

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.410 van 3 augustus 2012
in de zaak A. 204.247/X-15.053.**

In zake : 1. Michaël VANDAMME
 2. Karlijne VAN BREE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick DE ROO
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Britselei 7, bus 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 GRIMBERGEN
Pastoor Wouterstraat 32, bus 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. de n.v. MATEXI
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Lieven Peeters, Evelyne Goossenaerts en Jolijn
 Weytjens
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Havenlaan 86C, bus 414
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de n.v. UPLACE
3. de n.v. USHOP
4. de n.v. UWORK
5. de n.v. UDRIVE
6. de n.v. USTAY
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Bouckaert en Pieter Vandenheede
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 30 maart 2012, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 16 december 2011 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 juni 2012.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick De Roo, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Evert Vervaeke, die loco advocaat Marc Van Bever verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Jolijn Weytjens, die verschijnt voor de tussenkomende partij sub 1, en advocaten Jan Bouckaert en Pieter Vandenheede, die verschijnen voor de tussenkomende partijen sub 2 tot 6, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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. Tussenkomen

3. Met een op 10 mei 2012 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de n.v. MATEXI, eigenaar van percelen in het plangebied van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan, om in het geding te mogen tussenkomen.

Met een op 11 mei 2012 ter post aangetekend verzoekschrift vragen de n.v. UPLACE, de n.v. USHOP, de n.v. UWORK, de n.v. UDRIVE en de n.v. USTAY, houders van zakelijke rechten op percelen in het plangebied van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan en -wat de n.v. UPLACE betreft- houder van een stedenbouwkundige vergunning in dit gebied, om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om deze verzoeken in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4. De verzoekende partijen zijn eigenaar van een perceel aan de IJsvogellaan te Grimbergen.

5. Het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse bestemt het gebied gelegen achter de aan de IJsvogellaan gelegen percelen en tussen de Grimbergsesteenweg, Landhuizenlaan en Potaarde te Grimbergen (hierna: het gebied Potaarde) tot agrarisch gebied met overdruk “reservegebied voor woonwijken”, waarvoor het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift als volgt luidt:

“De gebieden die als ‘reservegebieden voor woonwijken’ zijn aangeduid, kunnen op initiatief van de gemeente worden bestemd voor de aanleg van woonwijken die als een stedenbouwkundig geheel zijn opgevat.

Daarin zijn toegelaten sociale en middelgrote woningen, kleine landeigendommen, groene ruimten en socio-culturele inrichtingen alsmede voorzieningen voor handel, dienstverlening, ambachten en diverse kleinbedrijven die voor het normaal functioneren van de woonwijk nodig zijn.

In de woonwijken mag de bouwdichtheid 25 woningen per hectare niet overschrijden, zijn slechts gebouwen met ten hoogste twee bouwlagen toegelaten en moet de globale oppervlakte van de openbare groene zone ten minste 25 m² per inwoner bedragen.

De bestemming als in het eerste lid bepaald kan maar worden verwezenlijkt nadat zij in een door Ons goedgekeurd bijzonder plan van aanleg is vastgesteld.

Die goedkeuring wordt maar gegeven nadat de gemeente de inventaris van de nog niet bebouwde bouwgronden heeft opgemaakt overeenkomstig de richtlijnen van de Minister tot wiens bevoegdheid de Stedenbouw behoort en voor zover zij aantoonst dat de nieuwe bestemming aan een werkelijke behoefte beantwoordt”.

6. Op 17 december 2010 stelt de Vlaamse regering het ontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden” voorlopig vast.

In “cluster C2 Strombeek-Bever en Koningslo” van het “deelgebied Zaventemse” wordt het gebied Potaarde tot “gebied voor wonen en park” bestemd. In het ontworpen stedenbouwkundig voorschrift voor het laatstgenoemde gebied wordt onder meer het volgende gesteld:

“Dit gebied behoort tot de bestemmingscategorie ‘wonen’

Artikel C2.1 Gebied voor wonen en park

Artikel C2.1.1

Dit gebied is bestemd voor park. In het gebied wordt een publiek toegankelijk park aangelegd en onderhouden, met een oppervlakte van minstens 2,5 ha.

Artikel C2.1.2

Zodra de stedenbouwkundige vergunning is afgeleverd voor de aanleg van een park, ligt de locatie van het park in dat deelgebied vast. Dit is een vastgelegd park.

(...)

Artikel C2.1.4

In de delen van een deelgebied die buiten het vastgelegd park gelegen zijn, kunnen eveneens wonen en aan het wonen verwante voorzieningen toegelaten worden”.

7.1. Van 14 februari 2011 tot 14 april 2011 wordt over het ontwerp-plan een openbaar onderzoek georganiseerd.

7.2. In zitting van 22 maart 2011, waarop schepen van ruimtelijke ordening, stedenbouw en mobiliteit Odiel Schelfhout aanwezig is, beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen om een bezwaarschrift in te dienen. Volgens het college komt het voorzien van 2,5ha park in het gebied Potaarde neer op een totale oppervlakte aan park en bos van 5ha82a26ca of 54,93% van de omgeving. Het college stelt dat “dit percentage (...) onaanvaardbaar (is) voor de gemeente Grimbergen en strijdig (is) met de visie van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan” (hierna: GRS). De gemeente is in het kader van wonen in eigen streek opgenomen in de lijst van betrokken gemeenten van de Vlaamse regering en het gebied Potaarde valt onder deze maatregel. De gemeente heeft een bindend sociaal objectief voor 2020. Het GRS voorziet een “open ruimte verbinding met centrale voetgangers- en fietsenverbinding en een mix van bewoning, natuur en recreatie met gegroepeerde wooneenheden, de gemeente engageert zich om via een gemeentelijk RUP dit gebied verder te verfijnen”. Volgens het college kan, rekening houdend met het te behalen sociaal objectief, het zuidelijk gebied van Potaarde ontwikkeld worden voor wonen, waarin de aanleg van een groene as als nieuwe ruggengraat voor voetgangers en fietsers verweven kan worden met een oppervlakte van ongeveer 1 ha. Het college stelt dat dit de verhouding woongebied/park- en bosgebied op een aanvaardbare verhouding van 60/40 brengt. Het college vraagt om de stedenbouwkundige voorschriften van de artikelen C2.1.1 tot C2.1.4 te wijzigen naar de artikelen B4.1 tot B4.1.6 (woongebied), om “de gemeente toe te laten via een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dit woongebied verder te differentiëren”. Indien de Vlaamse regering in de onmogelijkheid verkeert om deze stedenbouwkundige voorschriften te wijzigen, “vraagt de gemeente dit deelgebied uit het VSGB te halen en engageert de gemeente Grimbergen zich om zelf een gemeentelijk RUP op te maken conform de visie van het GRS”.

7.3. De eerste tussenkomende partij dient een bezwaarschrift in. Daarin vraagt zij om de oppervlakte park in het gebied Potaarde te beperken tot 1 ha. Naast het afwerken van de randen en het rekening houden met de kenmerkende vorm van het onbebouwd deel betekent het ontwerp-plan volgens

de eerste tussenkomende partij dat ongeveer de helft van deze ontwikkeling een parkachtige invulling moet krijgen. Dit leidt volgens haar tot een economisch onhaalbaar project. Naast het verlies van deze oppervlakte moet ook rekening gehouden worden met “sociale lasten, inrichting park en publieke infrastructuur”. Als alternatief stelt de eerste tussenkomende partij voor om het deelgebied te schrappen en de beoordeling met betrekking tot de invulling over te laten aan de gemeente.

7.4. Unizo-Grimbergen dient een bezwaarschrift in. Volgens dit bezwaarschrift komt het ontwerp-plan neer op meer dan 50% park- en bosgebied van het totale blok. Van dit overschot zal de gemeente Grimbergen nog 20% innemen voor haar sociaal beleid wat een netto overschot geeft van 40%. De bezwaarindiener meent dat men een zone die was voorzien als reservegebied voor woningbouw deels anders gaat bestemmen. Er wordt vanuit gegaan dat er ongeveer een 1.000 tal bouwgronden beschikbaar zijn in de gemeente en dat men eerder deze op de markt moet proberen krijgen dan bijkomende gebieden aan te snijden. Dit betekent dat er per 10 woningen 1 bouwgrond zou vrij liggen. De bezwaarindiener stelt zich de vraag of hier een diepgaande studie over bestaat, of er rekening is gehouden met de grootte van de percelen en of deze aan een uitgeruste weg gelegen zijn. Een aantal individuele eigenaars zullen hun perceel niet op de markt willen brengen. Het moet mogelijk zijn om open ruimte te combineren met een redelijke densiteit. Zo kan een antwoord gegeven worden aan het woningvraagstuk, kan een overgang van het stedelijke gebied naar het landelijke gebied gerealiseerd worden en kan een geleidelijke overgang naar de aansluitende groene zones aan de overzijde van de Grimbergsesteenweg en de overzijde van de ring ontstaan.

8. Op 22 juni 2011 beslist de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, op klacht van gemeenteraadslid Bart Laeremans, de uitvoering van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen van 22 maart 2011 (randnr. 7.2) te schorsen. In dit schorsingsbesluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“Gelet op artikel 27, § 1, 1° van het Gemeentedecreet, dat het volgende bepaalt:

‘Het is voor een gemeenteraadslid verboden deel te nemen aan de bespreking en de stemming:

1° (...) over aangelegenheden waarin hij een rechtstreeks belang heeft, hetzij persoonlijk, hetzij als vertegenwoordiger; of waarbij de echtgenoot, of bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben(...)’.

Gelet op artikel 51, derde lid van het Gemeentedecreet, dat het volgende bepaalt:

‘Artikel 27 is van overeenkomstige toepassing op de leden van het college van burgemeester en schepenen’.

(...)

Overwegende dat het openbaar onderzoek over het ontwerp RUP liep van 15 februari 2011 tot 14 april 2011; dat het college van burgemeester en schepenen naar aanleiding van dit openbaar onderzoek op 22 maart 2011 (...) advies uitbracht; dat het college in deze zitting besliste om bezwaar in te dienen tegen de afbakeningsgrens van cluster 1 - het GA gebied - artikel C.1.1 en tegen de voorschriften van cluster 2 - deelgebied 61W20 - Potaarde, met name de stedenbouwkundige voorschriften van artikels C.2.1.1 tot en met C.2.1.4;

Overwegende dat het college, met betrekking tot het deelgebied 61W20 - Potaarde, het percentage parkgebied in dit gebied sterk zou willen beperken ten voordele van woongebied;

Overwegende dat de heer Odiel Schelfhout lid is van het college van burgemeester en schepenen van Grimbergen; dat drie percelen gelegen in het gebied Potaarde eigendom zijn van de familie Schelfhout; dat de eigendomsverdeling tot 26 oktober 2010 als volgt was:

Odiel Schelfhout (schepen): volle eigendom $\frac{1}{2}$, vruchtgebruik $\frac{1}{2}$;

Filip Schelfhout (zoon): naakte eigendom $\frac{1}{4}$;

Helena Schelfhout (dochter): naakte eigendom $\frac{1}{4}$;

Overwegende dat de eigendomsverdeling sinds 26 oktober 2010 als volgt is :

Odiel Schelfhout : vruchtgebruik $\frac{1}{1}$;

Filip Schelfhout : naakte eigendom $\frac{1}{2}$;

Helena Schelfhout : naakte eigendom $\frac{1}{2}$;

Overwegende dat, om in overtreding te zijn met artikel 27, §1, 1° en artikel 51, derde lid van het Gemeentedecreet, moet worden bewezen dat het hier om een verboden rechtstreeks en persoonlijk belang gaat; dat dit begrip vereist dat een aantal voorwaarden tegelijk vervuld zijn;

Overwegende dat het moet gaan om een materieel of in geld waardeerbaar belang; dat deze voorwaarde vervuld is aangezien de waarde van de grond ontegensprekelijk zal stijgen indien de percelen voor woningen mogen gebruikt worden in plaats van voor parkgebied;

Overwegende dat het belang rechtstreeks moet zijn; hetgeen inhoudt dat het belang noodzakelijk moet voortvloeien uit de getroffen beslissing; dat in casu het aanvaarden of verwerpen van het bezwaar dat het college opwerpt, rechtstreeks invloed heeft op de bepalingen van het RUP en op het statuut van het gehele gebied Potaarde; dat hiermee de precieze grenzen van het resterende parkgebied en woongebied nog niet zijn afgebakend en dat er

uiteraard ook nog verkavelingsbeslissingen nodig zijn om effectief woningen te kunnen oprichten; dat de bepalingen van het RUP echter wel een eerste stap zijn in dit traject; dat de afwijzing van de bezwaren van de gemeente zou betekenen dat een substantieel groter stuk van het gebied Potaarde als park wordt ingevuld; dat dit ontegensprekelijk nu al een financieel nadeel zou betekenen voor de familie Schelfhout; dat hierdoor het rechtstreeks en actueel karakter van het belang is aangetoond;

Overwegende dat het belang tenslotte persoonlijk of individueel moet zijn, wat betekent dat het uitsluitend het vermogen van de schepen of zijn kinderen moet aangaan, en niet tegelijk de vermogens van een hele reeks inwoners van de gemeente; dat de familie Schelfhout eigenaar is van drie grote percelen in het gebied Potaarde; dat de rest van de onbebouwde percelen eigendom is van een projectontwikkelaar (Matexi) en 11 andere eigenaars (10 privépersonen en het OCMW van Brussel); dat, wanneer we naar de schaal kijken, de percelen van de familie Schelfhout substantieel groter zijn dan de percelen van de privé-eigenaars, met uitzondering van de firma Matexi; dat, door het grote aandeel van de gronden van de familie Schelfhout in het gebied Potaarde, het belang van de schepen en zijn kinderen proportioneel veel groter is dan dat van de andere eigenaars, met uitzondering van de firma Matexi; dat het individuele belang van de schepen in casu dan ook groter is dan het collectieve belang van alle eigenaars;

Overwegende dat alle voorwaarden om van een verboden belang in de zin van artikel 27, § 1, 1° en artikel 51, derde lid van het Gemeentedecreet te spreken vervuld zijn; dat bijgevolg schepen Odiel Schelfhout niet had mogen deelnemen aan de beraadslagingen en de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen betreffende het gebied 61W20 - Potaarde”.

9. In zitting van 28 juni 2011, waarop schepen van ruimtelijke ordening, stedenbouw en mobiliteit Odiel Schelfhout afwezig is, beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen om haar beslissing van 22 maart 2011 (randnr. 7.2) in te trekken, gelet op het feit dat de in het vorige randnummer geciteerde argumentatie van de gouverneur “voldoende pertinent en draagkrachtig is”.

10. Op 7 juli 2011 brengt de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de VLACORO) advies uit over het ontwerp-plan.

In dit advies wordt vermeld dat de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Grimbergen een gunstig advies heeft gegeven voor de ontworpen voorschriften van het gebied Potaarde.

De hiervoor (randnr. 7) bedoelde bezwaarschriften, evenals bezwaarschriften waarin wordt aangedrongen op het behoud van minimaal 2,5 ha park in het gebied Potaarde, beoordeelt de VLACORO als volgt:

“265. Het gebied Potaarde bestaat hoofdzakelijk uit een niet ontwikkeld woonuitbreidingsgebied. Vlacoro stelt vast dat uit de algemene visie op het VSGB en het Zaventemse, grote beleidsaandacht blijkt voor het open ruimtenetwerk. De verschillende gebieden van dit open ruimtenetwerk worden met elkaar in verbinding gesteld door open ruimte, ecologische en recreatieve verbindingen. Toekomstige ontwikkelingen kunnen slechts in de mate waarin er geen aantasting is van het open ruimtenetwerk (cf. standpunt 4c).

De visie voor het gebied Potaarde gaat uit van de realisatie van een open ruimteverbinding tussen de landbouwkouter ten noorden van de ring en het recreatiegebied aan de Ringlaan en de Tangebeek. Het woonuitbreidingsgebied Potaarde kan slechts gedeeltelijk ontwikkelen, rekening houdend met het open houden van deze open ruimteverbinding. Tevens is een afscherming noodzakelijk ten opzichte van de (ring).

Vlacoro ondersteunt deze visie en ondersteunt de stedenbouwkundige voorschriften voor de Potaarde. Ze verwijst naar het plan-MER dat onder meer stelt dat de leefbaarheid in het woonproject sterk bepaald wordt door de impact van de (ring).

In verband met de vraag om in dit plangebied een zekere dichtheid van wooneenheden te realiseren wijst Vlacoro er op dat de stedenbouwkundige voorschriften (o.a. artikel C2.1.6) dit niet uitsluiten. In dit kader wijst Vlacoro op het belang van de bepaling betreffende de inrichtingsstudie (artikel C2.1.4). Activiteiten in het gebied moeten beoordeeld worden door de vergunningverlener op hun verenigbaarheid met hun omgeving wat schaal en ruimtelijke impact betreft.

Vlacoro verwijst naar pag. 213 van het GRS Wemmel dat stelt: ‘Het gebied ten westen wordt volgens het gewestplan aangeduid als woonreservegebied. Hierbij worden volgende ontwikkelingsperspectieven vooropgesteld: Een mix van bewoning, natuur en recreatie wordt nagestreefd. Immers gelet het tekort aan openbaar groen in het vrij verstedelijkt Strombeek is het een sterke potentie om dit gebied in te richten als een park. De randen van het park kunnen worden afgewerkt met gegroepeerde wooneenheden (bijvoorbeeld urban villas).

Ten slotte merkt Vlacoro op dat in de stedenbouwkundige voorschriften een overname is gebeurd van de decretale verplichtingen, zoals opgenomen in het decreet grond- en pandenbeleid. De vraag tot versoepeling van de normen kan aldus niet ondersteund worden. Ze vraagt niettemin de ontwerper om na te gaan in hoeverre de decretale verplichtingen vanuit het grond- en pandendecreet correct zijn opgenomen. Ze wijst er op dat openbare besturen, vermeld in het DGPD, steeds hogere normen kunnen nastreven”.

11.1. Bij besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2011 wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden” definitief vastgesteld.

Dit is het bestreden besluit.

11.2. In het bestreden besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“Overwegende dat de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening op 7 juli 2011 een voorwaardelijk gunstig advies heeft uitgebracht, mits rekening gehouden wordt met een aantal opmerkingen; overwegende dat Vlacoro in haar advies vraagt om bepaalde vragen nader te onderzoeken of dat zij voorstellen formuleert; overwegende dat het Vlacoro-advies wordt gevolgd, behalve voor hierna vermelde elementen en hun motivering; overwegende dat met betrekking tot het advies van de Vlacoro en de algemene opmerkingen het volgende kan worden gesteld:

(...)

Het minimum aandeel park in het gebied Potaarde (C2.1) wordt gereduceerd tot 1,5ha. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de vraag van o.a. het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen. De voorgestelde verhouding tussen het minimaal aandeel park en het aandeel netto woongebied wordt bijgesteld om de reële ontwikkeling mogelijk te maken. De gemeente stelt in haar bezwaar dat ze de ontwikkeling van de gronden nodig heeft in het kader van het te voeren woonbeleid en in het bijzonder voor het realiseren van het sociaal objectief. De redenering van de gemeente kan worden bijgetreden. Het plan wordt hieraan aangepast”.

11.3. In de toelichtingsnota bij het bestreden uitvoeringsplan wordt onder meer het volgende overwogen:

“aan de stedenbouwkundige voorschriften volgende belangrijke aanpassingen werden doorgevoerd (...):

(...)

-Terugbrengen van de oppervlakte park in Potaarde uit cluster C2 tot 1,5 ha”.

11.4. Voor het gebied Potaarde luiden de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan als volgt:

“Dit gebied behoort tot de bestemmingscategorie ‘wonen’

Artikel C2.1 Gebied voor wonen en park

Artikel C2.1.1

Dit gebied is bestemd voor park. In het gebied wordt een publiek toegankelijk park aangelegd en onderhouden, met een oppervlakte van minstens 1,5 ha.

Artikel C2.1.2

Zodra de stedenbouwkundige vergunning is afgeleverd voor de aanleg van een park, ligt de locatie van het park in dat deelgebied vast. Dit is een vastgelegd park.

Stroken die smaller zijn dan 10 meter en ingericht worden als publiek toegankelijk park worden niet in rekening gebracht bij de minimale oppervlakte park. Deze stroken kunnen wel deel uitmaken van het vastgelegd park zoals hieronder weergegeven.

Voor het aangelegde park wordt een beheersplan opgemaakt, zodat het onderhoud, de inrichting en het beheer op elkaar wordt afgestemd.

Artikel C2.1.3

Het vastgelegde park is bestemd voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van een park of parken. Deze delen hebben ook een sociale functie.

Binnen deze delen zijn natuurbehoud, bosbouw, en landschapszorg nevensgeschikte functies. Recreatie kan toegelaten worden voor zover dit de andere functies niet in het gedrang brengt. Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor deze functies zijn toegelaten.

Artikel C2.1.4

In de delen van een deelgebied die buiten het vastgelegd park gelegen zijn, kunnen eveneens wonen en aan het wonen verwante voorzieningen toegelaten worden.

Onder aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen worden verstaan: handel, horeca en toeristische logies, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten, socio-culturele voorzieningen en recreatieve voorzieningen.

Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van woningen zijn toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft, verenigbaar zijn met de omgeving.

Daarbij wordt ten minste aandacht besteed aan:

- de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;
- de invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers;
- de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;
- de relatie met de in de omgeving van het woongebied vastgelegde bestemmingen.
- de relatie met en de inpassing in het park.

Artikel C2.1.5

Bij vergunningsaanvragen voor een woning(,) een constructie of voor wegen wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede

ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

De inrichtingsstudie geeft aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied, tot wat beoogd is voor het gebied en meer bepaald hoe het project zich verhoudt tot het beoogde of aangelegde park. De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning en wordt als zodanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van de aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan een bestaande inrichtingsstudie of een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie bevatten.

Artikel C2.1.6

In dit gebied is het aantal bouwlagen beperkt tot 3. Wanneer er een hellend dak met een helling tussen 30 en 60 graden op het gebouw wordt voorzien, mag in dit volume nog een vierde bouwlaag worden voorzien, waarvan de nuttig te gebruiken hoogte niet hoger is dan 4,50 meter. Wanneer geen hellend dak wordt voorzien kan binnen het volume van het denkbeeldig hellend dak een derde bouwlaag worden gerealiseerd waarvan de nuttig te gebruiken hoogte niet hoger is dan 4,50 meter.

Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen kan op basis van het aantal bouwlagen in de omgeving en de bouwhoogte in de omgeving worden geoordeeld dat er meer of minder bouwlagen toegelaten kunnen worden.

Een bouwlaag is een nuttig te gebruiken bovengrondse verdieping. De hoogte van een bouwlaag wordt gemeten tussen vloer en plafond van elke verdieping. Een bovengrondse verdieping is een verdieping waarvan de vloer zich maximaal 1,50 meter onder het maaiveld bevindt, gemeten vanaf het laagste peil van het maaiveldniveau grenzend aan het gebouw. Bouwlagen die hoger zijn dan 4,50m worden gerekend als meerdere bouwlagen, te rekenen als veelvoud van 2,25 meter.

Het toegelaten aantal bouwlagen kan door de gemeente of de provincie worden gewijzigd in een ruimtelijk uitvoeringsplan tot maximum 5 bouwlagen.

Artikel C2.1.7

Bij vergunningsaanvragen voor een project dat bepalend is voor de globale ontwikkeling van het gebied, of vanaf 1ha en/of 25 woonegelegenheden, of bij elke vergunningsaanvraag in het gebied, wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. De inrichtingsstudie voor het gebied voor wonen en park bestudeert de combinatie wonen en park. De inrichtingsstudie zal aantonen hoe de ontsluiting zal verlopen, hoe het park zal verbonden worden met rondliggende openbare ruimten, hoe de open ruimteverbinding wordt vormgegeven en hoe de waterhuishouding zal geregeld worden.

De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning en wordt als zodanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van de aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan een bestaande inrichtingsstudie of een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie bevatten.

Artikel C2.1.8

In dit gebied kan een vergunning voor:

1° verkavelingen van ten minste tien loten bestemd voor woningbouw, of met een grondoppervlakte groter dan een halve hectare, ongeacht het aantal loten;

2° groepswoningbouwprojecten waarbij ten minste tien woongelegenheden ontwikkeld worden;

3° de bouw of de herbouw van appartementsgebouwen waarbij ten minste vijftig appartementen gecreëerd worden;

4° verkavelingen, groepswoningbouwprojecten en projecten voor de bouw of de herbouw van appartementsgebouwen die niet voldoen aan de voorwaarden, vermeld in 1°, 2° of 3°, en waarvoor een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd door een verkavelaar of een bouwheer wiens project aansluit op andere, door dezelfde verkavelaar of bouwheer te ontwikkelen gronden, die samen met de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft, een oppervlakte van meer dan een halve hectare beslaan,

pas afgeleverd worden indien binnen het verkavelings- of bouwproject een sociaal woonaanbod verwezenlijkt wordt dat gelijk is aan:

a) hetzij ten minste veertig en ten hoogste vijftig procent voor gronden die in eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen;

b) hetzij ten minste twintig en ten hoogste vijftientwintig procent voor gronden die in eigendom zijn van overige natuurlijke of rechtspersonen.

Er kan een objectief worden vastgesteld dat lager ligt dan de minimale objectieven, vermeld in de eerste alinea, a) respectievelijk b), indien dat gemotiveerd wordt vanuit het bestaande en geplande sociaal woonaanbod, de sociale contextfactoren en de ruimtelijke karakteristieken van het nieuwe woongebied. Dergelijke afwijking heeft nooit voor gevolg dat een objectief wordt vastgesteld dat lager ligt dan de helft van de minimale objectieven, vermeld in de eerste alinea, a) respectievelijk b).

Artikel C2.1.9

In dit gebied kan een vergunning voor:

1° verkavelingen van ten minste tien loten bestemd voor woningbouw, of met een grondoppervlakte groter dan een halve hectare, ongeacht het aantal loten;

2° groepswoningbouwprojecten waarbij ten minste tien woongelegenheden ontwikkeld worden;

3° de bouw of de herbouw van appartementsgebouwen waarbij ten minste vijftig appartementen gecreëerd worden;

4° verkavelingen, groepswoningbouwprojecten en projecten voor de bouw of de herbouw van appartementsgebouwen die niet voldoen aan de voorwaarden, vermeld in 1°, 2° of 3°, en waarvoor een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning wordt

aangevraagd door een verkavelaar of een bouwheer wiens project aansluit op andere, door dezelfde verkavelaar of bouwheer te ontwikkelen gronden, die samen met de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft, een oppervlakte van meer dan een halve hectare beslaan,

pas afgeleverd worden indien binnen het verkavelings- of bouwproject een bescheiden woonaanbod wordt verwezenlijkt van 40%, verminderd met het aandeel bepaald in artikel 13.6.

Artikel C2.1.10

Tot een vergunning verleend is voor de realisatie van de bestemming zijn per perceel de handelingen, voorzieningen en inrichtingen toegelaten die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven, met uitsluiting van het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies.

Artikel C2.1.11

In het gebied zijn eveneens toegelaten, voor zover de hoofdbestemming niet in het gedrang komt, voor zover in overeenstemming met of aangewezen in de watertoets, alle handelingen in functie van het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van de watersystemen en het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden toegelaten”.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

A. Standpunt van de partijen

12. In hun verzoekschrift stellen de verzoekende partijen het volgende:

“Verzoekende partijen zijn recent eigenaar geworden van een stuk bouwperceel, gelegen te Grimbergen, IJsvogellaan, kadastraal gekend Sectie G, nr. 381 K, waarop zij momenteel een ééngezinswoning bouwen teneinde als vaste woonplaats te dienen. Zij zijn derhalve eigenaar van een perceel gelegen binnen het beheersingsgebied van het GRUP houdende afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden, waarbij zij van op hun perceel overigens rechtstreeks uitzicht nemen op de open ruimte van het Potaardeveld, waarvan het GRUP voorziet in een herbestemming van een reservegebied voor woonwijken met grondkleur agrarisch gebied op het Gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse naar een bestemming van gemengd wonen en park, waarbij de bestemming park wordt beperkt tot 1,5 ha.

(...)

De realisatie van het bestemmingsvoorschrift opgenomen in de bestreden beslissing leidt tot substantiële rechtsonzekerheid betreffende het behoud van de open ruimte en de inplanting van de residentiële bouwwerken die binnen de cluster C.2. kunnen worden gerealiseerd. Verzoekende partijen hebben derhalve als eigenaars een evident belang bij

de schorsing en de vernietiging van de bestreden beslissing waar een bestemmingsvoorschrift wordt opgenomen inzake een gemengd gebied voor wonen en park, waarbij de realisatie van de bestemming wonen de open ruimte die zich bevindt achter de in oprichting zijnde gezinswoning kan aantasten (...). Verzoekende partijen zijn eigenaar van een perceel gelegen binnen het GRUP en onmiddellijk palend en derhalve in de onmiddellijke nabijheid van een herbestemmingscluster waarop zij uitzicht nemen, en waarvan de invulling hen een nadeel berokkent onder de vorm van rechtsonzekerheid inzake de realisatie van bijkomende residentiële eenheden”.

13. In haar nota werpt de verwerende partij op dat de vordering onontvankelijk moet worden verklaard omdat de verzoekende partijen de feiten verkeerd voorstellen daar waar zij beweren dat hun perceel gelegen is in het beheersingsgebied van het bestreden uitvoeringsplan. Ondergeschikt meent de verwerende partij dat het belang van verzoekende partijen beperkt moet worden tot de “cluster C2”.

14. In hun verzoekschrift tot tussenkomst stellen de tweede tot de zesde tussenkomende partij dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij hun vordering. Daar waar het gebied onder het gewestplan uitsluitend bestemd was voor woonwijken, maakt het bestreden besluit de aanleg van een park van minstens 1,5 ha mogelijk, waarover de verzoekende partijen uitzicht kunnen krijgen. Bovendien, voor zover de verzoekende partijen hun belang putten uit de aantasting van de open ruimte die zich achter de in oprichting zijnde gezinswoning bevindt, heeft hun belang geen uitstaans met het bestreden besluit, maar is het gericht tegen de stedenbouwkundige vergunningen die zouden worden verleend voor de realisatie van de residentiële eenheden.

Ondergeschikt menen de voornoemde tussenkomende partijen dat het belang van de verzoekende partijen beperkt moet worden tot het deelgebied C.2.1.

B. Beoordeling

15. Het door het bestreden uitvoeringsplan vastgestelde gebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” ligt in het binnengebied achter het perceel waarop de verzoekende partijen hun “vaste woonplaats” willen vestigen. Op grond van het feit dat dit perceel zich aldus in de onmiddellijke nabijheid van het voornoemde gebied bevindt, doen de verzoekende partijen in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang bij het bestrijden van het bestreden besluit in zoverre dit het meergenoemde gebied betreft.

Het komt niet aan de tussenkomenende partijen toe om in de plaats van de verzoekende partijen te oordelen of de door het bestreden plan vastgelegde bestemmingen voor hen al dan niet nadelig zijn. Op grond van hetgeen de verwerende partij en de tweede tot de zesde tussenkomenende partijen aanvoeren kan niet van het voornoemde beginsel worden afgeweken.

16. Voor het overige volstaat het in de huidige stand van het geding vast te stellen dat de verzoekende partijen hun belang exclusief afbakenen in functie van gebied Potaarde dat door het bestreden uitvoeringsplan tot “C2.1 Gebied voor wonen en park” wordt bestemd. De vordering tot schorsing is slechts ontvankelijk in zover zij dit gebied betreft. Een partiële schorsing, beperkt tot het gebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen, is mogelijk zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan.

VI. Onderzoek van de vordering

17. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van het eerste middel

Standpunt van de partijen

18. De verzoekende partijen nemen een eerste middel uit de schending van art. 2.2.7. §2, §3, §4 en §7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en de daarin vervatte plichtplegingen inzake het openbaar onderzoek, het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, uit machtsoverschrijding en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partijen wijzen erop dat de verwerende partij na het sluiten van het openbaar onderzoek een essentiële wijziging heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp-plan door in het gebied Potaarde de minimale omvang van de bestemming “park” terug te brengen tot 1,5 ha verwijzende naar een tegemoetkoming aan een bezwaar van het college van burgemeester en schepenen van de Gemeente Grimbergen.

Uit de toepasselijke bepalingen van het VCRO volgt dat een wezenlijke wijziging die wordt doorgevoerd na het openbaar onderzoek, in de regel aan een nieuw openbaar onderzoek dient te worden onderworpen opdat de gemeenteraad met kennis van zaken kan overwegen of zij al dan niet een advies dient uit te brengen ter vrijwaring van de ordeningsinzichten van de gemeente, en de rechtsonderhorigen zoals verzoekende partijen in de gelegenheid worden gesteld met kennis van zaken een bezwaar in te dienen. Op voormeld beginsel wordt weliswaar een uitzondering gemaakt in zoverre de wijzigingen voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de tussengekomen adviezen van onder meer de Vlacoro, doch enkel in die limitatief opgesomde omstandigheden is geen tweede openbaar onderzoek vereist.

Volgens de verzoekende partijen bakenen de bezwaarschriften en de adviezen die tijdens een openbaar onderzoek worden ingediend de materiële grenzen af van de beoordelingsbevoegdheid van de overheid die met de goedkeuring van het definitieve plan belast is. Indien de wijziging ten opzichte van het ontwerp-plan de bevoegdheidsgrenzen zoals die voortvloeien uit het

bezwaarschrift overschrijdt, wordt het beginsel van het nuttig effect van het openbaar onderzoek geschonden.

Te dezen werd ten opzichte van het ontwerp-plan een wijziging aangebracht, uitsluitend verwijzende naar het advies van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen dat op het ogenblik van de definitieve vaststelling reeds was ingetrokken na de tussengekomen schorsing ervan door de provinciegouverneur. De intrekking van dergelijk bezwaar brengt mee dat de bewuste administratieve rechtshandeling uit het rechtsverkeer wordt verwijderd en dit “ex tunc”, zodat zij geacht wordt nooit te hebben bestaan.

Volgens de verzoekende partijen volgt uit een en ander dat de materiële bevoegdheid van de Vlaamse regering zich bij de definitieve vaststelling van het uitvoeringsplan geenszins kon uitstrekken tot de doorgevoerde essentiële wijziging. Om de laatstgenoemde wijziging te kunnen doorvoeren had een nieuw openbaar onderzoek moeten worden georganiseerd.

Een normaal zorgvuldig handelende administratieve overheid diende zich alvorens tot de definitieve vaststelling van het uitvoeringsplan over te gaan, te vergewissen van de rechtskracht van het bezwaar van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen, temeer daar de intrekkingbeslissing via de minister van Binnenlands Bestuur aan de Vlaamse regering ter kennis werd gebracht. Volgens de verzoekende partijen kan een intern gebrek aan informatiedoorstroming bij de verwerende partij niet in hun nadeel worden uitgelegd.

Te dezen konden de verzoekende partijen voortgaande op het voorlopig vastgestelde ontwerp-plan vertrouwen in de contouren van de stedenbouwkundige voorschriften en het standpunt van de gemeente, zonder dat de Vlaamse regering naderhand en een advies van het college van burgemeester en schepenen, dat ter zake niet bevoegd is, zou aanwenden teneinde het plan alsnog te wijzigen, terwijl ingevolge de klacht van een gemeenteraadslid en de daaropvolgende intrekking, voormeld advies reeds lang uit de rechtsorde was verdwenen. Op die manier is volgens de verzoekende partijen ook het vertrouwensbeginsel geschonden.

19. In haar nota benadrukt de verwerende partij vooreerst dat voor elkeen, zowel natuurlijke personen, privaatrechtelijke rechtspersonen als publiekrechtelijk rechtspersonen, de mogelijkheid openstaat om in het kader van het openbaar onderzoek een opmerking of bezwaar in te dienen omtrent een voorlopig vastgesteld uitvoeringsplan. Het stond het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen dus vrij om een bezwaar in te dienen. Deze bezwaarmogelijkheid staat los van de decretaal voorziene adviesmogelijkheid van de gemeenteraad.

Verder behoort het tot de discretionaire bevoegdheid van de plannende overheid om een ontwerp van uitvoeringsplan al dan niet aan te passen aan de bezwaren geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek en/of aan het advies van een adviserende overheid. Volgens de verwerende partij gaan de verzoekende partijen te kort door de bocht door te stellen dat de Vlaamse regering zich “uitsluitend” heeft gebaseerd op het “onbestaand” bezwaar van het college van burgemeester en schepenen om het voorlopig vastgesteld ontwerpplan aan te passen. Het blijkt namelijk dat de eerste tussenkomende partij (randnr. 7.3) en Unizo-Grimbergen (randnr. 7.4) een bezwaarschrift ingediend hebben waarin zij hetzelfde standpunt hebben ingenomen als het college van burgemeester en schepenen, alsook er aan gerefereerd hebben. De verwerende partij meent dat zij zich alleszins “heeft geschraagd” op de bestaande bezwaren van deze twee andere bezwaarindieners. Gelet op de rechtspraak van de Raad van State ter zake moet worden besloten dat de aanpassing van het voorlopig vastgestelde uitvoeringsplan wel degelijk steun vindt in een opmerking, bezwaar of advies naar aanleiding van het openbaar onderzoek, overeenkomstig artikel 2.2.7, §7, tweede lid VCRO.

De verwerende partij vervolgt dat de bezwaarindieners slechts 1 ha oppervlakte tot parkgebied wensten te bestemmen. Wie het meerdere kan, kan ook het mindere. De Vlaamse regering had ook 1 ha kunnen stipuleren aangezien dit steun vond in een bezwaar, maar heeft binnen haar discretionaire bevoegdheid geopteerd voor minstens 1,5 ha. De verwerende partij benadrukt het bijwoord “minstens”. Uit de bestreden beslissing en de stedenbouwkundige voorschriften blijkt volgens haar dat er nog een zekere beoordelingsmarge wordt overgelaten.

Volgens de verwerende partij kunnen de verzoekende partijen niet gevolgd worden wanneer zij stellen dat de aanpassing van de minimale oppervlakte aan parkgebied een essentiële wijziging betreft. De verwerende partij benadrukt dat de hoofdbestemming van het gebied C2.1. wonen betreft. De bestemming wordt bij de definitieve vaststelling niet gewijzigd. Men behoudt de basisbestemming (wonen) en de overdruk. Het Vlaams Gewest vermindert enkel de minimumoppervlakte voor het open ruimtegebied.

Tot slot stelt de verwerende partij dat het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur geen afbreuk kan doen aan een hogere rechtsnorm zoals een bepaling uit het decreet. De voornoemde beginselen kunnen er zich niet tegen verzetten dat de Vlaamse regering toepassing kan en mag maken van de mogelijkheid voorzien in artikel 2.2.7, §7, tweede lid VCRO.

20. In haar verzoekschrift tot tussenkomst stelt de eerste tussenkomende partij vooreerst dat de verzoekende partijen helemaal niet aantonen dat bij het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan de in artikel 2.2.7, §§ 2 en 3 VCRO vervatte procedureregels op enige wijze geschonden zouden zijn. Wat artikel 2.2.7, § 4 VCRO betreft, benadrukt de eerste tussenkomende partij dat de gemeenteraad niet verplicht is om een advies uit te brengen over een ontwerp-plan. Het betreft slechts een mogelijkheid voor de gemeenteraad en als zij er geen gebruik van maakt “(mag) aan de adviesvereiste (...) worden voorbijgegaan”.

Voor het overige voert de eerste tussenkomende partij argumenten aan die overeenstemmen met de argumenten van de verwerende partij (randnr. 19), zij het dat ze specificeert dat door het gebruik van de woorden ‘onder andere’ in de in het bestreden besluit opgenomen overweging “wordt tegemoet gekomen aan de vraag van o.a. het college van burgmeester en schepenen van de gemeente Grimbergen” uitdrukkelijk blijkt dat niet uitsluitend wordt verwezen naar het bezwaar van het voornoemde college.

21. In hun verzoekschrift tot tussenkomst sluiten de tweede tot de zesde tussenkomende partijen zich aan bij het verweer van de verwerende partij (randnr. 19).

Beoordeling

22. Inzake ruimtelijke planning voorziet de VCRO in een bijzondere rol voor de gemeente. Zo geeft artikel 2.2.7, § 4, derde lid VCRO een adviesbevoegdheid aan de gemeenteraad van de gemeenten waarvan het grondgebied door een ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt bestreken.

Afgaand op hetgeen de verwerende partij in haar nota stelt, namelijk dat het aan de gemeente Grimbergen toekomt om één en ander te verfijnen in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft deze gemeente een bijzondere rol te spelen ten aanzien van het door het bestreden besluit vastgestelde “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen.

23. Ten opzichte van het ontwerp-plan is in het definitief vastgestelde uitvoeringsplan het bestemmingsvoorschrift voor het “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen gewijzigd. Meer bepaald werd, zoals gevraagd in het bezwaarschrift van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen, de oppervlakte van het te voorziene park van “minstens 2,5 ha.” in het ontwerp-plan gereduceerd naar “minstens 1,5 ha.” in het definitief vastgestelde uitvoeringsplan.

24. In het middel wordt onder meer de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag aangevoerd omdat de voornoemde wijziging steunt op het bezwaarschrift van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen dat op het ogenblik van de definitieve vaststelling van het bestreden uitvoeringsplan reeds was ingetrokken en dus “extinct” uit het rechtsverkeer was verwijderd.

25. Uit de overwegingen van het bestreden besluit (randnr. 11.2) moet op het eerste gezicht worden afgeleid dat de verwerende partij bij de definitieve vaststelling van het bestreden uitvoeringsplan het bezwaarschrift van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen heeft aanzien als de veruitwendiging van een “redenering van de gemeente” in verband met het toekomstig beleid van “de gemeente”, waaraan het plan wordt aangepast. In dat licht en in het licht van hetgeen in randnummer 22 is gesteld moet voorhands worden aangenomen dat het voornoemde bezwaarschrift het determinerend element is van de geviseerde wijziging, ook al is in twee van particuliere rechtspersonen uitgaande bezwaarschriften evenzeer gepleit voor een reductie van de oppervlakte van het park. Het komt immers voor dat de aankondiging van het gemeentelijk beleid, die enkel in het bezwaarschrift van het college is gebeurd, een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het doorvoeren van de geviseerde wijziging.

26. Op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen, was het determinerend element waarop de geviseerde wijziging steunt, namelijk het bezwaarschrift van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen, reeds ingetrokken.

27. Het middelonderdeel is ernstig.

B. Ernst van het tweede middel

Standpunt van de partijen

28. De verzoekende partijen nemen een tweede middel uit de schending van de artikelen 2.2.2, §1 in fine, 2.2.3, §1 en 2.2.6, §2 VCRO, evenals van het rechtszekerheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag;

De verzoekende partijen stellen dat in het bestemmingsvoorschrift voor het “C2.1 Gebied voor wonen en park” de functie wonen afhankelijk wordt gesteld van de aanleg van het park, en derhalve voor

onbepaalde tijd wordt uitgesteld, zonder dat kan worden voorzien binnen welke perimeter deze woonfunctie kan worden gerealiseerd.

Aldus wordt volgens de verzoekende partijen de rechtszekerheid nopens de hoofdfunctie “wonen” binnen het gebied aangetast, minstens wordt de beslissing tot vaststelling van het toepassingsgebied ervan verschoven naar een beoordeling ingevolge een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning betreffende de aanleg van het park. In die zin worden essentiële planopties uitgesteld en verschoven naar het niveau van de vergunningverlenende overheid. De verzoekende partijen kunnen als onmiddellijk omwonenden niet op redelijke wijze voorzien welke de impact is van de toegelaten residentiële bebouwing, die door het terugdringen van de minimale oppervlakte voor het park tot 1,5 ha kan worden gerealiseerd, op het ogenblik dat ter plaatse stedenbouwkundige vergunningsaanvragen worden ingediend. Betreffende deze aanvragen dient niet eens een openbaar onderzoek te worden georganiseerd, daar zij krachtens het plan worden toegelaten.

Volgens de verzoekende partijen wordt de realisatie van de functie wonen voor onbepaalde tijd uitgesteld en afhankelijk gemaakt van het initiatief van een bepaalde eigenaar om voorafgaandelijk een stedenbouwkundige vergunning voor een park aan te vragen. In strijd met artikel 2.2.3, §1 VCRO wordt de inwerkingtreding en derhalve de realiseerbaarheid van deze bestemming niet bepaald “na verloop van tijd” of “op een bepaald tijdstip”, maar door een initiatief van een perceeleigenaar en de beoordeling van de vergunningverlenende overheid nopens de ligging van het park. Overigens is het maar de vraag welke eigenaar het initiatief zal nemen teneinde een vergunningsaanvraag voor de aanleg van een park in te dienen, temeer daar de overige gebieden voor een economisch veel aantrekkelijkere functie kunnen worden bestemd.

Volgens de verzoekende partijen werkt het bestemmingsvoorschrift door de erin vervatte cascade aan “realisatie(on)mogelijkheden” een volstrekte rechtsonzekerheid in de hand. De verzoekende partijen wensen echter betreffende de inplanting van de residentiële constructies rechtszekerheid, waarbij essentiële planopties niet zonder meer naar het vergunningsniveau kunnen worden doorgeschoven.

29. In haar nota benadrukt de verwerende partij vooreerst dat het planningsbeleid duidelijk moet worden onderscheiden van het vergunningsbeleid. Het ene is geënt op het andere, maar dat betekent niet dat de vergunningverlenende overheid over een gebonden bevoegdheid beschikt. Integendeel, de plannende overheid legt een stelsel van stedenbouwkundige voorschriften vast dat de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bepaalt. De stedenbouwkundige voorschriften zijn geen stringente of strikt te volgen bepalingen die het vergunningsbeleid aan banden leggen. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften niet verhindert 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.

Volgens de verwerende partij maken de verzoekende partijen een verkeerde redenering wanneer zij stellen dat de essentiële planopties worden verschoven naar de toekomst. De Vlaamse regering heeft ervoor geopteerd om het gebied Potaarde te herbestemmen naar woon- en parkgebied, met als hoofdbestemming wonen. De Vlaamse regering heeft ook duidelijk aangestipt hoeveel oppervlakte er minstens moet besteed worden aan het gedeelte park. De essentiële planopties liggen vast. Het is niet meer dan logisch dat een toekomstige stedenbouwkundige vergunning verder invulling geeft aan een stedenbouwkundig voorschrift. Volgens de verwerende partij weten de verzoekende partijen duidelijk welke bestemming het gebied zal krijgen en wat er wel en niet mogelijk zal zijn.

De verwerende partij benadrukt dat met de vaststelling van een plan -elk plan in feite- een bepaalde onzekerheid gepaard gaat doordat een plan toekomstgericht is en er verdere uitvoering wordt aan gegeven bij wege van stedenbouwkundige vergunningen. Deze stedenbouwkundige vergunningsaanvragen worden pas ingediend op initiatief van de betrokken perceelseigenaars. Dergelijke initiatieven zijn evenmin voorspelbaar. De plannende overheid heeft daar geen vat op.

De verwerende partij wijst erop dat de eerste tussenkomen­de partij in het plangebied verschillende aan elkaar grenzende percelen bezit. Volgens de verwerende partij belet de vigerende regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw die eigenaar niet om voor het geheel van diens percelen één stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in te dienen om zowel het gedeelte park als de hoofdbestemming wonen te realiseren. Immers, zijn de eigenaars er zelf niet bij gebaat om de ontwikkeling van het gedeelte park over te laten aan het initiatief van een andere, want zolang dit laatste uitblijft, kunnen zijzelf geen eigen woonproject realiseren, waaronder ook de realisatie van enkele sociale woningen in het kader van het bindend sociaal objectief.

De verwerende partij stelt dat de opbouw van het stedenbouwkundig voorschrift C2.1 is ingegeven door de bepalingen uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen met betrekking tot het vrijwaren van de open ruimtegordel. Er is dan ook uitdrukkelijk geopteerd om dit te vermelden in een stedenbouwkundig voorschrift. De eerste zin van art. C.2.1.1. luidt: “Dit gebied is bestemd voor park”. Het vrijwaren van de open ruimte staat hier dus voorop. In de ruimtelijke afweging is geoordeeld dat wanneer het gebied ook effectief ingericht wordt als een publiek toegankelijk park, dat er dan delen voor woonbebouwing in aanmerking komen. Met andere woorden, in de huidige toestand en toegankelijkheid van het gebied Potaarde hoort alle niet-bebouwde ruimte bij het “park” en het principe van het vrijwaren van de groene gordel. Indien er een publiek toegankelijk park wordt gerealiseerd, kan deze functie worden vervuld op een beperktere oppervlakte, zijnde minstens 1,5 ha.

Volgens de verwerende partij is het voor eigenaars in het gebied duidelijk. Voorheen was het een agrarisch gebied met overdruk reservegebied voor woonwijken, na het in werking treden van het plan is het bestemd als park. Weliswaar een bijzonder soort park, waar onder bepaalde, duidelijke voorwaarden nieuwe gebouwen kunnen worden opgetrokken. De verwerende partij voegt er nog aan toe dat wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de parkgebieden uit de gewestplannen, er vrij veel parken zijn aangeduid waar bebouwing in aanwezig was. Het bebouwbaar zijn van een deel van een park is volgens de verwerende partij op zich geen rechtsonzekere situatie.

Tot slot meent de verwerende partij dat de vrees van de verzoekende partijen dat de stedenbouwkundige vergunningsaanvragen die in overeenstemming zijn met de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan niet moeten onderworpen worden aan een openbaar onderzoek, ongegrond is. De redenering van de verzoekende partijen geldt enkel voor een provinciaal en een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, niet voor een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (art. 3, § 2, tweede lid van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging). Bovendien worden er in het kader van de stedenbouwkundige vergunningsprocedure voldoende waarborgen geboden voor de nodige rechtsbescherming in hoofde van de bestuurde, zoals de mogelijkheid tot administratief beroep.

30. In haar verzoekschrift tot tussenkomst stelt de eerste tussenkomende partij vooreerst dat de VCRO, zoals het daaraan voorafgaande decreet, nergens voorziet dat de stedenbouwkundige voorschriften in uitvoeringsplannen “gedetailleerd” moeten zijn. In de memorie van toelichting bij het laatstgenoemde decreet wordt integendeel benadrukt dat “het voor zich spreekt” dat een uitvoeringsplan “niet steeds bestemmings-, inrichtings- én beheersvoorschriften moet bevatten” (Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 23). In de rechtsleer is er op gewezen dat de uitdrukkelijke wil om in uitvoeringsplannen voldoende flexibiliteit te laten voor de vergunningverlenende overheid door de decreetgever nog uitdrukkelijk werd bevestigd naar aanleiding van een decreetwijziging in 2003.

Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften niet verhindert 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.

31. In hun verzoekschrift tot tussenkomst sluiten de tweede tot de zesde tussenkomende partijen zich aan bij het verweer van de verwerende partij (randnr. 29).

Beoordeling

32. Volgens het beginsel 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.

33. Volgens de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan behoort het gebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” (hierna: het betrokken gebied) tot de bestemmingscategorie “wonen”. Daaruit moet op het eerste gezicht worden afgeleid dat “wonen” de hoofdbestemming is van het betrokken gebied.

Uit de voornoemde voorschriften blijkt dat “wonen” en “park” twee verschillende bestemmingen zijn.

Op het bij het bestreden besluit horende grafische plan worden de bestemmingen “wonen” en “park” niet afzonderlijk aangeduid.

Pas nadat “de stedenbouwkundige vergunning is afgeleverd voor de aanleg van een park” zal “de locatie van het park in dat deelgebied vast (komen te liggen)” (art. C2.1.2). Slechts nadat er ingevolge de voormelde stedenbouwkundige vergunning in het betrokken gebied een “vastgelegd park” voorhanden is, “(kunnen), in de delen van een deelgebied die buiten het

vastgelegd park gelegen zijn, (...) eveneens wonen en aan het wonen verwante voorzieningen toegelaten worden”(art. C2.1.4). Het is dus pas op dat ogenblik dat zal komen vast te staan of de bestemming van een perceel binnen het betrokken gebied “wonen” of “park” is.

De voornoemde voorschriften komen er op neer dat de realisatie van de bestemming “wonen” afhankelijk wordt gemaakt van de hypothese dat, ten eerste, eigenaars van percelen binnen het plangebied aanvragen zullen indienen om de bestemming “park” te realiseren op een vooropgestelde minimale oppervlakte en dat, ten tweede, de vergunningverlenende overheid deze aanvragen zal inwilligen. Op het eerste gezicht heeft de plannende overheid een rechtsonzeker voorschrift uitgewerkt door de realisatie van de hoofdbestemming afhankelijk te maken van een hypothese, waarbij zij geen vat heeft op het zich al dan niet voordoen ervan.

34. Het middel is ernstig.

C. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

35. Als moeilijk te herstellen ernstig nadeel voeren de verzoekende partijen aan dat de realisatie van de bestemmingen voorzien in het bestreden uitvoeringsplan zal leiden tot een inplanting van het park als doorgang naar andere open ruimtegebieden, op een wijze dat de residentiële bewoning onmiddellijk zou komen te liggen achter de bestaande tuinstrook van de eigendom van de verzoekende partijen. Er is immers sprake van een bebouwing aan de rand van het aan te leggen park onder de vorm van “urban villa’s”, rand waaraan het perceel van de verzoekende partijen is gelegen.

De zogenaamde afbakening van het park vergt volgens de verzoekende partijen geen enkele constructieve ingreep en kan derhalve uiterst snel geschieden door middel van de vergunningverlenende overheid, waarna de overige ruimte naar believen open wordt verklaard voor een residentiële functie, en de verzoekende partijen voor voldongen feiten worden geplaatst betreffende

de inplanting van deze woningen en de afstand tot hun perceel. Eenmaal het park vastgesteld zal het uiterst moeilijk worden de open ruimte achter het perceel van de verzoekende partijen nog te zien vrijwaren indien het park niet aansluitend aan hun perceel wordt gerealiseerd. Tegen het tijdstip dat de vernietigingsprocedure is doorlopen, zullen ongetwijfeld reeds residentiële gebouwen worden opgetrokken, zodat de ligging en de omvang van de parkzone ter plaatse praktisch niet langer zal kunnen worden betwist, waardoor het rechtsherstel in natura onmogelijk zou worden.

De verzoekende partijen vervolgen dat ten aanzien van de bestaande juridische situatie waarbij louter landbouwkundige functies konden worden uitgeoefend, het vrije uitzicht en de rurale rust die zij nog kunnen genieten, onherroepelijk zal worden aangetast, daar waar zij deze open ruimte gevrijwaard wensen. Voor de ontsluiting van de nieuwe residentiële bebouwing in het gebied Potaarde zal eveneens een verkaveling met aanleg van wegenis aan de orde zijn, waardoor tevens de mobiliteitshinder zal worden afgewenteld, door de wijze waarbij, door de vaststelling van het park als doorgang, de residentiële bebouwingen richting het perceel van de verzoekende partijen worden gedwongen. Eenmaal het park vastgesteld wordt tevens de residentiële bestemming vastgelegd, en zal de vernietiging ter zake geen rechtsherstel kunnen bieden van zodra de open ruimte is aangetast, zelfs door een beperkte bebouwing.

Tot slot stellen de verzoekende partijen dat het nadeel dat zij leiden bovendien ernstig is, gezien zij ten aanzien van hun eigendom worden geconfronteerd met de inplanting van bijkomende woningen en verdichting naar een open oppervlakte toe, die steeds als open ruimte voor de landbouw kon worden aangewend, gelet op het gebrek aan enig planinitiatief van het bestuur. De waarde van hun eigendom dreigt hiermee substantieel te worden aangetast. De esthetische schade en mobiliteitshinder die bijkomende bewoning met zich meebrengt, dient ter zake als ernstig te worden beschouwd.

36. De verwerende partij stelt in haar nota dat de verzoekende partijen zich op verkeerde feiten baseren. Volgens de verwerende partij blijkt uit de volgende passage uit de toelichtingsnota bij het bestreden uitvoeringsplan

immers duidelijk dat het park zal worden aangelegd grenzend aan het perceel van de verzoekende partijen:

“Op basis van de ruimtelijke visie en de sectorale beoordelingen worden volgende grote lijnen geformuleerd voor de herbestemming van de verschillende gebieden in deze cluster.

- Het gebied ‘Potaarde’ kan worden ontwikkeld voor wonen en park. Het noordelijk deel betreft een open ruimteverbinding die als park vormgegeven kan worden”.

Verder wijst de verwerende partij erop dat het enkele gegeven dat het eventueel tussen te komen vernietigingsarrest te laat zou komen, geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel oplevert in hoofde van de verzoekende partijen. Volgens de verwerende partij brengen de verzoekende partijen evenmin enig bewijs aan dat er aanzienlijk mobiliteitshinder zal ontstaan ingevolge de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing. De verwerende partij merkt ook op dat het perceel van de verzoekende partijen gelegen is in woongebied. Een zeker plaatselijk verkeer maakt inherent deel uit van de bestemming woongebied. Het argument dat bijkomende bewoning ook esthetische schade zal meebrengen, is volgens de verwerende partij niet dienend. Immers vloeit een dergelijke hypothetische schade niet voort uit de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, maar uit de eventueel in de toekomst ingediende stedenbouwkundige vergunningsaanvragen.

37. Volgens de eerste tussenkomende partij zetten de verzoekende partijen nergens concreet en specifiek uiteen of en welk nadeel zij dreigen te ondergaan.

De nadelen inzake esthetische en mobiliteitshinder zijn volgens de eerste tussenkomende partij te hypothetisch.

Inzake de aantasting van de waarde van de eigendom van de verzoekende partijen werpt de eerste tussenkomende partij tot slot op dat een financieel nadeel in principe niet volstaat om als moeilijk te herstellen ernstig nadeel te worden aanvaard.

38. In hun verzoekschrift tot tussenkomst stellen de tweede tot de zesde tussenkomende partijen dat de verzoekende partijen dwalen wanneer zij

stellen dat het litigieuze bestemmingsgebied als open ruimte voor landbouw kon worden gebruikt. Volgens het gewestplan is het gebied Potaarde ingekleurd als “reservegebied voor woonwijken”. De verzoekende partijen lijden bijgevolg geen enkel bijkomend nadeel rekening houdend met de planologische toestand zoals die bestond voor de inwerkingtreding van het bestreden besluit. De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan voorzien zelfs in de mogelijkheid voor de aanleg van een park van minstens 1.5 ha. Volgens de tweede tot de zesde tussenkomende partijen volgt daaruit dat de verzoekende partijen geenszins aannemelijk maken dat de rust waarop zij zich beroepen in beduidende mate wordt aangetast.

Voor het overige voeren de tweede tot de zesde tussenkomende partijen gelijkaardige argumenten aan als de argumenten van de verwerende partij (randnr. 36) en van de eerste tussenkomende partij (randnr. 37).

Beoordeling

39. De verzoekende partijen beroepen zich op het teloorgaan van de open ruimte achter hun woonperceel en de esthetische en mobiliteitshinder die voortvloeit uit de inplanting van “urban villa’s” ter plaatse.

40. Uit de door de verwerende partij aangehaalde passage van de toelichtingsnota kan niet worden afgeleid dat in uitvoering van het bestreden uitvoeringsplan het park zal worden aangelegd grenzend aan het perceel van de verzoekende partijen.

41. De tweede tot de zesde tussenkomende partijen gaan eraan voorbij dat het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift “reservegebieden voor woonwijken” van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgesteld gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (randnr. 5) de verwezenlijking van de woonbestemming afhankelijk maakt van de voorafgaande vaststelling van een bijzonder plan van aanleg. Aangezien een dergelijk bijzonder plan van aanleg nooit tot stand is gebracht, was het gebied Potaarde op het ogenblik van het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan tot agrarisch gebied bestemd.

42. Het bestreden plan vormt de noodzakelijke rechtsgrond voor individuele stedenbouwkundige vergunningen die de door de verzoekende partijen aangehaalde nadelen meebrengen. Er is een rechtstreeks causaal verband tussen de voornoemde nadelen en het bestreden uitvoeringsplan.

43. De conclusie is dat er wordt voldaan aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

BESLISSING

1. De verzoeken van de n.v. MATEXI, de n.v. UPLACE, de n.v. USHOP, de n.v. UWORK, de n.v. UDRIVE en de n.v. USTAY tot tussenkomst in het administratief kort geding worden ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 16 december 2011 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden”, in zoverre dit het deelgebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen betreft.

De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk geschorste besluit.

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

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens