

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.173 van 16 september 2011
in de zaak A. 194.334/X-14.445.**

In zake : de n.v. DURAS IMMOBILIEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad SINT-TRUIDEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbeke
 kantoor houdend te 1200 BRUSSEL
 Neerveldstraat 109
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring van :
 - a) het besluit van 20 april 2009 van de gemeenteraad van Sint-Truiden houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein DURAS”, en
 - b) het besluit van 16 juli 2009 van de deputatie van de provincieraad van Limburg houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein DURAS” te Sint-Truiden, bestaande uit een toelichtingsnota, de bestaande juridische en feitelijke toestand, de stedenbouwkundige voorschriften en een grafisch plan.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 mei 2011.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie Van Noten, die loco advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Stijn Verbeke, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en bestuurssecretaris Tom Roosen, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van het kasteeldomein “Duras”, gelegen te Sint-Truiden, Park 1, waarvan het zuidwestelijke deel is opgenomen in het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein Duras”.

Het kasteeldomein is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden-Tongeren nagenoeg volledig gelegen in parkgebied.

3.2. Op 29 mei 2008 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein Duras”.

3.3. De gemeenteraad van de stad Sint-Truiden stelt bij besluit van 18 augustus 2008 het ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein Duras” voorlopig vast.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek, dat wordt gehouden van 15 september 2008 tot 13 november 2008, worden geen bezwaarschriften ingediend.

3.5. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (GECORO) brengt op 20 januari 2009 advies uit.

3.6. Bij het eerste bestreden besluit van 20 april 2009 stelt de gemeenteraad van de stad Sint-Truiden het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein Duras” definitief vast. Het bevat een toelichtingsnota, de feitelijke en juridische toestand, een grafisch plan, een beknopte voorstelling en de stedenbouwkundige voorschriften.

3.7. Bij het tweede bestreden besluit van 16 juli 2009 keurt de deputatie van de provincieraad van Limburg het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein Duras” te Sint-Truiden goed, bestaande uit een toelichtingsnota, de bestaande feitelijke en juridische toestand, de stedenbouwkundige voorschriften en een grafisch plan, zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad bij besluit van 20 april 2009.

Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 20 augustus 2009.

3.8. Het plangebied wordt in hoofdzaak bestemd tot parkgebied en natuurgebied. Slechts een heel beperkt deel wordt bestemd tot “zone voor educatief waardevol kasteel” en voor “open zone voor parkeren”.

IV. Ontvankelijkheid

Hoedanigheid

4.1. De verzoekende partij stelt in het inleidend verzoekschrift dat zij “eigenaar (is) van het kasteel en de grond begrepen in de perimeter van het GRUP” en “dus een evident belang heeft om op te komen tegen het GRUP”.

4.2. Eerste verwerende partij werpt op dat verzoekende partij “geen eigendomstitel voor(legt), bij gebrek waaraan haar hoedanigheid van eigenares niet is bewezen en haar belang niet is aangetoond”.

4.3. Bij haar memorie van wederantwoord legt verzoekende partij haar eigendomstitel voor.

4.4. De exceptie kan niet worden aangenomen.

V. Onderzoek van het vierde middel

Standpunt van de partijen

5.1. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 38 en 39 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van de artikelen 51 en 52 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, machtsoverschrijding, ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, evenals de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel,

“Doordat, in de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP voor de zone parkgebied (artikel 9.41) en de zone natuurgebied (artikel 9.52) een verplichting wordt opgelegd aan de eigenaar om binnen de 10 jaar na goedkeuring van het RUP een zogenaamd ‘geïntegreerd beheerplan’ op te stellen;

Dat het met name een beheerplan betreft dat zowel het beheer van de bossen als de open habitats omvat; dat in dit beheerplan de sociale en recreatieve functies op duurzame wijze worden geïntegreerd;

Dat het beheerplan voor goedkeuring wordt voorgelegd aan de bevoegde Vlaamse administraties voor natuur en bos en voor landschappen;

Dat het RUP bepaalt dat zolang dergelijk goedgekeurd beheerplan na voornoemde periode ontbreekt, voor geen enkel perceel, gebouw of constructie binnen dit RUP van dezelfde eigenaar stedenbouwkundige vergunningen worden vergund; (artikel 9.41.3 op blz. 28 resp. artikel 9.52.3 op blz. 25);

Terwijl, volgens artikel 38 §1 een RUP stedenbouwkundige voorschriften bevat met betrekking tot de bestemming, inrichting en/of het beheer;

Dat een beheersvoorschrift volgens de parlementaire voorbereiding bij het DRO gericht is op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het goed functioneren van functies en activiteiten die in een bepaald gebied zijn toegelaten; dat het ook voorschriften omvat over de bewaring van ruimtelijke karakteristieke elementen of eigenschappen van een gebied; dat een voorbeeld hiervan is een algemeen voorschrift over de bewaring van het landschappelijk of architectonisch karakter (...);

Dat artikel 38 §1 DRO evenwel geen rechtsgrond biedt aan de gemeente om in een gemeentelijk RUP voor te schrijven dat een eigenaar die op termijn niet beschikt over een goedgekeurd ‘geïntegreerd beheerplan’ geen enkele stedenbouwkundige vergunning meer kan bekomen voor zijn gronden binnen de perimeter van het plan;

Dat voornoemd beheersvoorschrift van artikel 9.41.3 en artikel 9.52.3 van het bestreden RUP eigenlijk neerkomt op een vergunningstop zolang de eigenaar niet beschikt over een geïntegreerd beheerplan dat daarenboven nog eens moet goedgekeurd worden door de bevoegde Vlaamse administratie voor natuur en bos (waarmee waarschijnlijk het ANB wordt bedoeld);

Dat zodoende wordt afgeweken van de reguliere vergunningsprocedure uit het DRO en DROG en van de voorschriften inzake de samenstelling van een stedenbouwkundig aanvraag, terwijl hiervoor geen rechtsgrond wordt verschaft in artikel 38 of 39 DRO of welke andere bepaling dan ook uit het DRO;

Dat het gehanteerde procédé van een vergunningstop zolang geen goedgekeurd beheerrapport kan worden voorgelegd uiteraard veel verder gaat dan hetgeen in artikel 39 §1, derde lid DRO bedoeld kan zijn met de ‘modaliteiten’ die RUP- voorschriften kunnen voorschrijven en die in acht moeten worden genomen bij de inrichting van een gebied; dat volgens de memorie van toelichting hiermee bedoeld wordt dat een procedurevoorschrift de wijze kan regelen waarop de te nemen beslissingen moeten genomen worden; dat zo bijvoorbeeld procedureregels kunnen worden opgenomen in een gewestelijk RUP voor de verdere uitwerking van de inrichting in een gemeentelijk uitvoeringsplan, of voor raadpleging en advisering (Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, Stuk 1332, nr. I, 24);

Dat hiermee uiteraard niet bedoeld kan zijn dat aan de eigenaar de verplichting wordt opgelegd om een geïntegreerd beheerplan op te stellen binnen de tien jaar na inwerkingtreding van het RUP, en dat deze eigenaar bij gebreke aan een goedgekeurd beheerplan geen enkele stedenbouwkundige vergunning meer zou kunnen bekomen voor zijn gronden gelegen in de perimeter van het plangebied;

Dat zoals reeds gesteld in het derde middel, op grond van de rechtspraak van de Raad van State hoogstens kan vereist worden dat een informatief document wordt opgesteld dat de vergunningverlenende overheid informeert of voorlicht bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag; dat dit informatief document evenwel niet onderworpen kan worden aan een aparte beoordelings- of goedkeuringsprocedure (zoals in casu nochtans wel het geval is met name de vereiste goedkeuring door ANB); dat de mogelijkheid om alsnog een vergunning te bekomen evenwel niet kan worden beperkt ingeval er geen goedgekeurd ‘geïntegreerd beheerplan’ voorligt;

Dat het bestreden RUP dus afwijkt van de reguliere vergunningsprocedure uit het DRO en DROG zonder dat hiervoor een decretale grondslag wordt geboden; dat het RUP genomen werd met schending van artikel 38 en 39 DRO, de vergunningsregels van het DROG (artikel 51 e.v.) en met machtsoverschrijding en ontstentenis van de rechtens vereiste juridische grondslag;

Dat daarenboven uit het RUP helemaal niet blijkt wat zo een ‘geïntegreerd beheerplan’ nu moet inhouden, en dus aan welke formele en inhoudelijke voorwaarden zo een beheerplan moet voldoen; dat dit des te meer klemt aangezien het beheerplan moet worden voorgelegd voor goedkeuring aan het ANB en aangezien er geen enkele vergunning meer kan worden verleend wanneer het ANB het beheerplan niet zou

goedkeuren; dat deze werkwijze strijdt met het rechtszekerheidsbeginsel; dat daarenboven de sanctie voor het niet beschikken over een goedgekeurd geïntegreerd beheerplan disproportioneel zwaar is, met name dat er geen enkele vergunning meer kan worden verleend aan de eigenaar van het domein;

Zodat, het bestreden RUP, door voor het natuur- en parkgebied aan de eigenaar een verplichting op te leggen om binnen de 10 jaar na goedkeuring een ‘geïntegreerd beheerplan’ op te stellen en in te dienen voor goedkeuring bij het ANB, en door als sanctie op deze verplichting te bepalen dat de eigenaar elke mogelijkheid om alsnog een stedenbouwkundige vergunning te bekomen voor zijn gronden binnen de perimeter van het plan verliest, de in het middel opgesomde bepalingen en beginselen heeft geschonden”.

5.2. De eerste verwerende partij beantwoordt dit middel als volgt:

“Het middel is genomen uit de beweerde schending van de artikelen 38 en 39 DRO en van de artikelen 51 en 52 DROG, uit machtsoverschrijding en ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, en de uit de beweerde schending van het rechtszekerheid- en het proportionaliteitsbeginsel. Samengevat komt het er op neer dat de bepalingen van het RUP, krachtens dewelke de eigenaar van park- of natuurgebied in het plangebied verplicht is binnen de tien jaar na inwerkingtreding een geïntegreerd beheerplan op te stellen. (sic)

In het advies van 22 juni 2007 van het Agentschap voor Natuur en Bos was onder meer gesteld (...):

‘In de beheervoorschriften voor het natuur- en parkgebied zou moeten worden opgenomen dat in functie van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats het beheer van deze gebieden (op termijn) moet worden vastgelegd in een geïntegreerd beheerplan, dit is een beheerplan dat zowel het beheer van de bossen als de open habitats omvat. In een dergelijk beheerplan kunnen de sociale en recreatieve functies op duurzame wijze geïntegreerd worden’.

In de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP i.v.m. het beheer van de park- en natuurgebieden (...) is als beheerverplichting bepaald:

‘De eigenaar en elke houder van een zakelijk recht als een goede huisvader zorgt (sic) voor het beheer en onderhoud van de constructies, buitenaanleg en kleine landschapselementen op zodanige wijze dat de esthetische waarde ervan optimaal behouden blijft’.

In aansluiting op deze verplichting is, in overeenstemming met voormeld advies, voorgeschreven:

‘In functie van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats, het beheer van deze gebieden binnen de tien jaar na goedkeuring van dit RUP moet worden vastgelegd (sic) in een geïntegreerd beheerplan, dit is een beheerplan dat zowel het beheer van de bossen als de open habitats omvat. In een dergelijk beheerplan kunnen de sociale en recreatieve

functies op duurzame wijze worden geïntegreerd. Het wordt voor goedkeuring aan de bevoegde Vlaamse administratie voor natuur en bos voorgelegd. Zolang een dergelijk goedgekeurd geïntegreerd beheerplan na voornoemde periode ontbreekt, kunnen voor geen enkel perceel, gebouw of constructie binnen dit RUP van dezelfde eigenaar stedenbouwkundige vergunningen worden vergund’.

Het betreft geen afwijking van reguliere vergunningsprocedure, noch van de bepalingen i.v.m. de samenstelling van een bouwaanvraag.

Het betreft daarentegen wel degelijk een stedenbouwkundig voorschrift i.v.m. het beheer van de park- en natuurgebieden. Krachtens dit voorschrift kan (...) een stedenbouwkundige vergunning slechts worden afgeleverd op voorwaarde dat een beheerplan is opgesteld. Voor de eigenaar die binnen het plangebied ook andere eigendommen heeft dan park- of natuurgebied, geldt dit ook voor eventuele bouwaanvragen betreffende deze andere eigendommen.

De termijn om een beheerplan op te stellen is voldoende ruim. Het gevolg verbonden aan de afwezigheid van beheerplan, nl. dat geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend, is een afdoende en redelijke maatregel om er de eigenaar toe aan te zetten het beheerplan op te stellen”.

5.3. De tweede verwerende partij beantwoordt dit middel als volgt:

“4 Overwegende dat de verzoekende partij in een vierde middel opwerpt dat de artikelen 38 en 39 DRO, de artikelen 51 en 52 van het coördinatiedecreet, evenals het rechtszekerheids- en evenredigheidsbeginsel werden geschonden; dat zij deze schendingen ziet in de stedenbouwkundige beheersvoorschriften voor het park- en natuurgebied waarin de opstelling van een ‘geïntegreerd beheerplan’ binnen de 10 jaar na de goedkeuring van het GRUP verplicht wordt gesteld, op straffe van het niet meer kunnen verkrijgen van stedenbouwkundige vergunningen na deze periode; dat zij meent dat er geen rechtsgrond zou zijn voor het invoeren van een dergelijke ‘vergunningsstop’, evenals dat het voorschrift onduidelijk is en de sanctie onevenredig zwaar;

Overwegende dat in de artikelen 9.41.3 en 9.52.3 m.b.t. het beheer van het parkgebied, respectievelijk het natuurgebied het volgende werd bepaald:

‘(...)

In functie van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats moet het beheer van deze gebieden binnen de tien jaar na goedkeuring van dit RUP worden vastgelegd in een geïntegreerd beheerplan, dit is een beheerplan dat zowel het beheer van de bossen als de open habitats omvat. In een dergelijk beheerplan kunnen de sociale en recreatieve functies op duurzame wijze worden geïntegreerd. Het wordt voor goedkeuring aan de bevoegde Vlaamse administraties voor natuur en bos en voor landschappen voorgelegd. Zolang een dergelijk goedgekeurd geïntegreerd beheerplan na voornoemde periode ontbreekt, kunnen voor geen enkel perceel,

gebouw of constructie binnen dit RUP van dezelfde eigenaar stedenbouwkundige vergunningen worden vergund (...)';

dat de kwestieuze bepalingen wel degelijk, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, hun rechtsgrond vinden in artikel 38, §1, 2° en artikel 39, §1, derde alinea DRO, aangezien het voorschriften inzake de inrichting en/of het beheer van het gebied zijn, die modaliteiten bepalen die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen;

dat het voorschrift verder wel degelijk duidelijk genoeg is op het vlak van de inhoudelijke en de formele voorwaarden waaraan het op te stellen beheerplan moet voldoen;

dat trouwens ook de sanctie voor het niet voldoen aan het voorschrift, nl. het niet in aanmerking komen voor stedenbouwkundige vergunningen, niet disproportioneel zwaar is, aangezien de eigenaar 10 jaar de tijd krijgt om voor het park- en natuurgebied het gevraagde geïntegreerd beheerplan voor de bossen en habitats op te stellen; dat, gelet op de bestemmingsvoorschriften en de bepalingen i.v.m. de toelaatbare en verboden werken in deze zones, de draagwijdte van de sanctie overigens hoe dan ook beperkt is;

dat ook het vierde middel niet gegrond is;

dat ten slotte, mocht dit middel dan toch gegrond worden bevonden door uw Raad, ons college opwerpt dat de vernietiging in dit geval moet worden beperkt tot de bewuste passages uit de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, aangezien het middel slechts betrekking heeft op deze kleine passages en geenszins het hele bestreden GRUP kan onderuit halen”.

5.4. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij:

“21. Verzoekende partij toonde in dit middel genoegzaam aan dat in artikel 9.41.3 en 9.52.3 van de stedenbouwkundige voorschriften een werkelijke vergunningsstop wordt opgelegd in park- en natuurgebied zolang de eigenaar niet beschikt over een ‘geïntegreerd beheerplan’ dat de goedkeuring heeft gekregen van de bevoegde Vlaamse administraties voor natuur en bos en voor landschappen.

Dit gaat uiteraard veel verder dan hetgeen in artikel 39 §1, derde lid DRO bedoeld wordt met ‘modaliteiten’ die RUP-voorschriften kunnen voorschrijven en die in acht moeten worden genomen bij de inrichting van een gebied. Hier wordt onmiskenbaar afgeweken van de reguliere besluitvormingsprocedure, aangezien voor de afgifte van vergunning(en) vereist wordt dat er een ‘geïntegreerd beheerplan’ voorligt dat werd goedgekeurd door de bevoegde instanties. Hoe verwerende partijen kunnen beweren dat middels onderhavige vergunningsstop niet wordt afgeweken van de reguliere vergunningsprocedure, is verzoekende partij een raadsel. In de desbetreffende artikelen wordt op de meest uitdrukkelijk wijze bepaald dat er geen vergunning meer kan worden bekomen zolang de eigenaar niet beschikt over een goedgekeurd beheersplan. Het is evident dat hier wordt afgeweken van de reguliere vergunningsprocedure en dat er een voorwaarde wordt toegevoegd om een vergunning te bekomen. Zodoende

ligt er wel degelijk een schending voor van artikel 38 en 39 DRO, de vergunningsregels uit het DROG, en werd het RUP vastgesteld met machtsoverschrijding en ontstentenis van de rechtens vereiste juridische grondslag.

Eerste verwerende partij legt er in haar memorie van antwoord zelf nog eens de nadruk op dat dit voorschrift betrekking heeft op de persoon van de eigenaar, en niet zozeer op de aard van de aanvraag (al dan niet voor natuur- of parkgebied). Zolang de eigenaar niet beschikt over een ‘geïntegreerd beheerplan’, kan hij dus evenmin een stedenbouwkundige vergunning bekomen voor andere zones binnen het RUP in kwestie, zoals voor de zone voor educatief waardevol kasteel in buitengebied en voor de open zone voor parkeren. Nochtans wordt in de rechtsleer en de rechtspraak aangenomen dat beheersvoorschriften geen betrekking mogen hebben op de actor zelf maar enkel op de activiteiten.

22. Ten overvloede is het allesbehalve duidelijk aan welke formele en inhoudelijke voorwaarden zo een beheerplan moet voldoen om voor goedkeuring in aanmerking te komen, hetgeen in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

Hierover wordt niet echt ernstig verweer gevoerd. Tweede verwerende partij beperkt zich tot de loutere bewering dat dit voorschrift voldoende duidelijk is; eerste verwerende partij voert geen verweer.

23. De sanctie voor het niet beschikken over een beheerplan is ook disproportioneel zwaar aangezien de eigenaar elke mogelijkheid tot vergunning wordt ontnomen. De omstandigheid dat de eigenaar over 10 jaar beschikt om zo een beheerplan op te stellen, noch het feit dat het enkel gaat over park- en natuurgebied, doet hieraan afbreuk.

Daarenboven moet er nog worden op gewezen dat de sanctie blijkbaar niet alleen geldt voor bouwaanvragen die specifiek betrekking hebben op het natuur- en parkgebied, maar dat deze sanctie geldt voor alle bouwaanvragen van de eigenaar binnen de perimeter van het RUP. Dit toont nog maar eens aan dat de sanctie onevenredig zwaar is.

Verwerende partijen gaan er ook aan voorbij dat de eigenaar niet enkel een beheerplan moet laten opstellen, maar dat hij ook nog eens de goedkeuring moet verkrijgen van ‘de bevoegde Vlaamse administratief voor natuur en bos en voor landschappen’. Dit gegeven heeft de eigenaar al helemaal niet in de hand.

24. Tweede verwerende partij voelt de bui al hangen. Zij verzoekt Uw Raad om, ingeval het middel gegrond wordt bevonden, de nietigverklaring te beperken tot de bewuste passages uit de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP.

Deze suggestie kan evenwel niet worden bijgetreden. Volgens de rechtspraak van de Raad van State moeten de verschillende stedenbouwkundige voorschriften in beginsel immers samen gelezen worden als één geheel, en vermag de Raad van State niet om enkel een welbepaald voorschrift te vernietigen. Zodoende zou Uw Raad immers gevraagd worden om op de zetel van het bestuur te gaan zitten. Tweede verwerende partij maakt geenszins aannemelijk dat het desbetreffende voorschrift geïsoleerd kan worden uit de voorschriften van het RUP zonder de volledige economie van het RUP onderuit te halen. De volledige nietigverklaring van het RUP dringt zich derhalve op.

Het vierde middel is gegrond en moet leiden tot de nietigverklaring van het volledige RUP”.

5.5. In haar laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar haar verzoekschrift en haar memorie van wederantwoord.

5.6. In haar laatste memorie laat de eerste verwerende partij nog gelden wat volgt:

“De artikelen 9.41.3 en 9.52.3 van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan worden ten onrechte beschouwd als bepalingen die ingrijpen in de decretaal vastgelegde vergunningsprocedure.

De vergunningsprocedure wordt op geen enkele wijze gewijzigd door het uitvoeringsplan.

Wel is de regel ingevoerd dat zolang het vereiste goedgekeurde geïntegreerd beheerplan ontbreekt, voor geen enkel perceel, gebouw of constructie binnen het RUP van de betrokken eigenaar stedenbouwkundige vergunningen worden vergund.

In overeenstemming met artikel 38 DRO bevat een RUP de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer. In overeenstemming met artikel 39 DRO kunnen stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod.

De termijn om een beheerplan op te stellen is voldoende ruim. Het gevolg verbonden aan de afwezigheid van beheerplan, namelijk dat geen stedenbouwkundige vergunning wordt verleend, is een afdoende en redelijke maatregel om er de eigenaar toe aan te zetten het beheerplan op te stellen.

Het middel is niet gegrond.

2.

Ondergeschikt, indien Uw Raad van oordeel zou zijn dat het middel gegrond is, wijst verweerster er op dat de betrokken bepalingen van het GRUP, de artikelen 9.41.3 en 9.52.3, wel degelijk isoleerbaar en afsplitsbaar zijn, en derhalve vatbaar voor gedeeltelijke vernietiging. Ook afgezien van deze bepalingen, zou verwerende partij het bestreden GRUP voor het overige hebben vastgesteld zoals het is vastgesteld.

De in de artikelen 9.41.3 en 9.52.3 opgenomen regel heeft geen invloed op de overige stedenbouwkundige voorschriften i.v.m. park- en natuurgebieden, en a fortiori niet met de ruimere inhoud van het bestreden GRUP.

Een gedeeltelijke vernietiging van deze bepalingen brengt derhalve geen hervorming mee, noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks, van andere bepalingen van het GRUP”.

5.7. In haar laatste memorie laat de tweede verwerende partij nog gelden wat volgt:

“dat ons college verwijst naar artikel 38, §1, eerste lid, 2° DRO, dat bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer bevat en naar artikel 39, §1, derde lid DRO, dat bepaalt dat ‘de stedenbouwkundige voorschriften (...) modaliteiten (kunnen) voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen’;

dat in de memorie van toelichting (Parl. St. VI. Parl.. 1998-99, nr. 1332-24) ter zake wordt gesteld wat volgt:

‘Stedenbouwkundige voorschriften kunnen ook de modaliteiten van de inrichting van het gebied voorschrijven. Wanneer het voorschrift de inrichting regelt, bijvoorbeeld m.b.t. kavelgroottes, ontsluiting door wegeninfrastructuur, bebouwingsvrij houden van bepaalde zones, esthetische voorschriften i.v.m. bouwmaterialen, plaatsing van gebouwen, enz., dan kan het voorschrift tevens de wijze regelen waarop de te nemen beslissingen moeten genomen worden. Zo kunnen bijvoorbeeld procedureregels worden opgenomen in gewestelijke planvoorschriften voor de verdere uitwerking van de inrichting in een gemeentelijk uitvoeringsplan, of voor raadpleging en advisering’.

dat uit de samenlezing van de voornoemde bepalingen volgt dat de ruimtelijke ordening van een gebied of gebiedsdeel alleen in de in artikel 3 bepaalde uitvoeringsinstrumenten kan worden vastgelegd (structuurplannen, uitvoeringsplannen en verordeningen) en dat de stedenbouwkundige voorschriften in een ruimtelijk uitvoeringsplan moeten worden opgenomen; dat uit voormelde bepalingen tevens volgt dat de omstandigheid dat de stedenbouwkundige voorschriften ‘modaliteiten’ - nadere regels - kunnen voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen, niet kan 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 verkavelingsvergunning;

Overwegende dat in de kwestieuze stedenbouwkundige voorschriften (9.41.3 en 9.52.3) wordt bepaald dat er ‘in functie van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats’ voor het beheer van deze gebieden een geïntegreerd beheerplan (voor het beheer van de bossen en de open habitats) moet worden opgesteld binnen 10 jaar na goedkeuring van dit GRUP, dat dit beheerplan moet worden goedgekeurd door ANB en dat zolang het gevraagde plan ‘na voornoemde periode’ ontbreekt, ‘voor geen enkel perceel, gebouw of constructie binnen dit RUP van dezelfde eigenaar stedenbouwkundige vergunningen worden vergund’;

dat uit de vermelde bepalingen duidelijk blijkt dat het beheerplan, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, is geconcipieerd weliswaar als een noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning na het verstrijken van de termijn van 10 jaar, maar er geenszins toe strekt een bijkomend, niet in artikel 3 van het decreet ruimtelijke ordening voorzien ‘ordeningsinstrument’ te creëren; dat

er gewoon wordt opgelegd dat een dergelijk plan wordt opgesteld en goedgekeurd, zonder dat dit plan op zich als beoordelingsgrond zal dienen voor het toetsen van de stedenbouwkundige aanvragen; dat het beheerplan trouwens louter is opgevat als een plan bevattende beheermaatregelen voor het bos en de open habitats, zonder dat hierin op enige wijze eigenlijke stedenbouwkundige voorschriften zouden worden opgenomen die zouden moeten worden beoordeeld door de vergunningverlenende overheid; dat de verplichting om het plan op te stellen alvorens er na 10 jaar vergunningen kunnen worden uitgereikt op zich genomen de bepaling niet verheft tot een bijkomend ordeningsinstrument;

dat de verplichte opstelling van dit beheerplan dan ook kan worden gezien als een modaliteit in de zin van het genoemde artikel 39, §1, derde lid DRO (...);

dat het vierde middel dan ook ongegrond is;

dat tenslotte, in ondergeschikte orde, mocht dit middel dan toch gegrond worden bevonden door uw Raad, ons college aan uw Raad vraagt om niet het gehele GRUP maar wel het bewuste stedenbouwkundige voorschrift voor het natuur- en parkgebied te vernietigen; dat niet kan worden ingezien, ook al bestrijken deze gebieden nagenoeg het volledige plangebied van het GRUP, dat dergelijke partiële vernietiging zou neerkomen op een hervorming van het gehele GRUP”.

Beoordeling

5.8. De verzoekende partij stelt dat het in de artikelen 9.41.3 en 9.52.3 opgenomen stedenbouwkundig voorschrift, waarbij “voor het natuur- en parkgebied aan de eigenaar de verplichting wordt opgelegd om binnen de 10 jaar na goedkeuring een ‘geïntegreerd beheerplan’ op te stellen en in te dienen voor goedkeuring bij het ABN” en waarbij “als sanctie op deze verplichting (wordt bepaald) dat de eigenaar elke mogelijkheid om alsnog een stedenbouwkundige vergunning te bekomen voor zijn gronden binnen de perimeter van het plan verliest”, de artikelen 38, §1 en 39, §1 DRO en de vergunningsregels, zoals opgenomen in de artikelen 51 en 52 van het gecoördineerde decreet, schendt, en dat dit voorschrift tevens de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbeert, nu daarmee wordt afgeweken van “de reguliere vergunningsprocedure” en van “de voorschriften inzake de samenstelling van een stedenbouwkundige aanvraag”.

Daarenboven stelt de verzoekende partij dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden doordat uit het voorschrift niet blijkt wat zo een “geïntegreerd beheerplan” nu moet inhouden, en dus aan welke

formele en inhoudelijke voorwaarden zo een beheerplan moet voldoen, evenals het proportionaliteitsbeginsel doordat de sanctie voor het niet beschikken over een goedgekeurd geïntegreerd beheerplan disproportioneel zwaar is.

5.9. Het toentertijd geldende artikel 38, §1, 2 DRO bepaalt:

“§1. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:

(...)

2° de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer”.

In de parlementaire voorbereiding van de aangehaalde decretale bepaling (Parl. St., VI. Parl. 1998-1999, stuk 1332, nr. 1, 23) wordt met betrekking tot de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen het volgende gesteld:

“‘Beheer’ houdt voorschriften in die gericht zijn op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het goede functioneren van functies en activiteiten die in een bepaald gebied zijn toegelaten. Het omvat ook voorschriften over de bewaring van ruimtelijk karakteristieke elementen of eigenschappen van een gebied. Voorbeelden zijn voorschriften over reliëfwijziging, een algemeen voorschrift over de bewaring van het landschappelijk of architectonisch karakter, op lokaal niveau de bewaring van een beeldbepalend groenelement in een bebouwde omgeving, enzovoort”.

Voorts bepaalt artikel 39, §1 van hetzelfde decreet onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften “van die aard (kunnen) zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden” alsook dat zij “modaliteiten (kunnen) voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen”.

In de parlementaire voorbereiding (Parl. St., VI. Parl. 1998-1999, stuk 1332, nr. 1, 24) wordt ter zake het volgende gesteld:

“Stedenbouwkundige voorschriften kunnen ook de modaliteiten van de inrichting van het gebied voorschrijven. Wanneer het voorschrift de inrichting regelt, bijvoorbeeld m.b.t. kavelgroottes, ontsluiting door wegeninfrastructuur, bebouwingsvrij houden van bepaalde zones, esthetische voorschriften i.v.m. bouwmaterialen, plaatsing van gebouwen, enz., dan kan het voorschrift tevens de wijze regelen waarop de te nemen beslissingen moeten genomen worden. Zo kunnen bijvoorbeeld procedureregels worden opgenomen in gewestelijke planvoorschriften voor

de verdere uitwerking van de inrichting in het gemeentelijk uitvoeringsplan, of voor raadpleging en advisering”.

5.10. Het Agentschap voor Natuur en Bos heeft in haar advies van 22 juni 2007 onder meer het volgende gesteld:

“In de beheersvoorschriften voor het natuur- en parkgebied zou moeten worden opgenomen dat in functie van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats het beheer van deze gebieden (op termijn) moet worden vastgelegd in een geïntegreerd beheerplan, dit is een beheerplan dat zowel het beheer van de bossen als de open habitats omvat. In een dergelijk beheerplan kunnen de sociale en recreatieve functies op duurzame wijze worden geïntegreerd”.

In navolging daarvan wordt in artikel 9.41.3 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan volgend beheersvoorschrift voor het parkgebied opgelegd:

“9.41.3. Beheer

De eigenaar en elke houder van een zakelijk recht op het perceel zorgen als een goede huisvader voor het beheer en onderhoud van de constructies, buitenaanleg en kleine landschapselementen op zodanige wijze dat de esthetische waarde ervan optimaal behouden blijft.

In functie van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats moet het beheer van deze gebieden binnen tien jaar na goedkeuring van dit RUP worden vastgelegd in een geïntegreerd beheerplan, dit is een beheerplan dat zowel het beheer van de bossen als de open habitats omvat. In een dergelijk beheerplan kunnen de sociale en recreatieve functies op duurzame wijze worden geïntegreerd. Het wordt voor goedkeuring aan de bevoegde Vlaamse administraties voor natuur en bos en voor landschappen voorgelegd. Zolang een dergelijk goedgekeurd geïntegreerd beheerplan na voornoemde periode ontbreekt, kunnen voor geen enkel perceel, gebouw of constructie binnen dit RUP van dezelfde eigenaar stedenbouwkundige vergunningen worden vergund.

Voor deze bestemmingszone voert dit RUP verder geen specifieke beheersvoorschriften in”.

In artikel 9.52.3 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt voor het natuurgebied een identiek beheersvoorschrift opgelegd.

5.11. Tweede verwerende partij kan niet worden bijgetreden in haar argument dat de voormelde voorschriften hun rechtsgrond vinden in de artikelen 38, §1, 2° en 39, §1, derde lid, “aangezien het voorschriften inzake de

inrichting en/of beheer van het gebied zijn, die modaliteiten bepalen die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen”.

De omstandigheid dat de stedenbouwkundige voorschriften “modaliteiten” kunnen voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen kan niet inhouden dat hiermee een bijkomend, niet in artikel 3 van het voormeld decreet voorzien, ordeningsinstrument wordt gecreëerd dat tot doel heeft deel uit te maken van het verordenend toetsingskader voor het beoordelen van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning. Bij de vergunningsaanvraag te voegen documenten kunnen enkel worden opgelegd voor zover zij een informatief document zijn voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften.

Hoewel krachtens voormeld artikel 39, §1 de stedenbouwkundige voorschriften “modaliteiten (kunnen) voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen” en volgens de memorie van toelichting dit o.m. kan gaan om “procedureregels voor raadpleging en advisering”, kan deze bepaling er niet toe strekken dat een ruimtelijk uitvoeringsplan op een dwingende wijze ingrijpt in de vergunningsprocedure zoals deze decretaal is vastgelegd.

De artikelen 38, §1 en 39, §1 kunnen geen rechtsgrond vormen voor de plannende overheid om, middels een uitvoeringsplan, de vergunningsprocedure, zoals decretaal vastgelegd, te wijzigen.

5.12. In casu wordt door de voormelde beheersvoorschriften een bindende noodzakelijke voorwaarde tot vergunning toegevoegd die niet is voorzien en, bijgevolg, strijdt met het besluitvormingsproces betreffende de vergunningverlening zoals dit is geconcipieerd door de decreetgever.

Immers, uit het voorschrift volgt dat slechts een door “de bevoegde Vlaamse administraties voor natuur en bos en voor landschappen” goedgekeurd beheerplan leidt tot het op ontvankelijke wijze aanvaarden van de decretaal bepaalde vergunningenprocedure.

Het feit dat de bedoelde goedkeuring door de bevoegde Vlaamse administraties formeel buiten de eigenlijke aanvraagprocedure van een stedenbouwkundige vergunning valt, heeft niet tot gevolg dat het geen noodzakelijke voorwaarde is over een dergelijk goedgekeurd beheerplan te beschikken om ook maar in aanmerking te kunnen komen voor de aflevering van een stedenbouwkundige vergunning.

De bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen inzake het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen is door de decreetgever vastgelegd en geen decretale bepaling voorziet dat een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daaraan wijzigingen kan aanbrengen.

Door het voormeld stedenbouwkundig voorschrift wordt de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen gedetermineerd door het voorleggen van een goedgekeurd beheersplan waarvan de goedkeuring, zowel naar dispositief als naar termijnen en procedure, geheel buiten zijn bevoegdheid ligt.

5.13. Het vierde middel is in de aangegeven mate gegrond.

5.14. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord in fine op dat, ingeval van gegrondheid van het middel, “de vernietiging moet worden beperkt tot de bewuste passage uit de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, aangezien het middel slechts betrekking heeft op deze kleine passages en geenszins het hele bestreden GRUP kan onderuit halen”.

5.15. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat daarop niet kan worden ingegaan. Volgens haar maakt de verwerende partij het “geenszins aannemelijk dat het desbetreffend voorschrift geïsoleerd kan worden uit de voorschriften van het RUP zonder de volledige economie van het RUP onderuit te halen”. Zij vraagt bijgevolg de “volledige nietigverklaring van het RUP”.

5.16. In haar laatste memorie stelt de eerste verwerende partij hieromtrent nog:

“Ondergeschikt, indien Uw Raad van oordeel zou zijn dat het middel gegrond is, wijst verweerster er op dat de betrokken bepalingen van het GRUP, de artikelen 9.41.3 en 9.52.3, wel degelijk isoleerbaar en afsplitsbaar zijn, en derhalve vatbaar voor gedeeltelijke vernietiging. Ook afgezien van deze bepalingen zou verwerende partij het bestreden GRUP voor het overige hebben vastgesteld zoals het is vastgesteld.

De in de artikelen 9.41.3 en 9.52.3 opgenomen regel heeft geen invloed op de overige stedenbouwkundige voorschriften i.v.m. park- en natuurgebieden, en a fortiori niet met de ruimere inhoud van het bestreden GRUP.

Een gedeeltelijke vernietiging van deze bepalingen brengt derhalve geen hervorming mee, noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks, van andere bepalingen van het GRUP”.

5.17. In haar laatste memorie herneemt de tweede verwerende partij haar vraag om, indien het vierde middel gegrond wordt bevonden, “niet het gehele GRUP maar wel het bewuste stedenbouwkundige voorschrift voor het natuur- en parkgebied te vernietigen; dat niet kan worden ingezien, ook al bestrijken deze gebieden nagenoeg het volledige plangebied van het GRUP, dat dergelijke partiële vernietiging zou neerkomen op een hervorming van het gehele GRUP”.

5.18. Een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vormt in beginsel één ondeelbaar geheel. Een partiële vernietiging is evenwel mogelijk wanneer deze niet tot gevolg heeft de algemene economie van het plan aan te tasten, en wanneer vaststaat dat de bevoegde overheden het plan ook zouden hebben vastgesteld en goedgekeurd zonder het onderdeel ervan waarvan de onwettigheid is vastgesteld.

5.19. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de stedenbouwkundige voorschriften 9.41.3. en 9.52.3. in het GRUP zijn opgenomen op vraag van het Agentschap voor Natuur en Bos teneinde de sociale en recreatieve functies van de betrokken gebieden op een duurzame wijze te integreren.

Het blijkt niet dat zonder het opgelegde geïntegreerde beheerplan de algemene samenhang van het betrokken GRUP in het gedrang wordt gebracht.

Bovendien bevestigen de bevoegde overheden in hun laatste memorie dat zij ook zonder deze voorschriften het betrokken GRUP zouden hebben vastgesteld, respectievelijk goedgekeurd.

Er zou derhalve grond zijn om de vernietiging ingevolge het gegrond bevinden van het vierde middel te beperken tot de betrokken stedenbouwkundige voorschriften 9.41.3, tweede lid, en 9.52.3, tweede lid.

5.20. Het auditoraatsverslag is met toepassing van artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van het in het verslag besproken onderdeel van het vierde middel. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het geschil dat ook de overige onderdelen van het vierde middel, alsook de overige middelen, die desgevallend tot een ruimere of volledige vernietiging kunnen leiden, door een lid van het auditoraat worden onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien september 2011, 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