf van mijn mandante is volgens het APA Roeselare van 29 april 1991 gelegen in ‘bedrijfsgebied voor KMO en dienstverlening’.

3. Met een vergunning afgeleverd op 17 april 2003, door de bestendige deputatie van de provincie West-Vlaanderen, werd de verharding van de parking vergund.

Concrete bezwaren

1. De Bouwvrije strook - artikel 60 overlapt een aanzienlijk deel van de percelen waarop mijn mandante haar activiteiten uitoefent.

2. In hoofddorde

De toelichting bij art. 60 luidt als volgt:

‘De concrete uitwerking van deze aanleg of van aanpassingen aan de bestaande hoofdinfrastructuur geeft aanleiding tot grote ingrepen en gebeurt dus steeds op basis van gebiedsgericht onderzoek (planningsproces) waarna het vigerend plan van aanleg wordt gewijzigd. Dit neemt niet weg dat in de tussentijd in de bouwvrije strook infrastructuur kan toegestaan worden die minder impact hebben op de omgeving en de eventuele toekomstige ontwikkelingen van de bestaande lijninfrastructuur.’

Uit deze toelichting blijkt dat, in tegenstelling tot wat het voorschrift suggereert, het absoluut niet zeker is of de bestemming waarvoor de bouwvrije strook is aangelegd zich ooit zal voltrekken. De toelichting stipuleert zelf dat dit afhankelijk is van het resultaat van andere ‘planningsprocessen’ respectievelijk, andere gebiedsgerichte onderzoeken.

In casu is er dus volstrekte rechtsonzekerheid. Dit maakt deze bepaling onwettig want in strijd met art. 3 van het decreet van 18 mei 1999.

Bij herhaling heeft de Raad van State beslist dat de door het decreet voorziene planningsinstrumenten rechtstreeks uitvoerbaar moeten zijn en dat het decreet niet toelaat intermediaire planningsinstrumenten te voorzien (...).

2. Ondergeschikt

2.1. In de verordenende bepalingen leest men dat in het gebied waar de overdruk geldt, er een verbod is om vergunningsplichtige gebouwen en constructies op te richten, behalve als het werken, handelingen en wijzigingen betreft voor leidingen, telecommunicatie - infrastructuur, lokaal openbaar vervoer, lokale dienstwegen en paden voor niet gemotoriseerd vervoer.

Bij uitzondering zijn werken, handelingen en wijzigingen wel toegelaten in functie van:

- de aanleg van verhardingen in functie van parkeervoorzieningen en opslag in open lucht in deze gebieden die als grondkleur gemengd regionaal bedrijventerrein hebben;
- bestaande bebouwing en constructies, voor zover ze in overeenstemming zijn met de stedenbouwkundige voorschriften van de grondkleur.

2.2. Vermits de toepasselijke grondkleur van het APA in casu 'bedrijventerrein voor KMO en dienstverlening' is, betekent dit dat het bedrijf van mijn mandante zonevreemd wordt en dat zij dus niet in aanmerking komt om werken, handelingen en wijzigingen door te voeren aan de parking of de 'opslag in open lucht' van de voertuigen. Dit is totaal in tegenstrijd met in de toelichting uiteengezette bedoeling van deze zone.

Door deze bepaling is het ook niet duidelijk of het bedrijfsgebouw van mijn mandante nog mag worden uitgebreid. Wat precies onder 'wijziging' wordt begrepen is niet duidelijk. Alles wat vergunningsplichtig is krachtens art. 99 DORO wordt als wijziging aangezien in de zin van art. 146 DORO, doch het is niet evident dat een toegelaten 'wijziging' meteen betekent dat ook een vergunningsplichtige uitbreiding daaronder valt.

Ook omtrent de bedrijfsgebouwen heeft mijn mandante dus totaal geen rechtszekerheid naar uitbreiding toe.

2.3. Art. 60 besluit met wat volgt:

'In geval van onteigening wordt bij het bepalen van de vergoeding geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die uit bovengenoemde werken en handelingen voortvloeit.'

Ook deze bepaling is onwettig. Er kan immers niet aan de ene kant gesteld worden dat werken en handelingen vergunbaar en (...) wettig zijn, en anderzijds, wanneer er een billijke schadevergoeding in het kader van onteigeningen moet begroot worden, beweren dat met deze werken en handelingen geen rekening mag gehouden worden bij de bepaling van de waarde.

Art. 16 G.W. en art. 1 van het eerste aanvullend Protocol EVRM bepalen dat wanneer iemand onteigend wordt, hij recht heeft op een algehele en voorafgaande schadevergoeding. Met een verordenende bepaling als een GRUP kan evident niet van hiërarchisch hogere normen worden afgeweken.

Gesuggereerde wijziging

1. In hoofddorde: Gezien het hierboven uiteengezette, verzoekt mijn mandante de in overdruk aangeduide bouwvrije strook voor wat de percelen van mijn mandante betreft, te willen opheffen, zodat zijn bedrijfsvoering niet in het gedrang komt.

2. Minstens verzoekt mijn mandante dat de aanleg van verhardingen in functie van parkeervoorzieningen en opslag in open lucht ook mogelijk is in het gebied, door het APA ingekleurd als bedrijventerrein voor KMO en dienstverlening.

Zij wenst bovendien ook uitdrukkelijk bevestigd te zien dat zij werken en handelingen kan uitvoeren aan haar bedrijfsgebouwen én ze bovendien verder kan uitbreiden.

Tenslotte wenst mijn mandante dat bij een eventuele onteigening rekening kan gehouden worden met de wijzigingen, handelingen en werken die na de inwerkingtreding van het GRUP zullen plaatsvinden”.

3.5. Er worden adviezen verleend door verschillende gemeenten en door de provincieraad van West-Vlaanderen.

3.6. Bij ministerieel besluit van 20 februari 2008 wordt de adviestertermijn van de Vlaamse commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: Vlacoro) inzake het ontwerp GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” verlengd met 30 dagen.

Op 10 juni 2008 verleent de Vlacoro een gunstig advies “mits rekening wordt gehouden met de gestelde opmerkingen en voorwaarden”.

Het bezwaar van de eerste verzoekende partij (bezwaar nr. 105) wordt daarin, samen met andere bezwaren, als volgt samengevat en beantwoord:

“Artikel 60. Bouwvrije strook

3. Bezwaarindieners (15), (16), (23), (37), (41), (42), (88), (187), (272), (275) vragen de erfdienstbaarheidstrook (met haar beperking van mogelijke handelingen en de strikte beperking inzake vergoedingen bij onteigening) te schrappen en aan de zuidzijde van N36 te voorzien. De bezwaarindieners stellen dat:

- voor de bedrijven het gemeentelijk RUP Groot Abele I van toepassing is
- N36 een uitstekende zichtlocaties is
- aan de zichtgevel naar N36 geen veranderingswerken meer uitgevoerd kunnen worden
- N36 op die plaats een primaire weg II is waarvoor het ontwikkelingsperspectief geldt dat een gebruiksvrije zone als erfdienstbaarheid buiten de stedelijke gebieden van 30 meter vanuit de as van de weg wordt voorzien, maar dat het bedrijf binnen stedelijk gebied is gelegen
- AWW West-Vlaanderen tijdens de plenaire vergadering van 8 juni 2006 duidelijk heeft gesteld dat aan de binnenzijde van N36 de bouwvrije strook tot 8 meter kan beperkt blijven
- de breedte van het openbaar domein (N36 + parallelweg) volstaat om het profiel van N36 aan te passen
- het meest westelijk bedrijf slechts ten dele is bezwaard met deze erfdienstbaa(r)heidszone.

Bezwaarindiener (99) (Voka), (301) (Voka) stellen voor de verbreding van N36 (art. 59 en 60) te beperken vanaf afrit A17 tot ter hoogte van de nieuwe Abelestraat en de Sint-Martinusstraat (richting Beveren) zodat:

- het eigenlijk doel van een goede verkeerstechnische ontsluiting van de nieuwe ziekenhuiscampus kan gerealiseerd worden
- de 13 bedrijven langs Ambachtstraat en de 17 bedrijven tussen A17 en N32 niet onnodig getroffen worden.

Bezwaarindiener (38) (perceel B 580Ze), (40) (percelen B580Z en B580W) en (36), omgeving Koestraat-N36, willen geen verbreding omwille van het verlies aan bereikbaarheid en parkeergelegenheid.

Bezwaarindiener (39) (percelen B588c en 590d), wil geen verbreding op die plek omdat zo zijn plannen op het duur betaald stuk bouwgrond plots geblokkeerd worden

Bezwaarindiener (105) (perceel 1223D3, 1236H en 1236K) (G194) vraagt de bouwvrije strook op te heffen of minstens de aanleg van verhardingen in functie van parkeervoorzieningen en opslag in open lucht toe te laten en mee te begroten bij een onteigening omdat:

- in eerste orde uit de toelichting blijkt dat volstreckte rechtsonzekerheid ontstaat en het voorschrift niet rechtstreeks uitvoerbaar is
- in tweede orde door de grondkleur het bedrijf (handel in graafmachines en andere werftuigen) zonevreemd wordt en onduidelijkheid ontstaat omtrent de uitbreidingsmogelijkheden
- de laatste alinea van het artikel 60 onwettig is omdat bij onteigening ook de vergunbare handelingen en werken begroot moeten worden overeenkomstig art. 16 G.W. en art. 1 aanvullend protocol EVRM.

Bezwaarindieners (145) (perceel B1291C2) dient bezwaar in omwille van:

- milieu (fijn stof, geluid)
- het verlies aan wooncomfort (tuin, zwembad)
- privacy (onmiddellijke nabijheid doorgaand verkeer)
- morele schade
- het inpalmen van eigendom door de bouwvrije strook
- waardeverlies eigendom.

Bezwaarindiener (145) stelt voor de uitbreiding aan de zuidelijke zijde van de huidige N36 te voorzien om de impact op woningen en landbouw te beperken.

Bezwaarindiener (145) stelt voor maatregelen te nemen om het snelverkeer en vrachtverkeer op N36 te beperken en bijvoorbeeld het verkeer via E403 naar de afrit Beveren om te leiden.

Vlacoro is van oordeel dat terecht wordt gesteld dat de ontwikkelingsperspectieven inzake bouwvrije stroken langs hoofd- en primaire wegen enkel van toepassing zijn buiten de stedelijke gebieden. Anderzijds zijn er vandaag geen aanwijzingen waarom de achterliggende doelstellingen van deze bouwvrije stroken (maximale bundeling van hoofd- en primaire wegen met andere soorten infrastructuur en ruimte voorzien voor toekomstige herinrichtingen) ook niet van toepassing zouden zijn binnen het stedelijk gebied Roeselare. Rekening houdend met de vooropgestelde ruimtelijke ontwikkelingen ter hoogte van de zuidelijke ring en de noodzaak om deze op een veilige en leefbare manier te kunnen ontsluiten enerzijds en met de wenselijkheid om het doorgaande verkeer langs deze primaire weg op conflictvrije manier te kunnen afwikkelen anderzijds, kan een ingrijpende aanpassing van het wegprofiel in de toekomst nog noodzakelijk zijn. Het ruimtelijk uitvoeringsplan wil hier terecht op anticiperen.

De bereikbaarheid en (verkeers)leefbaarheid van de aanliggende bebouwing zal bij de herinrichting van de N36 een prioriteit dienen te zijn.

Het stedenbouwkundig voorschrift voor deze bouwvrije strook kan als rechtsgeldig beschouwd worden, vermits het gaat om een type-voorschrift dat deel uitmaakt van het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, dat tevens werd getoetst door de Raad van State. De beoordeling van voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan door de Raad van State dient nogmaals om de rechtsgeldigheid van het plan te beoordelen.

De bemerkingen van de bezwaarindieners geven bijgevolg geen aanleiding tot aanpassingen aan de verordenende delen van het voorlopig vastgestelde plan, noch aan de toelichtingsnota.

Art. 59-61

4. Meer dan 100 bezwaarindieners (G1831) (B1833) (G1834) (G1835) (G1836) (G1838-B1847) (B1850 - G1855) (B1867) (G66-G151) (G65) (G1762 en G1763) hebben bezwaar tegen waardevermindering woning, inname deel tuin, vrees voor afbraak woning, nutteloze onteigening, weg hoeft niet zo breed te zijn, bouwvrije strook van 30m vanaf de as is niet verantwoord, geluidshinder (G1832) (G1837) (G1848-1849)

Voor de behandeling van deze bezwaren verwijzen we naar bovenstaand standpunt van Vlacoro onder kader 3”.

3.7. Op 10 juli 2008 wordt door de Vlaamse regering beslist de termijn voor de definitieve vaststelling van het GRUP te verlengen met 60 dagen.

3.8. Op 30 oktober 2008 brengt de Raad van State, afdeling wetgeving, advies uit.

3.9. Bij het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 21 november 2008 wordt het GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” definitief vastgesteld. De percelen van de verzoekende partijen behouden de bestemming zoals voorzien in het ontwerp.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partijen “slechts over een belang (beschikken) m.b.t. het deelgebied 19 - primaire weg II N36 Roeselare-Zuid, bijkomend beperkt tot de in het verzoekschrift aangehaalde kadastrale percelen”.

4.2. In hun verzoekschrift beperken de verzoekende partijen hun vordering en belang uitdrukkelijk tot “artikel 54 ‘Bouwvrije strook’ van het deelgebied 19 - Primaire weg II N36 Roeselare-Zuid”.

4.3. Aangezien, zoals hierna zal blijken, besloten wordt tot de verwerping van het beroep, bestaat er geen noodzaak te onderzoeken of, ingeval van vernietiging, tot een gedeeltelijke vernietiging zou dienen te worden besloten.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending van “art. 1 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens 20 maart 1952 juncto art. 16 G.W.; het gelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in art. 10 en 11 G.W.; art. 3 en 38, §1, eerste lid, 1/ en 2/ juncto tweede lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (...); het grondbeginsel van de rechtszekerheid; de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel; het begrip ‘bouwvrije zone’”.

In het eerste onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de motiveringsplicht. Ze citeren uit het advies van de stad Roeselare, waarin de stad zich volgens hen tegen de bouwvrije zone verzette omdat deze niet meer nodig was. Ze betogen dat de Vlacoro dit advies onjuist heeft geïnterpreteerd en op een niet correcte wijze heeft beantwoord en dat het advies van de Vlacoro aldus “strijdt met de door de stad gedane vaststellingen dat er op de kwestieuze plaats geen nieuwe infrastructuurwerken zullen komen”. Voorts doen de verzoekende partijen gelden dat uit het bestreden besluit wel blijkt dat de verwerende partij van mening was dat de bouwvrije strook langs de noordzijde niet noodzakelijk was wegens “niet langer nodig of nuttig voor de achterliggende doelstelling van het RSV”; doch dat het “onmogelijk te achterhalen” is waarom de bouwvrije strook langs de noordzijde niet, en langs de zuidzijde wel nog langer nodig of nuttig zou zijn. De verzoekende partijen voegen nog toe dat “de verwijzing naar de standaardbepalingen in het BVR van 11 april 2008 (...) al evenmin (kunnen) gelden als een draagkrachtige motivering”.

In het tweede onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat het begrip “bouwvrije zone” geschonden is, aangezien in casu in deze zone nog handelingen en wijzigingen zijn toegelaten “voor zover niet in strijd met de grondkleur”. Volgens de verzoekende partijen is er “van een bouwvrije zone in de strikte zin van het woord (...) dan ook geen sprake”.

In het derde middelonderdeel voeren de verzoekende partijen rechtsonzekerheid aan, nu het volstrekt onduidelijk is wanneer de bestemming “bouwvrije zone”, in functie van infrastructuurwerken, zich daadwerkelijk zal realiseren, en of ze zich ooit zal realiseren, gezien dit volgens de toelichting bij het bestreden GRUP afhangt van de concrete ontwikkelingsperspectieven die nog door de afdeling Wegen en Verkeer van West-Vlaanderen (hierna: AMV) moeten worden uitgetekend. Volgens de verzoekende partijen wordt de ruimtelijke ordening aldus met het bestreden GRUP niet vastgelegd, doch de facto gedelegeerd aan een

bepaalde instelling, wat ingaat tegen de artikelen 3 en 38 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) en het grondbeginsel van de rechtszekerheid. De verzoekende partijen doen gelden dat “het (...) evenwel zeer de vraag (is) wat er precies mogelijk is in de zgn. ‘bouwvrije zone’”. Ze stellen dat het niet duidelijk is of het bedrijfsgebouw van de eerste verzoekende partij nog mag worden uitgebreid of herbouwd en dat ook de situatie van de parking van de eerste verzoekende partij in de periode tot aan de eventuele realisatie van de infrastructuurwerken, volstrekt onduidelijk is. “Uitgaande van de hypothese dat het stallen van voertuigen in de kwestieuze zone niet langer vergund is”, doen de verzoekende partijen gelden dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden, nu er niet is voorzien in een overgangsmaatregel. Ze preciseren dat “door nu, krachtens een volledig nieuwe bepaling, opnieuw zonevreemdheid te creëren, zonder in een overgangsmaatregel te voorzien, (...) de Vlaamse regering in(gaat) tegen het gelijkheidsbeginsel” vermits “twee systemen naast elkaar en gelijktijdig van toepassing zijn”, nu “voor percelen die niet ingekleurd zijn volgens het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare, (...), het vorige systeem nog steeds geldt”. Ten slotte voeren de verzoekende partijen aan dat de bestemmingswijziging een ingreep van de overheid is die strijdt met de beginselen die voortvloeien uit artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM), gekoppeld aan artikel 16 van de Grondwet, nu de overheidsinmenging niet voldoet aan de noodzakelijkheids- en de evenredigheidsvereiste. Volgens de verzoekende partijen heeft de bestemmingswijziging onevenredig zware gevolgen voor de betrokkenen. Ze stellen dat de parking van de eerste verzoekende partij na het uitdoven van de huidige activiteit leeg zal komen te staan en de eerste verzoekende partij op deze wijze zonder vergoeding aan feitelijke onteigening wordt blootgesteld.

Beoordeling

Eerste onderdeel

5.1.2. Het eerste middelonderdeel gaat uit van de onjuiste premisse dat de stad Roeselare zich in haar advies zou verzet hebben tegen de bouwvrije zone om reden dat deze zone volgens haar niet langer nodig of nuttig is. Zulke premisse gaat uit van een verkeerde lezing van dit advies. De stad Roeselare adviseerde immers:

“De gemeenteraad verleent een gunstig advies onder de volgende voorwaarde :

De bouwvrije strook treft veel woningen en verkavelingen en tast de bouw mogelijkheden aan. Er zijn veel onzekerheden naar fasering en rechtszekerheid. Er wordt voorgesteld om enkel de voorgestelde bouwvrije strook te behouden vanaf de Oekensestraat tot aan de E 403 met uitsluiting van de zuidelijke strook vanaf de Oekensestraat tot aan de Sint-Martinusstraat. Dit laat toe het ziekenhuis een secundaire ontsluiting te hebben via de Sint-Martinusstraat. De secundaire ontsluiting is enkel bedoeld als noodweg, in het geval er zich calamiteiten voordoen”.

5.1.3. De Vlacoro beantwoordde dit advies als volgt:

“Vlacoro neemt akte van deze bemerking en kan deze bijtreden waar wordt gesteld dat daar waar onzekerheid is en dat er mogelijkheid is van het in gedrang komen van rechtszekerheid, er nood is aan voldoende flexibiliteit in de betreffende verordenende voorschriften. Volgens Vlacoro zou het advies van de wegbeheerder de voorziene bouwvrije stroken moeten kunnen concretiseren. Zij vraagt de ontwerper daarmee rekening te houden en de stedenbouwkundige voorschriften van art. 59.2 in die zin aan te passen”.

Uit het voorgaande blijkt dat van enig “verkeerd” antwoord van de Vlacoro op het advies van de stad Roeselare al evenmin sprake is.

5.1.4. Het bestreden besluit stelt wat volgt :

“Overwegende dat diverse bezwaren en opmerkingen betrekking hebben op de bouwvrije strook langs de N36; dat het wenselijk is deze bouwvrije strook aan te passen zodat die delen niet langer opgenomen worden die niet nodig of nuttig zijn voor het halen van de achterliggende doelstelling uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, met name ruimte vrijhouden voor de herinrichting en bundeling van infrastructuur langs de primaire weg; dat het verordenend deel dan ook in die zin werd aangepast; dat bijgevolg de volledige bouwvrije strook ten noorden van de N36 uit het grafisch plan wordt weggelaten;

Overwegende dat Vlacoro in navolging van het advies van de stad Roeselare adviseert om daar waar er sprake kan zijn van rechtsonzekerheid voldoende flexibiliteit in de voorschriften op te nemen zodat het advies van de wegbeheerder de voorziene bouwvrije strook kan concretiseren; dat het voorschrift van bouwvrije strook conform de typevoorschriften zoals vastgesteld door de Vlaamse regering is opgesteld; dat een verfijning van de bouwvrije strook enkel mogelijk is via bestemmingswijziging naar zone voor verkeer- en vervoersinfrastructuur of in functie van andere parallelle infrastructuur op lange termijn; dat bijgevolg niet kan ingegaan worden op het advies van Vlacoro”.

In de toelichtingsnota leest men dienaangaande nog:

“T. Aanpassingen aan de verordenende delen voor deelgebied 19 (primaire weg II N36 Roeselare-Zuid)

De bouwvrije strook wordt op basis van verschillende bezwaren en adviezen aangepast, zodat de delen die niet nodig of nuttig zijn voor het halen van de doelstelling niet langer opgenomen worden. Het standpunt van Vlacoro was immers in strijd met haar advies over hetzelfde onderwerp bij het advies van de gemeente Izegem. De bouwvrije strook ten noorden van de N36 tussen de Meensesteenweg en de Oekenestraat wordt weggelaten”.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, blijkt hieruit wel degelijk waarom de bouwvrije strook wordt geschrapt ten noorden van de N36 en niet ten zuiden van de N36. Het besluit zegt immers met zoveel woorden dat “delen die niet nodig of nuttig zijn voor het halen van de doelstelling niet langer opgenomen worden”. De verzoekende partijen leveren voorts geen inhoudelijke kritiek op deze motivering. Aldus maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat de materiële motiveringsplicht zou geschonden zijn.

5.1.5. Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

5.1.6. In zoverre de verzoekende partijen in een tweede middelonderdeel een schending aanvoeren van het begrip “bouwvrije zone”, dient vastgesteld te worden dat niet valt in te zien in welke zin de gebruikte terminologie de verzoekende partijen kan benadelen, nu de gekozen bestemming in elk geval in het stedenbouwkundig voorschrift verduidelijkt wordt.

5.1.7. Het tweede onderdeel van het middel is onontvankelijk.

Derde onderdeel

5.1.8. Luidens het toentertijd geldende artikel 38, § 1, eerste lid, 2/ DRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer”. Overeenkomstig artikel 38, § 1, tweede lid DRO hebben deze stedenbouwkundige voorschriften, samen met het grafische plan waarop ze betrekking hebben, verordenende kracht. Voorts bepaalt het toentertijd geldende artikel 39 DRO onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften “van die aard (kunnen) zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert” en dat ze “modaliteiten (kunnen) voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen”.

5.1.9. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften zoals het bestreden GRUP op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

In de toelichtingsnota wordt met betrekking tot de ontwikkelingsperspectieven van het deelgebied 19 - Primaire weg II N36 Roeselare-Zuid het volgende gesteld:

“Het gebied omvat de noodzakelijke ruimte voor de herinrichting van de N36 tussen het op- en afrittencomplex ‘Roeselare Rumbeke’ met de A17/E403 en de N32 Meensesteenweg als primaire weg II.
(...)”

De concrete ontwikkelingsperspectieven voor de N36 Roeselare-Zuid dienen nog door de AWW West-Vlaanderen uitgetekend te worden. Opdat andere ontwikkelingen langs deze weg een kwalitatieve herinrichting van de N36 Roeselare-Zuid niet zouden hypothekeren, wordt in het ruimtelijk uitvoeringsplan een bouwvrije strook van 30m aan weerszijden van de as van de weg voorzien. Een bouwvrije strook heeft als doel een zone voor erfdienstbaarheid van Vlaams niveau in te richten. De erfdienstbaarheid betekent dat alle huidige functies en activiteiten die vandaag in deze strook aanwezig zijn (landbouw, wonen, recreatie, ...) blijven functioneren en bestaan zolang zij de aanleg van met hoofd- en primaire wegen gebundelde infrastructuur niet hinderen”.

Artikel 54 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt wat volgt:

“Artikel 54. Bouwvrije strook

54.1 In het gebied aangeduid met deze overdruk geldt een verbod om vergunningsplichtige gebouwen en constructies op te richten behalve werken, handelingen en wijzigingen voor : leidingen, telecommunicatie-infrastructuur, lokaal openbaar vervoer, lokale dienstwegen en paden voor niet-gemotoriseerd verkeer

54.2. In afwijking van de paragraaf hierboven, zijn werken, handelingen en wijzigingen toegelaten in functie van :

- de aanleg van verhardingen in functie van parkeervoorzieningen en opslag in open lucht in deze gebieden die als grondkleur gemengd regionaal bedrijventerrein hebben,
- bestaande bebouwing en constructies, voor zover ze in overeenstemming zijn met de stedenbouwkundige voorschriften van de grondkleur.

In geval van onteigening wordt bij het bepalen van de vergoeding geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die uit bovenvermelde werken en handelingen voortvloeit”.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden laat het voormelde stedenbouwkundig voorschrift de verzoekende partijen niet in het ongewisse aangaande de bestemming van hun percelen. Dit voorschrift bevat wel degelijk een rechtszekere en gedetailleerde bestemming en geeft aan wat binnen de bedoelde zone mogelijk is.

De stelling van de verzoekende partijen dat er rechtsonzekerheid is vermits het onduidelijk is of, en in voorkomend geval, wanneer en hoe, er infrastructuurwerken zullen komen, is niet van aard de rechtsonzekerheid van dit stedenbouwkundig voorschrift aan te tonen. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn toekomstgericht. De vraag wanneer en of concreet tot de uitvoering ervan wordt overgegaan, is eigen aan zo een toekomstgerichte bestemming, die niet noodzakelijk dient overeen te stemmen met de bestaande toestand.

Ook de stelling van de verzoekende partijen dat de concrete toepassing van het voormelde stedenbouwkundig voorschrift voor het perceel van de eerste verzoekende partij onduidelijk is, leidt niet tot de vaststelling dat het rechtszekerheidsbeginsel werd geschonden. Het beginsel van de rechtszekerheid verhindert niet dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen de grenzen gesteld door het bevoegdheidsniveau waarop zij dienen te worden vastgesteld, een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een aanvraag om stedenbouwkundige vergunning.

Uit het voorgaande volgt dat het betrokken stedenbouwkundig voorschrift niet tekort schiet voor wat betreft de rechtszekerheid die het plan moet bieden.

5.1.10. Nu de door de verzoekende partijen aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel wordt opgebouwd vanuit de premisse dat een bepaalde situatie niet onder het toepassingsgebied van het betrokken stedenbouwkundig voorschrift zou vallen, dient deze schending niet verder te worden onderzocht. Het komt de Raad van State immers niet toe in het kader van het voorliggende beroep ten aanzien van een ruimtelijk uitvoeringsplan in de plaats van de vergunningverlenende overheid uit te maken of een bepaalde situatie onder het toepassingsgebied van dit voorschrift valt.

5.1.11. Ten slotte tonen de verzoekende partijen geenszins een schending aan van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM en van artikel 16 van de Grondwet, nu zij zich dienaangaande beperken tot de bewering dat “de

bestemmingswijziging onevenredig zware gevolgen heeft voor de betrokkenen”, zonder enige verdere toelichting.

5.1.12. Het derde middelonderdeel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5.2.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending van “art. 1 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens 20 maart 1952 juncto art. 16 G.W.; het gelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in art. 10 en 11 G.W.; het grondbeginsel van de rechtszekerheid; de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel juncto art. 42, § 2, § 3 en § 5 Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (...), het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”. Dit middel is gericht tegen artikel 54.2, laatste alinea van het stedenbouwkundig voorschrift “bouwvrije strook” waarin bepaald wordt dat “in geval van onteigening (...) bij het bepalen van de vergoeding geen rekening (wordt) gehouden met de waardevermeerdering die uit bovenvermelde werken en handelingen voortvloeit”. De verzoekende partijen verwijzen naar het bezwaarschrift van de eerste verzoekende partij, waarin reeds werd opgeworpen dat deze bepaling onwettig is. Tevens verwijzen ze naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, waarin geadviseerd werd deze bepaling te schrappen. De verzoekende partijen betogen dat de verwerende partij dit advies naast zich heeft neergelegd “zonder ook maar enige motivering ter zake naar voor te brengen”. Volgens de verzoekende partijen is de bepaling om deze reden alleen al onwettig, “gezien zij niet correct gemotiveerd is”. Voorts voeren de verzoekende partijen aan dat het standpunt van de verwerende partij dat deze bepaling een toepassing is van artikel 72 DRO, niet gevolgd kan worden, daar in casu “geen sprake (is) van een waardevermeerdering die zou voortvloeien uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan, ter verwezenlijking van dat ruimtelijk uitvoeringsplan”. Ze preciseren dat “wanneer (...) een onteigening zou plaatsvinden, (...) in uitvoering van de bouwvrije zone (...) de logische toepassing van artikel 72 DORO is (...) dat de verzoekers vergoed moeten worden volgens de bestemming voorafgaand aan de bouwvrije zone”. Ze stellen dat “het (...) voor zich (spreekt) dat de overgangsmaatregel niet in rekening kan worden genomen” en dat “het (...) uiteraard de bestemming van het ruimtelijk

uitvoeringsplan (is), waar (ver)volgens een onteigening wordt uitgevoerd die van belang is”. De verzoekende partijen besluiten dat de bestreden beslissing in strijd is met artikel 1 van het eerste aanvullend protocol van het EVRM en artikel 16 van de Grondwet, die aan de onteigende een billijke vergoeding garanderen.

Beoordeling

5.2.2. In dit middel leveren de verzoekende partijen kritiek op de laatste alinea van het stedenbouwkundig voorschrift artikel 54.2, dat stelt:

“In geval van onteigening wordt bij het bepalen van de vergoeding geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die uit bovenvermelde werken en handelingen voortvloeit”.

5.2.3. Volgens de verzoekende partijen is deze bepaling strijdig met artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM en artikel 16 van de Grondwet, “die aan de onteigende een billijke vergoeding garanderen”. Ter ondersteuning van hun middel verwijzen de verzoekende partijen naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, en naar artikel 72 DRO, waarvan het voormelde stedenbouwkundig voorschrift volgens de verzoekende partijen geen toepassing kan zijn.

5.2.4. Het artikel 72, § 1 DRO (thans: artikel 2.4.6. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) bepaalde wat volgt:

“§1. Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan, voorzover de onteigening wordt gevorderd voor de verwezenlijking van dat ruimtelijk uitvoeringsplan.

Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt evenmin rekening gehouden met de waardevermeerdering die het goed heeft verkregen door werken of veranderingen uitgevoerd zonder vergunning of in strijd met de voorschriften van een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan”.

De Raad van State, afdeling wetgeving, stelde in haar advies wat volgt:

“Het is zeer de vraag of de betrokken waardevermeerdering kan worden beschouwd als een ‘waardevermeerdering (...) die voortvloeit uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan’ in de zin van (...) artikel 72, §1, eerste lid. Als dat het geval zou zijn, dan zou bijvoorbeeld bij het bepalen van de waarde van een te onteigenen woning gebouwd in een bouwzone, op

grond van artikel 72, §1, eerste lid, ook geen rekening dienen gehouden te worden met de waarde van de woning zelf.

Daarenboven wordt in het ontworpen stedenbouwkundig voorschrift geen gewag gemaakt van de essentiële voorwaarde uit artikel 72, §1, eerste lid, van het decreet, namelijk ‘(voor zover) de onteigening wordt gevorderd voor de verwezenlijking van dat ruimtelijk uitvoeringsplan’.

Doch los van de vraag welke decretale bepaling rechtsgrond biedt voor het ontworpen stedenbouwkundig voorschrift, dient te worden vastgesteld dat in de benadering van de stellers van het ontwerp die bepaling samenvalt met artikel 72, §1, eerste lid, van het decreet en dus in het ontwerp niet hoeft te worden herhaald. Het tweede lid van artikel 54.2 van de stedenbouwkundige voorschriften dient dus in elk geval te vervallen”.

5.2.5. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, het ontbreken van een motivering in het licht van het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, dat juridisch niet bindend is, op zich nog niet leidt tot de onwettigheid van het bestreden besluit.

5.2.6. Voorts blijkt uit het voormelde advies dat de afdeling wetgeving louter in vraag stelt of artikel 72, § 1 DRO rechtsgrond biedt voor het bedoelde stedenbouwkundig voorschrift, en “los van (deze) vraag” tot de vaststelling komt dat “in de benadering van de stellers van het ontwerp die bepaling samenvalt met artikel 72, §1, eerste lid, van het decreet en dus in het ontwerp niet hoeft te worden herhaald”.

Waar de verzoekende partijen aanvoeren dat de logische toepassing van artikel 72 DRO vereist dat de verzoekende partijen vergoed worden volgens de bestemming voorafgaand aan de bestemming “bouwvrije zone”, dient te worden vastgesteld dat artikel 54.2 van de stedenbouwkundige voorschriften niet afwijkt van het principe dat de vergoeding bepaald wordt volgens de bestemming voorafgaand aan de bestemming bouwvrije zone. Uit de bepaling van het voormelde artikel 54.2, laatste alinea, blijkt enkel dat in geval van onteigening bij het bepalen van de vergoeding geen rekening wordt gehouden met de meerwaarde die gerealiseerd werd door werken, handelingen en wijzigingen die, overeenkomstig dit artikel 54.2, eerste lid, doorgevoerd worden na de inwerkingtreding van het GRUP in afwijking van artikel 54.1.

Door de loutere verwijzing naar artikel 72, § 1 DRO en het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, tonen de verzoekende partijen dan ook niet aan dat er “überhaupt geen sprake” is van een toepassing van artikel 72, § 1 DRO, laat staan dat er een schending zou zijn van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM en artikel 16 van de Grondwet.

5.2.7. Voor het overige is het middelonderdeel onontvankelijk, nu de verzoekende partijen niet verduidelijken in welke zin het bestreden besluit de overige aangevoerde bepalingen en beginselen schendt.

5.2.8. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens