

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 210.757 van 27 januari 2011
in de zaak A. 189.991/X-13.924.**

In zake : 1. Johan DEBELVA
 2. Beatrice LAUWEREYS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pascale Lauwereys
 kantoor houdend te 3300 TIENEN
 Sint-Gillisplein 6/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de gemeente HERENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim De Cuyper
 kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dany Socquet
 kantoor houdend te 3080 TERVUREN
 Merenstraat 28
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 oktober 2008, strekt tot de
nietigverklaring van:
 1. het besluit van 13 mei 2008 van de gemeenteraad van Herent houdende
definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
“Molenveld” van de gemeente Herent en
 2. het besluit van 3 juli 2008 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-
Brabant houdende goedkeuring van dit gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 189.560 van 19 januari 2009 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende 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.

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 oktober 2010.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid Van Aken, die loco advocaat Pascale Lauwereys verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bram De Smet, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Tom De Waele 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 verzoekende partijen zijn sinds 1985 eigenaar en bewoner van een huis met tuin, gelegen te Herent, Rijweg 161. Het betreft een langwerpig perceel met een gemiddelde diepte van ongeveer 89 meter dat achteraan is ingericht als gazon en siertuin, moestuin en fruitboomgaard.

4. Het eigendom van de verzoekende partijen is gelegen in het gebied dat is gekend als “Molenveld”, gelegen ten zuiden van het centrum van Herent, waarvan het fysiek en ruimtelijk gescheiden wordt door de spoorlijn Brussel-Leuven en de industriële Henkel-site. Het gebied is door het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven hoofdzakelijk bestemd tot woonuitbreidingsgebied. Een kleiner gebied, gelegen in de noordoostelijke hoek van het plangebied, is bestemd tot woongebied.

5. De gemeente Herent wenst de nog grotendeels braakliggende site van het Molenveld, nu overwegend in gebruik als akker en weiland, te ontwikkelen en schrijft in de bindende bepalingen van het in 2004 goedgekeurde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Molenveld” moet worden opgemaakt om het woonuitbreidingsgebied te realiseren door het invullen van een aantal “centrumfuncties” aansluitend bij de spoorweg en de kern van de gemeente, door woonprojecten en door het behoud van een groene as naar de Mollekesberg.

6. Op 9 oktober 2007 beslist de gemeenteraad van Herent tot het voorlopig vaststellen van het ontwerp-GRP “Molenveld”.

7. Tijdens het openbaar onderzoek worden 27 bezwaarschriften ingediend, onder meer door de verzoekende partijen.

Op 20 december 2007 verleent het agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed Vlaanderen een voorwaardelijk gunstig advies over het ontwerp-GRUP, waarbij onder meer wordt ingegaan op de verenigbaarheid van het GRUP met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV).

8. De GECORO verleent op 26 februari 2008 advies over het plandossier. De bezwaarschriften en de adviezen worden besproken en er worden nog een aantal aanpassingen aan de voorschriften voorgesteld. Wat het bezwaarschrift van de verzoekende partijen betreft, wordt geadviseerd dit ongegrond te verklaren.

9. Op 13 mei 2008 stelt de gemeenteraad van Herent het GRUP “Molenveld” definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

10. Bij besluit van 3 juli 2008 keurt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het GRUP “Molenveld” van de gemeente Herent goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van “het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (vastgesteld bij B.Vl.Reg. van 23 september 1997 en bekrachtigd bij decreet van 17 december 1997), alsmede van artikel 19 §§ 1 en 2 van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening”, alsook machtsoverschrijding:

“DOORDAT in de beide bestreden beslissingen wordt afgeweken van de gewestplanbestemming met het oog op de uitbreiding van het woonaanbod met 160 à 210 eenheden in Herent als ‘potentiële stedelijke kern’.

TERWIJL overeenkomstig artikel 19 DORO 18 mei 1999 het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zich dient te richten naar het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en waarbij van het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen niet mag worden af(geweken), tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen mits bijzondere motivering.

EN TERWIJL in de bindende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen wordt bepaald dat de verdeling van de geraamde behoefte aan bijkomende woongelegenheden tot 2007 tussen de gemeenten die behoren tot het stedelijke gebied enerzijds - in casu het nog af te bakenen regionaalstedelijk gebied Leuven-, en de kernen van de gemeenten van het buitengebied anderzijds - in casu de gemeente Herent -, minstens moet gehandhaafd worden ten opzichte van de situatie in 1991.

EN TERWIJL het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen minstens impliciet maar zeker oplegt dat het noodzakelijk is om eerst de stedelijke gebieden af te bakenen, alvorens de vastgestelde percentages en taakstellingen inzake bijkomende woongelegenheden kunnen worden gerealiseerd via bestemmingswijzigingen.

EN TERWIJL van de bindende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen onmogelijk kan worden afgeweken.

ZODAT de verwerende partijen in de beide bestreden beslissingen de in het middel aangehaalde bepalingen schenden.

Toelichting

Het bestreden RUP moet worden beschouwd als een voorafname op een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Leuven.

Zoals in de eerste bestreden beslissing zelf wordt overwogen, selecteert het ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant Herent ‘als potentieel stedelijke kern. Hiermee geeft de provincie haar visie weer op het regionaal stedelijk gebied Leuven. De ontwikkelingsperspectieven komen overeen met die voor de stedelijke gebieden uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. In deze gebieden wordt een stedelijk gebiedsbeleid voorgestaan waar ontwikkeling, concentratie en verdichting uitgangspunten zijn. Dit betekent onder meer een beleid gericht op het creëren van een aanbod aan bijkomende woningen in een kwalitatieve woonomgeving, versterken van het stedelijk functioneren (diensten, voorzieningen) en het stimuleren van alternatieve vormen van mobiliteit’.

De invulling van het RUP kan binnen dit streven passen, aldus de deputatie, en waarbij ruimte wordt geboden voor 160 à 210 woningen.

Krachtens artikel 19 §2 DORO zijn de ‘bindende bepalingen’ van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen bindend voor de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest, dus ook voor de gemeente Herent.

In de bindende bepalingen van het ruimtelijke structuurplan Vlaanderen wordt de stad Leuven aangeduid als een regionaalstedelijk gebied.

De gemeente Herent wordt in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen geselecteerd als gemeente behorende tot het buitengebied (zie p. 17 van de toelichtingnota bij het RUP).

In diezelfde bindende bepalingen wordt bepaald dat de verdeling van de geraamde behoefte aan bijkomende woongelegenheden tot 2007 tussen de gemeenten die behoren tot het stedelijke gebied enerzijds - in casu het nog af te bakenen regionaalstedelijk gebied Leuven -, en de kernen van de gemeenten van het buitengebied anderzijds - in casu de gemeente Herent -, minstens moet gehandhaafd worden ten opzichte van de situatie in 1991 (...).

Dit betekent dat van de geraamde behoefte aan bijkomende woongelegenheden een minimum aantal moet worden gerealiseerd in de gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot het stedelijke gebied behoren en een maximum aantal in de kernen van het buitengebied.

Het RSV bepaalt zelf in het bindende gedeelte per provincie welk minimum percentage moet worden gerealiseerd binnen de stedelijke gebieden en welk maximum mag worden gerealiseerd in het buitengebied en (g)eeft vervolgens de opdracht aan de provincies om in hun structuurplannen een kwantitatieve taakstelling te voorzien inzake woongelegenheden voor de kleinstedelijke gebieden en voor het buitengebied (RSV, p. 582 en 584).

In de richtinggevende bepalingen staat ter zake het volgende te lezen:

‘De implementatie van de taakstellingen zal gebeuren in het afbakeningsproces van het stedelijk gebied (zie proces afbakening stedelijke gebieden, stap 1). (...)

(...)

- Indien bij de afbakening van het stedelijk gebied delen van een gemeente worden opgenomen en de gemeente in het richtinggevende gedeelte van het RSV niet is opgesomd als stedelijk gebiedsgemeente, neemt het stedelijk-gebiedgedeelte een aandeel op uit de taakstelling voor het stedelijke gebied en blijft het buitengebiedgedeelte in het aandeel voor de bijkomende woongelegenheden voor de buitengebiedsgemeenten. (...)

- In het afbakeningsproces van het stedelijke gebied wordt een analyse gemaakt van de recente woningbouwdynamiek, de bestaande stedelijke structuur en de potenties en kwaliteiten van het wonen, zowel in de centraledelijke delen als in de meer randstedelijke delen. (...)

Uit dit alles blijkt dat het RSV uitgaat van een logische wetmatigheid die impliceert dat het noodzakelijk is om eerst de stedelijke gebieden af te bakenen, alvorens de vastgestelde percentages en taakstellingen inzake bijkomende woongelegenheden kunnen worden gerealiseerd via bestemmingswijzigingen (...).

Van die chronologie kan niet worden afgeweken, gelet op het ontbreken van de juridische mogelijkheid om af te wijken van de bindende bepalingen van het RSV

Welnu, middels het bestreden RUP wordt er wel degelijk van die bindende bepalingen van het RSV afgeweken doordat de taakstelling inzake bijkomende woongelegenheden nu reeds in een bestemmingswijziging wordt gerealiseerd alvorens het regionaalstedelijk gebied Leuven in een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt afgebakend.

Het middel is ernstig en gegrond”.

Beoordeling

12.1. Onder punt 4 van de bindende bepalingen van het RSV in verband met het verdelen van de behoefte aan bijkomende woongelegenheden in de stedelijke gebieden, wordt onder meer het volgende bepaald:

“Wat betreft de ruimtelijke verdeling van de geraamde behoefte aan bijkomende woongelegenheden tot 2007, moet de verdeling anno 1991 in het woongelegenhedenbestand tussen gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot het stedelijke gebied behoren en de kernen van de gemeenten die volledig tot het buitengebied behoren ten minste gehandhaafd worden. Dit betekent dat van de geraamde behoefte aan bijkomende woongelegenheden een minimum aantal in de gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot het stedelijke gebied behoren moet worden gerealiseerd”.

Vervolgens wordt in deze bepaling vooropgesteld dat minimum 50% van de geraamde behoefte aan bijkomende woongelegenheden in de provincie Vlaams-Brabant dient te worden gerealiseerd in de gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot stedelijk gebied behoren en wordt bepaald dat de provincie in het provinciaal ruimtelijk structuurplan een kwantitatieve taakstelling opstelt inzake woongelegenheden naar de geselecteerde structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau.

12.2. Onder punt 4 van de bindende bepalingen van het RSV in verband met het verdelen van de behoefte aan bijkomende woongelegenheden in het buitengebied, wordt onder meer bepaald dat van de geraamde behoefte aan bijkomende woongelegenheden slechts een maximum aantal in de kernen van gemeenten die volledig tot het buitengebied behoren mogen worden gerealiseerd, dat dit maximum voor de provincie Vlaams-Brabant 50% bedraagt en dat de provincie in het provinciaal ruimtelijk structuurplan een kwantitatieve taakstelling inzake de bijkomende woongelegenheden opstelt naar de gemeenten die tot het buitengebied behoren.

13. De voormelde bepalingen voorzien niet dat voor het creëren van ruimte voor bijkomende woongelegenheden een vaste afbakening van het stedelijk gebied ten opzichte van het buitengebied dient te zijn geschied. Voorts wordt in de mogelijkheid tot creatie van ruimte voor bijkomende woongelegenheden in beide gebiedscategorieën voorzien. Uit deze bepalingen kan derhalve geen verplichte chronologie worden afgeleid om tot het afbakenen van het stedelijk gebied over te gaan alvorens, middels ruimtelijke uitvoeringsplannen, bijkomende ruimte voor woongelegenheden te bestemmen.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van “artikel 38 DORO 18 mei 1999, de materiële en formele motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”, alsook machtsoverschrijding:

“DOORDAT de toelichtingsnota bij het bestreden RUP geen precieze weergave van de grafische voorstelling van de bestaande juridische toestand bevat, zowel voor de gewestplanbestemmingen als voor de ligging van de buurtweg nr. 36 zoals die zou moeten blijken uit de Atlas der Buurtwegen;

TERWIJL artikel 38 §1 3° DORO 18 mei 1999 bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan een weergave van de feitelijke en juridische toestand dient te bevatten;

EN TERWIJL iedere administratieve rechtshandeling de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag dient te vermelden;

ZODAT de verwerende partijen in de bestreden beslissingen de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen (schenden), en zodoende machtsoverschrijding plegen.

Toelichting

Op pagina 21 van de toelichtingnota van het bestreden RUP wordt het gewestplan Leuven als onderdeel van de bestaande juridische toestand aangeduid. Krachtens het gewestplan Leuven is het plangebied bestemd als woonuitbreidingsgebied, aldus de toelichtingnota.

Op pagina 8 van de toelichtingnota van het bestreden RUP wordt nochtans het volgende vermeld: ‘Het plangebied omvat het woonuitbreidingsgebied ‘Molenveld’ en een klein stukje woongebied in de noordoostelijke hoek bepaald (...) op het gewestplan (zie 4.1.1)’.

Op pagina 21 van de toelichtingnota wordt nog een uiterst kleine afdruk van het grafisch gedeelte van het gewestplan Leuven weergegeven, doch op een wijze dat de perimeter van het bestreden RUP - laat staan tot op kadastraal niveau - hieruit niet duidelijk kan worden uitgemaakt.

De bijlage 02 plan bestaande juridische toestand op pagina 40 van de toelichtingnota waarop de perimeter van het RUP wel duidelijk blijkt, bevat dan weer geen enkele aanduiding van de bestemming van het gewestplan.

De deputatie van de provincie Vlaams-Brabant heeft in zijn advies van 6 december 2007 overigens het volgende vermeld: 'Het plan met de bestaande juridische toestand is onvolledig. De bestemmingen volgens het gewestplan ontbreken'.

Nochtans is de juistheid van de gegevens die verstrekt worden in een planningsinstrument essentieel nu als criterium dient te worden aangehouden dat de verplichting de gegevens omtrent wat (in rechte en feite) bestaat kenbaar te maken, de belanghebbende particulieren alsook de te raadplegen overheden of zij die uiteindelijk moeten beslissen over de in het definitief plan vast te leggen bestemmingen en voorschriften, in staat moet stellen een correct inzicht te krijgen en een juist oordeel te vormen (...).

In haar beslissing van 21 april 2008 heeft het college van burgemeester en schepenen weliswaar overwogen dat een uittreksel van het gewestplan in de toelichtingnota werd opgenomen - hoe klein ook en zonder enige aanduiding van de grenzen van het RUP -, doch het is frappant om vast te stellen dat zij meent dat het samenvoegen van verschillende basisplannen bij afbakeningen verschillen zou kunnen aangeven.

Dergelijke verschillen dienen precies aan de hand van de grafische voorstelling van de basisplannen - i.c. gewestplan en bestreden RUP - te worden uitgesloten aangezien zij zich tot op kadastraal niveau dienen uit te spreken.

Even zo ontbreekt enige aanduiding van de buurtweg nr. 36. In het tekstuele gedeelte van de toelichtingnota wordt er hiernaar weliswaar verwezen, doch enig uittreksel uit de Atlas der Buurtwegen ontbreekt.

De deputatie heeft in haar advies van 6 december 2007 hierover het volgende gesteld: 'De omschrijving van het RUP wordt doorkruist door buurtweg nr. 26 uit de atlas der buurtwegen van Herent. Deze weg heeft een officiële breedte van 4,96 m. De wegzate is volle eigendom van de gemeente. De wet op de buurtwegen van 10 april 1841 is hierop van toepassing. ...'.

Het tweede middel is ernstig en gegrond”.

Beoordeling

15. De bestaande juridische toestand wordt op de bladzijden 21 en volgende van de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP weergegeven. Daarbij wordt onder meer gerefereerd aan de bestemming van de gronden volgens het gewestplan Leuven, die woonuitbreidingsgebied is. Bijgaand wordt in de

toelichtingsnota een afdruk van de gewestplankaart weergegeven. Op bladzijde 8 van diezelfde nota bij het betrokken GRUP wordt nog de precisering vermeld dat “een klein stukje (...) in de noordoostelijke hoek van het plangebied” de bestemming woongebied heeft.

Ook de buurtweg nr. 36 wordt in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP weergegeven. Op bladzijde 23 van die nota wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van het bestaan van de “buurtweg 36 (Kouterstraat)” binnen het plangebied, op de kaart met de wegen op bladzijde 13 van de nota staat de Kouterstraat ingetekend en op bladzijde 33 van de nota wordt bevestigd dat in geval het verleggen van de buurtweg noodzakelijk blijkt, hiervoor de geijkte procedure zal worden gevolgd. Voorts schrijft geen bepaling voor dat een uittreksel uit de atlas der buurtwegen deel moet uitmaken van de bestaande juridische toestand van een GRUP.

16. Gelet op het voorgaande wordt de bestaande juridische toestand van het plangebied voldoende duidelijk weergegeven.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

17. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van “de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, de artikelen 3 en 38 van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, inzonderheid het rechtszekerheidsbeginsel”, alsook machtsoverschrijding:

“DOORDAT de verwerende partijen in de bestreden beslissingen minstens impliciet maar zeker slechts een richtcijfer geven van het te verwezenlijken woonaanbod (m.n. van minimaal 360 woningen tot maximaal 480 woningen);

EN DOORDAT bij de aanvraag van een stedenbouwkundige of verkavelingvergunning een inrichtingsplan - me(n) gebruikt de termijn (sic) ‘motivering’ - wordt opgelegd.

EN DOORDAT de verwerende partijen in de bestreden beslissingen hebben nagelaten om in de stedenbouwkundige voorschriften de inrichting van meerdere zones te bepalen c.q. goed te keuren, doch wel integendeel de inrichting hiervan overlaten aan de aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning die bij hun stedenbouwkundige aanvraag een bijzondere motivering (lees: inrichtingsplan) zullen moeten voegen, die vervolgens aan de hand van enkele vage en niet nader ingevulde criteria door de vergunningverlenende overheid zal worden beoordeeld.

Toelichting

1. De verzoekende partijen stellen vast dat het bestreden RUP zeer veel flexibiliteit laat aan de vergunningverlenende overheid bij de inrichting van het plangebied.

Dit blijkt vooreerst uit het advies van het Agentschap R-O Vlaanderen van ongekende datum - zoals opgenomen op p. 6 e.v. van het advies van de GECORO van 26 februari 2008 -, wordt het volgende bepaald: 'Het uitvoeringsplan voorziet een bijkomend woonaanbod van minimaal 360 woningen tot maximaal 480 woningen, naast 46 bestaande woningen, binnen het plangebied. Feitelijk gaat het om richtcijfers. Bij abstractie van de gebieden voor stedelijke voorzieningen en park wordt een dichtheid van meer dan 25 woningen per ha gehaald. Er wordt derhalve wel degelijk een substantieel bijkomend woonaanbod mogelijk, alhoewel er ruimte blijft bestaan voor een grotere verdichting. ... De voorschriften voor het wonen blijven vrij algemeen 'omschrijvend' en hinderen een differentiatie van de woningvoorraad feitelijk niet. ... Een verdere uitwerking van de voorschriften in functie van zo'n differentiatie is wenselijk' (...).

Dit blijkt tevens uit de algemene stedenbouwkundige voorschriften in het bestreden RUP waarin m.b.t. de stedelijke dichtheid het volgende wordt bepaald: 'Voor de totaliteit van de als woongebied aangeduide gebieden binnen de planperimeter moet een minimale dichtheid van 25 woningen per ha gerealiseerd worden' (zie RUP, p. 43; zie eveneens de algemene voorschriften 0.2.2 en 0.2.3).

Met betrekking tot de wegen en paden binnen de perimeter van het RUP wordt bepaald dat hun aanduiding op het grafisch plan slechts indicatief is, wat betekent dat de exacte situering ervan niet vastligt (zie RUP, p. 44).

Bovendien wordt sluiks - men gebruikt de term 'een motivering' - bij de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning een inrichtingsplan opgelegd: 'Bij vergunningsaanvragen voor verkaveling of het bouwen, uitbreiden of herbouwen van één of meerdere gebouwen en de aanleg van wegen, paden en ander openbaar domein (zoals een plein of park), moet een motivering gevoegd worden. Deze motivering moet de nodige informatie verschaffen aan de vergunningverlenende overheid met het oog op de beoordeling van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied. De motivering geeft aan hoe het voorgenomen project de krachtlijnen van dit RUP vertaalt en hoe het zich verhoudt tegenover (wat er) al gerealiseerd is en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. Specifiek geeft de motivering zicht op woningdichtheid, volumes en typologieën, oriëntatie, bezonning en privacyaspecten, de inrichting van het publiek domein en de overgangen tussen publiek en privaat domein. Er moet aangetoond worden dat de architectuur (zowel van de gebouwen als

de buitenruimten) maximaal inspeelt op de potenties die het reliëf biedt. Waar dit zich uitgesproken manifesteert, dient het reliëf, in aanvulling op de oriëntatie, aangegrepen te worden als basis voor de inplanting, het grondplan en het volume van de gebouwen en voor de inrichting van de buitenruimten'.

De verzoekende partijen merken op dat iedere stedenbouwkundige en/of verkavelingaanspraak niet aan een openbaar onderzoek zal worden onderworpen, zodanig dat zij naar aanleiding van de vaststelling van het bestreden RUP volstreekte (rechts-)zekerheid dienen te bekomen nopens de inrichting van het gebied, inzonderheid voor wat betreft 'de woningdichtheid, volumes en typologieën, oriëntatie, bezonning en privacyaspecten', terwijl zulke relevante aspecten thans aan een 'motivering' in het kader van de stedenbouwkundige of verkavelingaanspraak worden overgelaten, derhalve zonder enige inspraak van de belanghebbende omwonenden.

Het verlenen van een stedenbouwkundige of verkavelingvergunning wordt afhankelijk gesteld van een bijzondere motivering - lees: de goedkeuring van het inrichtingsplan -, terwijl overeenkomstig artikel 3 DORO de overheid gehouden is de bestemming van de ruimte te ordenen op grond van goed te keuren ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen.

Het DORO - en het decreet van 22 oktober 1996 evenmin - voorziet niet in een voorschrift naar luid waarvan de bestemming niet kan worden gerealiseerd, d.w.z. dat de stedenbouwkundige vergunning slechts kan worden afgeleverd dan nadat het gebied werd 'ingericht' en machtigt de overheid niet om een dergelijk voorschrift in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op te nemen.

De bepalingen omtrent het inrichtingsplan in het RUP voegen een voorwaarde tot vergunning toe die niet voorzien is en strijdt met het reguliere besluitvormingsproces betreffende de vergunningverlening zoals dit geconcipieerd is door de decreetgever (...).

Artikel 3 DORO geeft inderdaad de grenzen aan van de bevoegdheid die aan de overheid werd verleend (...).

Dat artikel voorziet uitdrukkelijk dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen instrumenten zijn van ruimtelijke ordening: 'De ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen'.

Ook in Uw rechtspraak wordt uitdrukkelijk bevestigd dat de ruimtelijke ordening van een gebied of gebiedsdeel alleen in de in artikel 3 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalde uitvoeringsinstrumenten kan worden vastgelegd en de stedenbouwkundige voorschriften moeten in een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgenomen. De omstandigheid dat de stedenbouwkundige voorschriften 'modaliteiten' - nadere regels - kunnen voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen, kunnen niet inhouden dat hiermee een bijkomend ordeningsinstrument wordt gecreëerd dat tot doel heeft deel uit te maken van het verordenend toetsingskader voor het beoordelen van een aanvraag voor een stedenbouwkundige of verkavelingvergunning (...).

Artikel 38 DORO bepaalt bovendien de inhoud van een ruimtelijk uitvoeringsplan, m.n. onder meer een grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer.

Het grafische plan en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht.

Welnu, de verwerende partijen hebben in de bestreden beslissingen kennelijk nagelaten om in de stedenbouwkundige voorschriften de inrichting van het gebied op een voldoende rechtszekere wijze vast te leggen. Zij laten de burgers - waaronder de verzoekende partij - hierover in het ongewisse zodanig dat hen het recht op een bepaald bestemmingsvoorschrift wordt ontnomen.

Dit is strijdig met o.a. het rechtszekerheidsbeginsel.

Een bijzonder plan van aanleg - i.c. een RUP - strekt ertoe voor het ganze beheersingsgebied ervan een gedetailleerde bestemming vast te leggen. Deze gedetailleerde bestemming kan niet nader worden bepaald door te verwijzen naar een later door de gemeenteraad én de gemachtigde ambtenaar goed te keuren 'inrichtingsplan' (...).

Ter wille van de rechtszekerheid moeten stedenbouwkundige voorschriften nochtans op voldoende duidelijke wijze geformuleerd worden. Het voorschrift dat de inrichting van het gebied overlaat aan een door de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning in te dienen inrichtingsplan dat vervolgens door de overheid zal worden beoordeeld, mist voldoende nauwkeurigheid, duidelijkheid en rechtszekerheid ((...): 'Overwegende dat volgens het grondbeginsel van de rechtszekerheid de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht; overwegende dat uit het voorgaande lijkt te volgen dat stedenbouwkundige voorschriften, ter wille van de rechtszekerheid op voldoende duidelijke wijze dienen te worden geformuleerd; dat het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften op het eerste gezicht overigens niet verhindert dat de voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning').

2. De stedenbouwkundige voorschriften zijn niet steeds even duidelijk. Voor de functie wonen (3) (zie p. 50 en 51 van 65) verwijst men inzake bouwhoogte en bouwlagen naar de aanduidingen op het grafisch plan en bijhorende stedenbouwkundige voorschriften.

Uit de Romeinse V op het grafisch plan kan weliswaar worden afgeleid dat er slechts 2 bouwlagen zullen worden vergund en dat de bouwhoogte maximaal 2 x 3,5 m, dus maximaal 7 m kan bedragen, doch het is geenszins duidelijk of het hier de nokhoogte dan wel de kroonlijsthoogte betreft (zie p. 65 van 65).

Aangezien de dakvorm vrij is (zie p. 51 van 65) valt het te vrezen dat de nokhoogte veel hoger dan 7 m zal zijn, m.n. in geval van een zadeldak.

De stedenbouwkundige voorschriften zijn hier niet geheel duidelijk en van aard om het openbaar onderzoek te schenden doordat de verzoekende partijen niet weten waaraan zich te verwachten en dus waartegen zich te verweren.

Nochtans is de duidelijkheid van de gegevens die in een planningsinstrument vermeld worden, essentieel nu als criterium dient te worden aangehouden dat de verplichting de gegevens omtrent wat (in rechte en feite) bestaat - en ook wat als stedenbouwkundige voorschriften wordt opgenomen -, kenbaar te maken, de belanghebbende particulieren alsook de te raadplegen overheden of zij die uiteindelijk moeten beslissen over de in het definitief plan vast te leggen bestemmingen en voorschriften, in staat moet stellen een correct inzicht te krijgen en een juist oordeel te vormen (...).

Het derde middel is ernstig en gegrond”.

Beoordeling

18. Het toentertijd geldende artikel 3 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) luidt als volgt:

“De ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen”.

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”. Deze voorschriften hebben verordenende kracht (artikel 38, § 1, tweede lid DRO).

Volgens het grondbeginsel van de rechtszekerheid moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

Uit het voorgaande volgt dat stedenbouwkundige voorschriften, ter wille van de rechtszekerheid, voldoende duidelijk dienen te worden geformuleerd.

Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert evenwel niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een

bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Het toentertijd geldende artikel 39, § 1, derde lid DRO bepaalt voorts uitdrukkelijk dat de stedenbouwkundige voorschriften modaliteiten kunnen voorschrijven die bij het inrichten van het gebied in acht moeten worden genomen.

19. Te dezen wordt het plangebied opgedeeld in verschillende segmenten, die elk een eigen en onderscheiden invulling en bestemming krijgen: het noordelijk plandeel tegen de kern van Herent en de spoorweg aan wordt voornamelijk gereserveerd voor de bestemming “stedelijke voorzieningen”, er zijn aparte zones voor enerzijds wonen en anderzijds meergezinswoningen en er worden meerdere types overgangszones voorzien waar wonen of meergezinswoningen samengaan met stedelijke voorzieningen. Tevens is er een centrale parkas, waarlangs nog eens andere gemengde zones voor wonen, meergezinswoningen en stedelijke voorzieningen in meerdere combinaties met de parkbestemming voorzien zijn. De bestemmingszones hebben gedifferentieerde stedenbouwkundige voorschriften inzake onder meer het inplanten van de gebouwen, bebouwingspercentage, materiaalkeuze, gevelaanzien en het inrichten van de niet-bebouwde delen. Tevens zijn middels een overdruk voor het gebied zes verschillende subzones afgebakend met onderscheiden voorschriften inzake te respecteren bouwhoogte.

Gegeven deze voorschriften kan niet worden aangenomen dat het bestreden GRUP onzekerheid creëert aangaande de toekomstige invulling van het plangebied.

20. Het voorgaande geldt onverminderd voor wat betreft het door de verzoekende partijen gelaakte “indicatief” karakter van de aanduiding van de wegen en paden in het plangebied. Luidens het algemeen stedenbouwkundig voorschrift 0.2.4 van het bestreden GRUP betekent dit “indicatief” karakter van de aanduiding immers enkel dat de exacte situering van die infrastructuur niet vastligt, doch dat wel “het type, het aantal en de locatie van elke weg en pad in het netwerk bindend” zijn en dat daarvan “niet (kan) worden afgeweken”, zodat

een schending van de rechtszekerheidsnorm te dezen niet kan worden aangenomen.

21. Het door de verzoekende partijen bekritiseerde stedenbouwkundig voorschrift 0.2.5 van het bestreden GRUP vereist dat een vergunningsaanvraag die in het gebied wordt ingediend gepaard gaat met “een motivering” die “de nodige informatie (moet) verschaffen aan de vergunningverlenende overheid met het oog op de beoordeling van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied”. Die motivering moet volgens het voorschrift aangeven hoe het project de krachtlijnen van het plan vertaalt, hoe het zich verhoudt ten opzichte van wat reeds werd gerealiseerd en/of ten opzichte van de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied en moet aantonen dat de architectuur maximaal inspeelt op de potenties die het reliëf biedt. Deze motivering is geconcipieerd als een instrument tot in- of voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van een goede ruimtelijke ordening en de bestemmingsvoorschriften. Aan een dergelijk informatief document kan geen (quasi) verordenende kracht worden toegekend en het creëert aldus geen bijkomend, niet in artikel 3 DRO voorzien, orderingsmiddel.

22. Wat de bouwhoogte binnen zone V van het plan betreft, volgt uit de voorschriften duidelijk dat twee bouwlagen verplicht zijn die elk tussen 2,50 meter en 3,50 meter hoog kunnen zijn. Afwijkend van deze regel kan voor een derde van de bebouwde oppervlakte gewerkt worden met één bouwlaag en mag binnen de omschrijving van het toegelaten dakvolume één bijkomende laag gerealiseerd worden. De omstandigheid dat niet uitdrukkelijk wordt bepaald hoe hoog het dak tot aan de nok mag reiken, kan niet als een schending van de rechtszekerheidsnorm worden beschouwd.

23. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig januari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Roger Stevens,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door		
	Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens