

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.901 van 16 april 2012
in de zaak A. 198.003/X-14.628.**

In zake : 1. de n.v. PONSAERTS
 2. Luc PONSAERTS
 3. Martine PONSAERTS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves Loix
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad TIENEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bob Martens
 kantoor houdend te 1050 BRUSSEL
 Louizalaan 106
 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 21 oktober 2010, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. het besluit van 29 april 2010 van de gemeenteraad van de stad Tienen
houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “Sint-Jorisplein”, bestaande uit een memorie van toelichting,
stedenbouwkundige voorschriften, een plan bestaande feitelijke en juridische
toestand, een grafisch plan, een onteigeningsplan en een plan betreffende de
planschade, en

- b. het besluit van 15 juli 2010 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende goedkeuring van het voormelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Sint-Jorisplein”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 augustus 2010.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 februari 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Geens, die loco advocaat Yves Loix verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Ive Van Giel, die loco advocaat Bob Martens verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. Op 29 november 2007 stelt de gemeenteraad van de stad Tienen als deskundige (effectieve) leden van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de gecoro) onder meer Marcia De Gent (diensthoofd van de dienst Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu van de stad Tienen), Luc Janssens (gemeentesecretaris) en Erwin Lammens (ruimtelijk planner) aan. Op 31 januari 2008 keurt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant dit gemeenteraadsbesluit goed.

4. Op 28 augustus 2009 vindt een plenaire vergadering plaats over een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Sint-Jorisplein” met bijhorend onteigeningsplan en plan betreffende de planschade.

Het voormelde plan dient het bij ministerieel besluit van 19 juli 2005 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) “Oude Artilleriekazerne” te vervangen. Dit BPA werd bij arrest nr. 209.269 van 29 november 2010 door de Raad van State vernietigd.

5. Het plangebied, een binnengebied, is gelegen in het stadscentrum van Tienen, ten zuidwesten van de Grote Markt. Het omvat de terreinen van de oude artilleriekazerne gelegen tussen de Goossensvest, Rijschoolstraat, Broekstraat, Minderbroederstraat en Meendijkstraat.

6. De verzoekende partijen zijn respectievelijk eigenaar-gebruiker en eigenaar van panden gelegen binnen het plangebied, aan de Peperstraat/Minderbroederstraat. De eerste verzoekende partij is eigenaar van de percelen kadastraal bekend sectie G, nrs. 389/c en 394/g. De tweede verzoeker en de derde verzoekster zijn eigenaar van de percelen kadastraal bekend sectie G, nrs. 390/r en 390/w. De eerste verzoekende partij baat een handelszaak uit op de voormelde percelen.

7. Het voorontwerp van GRUP beoogt de ontwikkeling van het plangebied tot een volwaardig stadselement met een functioneel karakter. De twee hoofddoelstellingen zijn:

- het vermijden van de ontwikkeling van het plangebied als eiland op zich, zonder meerwaarde voor het vlakbij gelegen stadscentrum. Er wordt gestreefd naar een complementariteit met het stadscentrum, zowel op functioneel vlak als op vlak van publieke ruimte,
- het behoud en fundamenteel versterken van de ‘overslag-functie’ van het gebied. Het plangebied kan een belangrijke rol vervullen in de overgang tussen het gemotoriseerd verkeer en stedelijk, langzaam (voetgangers)verkeer: enerzijds door het voorzien van voldoende parking voor gemotoriseerd verkeer; anderzijds door het leggen van voldoende hoogwaardige verbindingen van het plangebied met zijn omgeving en vooral het stadscentrum.

8. Op basis van de overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid door de initiatiefnemer gedane analyse, waaruit de redenen blijken waarom geen plan-MER moet worden opgemaakt, concludeert de dienst Mer op 2 juli 2009 dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

9. Op 29 oktober 2009 stelt de gemeenteraad van de stad Tienen het ontwerp van GRUP “Sint-Jorisplein” met inbegrip van een onteigeningsplan en een plan betreffende de planschade, voorlopig vast.

10. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, dat wordt georganiseerd van 23 november 2009 tot en met 21 januari 2010, worden 25 bezwaarschriften ingediend, onder meer door de verzoekende partijen.

11. In zitting van 21 december 2009 brengt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kortenaken een gunstig advies uit.

12. In zitting van 5 januari 2010 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lubbeek geen opmerkingen te formuleren.

13. Op 14 januari 2010 brengt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant een voorwaardelijk gunstig advies uit.

14. Op 19 januari 2010 brengt ook het agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed Vlaanderen een voorwaardelijk gunstig advies uit.

15. Op 24 maart 2010 adviseert de gecoro de bezwaarschriften ontvankelijk en deels gegrond te verklaren.

16. Bij het eerste bestreden besluit van 29 april 2010 stelt de gemeenteraad van de stad Tienen het GRUP “Sint-Jorisplein”, bestaande uit een memorie van toelichting, stedenbouwkundige voorschriften, een plan bestaande uit feitelijke en juridische toestand, een grafisch plan, een onteigeningsplan en een plan betreffende de planschade, definitief vast.

17. Bij het tweede bestreden besluit van 15 juli 2010 keurt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het voormelde GRUP goed, evenals het onteigeningsplan. Verder wordt de stad Tienen “machtiging bij hoogdringende omstandigheden verleend volgens art. 5 van de wet van 26 juli 1962 (...) tot onteigening van de onroerende goederen opgenomen in het onteigeningsplan dat bij het ruimtelijk uitvoeringsplan is gevoegd”.

Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 augustus 2010.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

18. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending van het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur. In de toelichting bij het middel doen de verzoekende partijen gelden dat de intekening van de nieuwe doorgang naar de Peperstraat en de bijhorende onteigening “niet als redelijk aanzien (kan) worden”, omdat, “(v)oooreerst”, er aan deze zijde reeds een toegang bestaat en de nieuwe doorgang derhalve overbodig is. “Ten tweede” menen de verzoekende partijen dat de vooropgestelde intekening van de doorgang willekeurig is, nu hierdoor “een lang traject (dient) bestreken te worden”, diverse eigenaars onteigend moeten worden en de eerste verzoekende partij haar handelszaak zal moeten stopzetten, terwijl de doorgang “op een even goede manier” en zelfs “efficiënter” zou kunnen ingetekend worden op perceel 387/h, waarbij slechts één eigenaar zal moeten worden onteigend. Dit alternatief zou volgens de verzoekende partijen dan ook “veel redelijker” zijn. Daarnaast verwijzen de verzoekende partijen naar het historisch karakter van het pand gelegen aan de Peperstraat nr. 23 en doen ze gelden dat, aangezien de andere percelen geen bouwkundig erfgoed bevatten, “(h)et opteren voor een doorgang in de onmiddellijke nabijheid van dit pand (...) gelet op de opname in de inventaris van bouwkundig erfgoed dan ook onredelijk en onzorgvuldig (is)”. “Indien het bestuur dan ook wenst over te gaan tot het inplanten van de toegangsweg op deze plaats”, menen de verzoekende partijen dat dit uitdrukkelijk gemotiveerd had moeten worden. Volgens de verzoekende partijen is de vooropgestelde inplanting van de toegangsweg dan ook kennelijk onredelijk, “te meer nu de onteigening (...) enkel en alleen (geschiedt) met het oog op het realiseren van een smalle voetgangerstunnel”, en dit oogmerk niet alleen “fictief” is, “gelet op de ligging en de breedte van de doorgang”, maar ook geenszins noodzakelijk gelet op de bestaande doorgangen. De verzoekende partijen stellen verder dat het nadeel dat aan de eigenaars wordt berokkend

“volstrekt onevenredig” is met “het eventueel te realiseren, doch bij deze formeel betwist doel van de beoogde onteigening”. De verzoekende partijen doen gelden dat de memorie van toelichting overigens zelf stelt dat de voorziene doorgang “een (onnodig) complexe uitwerking vergt”. Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat de voorziene doorgang “bovendien een reëel risico naar veiligheid toe” uitmaakt “aangezien deze geenszins een aantrekkelijke ontsluiting met de thans bestaande winkelwandelstraat Spiegelstraat biedt”. Ook in dit opzicht biedt het aangehaalde perceel in de ogen van de verzoekende partijen een beter alternatief “gelet op de voldoende ruime straatbreedte enerzijds en de rechtstreekse aansluiting met de Spiegelstraat anderzijds”.

19. In haar memorie van antwoord werpt de eerste verwerende partij op dat het middel onontvankelijk is, omdat het “in het algemeen geformuleerd (wordt) als een beweerde sche(n)ding van het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel” en voorts beperkt is tot “een woordelijke herneming van een door verzoekende partijen ingediend bezwaar (...) zonder dat op enige wijze de weerlegging van dit bezwaar door de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening (...) wordt bekritiseerd” en “(o)verigens (...) zelfs niet opgeworpen of beweerd (wordt) dat het bezwaar niet afdoende beantwoord zou zijn”. Ten gronde verwijst de eerste verwerende partij naar de weerlegging van het betrokken bezwaar van de verzoekende partijen door de gecoro, alsook naar de motivering die dienaangaande terug te vinden is in de bestreden besluiten.

20. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het bezwaar dat de verzoekende partijen in dit opzicht tijdens het openbaar onderzoek hebben doen gelden, door de gecoro grondig werd onderzocht en weerlegd en dat uit het antwoord van de gecoro blijkt dat er voldoende aandacht werd geschonken aan de voorgehouden ontsluitingsproblematiek, doch dat de stelling van de verzoekende partijen niet kon worden weerhouden.

21. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de stelling van de eerste verwerende partij dat het middel onvoldoende zou zijn uitgewerkt, “manifest onjuist (is) en (...) eerder tergend en roekeloos (lijkt)” en het de tweede verwerende partij “er niet van weerhouden (heeft) een weerlegging te formuleren”. Voorts doen de verzoekende partijen gelden dat een verwijzing naar de behandeling van het betrokken bezwaar door de gecoro geenszins volstaat als antwoord op de geformuleerde wettigheidskritiek.

Ontvankelijkheid van het middel

22. In het verzoekschrift wordt voldoende duidelijk uiteengezet welke rechtsbeginselen geschonden zouden zijn en in welke mate de verzoekende partijen die rechtsbeginselen geschonden achten door de bestreden besluiten. Voorts blijkt uit de memorie van antwoord van de eerste verwerende partij dat ze de draagwijdte van het middel heeft begrepen en een verweer heeft kunnen voeren.

De omstandigheid dat de gecoro een gelijkkluidend bezwaar van de verzoekende partijen heeft verworpen en de verzoekende partijen in de uiteenzetting van het middel niet ingaan op de beantwoording door de gecoro van dit bezwaar, leidt niet tot de onontvankelijkheid van het middel. Het komt de Raad van State toe de bestreden akte inhoudelijk te toetsen aan de ingeroepen decretale bepalingen en planbepalingen.

De excepties van de eerste verwerende partij worden verworpen.

Gegrontheid van het middel

23. Zoals de verwerende partijen terecht opmerken, werd een aan het middel gelijkaardig bezwaar door de gecoro onderzocht en beantwoord in haar advies van 24 maart 2010.

24. Met betrekking tot het argument van de verzoekende partijen dat er geen nieuwe doorgang nodig is omdat er reeds een doorgang bestaat, antwoordt de gecoro dat “(d)e bestaande doorgangen (...) niet (voldoen) om het te ontwikkelen plangebied als volwaardig stadsdeel te verankeren in de bestaande ruimtelijke structuur” en “(d)e aanleg van de nieuwe doorsteek naar de Peperstraat (...) noodzakelijk (is) voor het slagen van het stadsvernieuwingsproject”. Verder stelt de gecoro aangaande de aangevoerde negatieve impact van de voorgenomen onteigening het volgende:

“Cruciaal voor het succes van het stadsvernieuwingsproject dat zich voltrekt in het plangebied en de duurzame ruimtelijke ontwikkeling ervan, is dat de Kazernesite niet ontwikkeld wordt als ‘eiland op zich’ maar als volwaardig stadsdeel dat zich stevig verankert in de bestaande ruimtelijke structuur van het stadscentrum van Tienen. De twee in het RUP ‘Sint-Jorisplein’ geplande nieuwe doorsteken naar enerzijds de Broekstraat, anderzijds de Peperstraat, moeten de gesloten wanden rond het plangebied zowel visueel, morfologisch en functioneel doorbreken. De nieuwe doorgangen sluiten beter aan op het winkel-wandelpad van de Tiense binnenstad (o.a. De Grote Markt en de winkel-wandelstraat ‘Spiegelstraat’ en Wolmarkt). Het plangebied is veel directer verbonden met het stadscentrum waardoor de synergie tussen beide gebieden wordt versterkt. De bestaande drie doorgangen zijn (...) onderdoorgangen die het plangebied niet voelbaar maken vanuit de ruimere omgeving. De ruimtelijke kwaliteit van twee van deze doorgangen kan bovendien in vraag gesteld worden inzake sociale veiligheid (blinde wanden, smal, ...).

Voor de doorgang naar de Peperstraat is (...) een onmisbare meerwaarde voor het stadsvernieuwingsproject. Om deze doorgang te realiseren is de onteigening van de percelen 389C, 394G, 390R en 390W nodig”.

25. Ook het argument dat de intekening van de nieuwe doorgang willekeurig is, wordt door de gecoro tegengesproken. In de mate dat de verzoekende partijen een alternatieve inplantingsplaats voor de voorziene doorgang naar voor schuiven, die “veel redelijker” zou zijn, licht de gecoro toe waarom deze optie niet werd aangenomen:

“De optie om de doorsteek over perceel 387h te laten lopen is onderzocht tijdens het ontwerpproces. Er is echter gekozen voor de in het RUP opgenomen optie omwille van de volgende redenen: vanuit stedenbouwkundig oogpunt is de geplande wandelstraat zo optimaal gelegen ten opzichte van het wandelpad dat de stad Tienen wenst uit te bouwen; de aantakking op de Peperstraat ligt halverwege de Spiegelstraat

en Wolmarkt en maakt beiden even snel bereikbaar. Vanuit de Wolmarkt ontstaat er een schuin perspectief op de nieuwe wandelstraat, wat een rijke visuele beleving oplevert.

Het komt er niet enkel op aan een ruime verbinding te creëren: deze moet tevens geanimeerd zijn. Naast de ruimtelijk en vormelijke differentiatie, biedt de locatie de mogelijkheid om (het) nieuw bouwprogramma toe te voegen. Zo kunnen er toegangen tot winkels en woningen het parcours animeren. De bestaande winkelpanden kunnen dubbelzijdig gemaakt worden, wat uitermate geschikt is voor horeca, die zo ook een zuidoriëntatie kunnen krijgen. Ook het bestaande koetshuis wordt in deze logica ingeschakeld.

Dit heeft als bijkomend voordeel dat de huidige uitbating (een ijzerhandel), die moeilijk ontsloten is en functioneel niet aansluit bij de geplande stedelijke ontwikkeling, een betere localisatie ofwel op het terrein, ofwel op andere locatie kan krijgen.

Rekening houdend met bovenstaande ruimtelijke afwegingen, is de in het RUP voorziene nieuwe verbindingsweg de meest optimale”.

26. In de mate dat de verzoekende partijen wijzen op het historisch karakter van hun pand, antwoordt de gecoro dat dit pand niet gesloopt wordt maar behouden blijft en geïntegreerd zal worden in de ontwikkeling van het plangebied, zoals blijkt uit de volgende passage uit de memorie van toelichting:

“Gezien het beeldbepalend karakter van het bestaande herenhuis op Peperstraat 23, blijft dit gebouw in het RUP ‘Sint-Jorisplein’ volledig behouden en bestemd als ‘Gemengde zone voor Handel, Diensten, Commerciële voorzieningen en Wonen’. Doel is dat dit gebouw bewaard blijft en gerenoveerd wordt. De erfgoedwaarde dient hierbij behouden te blijven. Deze doelstelling wordt juridisch verankerd in de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften. Het gewenst aantal bouwlagen, zoals aangeduid op het bestaande BPA, vervalt met dit ruimtelijk uitvoeringsplan. (...)”.

27. Nu de verzoekende partijen de voorgaande elementen nergens op concrete wijze bij hun uiteenzetting betrekken, maken zij niet aannemelijk dat de aangevoerde rechtsbeginselen geschonden zouden zijn.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

28. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 2.2.2, § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het rechtszekerheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur doordat “de stedenbouwkundige voorschriften onduidelijk zijn in die zin dat de bestemming waarin het perceel van verzoekers is gelegen niet duidelijk is bepaald”. De verzoekende partijen lichten toe dat binnen de “gemengde zone voor handel, diensten, commerciële voorzieningen en wonen” de bestemming van de blauwe zonering afhankelijk wordt gemaakt van de bestemming van de gelijkvloerse verdieping van de roodblauw gestreepte zonering, zodat zij onmogelijk kunnen inschatten wat de precieze bestemming is van de blauwe zonering. Ze doen gelden dat dit voor de eigenaar/huurder van een commercieel winkelpand nochtans “van essentieel belang” is, aangezien “(d)e invulling (...) het verschil (kan) vormen tussen potentiële klanten (invulling als wonen) en potentiële concurrenten (invulling als handel)”. De verzoekende partijen menen dan ook dat de voorschriften onvoldoende rechtszekerheid bieden en de belanghebbenden in het ongewisse laten over de concrete inrichting van de betrokken zone, “dit door een gebrek aan precisie voor onbepaalde tijd – met name tot aan de concrete invulling ervan door de eigenaars en door de vergunningverlenende overheid n.a.v. een concreet project”. “Ondergeschikt” betogen de verzoekende partijen dat “om dezelfde redenen” de algemene voorschriften met betrekking tot de inrichting als onvoldoende precies kunnen worden beschouwd. Ze lichten toe dat niet duidelijk is wat verstaan dient te worden onder de begrippen “architecturale kwaliteit”, “voldoende verlucht” en “kwalitatieve private of (semi-)publieke buitenruimten”. Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat ook de specifieke voorschriften voor de zone waarin hun percelen gelegen zijn, onnauwkeurig zijn, daar gesteld wordt dat deze zone “wordt ingericht en vormgegeven dat een ruimtelijk kwalitatieve meerwaarde gecreëerd wordt voor zowel de doorsteek naar de Peperstraat en het

Menegaardplein”. Meer bepaald is volgens de verzoekende partijen niet duidelijk wat dient te worden verstaan onder “ruimtelijk kwalitatieve meerwaarde”.

29. De eerste verwerende partij werpt op dat het middel onontvankelijk is, enerzijds omdat niet wordt uiteengezet op welke wijze het rechtszekerheidsbeginsel zou zijn geschonden en anderzijds omdat het middel bestaat uit een woordelijke herneming van een ingediend bezwaar, zonder dat op enige wijze de weerlegging van dit bezwaar door de gecoro wordt bekritiseerd. Ten gronde verwijst de eerste verwerende partij naar de weerlegging door de gecoro van dit bezwaar, en naar de verduidelijking die dienaangaande aan het plan werd aangebracht.

30. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat, “gelet op de duidelijke stedenbouwkundige voorschriften (...) geenszins (kan) worden aangenomen dat het bestreden GRUP onzekerheid creëert aangaande de toekomstige invulling van het plangebied”. Verder verwijst ook de tweede verwerende partij naar de weerlegging van het bezwaar van de verzoekende partijen door de gecoro.

31. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat er in casu geen sprake is van een beoordelingsmarge die zou worden gelaten aan de vergunningverlenende overheid, zoals de verwerende partijen trachten voor te houden, maar wel van een onduidelijkheid aangaande de invulling, vermits deze zal afhangen van de invulling op het gelijkvloers, dewelke zal worden bepaald door derden (particulieren). Daarnaast stellen de verzoekende partijen dat het advies van de gecoro geen afdoende antwoord biedt op de onwettigheid van de stedenbouwkundige voorschriften.

Ontvankelijkheid van het middel

32. In het verzoekschrift wordt voldoende duidelijk uiteengezet wat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt en in welke mate de verzoekende partijen dit rechtsbeginsel geschonden achten door de bestreden besluiten. Voorts blijkt

uit de memorie van antwoord dat de eerste verwerende partij de draagwijdte van het middel heeft begrepen en een verweer heeft kunnen voeren.

In zoverre de eerste verwerende partij stelt dat het middel onontvankelijk is, aangezien het een woordelijke herneming van een ingediend bezwaar betreft, zonder dat op enige wijze de weerlegging van dit bezwaar door de gecoro wordt bekritiseerd, kan verwezen worden naar hetgeen hierover reeds werd uiteengezet onder randnummer 22 bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het eerste middel.

De excepties van de eerste verwerende partij worden verworpen.

Gegrondheid van het middel

33. Artikel 2.2.2, § 1, 2° VCRO luidt als volgt:

“§ 1 Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:
(...)

2° de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer, en, desgevallend, de normen, vermeld in artikel 4.1.12 en 4.1.13 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid”.

34. 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.

35. Het eerste onderdeel van het middel is gericht tegen artikel 22 van de stedenbouwkundige voorschriften, “Gemengde zone voor handel, diensten, commerciële voorzieningen en wonen”, dat onder meer bepaalt wat volgt:

“Bestemming:

Deze zone is voorgesteld op het grafisch plan door middel van een blauwe en roodblauw gestreepte zonering die als één geheel dient beschouwd te worden.

De blauwe zonering is bestemd voor diensten, handel en commerciële voorzieningen indien ook de gelijkvloerse verdieping van de aangrenzende roodblauw gestreepte zonering wordt bestemd voor diensten, handel en commerciële voorzieningen.

De blauwe zonering wordt ingericht als tuin en richt zich naar artikel 24 ‘Zone voor tuinen’, indien de gelijkvloerse verdieping van de aangrenzende roodblauw gestreepte zonering wordt ontwikkeld in functie van het wonen.

Wonen is binnen de blauwe zonering niet mogelijk.

De roodblauw gestreepte zonering is bestemd voor de verweving van diensten, handel, commerciële voorzieningen en wonen. De woonfunctie wordt verplicht geïntegreerd in de roodblauw gestreepte zonering van elke projectzone. Alle vormen van wonen zijn mogelijk. In projectzones A en E kan de woonfunctie enkel gerealiseerd worden op verdieping”.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, laat dit stedenbouwkundig voorschrift de verzoekende partijen niet in het ongewisse aangaande de bestemming van de blauwe zonering. Dit voorschrift bevat wel degelijk een rechtszekere en gedetailleerde bestemming en geeft aan wat binnen de bedoelde zone mogelijk is. De bestemming wordt door de gecoro in haar advies van 24 maart 2010 als antwoord op een gelijkaardig bezwaar samengevat als volgt:

- “• als de gelijkvloerse verdieping van de aangrenzende roodblauw gestreepte zonering wordt bestemd voor diensten, handel en commerciële voorzieningen, dan is de blauwe zonering bestemd voor diensten, handel en commerciële voorzieningen;
- als de gelijkvloerse verdieping van de aangrenzende roodblauw gestreepte zonering wordt ontwikkeld in functie van wonen, dient de blauwe zonering te worden ingericht als tuin en zich te richten naar art. 24 ‘zone voor tuinen’;
- wonen is binnen de blauwe zonering niet mogelijk”.

De omstandigheid dat de bestemming van de blauwe zonering als tuin, enerzijds, of als diensten, handel en commerciële voorzieningen,

anderzijds, afhankelijk wordt gesteld van de invulling van de gelijkvloerse verdieping van de aangrenzende roodblauw gestreepte zonering als wonen, enerzijds, of als diensten, handel en commerciële voorzieningen, anderzijds, impliceert niet dat het bestreden GRUP rechtsonzekerheid creëert, noch dat het betrokken stedenbouwkundig voorschrift niet voldoende toegankelijk, duidelijk en voorzienbaar zou zijn.

36. In een tweede, ondergeschikt onderdeel betogen de verzoekende partijen dat de algemene voorschriften met betrekking tot de inrichting onvoldoende precies zijn.

Meer bepaald bekritisieren ze de volgende voorschriften van artikel 22 van de stedenbouwkundige voorschriften:

“Inrichting:

Voor elke projectzone, zoals aangeduid op het grafisch plan, gelden de volgende algemene voorschriften:

(...)

- Het materiaalgebruik dient te worden afgestemd op de beoogde architecturale kwaliteit.

(...)

- Elke wooneenheid moet voldoende verlucht en verlicht zijn.

- Niet-bebouwde delen worden ingericht als kwalitatieve private of (semi-)publieke buitenruimten.

(...)”.

In de uiteenzetting van het middelonderdeel gaan de verzoekende partijen voorbij aan de definitie die in artikel 17 van de stedenbouwkundige voorschriften aan de begrippen “architecturale kwaliteit”, “voldoende verlucht” en “kwalitatieve private of semi-publieke binnenruimten” wordt gegeven:

“(...

Architecturale kwaliteit: de esthetische kwaliteit die van een bepaald gebouw op een specifieke plek wordt verwacht.

(...)

Kwalitatieve private of semi-publieke buitenruimten: de private of semi-publieke buitenruimten worden zo ingericht dat ze een esthetische en functionele meerwaarde vervullen ten aanzien van hun omgeving. Deze functionele meerwaarde kan bijvoorbeeld zijn: een terras, mooi verzorgd groen, enz.

(...)

Voldoende verlucht: dit betekent dat voor elke wooneenheid die gerealiseerd wordt in het plangebied de gepaste maatregelen dienen genomen te worden opdat een goede en directe verluchting van iedere wooneenheid mogelijk is. Aan welke vereisten specifiek voldaan moet worden om een wooneenheid goed te verluchten, is afhankelijk van de geldende wetgeving hieromtrent”.

Door de voormelde definities niet bij hun uiteenzetting te betrekken, maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat de betrokken voorschriften “onvoldoende precies” zouden zijn. Zoals reeds gesteld, verhindert het beginsel van de rechtszekerheid overigens niet dat de stedenbouwkundige voorschriften binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

37. Ten slotte voeren de verzoekende partijen nog aan dat de specifieke voorschriften met betrekking tot de inrichting onvoldoende nauwkeurig zijn.

Meer bepaald bekritisieren ze volgende voorschriften van artikel 22 van de stedenbouwkundige voorschriften:

“Inrichting:
(...)
Voor elke projectzone, zoals aangeduid op het grafisch plan, gelden de volgende specifieke voorschriften:
(...)
Projectzone H.
(...)
- Zone H wordt zo ingericht en vormgegeven dat een ruimtelijk kwalitatieve meerwaarde gecreëerd wordt voor zowel de doorsteek naar de Peperstraat als het Menegaardplein.
(...)”.

Naar aanleiding van de weerlegging van een gelijkaardig bezwaar heeft de gecoro geadviseerd aan dit bezwaar, “hoewel ongegrond” tegemoet te komen door een bijkomende verduidelijking aan te brengen. In navolging van dit advies werd in artikel 22 van de stedenbouwkundige voorschriften de volgende richtinggevende bepaling toegevoegd:

“Bij de ontwikkeling van projectzone H is het belangrijk dat het gebouw binnen deze zone een ruimtelijk kwalitatieve meerwaarde biedt ten aanzien

van de doorsteek naar de Peperstraat en het Menegaardplein. Hiermee wordt bedoeld dat het gebouw dat binnen projectzone H zal gerealiseerd worden, zowel vanuit esthetisch als functioneel oogpunt een relatie moet aangaan met de aangrenzende publieke ruimte, namelijk de doorsteek naar de Peperstraat en het Menegaardplein. Zo moeten de gevels die hieraan grenzen afgewerkt worden als representatieve voorgevel en het gebouw activiteiten bevatten die het animo op deze plekken vergroten. Als leidraad voor de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit wordt verwezen naar het binnen het kader van het stadsvernieuwingsproject opgestelde beeldkwaliteitsplan”.

Nu de verzoekende partijen deze bijkomende verduidelijkingen op geen enkele manier bij de uiteenzetting van hun middel betrekken, slagen zij er niet in een schending van de ingeroepen bepaling en van het rechtszekerheidsbeginsel aan te tonen.

38. Het middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

39. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van artikel 8, §§ 1 en 2 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: DIWB), alsook van het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur doordat noch de bestreden besluiten, noch het administratief dossier een watertoets bevatten die voldoet aan de vereisten van het DIWB. De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat er in de memorie van toelichting en in het geïntegreerd advies slechts zeer summier wordt ingegaan op de watertoets en daarbij geen rekening wordt gehouden met twee essentiële elementen, met name de ligging van het plangebied vlakbij een overstromingsgevoelig gebied en het verminderde infiltratievermogen van de grond door het voorzien van verschillende ondergrondse parkings. De verzoekende partijen betogen dan ook dat de watertoets “kennelijk onredelijk is gebeurd en niet afdoende is gemotiveerd”.

40. De eerste verwerende partij repliceert dat het administratief dossier wel degelijk een omstandige watertoets bevat. Ze voert aan dat de verzoekende partijen in de uiteenzetting van het middel geen enkele aandacht schenken aan de milieuscreening, waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen. Voorts verwijst de eerste verwerende partij naar de motivering die dienaangaande is terug te vinden in de bestreden besluiten.

41. Ook de tweede verwerende partij verwijst naar hetgeen in dit opzicht in de memorie van toelichting wordt gesteld. Daarnaast verwijst ze naar haar besluit van 14 januari 2010 waarbij een voorwaardelijk gunstig advies werd uitgebracht en waarin geoordeeld werd dat er geen schadelijk effect op het watersysteem zal worden veroorzaakt. Deze overwegingen worden bevestigd in het tweede bestreden besluit. Ten slotte verwijst de tweede verwerende partij nog naar het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en naar de milieuscreening.

42. In de memorie van wederantwoord hernemen de verzoekende partijen het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift.

Beoordeling

43. Artikel 8, § 1 DIWB luidt als volgt:

“De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in § 5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende

redenen van groot maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren. (...)

44. Artikel 3, § 2, 17° DIWB definieerde het begrip “schadelijk effect” ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten als volgt:

“schadelijk effect: ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen”.

45. Artikel 8, § 2, tweede lid DIWB bepaalt dat de beslissing die de overheid neemt in het kader van § 1 wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid. Uit die bepaling volgt dat een beslissing over een plan een formele motivering moet bevatten waaruit blijkt dat de in artikel 8, § 1 DIWB bedoelde watertoets is uitgevoerd. Uit die motivering moet meer bepaald blijken, hetzij dat uit de ordening die met het plan wordt beoogd geen schadelijke effecten kunnen ontstaan als bedoeld in artikel 3, § 2, 17° DIWB, hetzij dat zulke effecten wel kunnen ontstaan, maar dat die door het opleggen van gepaste voorwaarden zoveel mogelijk worden beperkt of hersteld.

46. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht vermag de Raad van State niet zijn beoordeling inzake de watertoets in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is wel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

47. Het tweede bestreden besluit bevat de volgende ter zake relevante motivering:

“Het plangebied ligt deels in effectief overstromingsgevoelig gebied. Het gaat dan specifiek om het meest noordelijk deeltje in de zone ingekleurd als ‘zone voor publieke ruimte’. Op planniveau kan in alle redelijkheid geoordeeld worden dat geen schadelijk effect op het watersysteem wordt veroorzaakt”.

De memorie van toelichting bij het definitief vastgestelde GRUP bevat een punt 2.1.18 “Watertoets”. Hierin wordt vastgesteld dat binnen dit rapport de watertoets beperkt is tot “de ligging van het plangebied op de zeven watertoetskaarten en de Vlaams Hydrografische Atlas (...). Voor gedetailleerde resultaten van de watertoets en het advies van de bevoegde instanties wordt verwezen naar de bijhorende milieuscreening”.

In de milieuscreening wordt, onder andere, ingegaan op de ligging van het noordelijk deel van het plangebied in overstromingsgevoelig gebied en op de impact van de ondergrondse garage. Er wordt besloten dat de effecten voor de discipline water in het algemeen niet als significant te beoordelen zijn.

48. Uit de combinatie van de paragraaf met betrekking tot de watertoets in het tweede bestreden besluit, de uiteenzetting omtrent de watertoets in de memorie van toelichting bij het goedgekeurde plan, en de relevante uiteenzetting omtrent het aspect water in de milieuscreening, blijkt dat uitvoering is gegeven aan de geschonden geachte bepaling van het DIWB.

De stelling van de verzoekende partijen dat er geen rekening is gehouden met twee essentiële elementen strookt niet met de hierboven weergegeven vaststellingen. De verzoekende partijen tonen bijgevolg niet aan dat het onderzoek in het kader van artikel 8, § 1 DIWB op een kennelijk foutieve of onzorgvuldige wijze is gebeurd.

49. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

50. In de memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen een vierde middel aan, afgeleid uit de schending van de artikelen 2.2.13 tot en met 2.2.18 VCRO, van het artikel 1.3.3 VCRO, van artikel 9 van het besluit van 19 mei 2000 van de Vlaamse regering tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening, alsook van het onpartijdigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur. In dit middel doen de verzoekende partijen gelden dat het advies van de gecoro door een onwettigheid is aangetast omwille van een onwettige samenstelling. Ze stellen dat dit middel niet eerder in de procedure kon aangevoerd worden, vermits de samenstelling van de gecoro niet kan opgemaakt worden uit het betrokken advies en het voor de verzoekende partijen dan ook “niet mogelijk (was) om de samenstelling van de Gecoro te achterhalen hoewel zij hiertoe wel degelijk de nodige initiatieven had(den) genomen”. Door tussenkomst van het arrest nr. 209.269 van 29 november 2010 waarbij het BPA “Oude Artilleriekazerne” werd vernietigd, is echter komen vast te staan dat de samenstelling van de gecoro onwettig is, zodat de verzoekende partijen de Raad van State thans verzoeken “om de noodzakelijke initiatieven te nemen om wel de medewerking te krijgen van de Stad Tienen en zo de samenstelling van de Gecoro, die de openbare orde raakt, te achterhalen”. “Hierna, in het licht van de bekomen gegevens”, gaan de verzoekende partijen verder, “zal uw Raad vast(...)stellen dat de aangehaalde bepalingen geschonden zijn en het advies van de Gecoro onwettig is”.

Ontvankelijkheid van het middel

51. Middelen, ook indien deze de openbare orde raken, moeten, teneinde de rechten van verdediging van de andere partijen te vrijwaren, in het verzoekschrift worden ontwikkeld, tenzij de grondslag ervan pas nadien aan het licht is kunnen komen, in welk geval die middelen ten laatste in het eerst mogelijke in de procedureregeling voorziene processtuk moeten worden opgeworpen.

In casu beroepen de verzoekende partijen zich, enerzijds, op de omstandigheid dat de aan het middel onderliggende informatie hun slechts bekend werd na de kennisname van het arrest nr. 209.269 van 29 november 2010, en anderzijds, op het raken aan de openbare orde van het nieuwe middel.

Met de verzoekende partijen dient vastgesteld te worden dat de samenstelling van de vergadering van de gecoro van 24 maart 2010 niet valt af te leiden uit het stuk “Advies gecoro dd. 24 Maart 2010” dat aan de raadsman van de verzoekende partijen werd meegedeeld naar aanleiding van diens verzoek in het kader van de openbaarheid van bestuur. Te dezen blijkt de samenstelling van de gecoro slechts uit het “verslag vergadering gecoro woensdag 24 maart 2010 om 20.00 uur”, zoals opgenomen in het administratief dossier.

De verzoekende partijen maken dan ook voldoende aannemelijk dat de nuttige informatie, die de feitelijke grondslag vormt van het vierde middel, voor hen nog niet beschikbaar was op het ogenblik dat het verzoekschrift werd opgesteld, en het middel derhalve slechts voor het eerst in de memorie van wederantwoord, zijnde het eerst mogelijke in de procedureregeling voorziene processtuk na het bekomen van de informatie, kon worden ontwikkeld.

Het vierde middel is bijgevolg uit procedureel oogpunt ontvankelijk.

Gegrontheid van het middel

52. De verzoekende partijen beperken de uiteenzetting van het vierde middel tot de vaststelling dat met het arrest nr. 209.269 is komen vast te staan dat de samenstelling van de gecoro gebrekkig is.

In het arrest nr. 209.269 van 29 november 2010 heeft de Raad van State vastgesteld dat de deelname van Erwin Lammens, Marcia De Gent en Luc Janssens aan de vergadering van de gecoro van 18 april 2005, waarop de ingediende bezwaarschriften ontvankelijk en ongegrond werden verklaard en een gunstig advies werd gegeven over het ontwerp van BPA nr. 3 “Kazerne”, een miskenning inhoudt van artikel 9 van het besluit van 19 mei 2000 van de Vlaamse regering tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies

voor ruimtelijke ordening en dat deze onwettigheid de geldigheid van het advies van de gecoro aantast, en daarmee ook de wettigheid van de in die zaak bestreden besluiten.

Uit de notulen van de vergadering van de gecoro van 24 maart 2010 blijkt dat zowel Erwin Lammens, Marcia De Gent als Luc Janssens verontschuldigd waren en dus niet aanwezig waren tijdens deze vergadering waarop de bezwaarschriften werden behandeld en advies werd uitgebracht over het thans bestreden GRUP.

De verzoekende partijen zetten verder niet uiteen in welke zin de onwettige samenstelling van de gecoro bij de adviesverlening omtrent het BPA nr. 3 “Kazerne” de geldigheid van de adviesverlening in het kader van het thans bestreden GRUP zou aantasten, gelet op de andere samenstelling van de gecoro in deze procedure.

Het middel kan niet tot de vernietiging van de bestreden besluiten leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro, elk voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien april 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens