RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 209.088 van 23 november 2010
in de zaak A. 192.845/X-14.209.

In zake : 1. Ferdinand LAUREZ
2. Hector DERMAUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoon Lust
kantoor houdend te 8310 ASSEBROEK-BRUGGE
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
2. 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 2 juni 2009, strekt tot de nietigverklaring van:

a. het besluit van 18 december 2008 van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij het ontwerp van de provinciaal RUP "Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde" en bijhorende deelrup's afbakeningslijn, Bruwaan-west, Diepenbeek, Bruwaan-noord en Coupure definitief worden vastgesteld, "in de mate het beslist tot de definitieve aanvaarding :
   - van het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan 'Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde';
   - van het zogenaamde deel-RUP Diepenbeek", en

b. het besluit van 20 maart 2009 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende de goedkeuring van het provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan "Afbakening kleinstedelijk gebied"

te Oudenaarde van de provincie Oost-Vlaanderen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 198.439 van 2 december 2009 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing gedeeltelijk ingewilligd.

De verwerende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De eerste verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jelle Snauwaert, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verzoekende partijen, bestuurssecretaris Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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. De feiten werden uiteengezet in het arrest nr. 198.439 van 2 december 2009.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De tweede verwerende partij werpt op dat de verzoekers niet over het rechtstreeks persoonlijk belang beschikken “om het volledig PRUP ‘afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde’ (...) aan te vechten”. De verzoekers beschikken “slechts over een belang m.b.t. het deelplan Diepenbeek” zodat het beroep “tot dit deelplan dient beperkt te worden”.

5. De verzoekers repliceren dat “hun belang zich beperkt, zoals reeds is vastgesteld in het schorsingsarrest nr. 198.440 (lees: 198.439) d.d. 2 december 2009”.

6. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het PRUP is opgedeeld in vijf deelplannen en dat de afbakeningslijn (eerste deelplan) mede is bepaald door onder meer “de uitwerking van de deelstructuren (...) bedrijvigheid” waardoor “het industriegebied Bruwaan en de beperkte uitbreidingen worden opgenomen in het stedelijk gebied”.

In die omstandigheden moet, mede omwille van het duidelijk afgebakend belang van de verzoekers, vastgesteld worden dat een partiële vernietiging, beperkt tot het deelplan “Diepenbeek” en het deelplan “Afbakeningslijn” in de mate dat dit laatste plan het deelplan “Diepenbeek”

afbakent, mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan. Het annulatieberoep is slechts ontvankelijk in zover zij het deelplan ‘Diepenbeek’ en het deelplan “Afbakeningslijn” betreft, in de mate dat dit laatste plan het deelplan “Diepenbeek” afbakent.

V. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

7. De verzoekers voeren in het tweede middel onder meer aan dat artikel 1.14 van de stedenbouwkundige voorschriften voor het deelplan Diepenbeek het artikel 38, § 1, 2° van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) en het rechtszekerheidsbeginsel schendt:

> “3.2. Het voorschrift nr. 14 laat verzoekers totaal in het ongewisse omtrent het ogenblik waarop de nabestemming gemengd regionaal bedrijventerrein zal intreden en zelfs of ze wel ooit zal intreden. Het intreden van die nabestemming is immers afhankelijk gemaakt van het voorgaand oprichten van een grondbank door de - niet nader genoemde - ontwikkelaar, in samenwerking met de stad Oudenaarde. Komt die grondbank er niet, dan kan de nabestemming niet worden gerealiseerd (‘indien’). Komt die grondbank er volgende maand of op zeer korte termijn, dan voltrekt de nabestemming zich ook meteen, vermits in die hypothese de grondbank eerder dan ‘ten laatste’ over vier jaar zal tot stand gekomen zijn. Dat voorschrift laat de verzoekers derhalve compleet in de onzekerheid hoelang zij daar nog zullen kunnen blijven wonen.
>
> 3.3. Nog daargelaten dat art. 38 voormeld niets te maken heeft met de aanduiding van de actoren die de vanuit art. 4 van het decreet vastgestelde bestemmingsgebieden mogen realiseren, resp. beheren, bepaalt het bestreden PRUP Diepenbeek niet eens wie de enige ‘beheerder’ en wie de enige ‘ontwikkelaar’ zal zijn, noch door wie deze zullen worden aangesteld en wanneer, zodat desbetreffend de totale onzekerheid heerst. Evenmin wordt aangegeven overeenkomstig welke procedure die beheerder, resp. ontwikkelaar, zal worden aangeduid en of de verzoekende partijen daarin enige inspraak zullen hebben.
>
> 3.4. Ook de opdrachten van de ontwikkelaar laten hen volledige vrijheid van keuze. Die arbitrariteit gaat zelfs zó ver dat hij de bevoegdheid, resp. macht krijgt, in het kader van de stedenbouwkundige inrichting van het bedrijventerrein rekening te houden met niet nader genoemde criteria van milieuhinder, die normaliter tot de bevoegdheid behoren van de overheden die moeten beslissen over een aanvraag tot milieuvergunning. Zo moet hij ‘trachten’ de hinder t.o.v. de woongebieden zoveel mogelijk te beperken. Hoe hij die betrachting moet realiseren, wordt niet bepaald. Slechts één

mogelijkheid wordt aangegeven: de meest hinderlijke bedrijven centraal situeren. Aan de hand waarvan zal de urbanist-ontwikkelaar deze milieutechnische en milieuhygiënische criteria invullen?

4. Kortom: de sub 1 geciteerde stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften zijn dermate op onduidelijke en onnauwkeurige wijze geformuleerd dat niemand, en in de eerste plaats de verzoekende partijen die in de perimeter van het PRUP woonachtig zijn, weet waaraan zich te houden en wat hen te wachten staat en wanneer. De normen zijn totaal niet sanctioneerbaar en afdwingbaar en de eigenaars worden eindeloos in het ongewisse gelaten over de concrete inrichting van de zone, de concrete mogelijkheden van hun eigendom en de tijd dat zij er nog zullen kunnen blijven wonen".

8. De eerste verwerende partij repliceert dat "behoorlijk gedetailleerd (wordt) opgesomd wat er van de beheerder en de ontwikkelaar verwacht wordt", dat hun identiteit "voor verzoekers van geen enkel belang" is, dat wat betreft artikel 1.14 van de stedenbouwkundige voorschriften, de verzoekers "juist zeer goed (weten) wat hen te wachten staat, m.n. binnen de vier jaar na de inwerkingtreding van het RUP zal een oplossing gevonden worden voor de eigenaar van de landbouwgronden die plaats moeten maken voor de realisatie van het bedrijventerrein. De marge van vier jaar die werd genomen komt verzoekers enkel ten goede, nu hen voldoende tijd ter beschikking wordt gesteld om zich te heroriënteren. Dit biedt hen meer zekerheid dan er gewoonlijk in een RUP wordt geboden. Hier kan bijgevolg evenmin sprake zijn van rechtsonzekerheid". Voorts stelt zij dat het voormelde stedenbouwkundig voorschrift werd toegevoegd "teneinde tegemoet te komen aan het bezwaar van verzoekers" door "hun economisch probleem te vertalen naar een ruimtelijke oplossing", "de onmiddellijke verwezenlijking van een oplossing onmogelijk was" zodat "deze (...) afhankelijk (werd) gesteld van een voorwaarde, m.n. de oprichting van een grondenbank (...) die –aangezien ze door haar voorwaardelijkheid steeds zal moeten vervuld worden in de toekomst– nooit honderd procent rechtszekerheid kan bieden" hetgeen met "een zekere mate van proportionaliteit bij het rechtszekerheidsbeginsel (dient) te worden aanvaard", het bedoelde "stedenbouwkundig voorschrift (...) een duidelijk afgelijnd kader aan(geeft) op grond waarvan de bestemming in de toekomst in werking kan treden", "de toekomstige bestemming in werking" treedt wanneer "wordt tegemoet gekomen aan het economisch bezwaar geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek" en "in het andere geval (...) de huidige bestemming van

kracht” blijft, de voorwaarde “ten laatste vier jaar na het in voege treden van dit RUP” “geen problemen (stelt) aangezien het een duidelijk vooropgestelde termijn betreft”, de voorwaarde “de ontwikkelaar in samenwerking met de stad Oudenaarde” evenmin problemen stelt omdat het stedenbouwkundig voorschrift “nooit nominatief (kan) bepalen wie de projectontwikkelaar zal zijn” wat “trouwens irrelevant (is) voor het vervullen van de voorwaarde”, “de nabestemming niet in werking (kan) treden” wanneer de voorwaarden van het oprichten van een grondenbank en het aanbieden van evenwaardige gronden aan de huidige landbouwers niet zullen vervuld zijn, de vraag “of deze voorwaarden kunnen vervuld worden zal moeten blijken uit het aanbod dat de grondenbank kan verwerven” en “deze onzekerheid (...) weinig te maken (heeft) met het voorschrift op zich, vermits de verzoekende partijen met het voorschrift kunnen voorzien welke de mogelijkheden zijn binnen een afgebakende periode”, en zonder deze voorwaarden “de keuze beperkter zou geweest zijn, maar ook de oplossingen voor het economisch probleem van verzoekers”.

9. De tweede verwerende partij repliceert dat in het artikel 1.14 “duidelijk (wordt) aangegeven dat de gronden bestemd blijven als landbouwgrond met als nabestemming gemengd regionaal bedrijventerrein”, “zolang het bedrijventerrein niet wordt gerealiseerd, (...) de bestemming landbouwgrond van kracht (blijft)”, “naar aanleiding van het openbaar onderzoek (...) geopteerd (werd) om het bedrijventerrein Diepenbeek te ontwikkelen voor logistieke bedrijven” nadat “een oplossing (...) voor de getroffen landbouwers” werd gevonden met het oog waarop ervoor “wordt geopteerd om een grondenbank op te richten en binnen een termijn van 4 jaar oplossingen te zoeken voor de getroffen landbouwers”. Voorts citeert zij wat volgt:

> “Het is wenselijk dat de stad OUDENAARDE (al dan niet in samenwerking met de ontwikkelaar van een bedrijventerrein, mocht de Stad opteren om dit gebied niet zelf te ontwikkelen) samen met de VLM een grondenbank opricht om nieuwe ruilgronden te vinden voor de landbouwgronden in dit gebied zodanig dat de bedrijfsvoering van de landbouwbedrijven die hier gevestigd zijn, verder kan gezet worden” (Toelichtingsnota deelRUP-S en verordenende grafische plannen, p. 33)”.

Zij stelt nog dat “de rechtszekerheid (...) niet in(houdt) dat de herbestemming van bepaalde percelen meteen en onmiddellijk zou moeten

gebeuren", "de percelen van de verzoekende partijen (...) bestemd (blijven) als landbouwgronden zolang de nabestemming niet wordt gerealiseerd", "de oprichting van een grondenbank (...) niet (zal) geschieden door een 'nobele onbekende' maar door de stad OUDENAARDE samen met de VLM", en "door te benadrukken dat zolang dit niet gerealiseerd werd de gronden bestemd blijven als landbouwgrond, (...) juist de rechtszekerheid (wordt) gediend".

10. De verzoekers dupliceren dat niet alleen de eerste verwerende partij maar ook de tweede verwerende partij "de stelling van het schorsingsarrest hoegenaamd niet ontkracht. Integendeel, door te benadrukken dat de tijdsclausule alsdus moet worden begrepen dat verzoekers gronden landbouwgronden blijven 'zolang de nabestemming niet wordt gerealiseerd', onderlijnen zij alleen maar supplementair de onzekerheid waarin de verzoekers zich bevinden m.b.t. de vraag hoelang zij nog aldaar zullen kunnen blijven wonen en professioneel actief blijven, nu dit in de visie van de verwerende partij afhankelijk is van het voorafgaand realiseren van een grondbank, of dat nu gebeurt binnen vier jaar dan wel na vier jaar. In die visie komt de nabestemming er mogelijks wellicht nooit! Verzoekende partijen leven derhalve in een totaal onzekere situatie, wat hen niet toelaat toekomstgerichte beslissingen te nemen, o.m. op het stuk van investeringen".

11. De tweede verwerende partij laat in de laatste memorie nog gelden dat "gezien de beperkte oppervlakte van het gebied (...) niet gefaseerd (kan) worden ontwikkeld", "de oprichting van een grondenbank (...) de bedoeling (heeft) nieuwe ruilgronden te vinden voor landbouwgronden in het gebied zodanig dat de bedrijfsvoering van de landbouwbedrijven die in het deelgebied gevestigd zijn kan worden verder gezet", "ruilgronden (...) vanzelfsprekend (wijzen) op evenwaardige gronden, zodat de landbouwbedrijven in plaats van een onteigeningsvergoeding op te trekken, gelijkwaardige gronden in ruil krijgen toegewezen met het oog op de verderzetting van hun landbouwactiviteiten", "de criteria voor de evenwaardigheid van de gronden (...) vanzelfsprekend af(hangen) van de aard en omvang van het betrokken landbouwbedrijf" en "in algemeenheid niet te vatten (zijn) en (...) ook niet thuis(horen) in stedenbouwkundige voorschriften bij het betrokken deelRUP", "het duidelijk (is) dat de

bestemmingswijziging slechts tot stand zal zijn gekomen op het ogenblik dat het landbouwbedrijf is verdwenen en elders kan worden voortgezet" en het "vanaf dat ogenblik" is dat "het bedrijventerrein (kan) worden ontwikkeld, niet eerder", zodat er geen sprake is van "de door de verzoekende partijen voorgehouden onzekerheid".

Beoordeling

12. Artikel 1.1 en artikel 1.14 van de voormelde stedenbouwkundig voorschriften van het deelplan Diepenbeek bepalen respectievelijk wat volgt:

> "1. Deze zone is bestemd voor bedrijven van regionaal belang met één van volgende hoofdactiviteiten:
> - logistiek (op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie)
> - complementaire dienstverlenende bedrijven. Complementaire dienstverlenende bedrijven zijn bedrijven die nuttig of noodzakelijk zijn voor de goede werking van de eigenlijke industriële of ambachtelijke bedrijven (benzinestations, collectieve restaurants en opslagplaatsen voor goederen,...)".
>
> (...)
>
> "14. De gronden zijn bestemd als landbouwgrond met als nabestemming gemengd regionaal bedrijventerrein. De nabestemming wordt van kracht ten laatste vier jaar na het in voege treden van dit RUP indien er een grondenbank werd opgericht door de ontwikkelaar in samenwerking met de stad Oudenaarde waarbij aan de huidige landbouwers evenwaardige gronden werden aangeboden".

13. 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".

14. 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 PRUP op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

Algemeen en vaag geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften mogen niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

15. Indien uit de samenlezing van de aangehaalde stedenbouwkundige voorschriften volgt dat voor de betrokken zone thans de bestemming “landbouwgrond” geldt en naderhand, d.i. binnen “ten laatste vier jaar”, de (na)bestemming “gemengd regionaal bedrijventerrein”, dan moet worden vastgesteld dat deze nabestemming afhankelijk wordt gemaakt van de oprichting van een grondenbank, niet door de stad Oudenaarde samen met de VLM zoals in de door de tweede verwerende partij geciteerde toelichtingsnota wordt gewenst, maar door een niet nader aangeduide ontwikkelaar in samenwerking met de stad Oudenaarde om “evenwaardige” landbouwgronden “aan de huidige landbouwers” te kunnen bieden.

Met de verwerende partijen zelf moet worden vastgesteld dat het kwestieuze stedenbouwkundig voorschrift inhoudt dat op een onbepaald tijdstip ten laatste vier jaar na de inwerkingtreding van het RUP, de bestemming van het gebied kan veranderen, maar niet noodzakelijk zal veranderen. Derhalve moet worden aangenomen dat dit stedenbouwkundig voorschrift inzake de bestemming niet op voldoende duidelijke wijze is geformuleerd. Het laat immers de verzoekers in het ongewisse of de bestemming “landbouwgrond” dan wel de nabestemming “gemengd regionaal bedrijventerrein” zal gelden “ten laatste vier jaar na het in voege treden van dit RUP” voor de zone waarin hun percelen zich bevinden. Door de nabestemming zonder meer afhankelijk te stellen van de oprichting van een grondenbank door een niet nader bepaalde “ontwikkelaar”, weze het in samenwerking met de stad Oudenaarde, kan thans niet met zekerheid

worden aangenomen dat deze nabestemming “na verloop van tijd in werking” treedt of dat de inhoud van het voorschrift “op een bepaald tijdstip verandert” zoals is vereist door artikel 39, § 1, tweede lid, DRO. Bijgevolg is dit stedenbouwkundig voorschrift niet in die mate voorzienbaar en toegankelijk dat de verzoekers in redelijke mate de gevolgen van bepaalde handelingen kunnen voorzien op het tijdstip waarop die handelingen worden verricht.

Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt :

a. het besluit van 18 december 2008 van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij het ontwerp van de provinciaal RUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde” en bijhorende deelrup’s afbakeningslijn, Bruwaan-west, Diepenbeek, Bruwaan-noord en Coupure definitief worden vastgesteld, voor wat betreft het deelplan “Diepenbeek” en het deelplan “Afbakeningslijn” in de mate dat dit laatste plan het deelplan “Diepenbeek” afbakent, en

b. het besluit van 20 maart 2009 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende de goedkeuring van het provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied” te Oudenaarde van de provincie Oost-Vlaanderen, voor wat betreft het deelplan “Diepenbeek” en het deelplan “Afbakeningslijn” in de mate dat dit laatste plan het deelplan “Diepenbeek” afbakent.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro.

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

	Roger Stevens,	kamervoorzitter,
	Johan Bovin,	staatsraad,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,

bijgestaan door

	Astrid Truyens,	griffier

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