**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 220.606 van 17 september 2012**
**in de zaak A. 201.478/X-14.755.**

In zake : 1. de n.v. POEMA
2. de b.v.b.a. DUCAET VERMOGENSBEHEER
3. Mariette POETS
4. Jacqueline WITTERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristien Vaes
kantoor houdend te 3500 HASSELT
Herkenrodesingel 4, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad LOMMEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 BRUSSEL
Leopoldlaan II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van LIMBURG

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 22 augustus 2011, strekt tot de nietigverklaring van :

- het besluit van 22 februari 2011 van de gemeenteraad van de stad Lommel houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Mudakkers", bestaande uit een toelichtingsnota, de stedenbouwkundige voorschriften, een kaartenbundel met de bestaande feitelijke en juridische toestand en het grafische plan;
- het besluit van 12 mei 2011 van de deputatie van de provincie Limburg houdende de goedkeuring van het voormelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Mudakkers" van de gemeente Lommel, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 juni 2011.

*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.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 mei 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn Butenaerts, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en Inge Willems, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

*III. Feiten*

3.1. Het plangebied van het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Mudakkers” van de stad Lommel met een oppervlakte van ongeveer 4ha wordt begrensd, in het noorden door Mudakkers,

in het oosten door de Prins Alexanderstraat, in het zuiden door de Kloosterstraat, in het westen door de Kerkstraat.

De verzoekende partijen zijn eigenaar van onroerende goederen welke binnen het plangebied van dit GRUP zijn gelegen. De eerste verzoekende partij is eigenaar van de onroerende goederen gelegen in de Kerkstraat 9, Kerkstraat 11, Mudakkers 4 en Mudakkers 6, de tweede verzoekende partij van de onroerende goederen gelegen in de Kerkstraat 11A en Kerkstraat 11B, en de derde en vierde verzoekende partij zijn onverdeelde eigenaar van de onroerende goederen gelegen in de Mudakkers 2, Mudakkers 4A en Mudakkers 4B.

3.2. Omtrent het doel van dit GRUP wordt in de toelichtingsnota ondermeer uiteengezet wat volgt:

> "Het RUP heeft als doel de stedelijke functies (wonen, handel, diensten, …) te versterken. Het ruimtelijk uitvoeringsplan ontwikkelt een totaalvisie op het plangebied. Binnen deze totaalvisie wordt een uitbreiding en versterking van het kernwinkelgebied beoogd. Er wordt kwalitatieve invulling nagestreefd. Hierbij wordt getracht een groene verbinding voor fietsers en voetgangers te creëren (Een ander belangrijk aandachtspunt is de aanwezigheid van voldoende parkeermogelijkheden.)
> Het RUP is een rechtstreekse uitvoering van het GRS waarin de opmaak van RUP's voor inbreidingsprojecten in het stadscentrum, waaronder Mudakkers, is opgenomen. (…)."

Het betrokken gebied is volgens het gewestplan Neerpelt-Bree, vastgesteld bij koninklijk besluit van 22 maart 1978, gelegen in woongebied. De gewestplanbestemming wordt door het bestreden GRUP vervangen door een "Centrumzone", ingedeeld in verschillende deelzones (A-G) met specifieke voorschriften in verband met onder meer het aantal bouwlagen en de bestemmingen. Er wordt tevens een hoofdroute aangeduid evenals een aantal doorsteken in het (binnen)gebied.

Uit de toelichtingsnota blijkt dat dit binnengebied grotendeels is ingevuld met schoolgebouwen van het Sint-Jozefscollege en dat deze school op korte termijn zal verhuizen.

3.3. Met een schrijven van 13 november 2009 deelt de dienst m.e.r. aan het provinciebestuur van Limburg mee dat op basis van de screeningsnota en

de ontvangen adviezen werd beslist dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

3.4. De plenaire vergadering wordt gehouden op 27 april 2010 .

3.5. Bij besluit van 28 september 2010 van de gemeenteraad van Lommel wordt het ontwerp GRUP “Mudakkers” voorlopig vastgesteld.

3.6. Het openbaar onderzoek wordt gehouden van 5 oktober 2010 tot en met 3 december 2010.

Met een schrijven van 3 december 2010 maakt de deputatie van de provincie Limburg haar gunstig advies omtrent het ontwerp GRUP over aan de Gecoro van de gemeente Lommel.

Ook de afdeling Limburg van het agentschap Ruimte en Erfgoed verleent een voorwaardelijk gunstig advies op 26 april 2010.

Tijdens het openbaar onderzoek worden 5 bezwaarschriften ingediend, waaronder ook een door de verzoekende partijen (bezwaar 5).

3.7. De Gecoro van de gemeente Lommel bundelt de adviezen en bezwaren en verleent op 18 januari 2011 haar advies. Er wordt geadviseerd het ontwerp GRUP op een aantal punten (grafisch plan, de memorie van toelichting en de stedenbouwkundige voorschriften) aan te passen.

3.8. Bij het eerste bestreden besluit van 22 februari 2011 van de gemeenteraad van de gemeente Lommel wordt het GRUP “Mudakkers” definitief vastgesteld. In dit besluit wordt de beoordeling en de motivering van de Gecoro door de gemeenteraad gedeeltelijk bijgetreden en tot de zijne gemaakt, met uitzondering van deel 1 en deel 8 van het bezwaar van de n.v. Poema.

3.9. Bij het tweede bestreden besluit van 12 mei 2011 van de deputatie van de provincie Limburg wordt het GRUP “Mudakkers” van de gemeente Lommel goedgekeurd.

Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 juni 2011.

*IV. Onderzoek van de middelen*

*A. Eerste en tweede middel samengenomen*

*Uiteenzetting*

4.1. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de materiële motiveringsplicht,

*Eerste onderdeel*

> "Doordat de bestreden beslissing een voorschrift van gesloten bebouwing voorziet in deelgebied A waardoor het recht van overgang/toegang van verzoekers teniet wordt gedaan en hiervoor louter verwijst naar de afwezigheid van een vermelding van dit recht in de huurovereenkomst van 1974.
>
> Terwijl verzoekers alle nodige bewijzen hebben bezorgd aangaande het bestaan van dit recht van overgang en de feitelijke situatie ter plaatse geen andere conclusie toestaat dan het bestaan van dit recht
>
> Zodat de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht schendt."

In de toelichting bij dit eerste onderdeel van het middel stellen de verzoekende partijen dat het bestreden GRUP voor plangebied A in een gesloten bebouwing voorziet, die als een "essentieel aspect" wordt bestempeld, waardoor in de toekomst de toegang tot de achteringangen van hun pand zal worden dichtgebouwd. In hun bezwaarschrift hebben de verzoekende partijen op dit probleem gewezen en volgens hen alle elementen aangedragen waaruit het bestaan van hun rechten blijkt. De Gecoro heeft m.b.t. dit bezwaar besloten "dat het recht van doorgang niet expliciet werd opgenomen in de handelshuurovereenkomst en dat de eigenaars de juridische erkenning van het recht van doorgang dienen te vorderen bij de vrederechter" en "adviseert om in de voorschriften te verwijzen naar juridische bijzondere voorwaarden". Deze argumentatie is door de verwerende partijen overgenomen.

Hierdoor is aan de vereisten van zorgvuldigheid en de materiële motiveringsplicht niet voldaan.

Vooreerst is er een miskenning van de feitelijke toestand ter plaatse. Ter plaatse kan de visu worden vastgesteld dat zich aan de zijkant van het pand aan de parking Mudakkers verschillende deuren en poorten bevinden, waartoe enkel via de huidige parking toegang wordt verschaft. Deze toegang komt door het voorschrift van gesloten bebouwing in het gedrang.

Bovendien werd bij het vergunnen van het pand aan de Kerkstraat 11 uitdrukkelijk als voorwaarde opgelegd dat er achteraan een nooduitgang moest worden voorzien.

De motivering is bovendien ondeugdelijk. De loutere vaststelling dat in de bijgebrachte huurovereenkomst niet uitdrukkelijk over dit recht van overgang wordt gesproken, doet geen afbreuk aan de voormelde feitelijke situatie, die aan de verwerende partijen voldoende bekend zou moeten zijn door vaststellingen ter plaatse en de opgelegde voorwaarde in de vergunning voor het pand Kerkstraat 11.

Uit de bijgebrachte stukken en de feitelijke toestand ter plaatse blijkt volgens de verzoekende partijen duidelijk dat zij reeds meer dan 30 jaar een recht van overgang/toegang hebben over het perceel parking Mudakkers. Het louter verwijzen naar de huurovereenkomst kan het bestreden besluit niet schragen.

Door het verwijzen van de verzoekende partijen naar de burgerlijke rechter en het volharden in het voorschrift van gesloten bebouwing hebben de verwerende partijen een beslissing genomen die mogelijks zal doorkruist worden door een beslissing van de burgerlijke rechter, waardoor de voorschriften van het GRUP voor het deelgebied A onuitvoerbaar zullen zijn.

*Tweede onderdeel*

> "Doordat de bestreden beslissing bepaalt dat de rooilijn zoals bepaald per 8 december 1965 behouden blijft,
>
> Terwijl het KB van 8 december 1965 niet lijkt te bestaan en de juiste ligging van deze rooilijn alleszins een punt van discussie is dat tot op heden niet werd opgelost en terwijl eerste verweerder nochtans uitdrukkelijk heeft aangekondigd de situering van de rooilijn in de bestreden beslissing te voorzien

Zodat er onduidelijkheid blijft over de ligging van deze rooilijn en de bestreden beslissing niet berust op correcte feitenvinding en niet gesteund is op deugdelijke motieven."

In de toelichting bij het tweede onderdeel van het middel betogen de verzoekende partijen vooreerst dat de eerste verwerende partij voor de juiste ligging van de rooilijn telkens verwijst naar een koninklijk besluit van 8 december 1965, maar dat dergelijk koninklijk besluit niet lijkt te bestaan.

Een verwijzing naar dit koninklijk besluit volstaat bovendien niet gelet op het feit dat hieromtrent een juridische procedure werd gevoerd voor de vrederechter te Neerpelt. De op verzoek van de eerste verwerende partij gedane opmetingen door een landmeter werden door deze partij echter nooit officieel aanvaard.

Aan de eerste verzoekende partij werd tevens een stedenbouwkundige vergunning voor de renovatie van een bestaande veranda geweigerd om reden dat de afbakening van het openbaar domein onvoldoende zou zijn, en dat de toekomstige rooilijn en bouwlijn nog zouden worden bepaald in het GRUP "Mudakkers".

In het ontwerp GRUP werd de rooilijn bepaald, doch met miskenning van de wettelijke procedures ter zake. De verzoekende partijen formuleerden dienaangaande een bezwaar op grond waarvan werd beslist de rooilijn te laten waar ze is en enkel de bouwlijn vast te leggen. Hiervoor wordt verwezen naar een vonnis van 3 maart 1967 van de vrederechter van Neerpelt. Aangezien ook dit vonnis niet duidelijk is werd net opdracht gegeven aan een landmeter om klaarheid te brengen, maar dit plan werd door de eerste verwerende partij nooit aanvaard.

Bij de verzoekende partijen werd de verwachting gewekt dat hieromtrent eindelijk duidelijkheid zou komen. Er worden nog steeds tegenstrijdige elementen aangereikt om de rooilijn te bepalen, zodat de zorgvuldigheidsplicht is geschonden.

*Tweede middel*

4.2. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de formele en de materiële motiveringsplicht en van het rechtszekerheidsbeginsel,

> "Doordat de bestreden beslissing het probleem van het recht van overgang van verzoekers meent tegemoet te komen door te verwijzen naar 'juridische bijzondere voorwaarden' zonder te verduidelijken wat hieronder verstaan moet worden
>
> Terwijl de bestreden beslissing deze term lijkt aan te wenden om in de toekomst een uitzondering op de bouwvoorschriften toe te staan bij de aanvraag van toekomstige stedenbouwkundige voorschriften
>
> Zodat de bestreden beslissing onvoldoende is gemotiveerd en bovendien het rechtszekerheidsbeginsel schendt."

In de toelichting bij het middel zetten de verzoekende partijen uiteen dat volgens het rechtszekerheidsbeginsel de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit impliceert o.m. dat stedenbouwkundige voorschriften op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

De verwerende partijen kunnen volgens de verzoekende partijen onmogelijk ernstig volhouden dat "juridische bijzondere voorwaarden" als stedenbouwkundig voorschrift voldoende duidelijk geformuleerd is. Er bestaat voor de verzoekende partijen op heden geen zekerheid dat de aanvrager van de vergunning voor bebouwing op het aanpalende perceel een afwijking op het voorschrift van gesloten bebouwing zou kunnen bekomen om alsnog hun recht van overgang gerespecteerd te zien.

Deze onduidelijkheid in de stedenbouwkundige voorschriften voor deelgebied A is een ontoelaatbare onzorgvuldigheid die een onaanvaardbare rechtsonzekerheid creëert.

In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie hernemen de verzoekende partijen het eerste en het tweede middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift en voegen aan hun argumentatie niets wezenlijks meer toe.

*Beoordeling van het eerste en het tweede middel*

4.3. In hun bezwaarschrift lieten de verzoekende partijen gelden dat het ontwerp GRUP strijdig is met een recht op doorgang/overgang op het perceel parking Mudakker:

> "II.2.8. Het ontwerp is strijdig met het recht op toegang/overgang van bezwaarindieners
>
> Bezwaarindieners oefenen reeds meer dan 30 jaar een recht van toegang/overgang uit op het braakliggend terrein naast hun eigendommen.
>
> Getuige hiervan is een geregistreerde handelshuurovereenkomst van 11 oktober 1974 met als voorwerp 'winkelruimte en opslagplaats' op locatie Kerkstraat 11. De winkel zelf ligt aan de Kerkstraat 11, de opslagplaats ligt aan de achterzijde, (…)
>
> De geregistreerde handelshuurovereenkomst werd afgesloten tussen de toenmalige eigenaars en EURO SHOE UNIE NV van 11 oktober 1974 met als voorwerp (o.m.) 'winkelruimte en opslagplaats' op locatie Kerkstraat 11 (de winkel ligt aan de Kerkstraat 11 - de opslagplaats aan de achterzijde, zijn de parking aan de Mudakkers).
>
> Bezwaarindieners brengen ook een verzoek tot hernieuwing van de handelshuurovereenkomst van 7 juli 1982 en een brief van 10 oktober 2003 van de huurder aan de verhuurder bij. In die laatste brief benadrukken de huurders dat zij gebruik maken van de 'toeleveringsdeur' 'achteraan', en maken zij hun beklag over het feit dat er wagens voor die deur geparkeerd staan, (…)
>
> Het betreft de deuren die toegang verlenen tot de zogenaamde 'opslagplaats' zoals voorzien in de oorspronkelijke huurovereenkomst van 1974.
>
> Het ontwerp houdt geen enkele rekening met het recht van toegang/overgang van bezwaarindieners en voorziet op die plaats een strook bestemd voor 'parkjes, pleintjes'.
>
> Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat het bestuur bij de feitenvinding slechts na een behoorlijk onderzoek van de zaak en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing mag nemen, wat inhoudt dat het bestuur bij zijn besluitvorming met de meest recente en accurate gegevens rekening houdt.
>
> Indien de stad Lommei toch het plan zou aannemen, betekent dit een miskenning van de zakelijke rechten van bezwaarindieners. Meer nog, bezwaarindieners zullen zich tegen de realisatie van het plan verzetten waardoor het plan niet eens kan worden gerealiseerd aangezien de zakelijke rechten van bezwaarindieners moeten worden geëerbiedigd.
>
> Een eventueel goedkeuringsbesluit zou ook het rechtszekerheidsbeginsel schenden omdat zich binnen het plangebied ontegensprekelijk een probleem voordoet die de realisatie van het plangebied simpelweg onmogelijk maakt en doordat het plan hier geen rechtszekere oplossing voor voorziet."

4.4. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) beantwoordt dit bezwaar als volgt :

> "7. Publieke ruimte schendt recht van doorgang/overgang naar opslagplaats achteraan
> De Gecoro neemt kennis van deze bemerking maar besluit dat het recht van doorgang niet expliciet werd opgenomen in de handelshuurovereenkomst en dat de eigenaars de juridische erkenning van het recht van doorgang dienen te vorderen bij de vrederechter.
> De Gecoro adviseert om in de voorschriften te verwijzen naar juridische bijzondere voorwaarden.
> De Gecoro adviseert om de stedenbouwkundige voorschriften als volgt aan te passen :
> Aanpassing voorschriften :
> Er moet in deelgebied A steeds tegen de gemene muren aangebouwd worden met uitzondering van de percelen waarvoor juridisch bijzondere voorwaarden zijn opgelegd."

4.5. De gemeenteraad is dit advies van de Gecoro bijgetreden en heeft het stedenbouwkundig voorschrift van deelgebied A in die zin aangepast.

4.6. 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, op voldoende duidelijke wijze 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.

4.7. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen in het tweede middel voorhouden is het betrokken stedenbouwkundige voorschrift voldoende duidelijk geformuleerd. Zoals de verzoekende partijen zelf in dit middel stellen,

wendt het bestreden besluit deze term aan om in de toekomst een uitzondering op de bouwvoorschriften toe te staan bij een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning. Uit de weerlegging van het bezwaar blijkt overigens dat de juridische erkenning van het recht van doorgang bekomen bij de vrederechter als zo een "juridisch bijzondere voorwaarde" kan gelden.

Dat er voor de verzoekende partijen tot op heden geen absolute zekerheid bestaat dat de aanvrager van de vergunning een afwijking op het voorschrift van gesloten bebouwing zal kunnen bekomen om alsnog het recht van overgang gerespecteerd te zien, houdt, in tegenstelling tot wat verzoekers voorhouden, geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel wat betreft het betrokken stedenbouwkundig voorschrift in.

4.8. Uit wat voorafgaat volgt dat de eerste verwerende partij, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen voorhouden, wel rekening heeft gehouden met de feitelijke toestand ter plaatse en aan haar bezwaar dienaangaande tegemoet is gekomen door een wijziging van het betrokken stedenbouwkundig voorschrift dat, zoals blijkt uit hetgeen voorafgaat, voldoende duidelijk is.

De verzoekende partijen geven zelf toe dat in de voorgelegde huurovereenkomst "het recht van doorgang niet expliciet werd opgenomen" zoals gesteld in het advies van de Gecoro en bijgetreden door de eerste verwerende partij. Voorts komt het aan een administratieve overheid niet toe zich uit te spreken omtrent het al dan niet bestaan van een recht van doorgang/toegang. De Gecoro, daarin bijgetreden door de eerste verwerende partij, heeft dan ook terecht gesteld "dat de eigenaars de juridische erkenning van het recht van doorgang dienen te vorderen bij de vrederechter". De door de verzoekende partijen aangevoerde argumenten tonen niet aan dat de eerste verwerende partij de materiële motiveringsplicht zou hebben geschonden of zou zijn tekort geschoten in de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht.

4.9. Het eerste onderdeel van het eerste middel en het tweede middel zijn niet gegrond.

4.10. Met betrekking tot de rooilijn blijkt uit de gegevens van de zaak dat het ontwerp GRUP voorzag in een verlegging van de rooilijn. Ingaande op het bezwaar van de verzoekende partijen, waarin werd aangevoerd dat deze wijziging niet voldoet aan de vereisten van het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen, adviseert de Gecoro "om geen nieuwe rooilijn op te nemen in het GRUP Mudakkers en de oorspronkelijke rooilijn van 08/12/1965 te behouden maar een bouwlijn vast te leggen". Dit advies wordt door de gemeenteraad in zijn besluit houdende definitieve aanvaarding van het GRUP bijgetreden. Het bestreden GRUP bevat aldus geen nieuw rooilijnplan.

4.11. Uit de bepalingen van artikel 2.5.1 VCRO blijkt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan niet verplicht een rooilijnplan dient te bevatten.

Het feit dat er volgens de verzoekende partijen op basis van het bestreden GRUP nog steeds niet duidelijk is welke situering van de rooilijn thans moet worden gehanteerd, kan dan ook niet tot de onwettigheid van dit GRUP leiden.

Voorts tonen de verzoekende partijen ook niet aan dat de vermelding in de toelichtingsnota onder de hoofding "4. Juridische context" – "4.2. Wegen en Water", "Rooilijnplannen: rooilijnplan dd. KB 08/12/1965" onjuist zou zijn of het appreciatie- en beslissingsrecht van de bevoegde overheid dermate heeft aangetast dat deze zich niet met de vereiste kennis van zaken heeft kunnen uitspreken over de te geven bestemming,

4.12. Het tweede onderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

*B. Derde middel*

*Uiteenzetting*

4.13. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 9 van het besluit van 16 juli 2010 van de Vlaamse regering tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is en met artikel 3, 4° van het besluit van de Vlaamse regering

van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

> "Doordat de bestreden beslissing in art. 2.11 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt dat reclame ten behoeve van derden niet toegelaten is
>
> Terwijl luidens art. 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 en in toepassing van art. 3,4° van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 geen stedenbouwkundige vergunning nodig is voor de plaatsing van bepaalde publiciteitsinrichtingen of uithangborden:
>
> Zodat de uitsluiting van reclame ten behoeve van derden in de stedenbouwkundige voorschriften strijdig is met voormelde bepalingen."

In de toelichting bij het middel stellen de verzoekende partijen dat het krachtens de geciteerde bepalingen wel degelijk is toegestaan om publiciteit ten behoeve van derden te voeren. Deze besluiten stellen ook geen enkele voorwaarde omtrent de kwaliteit van de reclame.

De stedenbouwkundige voorschriften van "artikel 2.11. Reclame", die o.m. bepalen: "De reclame staat enkel in functie van de aldaar gevestigde activiteit. Publiciteit ten behoeve van derden is derhalve uitgesloten. (…). De reclame-inrichting moet kwalitatief zijn (…)", zijn bijgevolg strijdig met het besluit van 14 april 2000 en het besluit van 16 juli 2010.

In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie hernemen de verzoekende partijen het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift en voegen aan hun argumentatie niets wezenlijks meer toe.

*Beoordeling*

4.14. Artikel 9 van het besluit van 16 juli 2010 van de Vlaamse regering tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, bepaalt:

> "Hoofdstuk 9. Publiciteit
>
> Art. 9 Een stedenbouwkundige vergunning is niet nodig voor de plaatsing van de volgende publiciteitsinrichtingen of uithangborden:
>
> 1° de bevestiging aan een vergund gebouw van niet-lichtgevende uithangborden, met een totale oppervlakte van maximaal 4 vierkante meter;
>
> 2° publiciteitsinrichtingen, aangebracht op nutsvoorzieningen die behoren tot het openbaar domein, geplaatst in opdracht van een overheid,

op voorwaarde dat de reclame maximaal de helft van de oppervlakte of tijd inneemt;

3° publiciteitsinrichtingen die voortvloeien uit wettelijke of reglementaire bepalingen;

4° publiciteitsinrichtingen die alleen informatie van de overheid bevatten of die deel uitmaken van sensibiliseringscampagnes van de overheid;

5° door de overheid beschikbaar gestelde dragers met het oog op socio-culturele en politieke affichage;

6° verkiezingspubliciteit voor een verkiezing van het Europees, Federaal of Vlaams Parlement, of voor provincie-, gemeente- of districtsraadsverkiezingen;

7° publiciteitsinrichtingen, aangebracht op een onroerend goed, waarbij wordt bekendgemaakt dat dit goed te koop of te huur is, op voorwaarde dat de totale maximale oppervlakte niet meer bedraagt dan 4 vierkante meter en dat de publiciteitsinrichting ten laatste 14 dagen na de verhuring of verkoping wordt verwijderd."

Artikel 1.4 van hetzelfde besluit bepaalt:

"Art. 1.4. De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing, voor zover deze handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, algemene plannen van aanleg, bijzondere plannen van aanleg of verkavelingsvergunningen die niet opgenomen zijn in de gemeentelijke lijst, opgemaakt in toepassing van artikel 4.4.1, §3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening."

4.15. Het standpunt van de verzoekende partijen dat het stedenbouwkundig voorschrift "Artikel 2.11 Reclame" opgenomen in het bestreden GRUP onwettig is, aangezien het krachtens de voormelde bepaling wel degelijk toegelaten is publiciteit ten behoeve van derden te voeren, en er ook geen enkele voorwaarde omtrent de kwaliteit van de reclame wordt gesteld, kan niet worden bijgetreden.

Voormeld artikel 1.4 van hetzelfde besluit stelt immers dat de bepalingen van dit besluit slechts van toepassing zijn voor zover deze handelingen niet strijdig zijn met onder meer de voorschriften van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Voorts bepaalt artikel 2.2.2. § 1, derde lid VCRO : "Alle aangelegenheden die krachtens art. 2.3.1, geregeld kunnen worden in stedenbouwkundige verordeningen, (…), kunnen het voorwerp uitmaken van een stedenbouwkundig voorschrift van een ruimtelijk uitvoeringsplan".

Art. 2.3.1, tweede lid VCRO bepaalt: “Die stedenbouwkundige verordeningen kunnen betrekking hebben (…), op de publiciteitsinrichtingen, (…)”.

Ten overvloede kan er nog op worden gewezen dat stedenbouwkundige voorschriften krachtens artikel 2.2.3, § 1 VCRO eigendomsbeperkingen kunnen inhouden.

4.16. Het middel is niet gegrond.

*C. Vierde middel*

*Uiteenzetting*

4.17. In een vierde middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 2.12 van de stedenbouwkundige voorschriften strijdig is met artikel 2.1.2., § 6 VCRO en artikel 2.2.13, § 2 VCRO.

> “Doordat de bestreden beslissing in art. 2.12 van de stedenbouwkundige voorschriften voorziet dat beperkte verbouwingen, onderhouds- en instandhoudingswerken mogelijk blijven aan vergunde gebouwen die niet aan de voorschriften van de bestreden beslissing beantwoorden
>
> Terwijl verweerders krachtens art. 2.1.2 §6 VCRO en art. 2.2.13 §2 VCRO de nodige maatregelen moeten nemen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen - zoals de bestreden beslissing - in overeenstemming te brengen met de ruimtelijke structuurplannen
>
> Zodat de inwerkingtreding van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan waaraan de bestreden beslissing uitvoering geeft, voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld, wat een inbreuk betekent op voormelde artikelen van de VCRO.”

In de toelichting bij het middel betogen de verzoekende partijen dat in toepassing van de voormelde bepalingen de eerste verwerende partij de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen in overeenstemming moet brengen met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRSP).

Een deel van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP blijken een overgangsregeling te bevatten. Artikel 2.12 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP stelt onder meer het volgende:

"2.12. Overgangsbepalingen bestaande constructies
Aan de behoorlijk vergunde gebouwen die volledig niet of gedeeltelijk niet beantwoorden aan de voorschriften van het voorliggende RUP kunnen enkel beperkte verbouwingen, onderhouds- en instandhoudingswerken toegelaten worden. Onder beperkte verbouwingswerken worden werken verstaan met een beperkte uitbreiding van het bestaande volume tot maximum 10% van het bestaande vergunde bebouwde volume."

Uit deze overgangsbepaling blijkt dat de inwerkingtreding van de nieuwe voorschriften van het GRSP voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld. Dit maakt dat de stedenbouwkundige voorschriften in strijd zijn met artikel 2.1.2 VCRO en met artikel 2.2.13 VCRO.

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

*Beoordeling*

4.18. Artikel 2.1.2, § 6 VCRO bepaalt:

"§ 6. Na de vasttelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan."

Artikel 2.2.13, § 2 VCRO bepaalt:

"§ 2. De gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan."

4.19. Art. 2.12 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP bepaalt:

"2.12. Overgangsbepalingen bestaande constructies
Aan de behoorlijk vergunde gebouwen die volledig niet of gedeeltelijk niet beantwoorden aan de voorschriften van het voorliggend RUP kunnen enkel beperkte verbouwingen, onderhouds- en instandhoudingswerken toegelaten worden.
Onder beperkte verbouwingswerken worden werken verstaan met een beperkte uitbreiding van het bestaande volume tot maximum 10% van het bestaande vergunde bebouwde volume.

Voor een verbouwing waarbij tussen de 10 en 60% van het vergunde volume van het gebouw gewijzigd wordt, dienen enkel de werkzaamheden waarvoor de vergunning van toepassing is, te voldoen aan de bepalingen van het RUP.

Bij heropbouw of verbouwingen waarbij meer dan 60% van het bestaande vergunde volume gewijzigd wordt, dient het totale gebouw in overeenstemming te zijn met de voorschriften van dit RUP.

Bestemmingswijzigingen dienen altijd (ook binnen de bestaande volumes) in overeenstemming te zijn met de bepalingen van dit RUP."

4.20. De verzoekende partijen leiden uit het feit dat in het GRUP overgangsmaatregelen worden voorzien af dat "de inwerkingtreding van de nieuwe voorschriften van het GRSP voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld".

Er dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partijen poneren dat deze overgangsbepalingen strijdig zouden zijn met het GRSP, maar dat zij in gebreke blijven aan te geven met welke "nieuwe voorschriften van het GRSP" dit stedenbouwkundig voorschrift strijdig zou zijn.

De verzoekende partijen tonen nergens aan dat deze "overgangsbepaling" concreet tot gevolg heeft dat de overeenstemming met en de concrete realisatie van de principes van het GRSP voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld. Een schending van de artikelen 2.1.2, § 6 en 2.2.13, § 2 VCRO wordt dan ook niet aangetoond.

4.21. Het middel wordt verworpen.

*D. Vijfde middel*

*Uiteenzetting*

4.22. In een vijfde middel voeren de verzoekende partijen aan dat de regeling voor de centrumzone waarbij vergunningsaanvragen moeten worden voorzien van een inrichtingsstudie strijdig is met artikel 1.1.3 VCRO, het verbod van machtsoverschrijding en de artikelen 16 en 22 van het besluit van 28 mei 2004 van de Vlaamse regering betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning,

"Doordat de bestreden beslissing aan toekomstige aanvragers van stedenbouwkundige vergunningen oplegt om een inrichtingsstudie te voegen aan de aanvraag

Terwijl art. 1.1.3 van de VCRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening in de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen, en het instrument van de inrichtingsstudie niet voorziet en dit evenmin voorzien is in art. 16 en 22 van het besluit van 28 mei 2004

Zodat de bestreden beslissing strijdig is met art. 1.1.3 VCRO en art. 16 en 22 van het besluit van 28 mei 2004, en bovendien een inbreuk op het verbod op machtsoverschrijding uitmaakt."

In de uiteenzetting van het middel betogen de verzoekende partijen dat de stedenbouwkundige voorschriften van het ontwerp GRUP voor "de centrumzone" stelden dat bij de aanvragen voor de deelgebieden A tot en met F een inrichtingsstudie wordt gevoegd voor de totaliteit van het deelgebied, dat deze inrichtingsstudie een informatief document is 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 van het gebied, en dat de inrichtingsstudie ook aangeeft hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al is gerealiseerd in het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied, en dat hierbij de onderlinge aansluiting van de diverse deelgebieden belangrijk is.

Volgens de verzoekende partijen wordt door het verplicht eisen van een inrichtingsstudie bij elke vergunningsaanvraag een bijkomende ordeningsinstrument gecreëerd dat niet is voorzien in artikel 1.1.3 VCRO.

Nadat de verzoekende partijen hiertegen een bezwaar hadden ingediend werd het bijbrengen van een inrichtingsstudie ondergebracht in het richtinggevend gedeelte van de bestreden beslissing. Volgens de verzoekende partijen creëert de eerste verwerende partij hiermee voor zichzelf hoe dan ook de mogelijkheid om de ordening van het plangebied - minstens op een verkapte manier - te delegeren aan particulieren terwijl zij hier zelf voor dient in te staan. De VCRO, noch de uitvoeringsbesluiten ervan bevatten enige regeling die dergelijke delegatie van bevoegdheid toelaat.

Tenslotte schrijven de artikelen 16 en 22 van het besluit van 28 mei 2004 van de Vlaamse regering betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, niet voor dat een

stedenbouwkundige vergunningsaanvraag moet vergezeld zijn van een "inrichtingsschets" waarbij de geciteerde gegevens moeten worden opgenomen.

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

*Beoordeling*

4.23. Artikel 1.1.3 VCRO bepaalt:

> "Art. 1.1.3. De ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen."

4.24. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat aanvankelijk bij het voorlopig vastgestelde ontwerp GRUP het betrokken stedenbouwkundig voorschrift als verordenend stedenbouwkundig voorschrift bepaalde:

> "Bij vergunningsaanvragen voor deelgebieden A tot en met F wordt een inrichtingsstudie gevoegd voor de totaliteit van het deelgebied.
> 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 maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van (een) 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."

In hun bezwaarschrift uitten de verzoekende partijen reeds bezwaren tegen dit stedenbouwkundig voorschrift.

De Gecoro beantwoordde deze bezwaren als volgt:

> "5. Inrichtingsstudie
> De GECORO adviseert om de stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de inrichtingsstudie in het richtinggevend gedeelte op te

nemen in plaats van in het bindend gedeelte en stelt een aanpassing van de voorschriften als volgt voor :

- de vraag om een inrichtingsstudie toe te voegen wordt richtinggevend en niet verordenend vastgelegd;

Verordenend : de mate waarin het project de globale ruimtelijke structuur versterkt of verzwakt (continuïteit looproutes, aansluiting bebouwing, …) wordt beoordeeld bij de vergunningsaanvraag."

De gemeenteraad voerde de voorgestelde wijziging door bij de definitieve vaststelling van het GRUP.

4.25. In het definitief door de gemeenteraad vastgestelde GRUP werd het voormelde voorschrift met betrekking tot de "inrichtingsstudie" opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften onder het "informatief" gedeelte.

4.26. Artikel 2.2.3, § 1 VCRO bepaalt dat de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan "modaliteiten" kunnen voorschrijven "die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen".

4.27. Uit de bewoordingen van het voormelde voorschrift blijkt dat de betrokken "inrichtingsstudie" is opgevat als een instrument tot voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op de beoordeling van de aanvraag wat betreft de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening en de geldende stedenbouwkundige voorschriften, zodat dient te worden vastgesteld dat het gaat om een modaliteit in de zin van artikel 2.2.3, § 1 VCRO. Een dergelijk informatief document heeft geen verordenende kracht en voegt dan ook niets toe aan de stedenbouwkundige voorschriften die gelden voor de betrokken zones.

4.28. De artikelen 16 en 22 van het besluit van 28 mei 2004 van de Vlaamse regering betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, hebben betrekking op de stukken die "minstens" bij de bedoelde aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning moeten worden gevoegd. Deze bepalingen staan er niet aan in de weg dat het informatief gedeelte van een ruimtelijk uitvoeringsplan voorziet dat bij bepaalde aanvragen een bijkomend stuk wordt gevoegd.

4.29. Het middel is niet gegrond.

*E. Zesde middel*

*Uiteenzetting*

4.30. In een zesde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van "de formele motiveringswet en het materieel motiveringsbeginsel",

> "Doordat de bestreden beslissing genomen werd in weerwil van het negatief advies van de GECORO, zonder evenwel te motiveren waarom dit advies niet moest worden gevolgd
>
> Terwijl de bestreden beslissing zelf de motieven - en deugdelijke motieven - moet bevatten waaruit blijkt waarom er geen rekening had moeten worden gehouden met dit negatieve advies
>
> Zodat de bestreden beslissing de formele en materiële motiveringsplicht schendt."

In de toelichting bij het middel betogen de verzoekende partijen dat de Gecoro op 30 maart 2010 een negatief advies heeft geformuleerd over het ontwerp GRUP, maar dat het goedkeuringsbesluit geen motieven bevat waaruit blijkt waarom geen rekening moest worden gehouden met dit advies, noch waarom dit van generlei waarde zou zijn. Dit vormt een inbreuk op de formele motiveringsplicht.

In antwoord op hun bezwaarschrift stelde de Gecoro in haar advies van 18 januari 2011 dat de weerlegging gebeurde in een plenaire vergadering. Hieruit blijkt volgens de verzoekende partijen dat zelfs niet wordt betwist dat de motieven om geen rekening te houden met de bemerkingen van de Gecoro niet in de bestreden beslissing terug zijn te vinden.

Bovendien stelt de Gecoro in haar advies van 18 januari 2011 uitdrukkelijk dat minstens een deel van haar opmerkingen onbeantwoord is gebleven in de plenaire vergadering, met name de bedenkingen in verband met de haalbaarheid van de uitvoering van het bestreden GRUP in relatie tot het GRUP "Ploegendries" en in verband met de verkeersproblematiek.

Volgens de verzoekende partijen dient "op grond van de formele motiveringswet" de bestreden beslissing zelf de motieven te bevatten

waaruit blijkt dat geen rekening moet worden gehouden met de kritieken van de Gecoro. De bestreden beslissingen worden aldus niet gedragen door deugdelijke motieven. Hierdoor schenden de bestreden beslissingen de formele motiveringsplicht en het materiële motiveringsbeginsel.

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

*Beoordeling*

4.31. Krachtens de bepalingen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de formele motiveringswet) moeten eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en moeten deze afdoende zijn.

Krachtens artikel 2.2.2, § 1, vierde lid VCRO heeft het grafische plan van een ruimtelijk uitvoeringsplan, dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften, verordenende kracht. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is derhalve geen rechtshandeling "met individuele strekking", zodat de formele motiveringswet niet van toepassing is op het besluit van de gemeenteraad houdende de definitieve aanneming van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goedkeuringsbesluit van de deputatie heeft weliswaar geen reglementair karakter, maar houdt enkel de bevestiging in van een reglementair besluit dat door een gemeenteoverheid is vastgesteld.

Het middel mist derhalve, in zoverre de schending van de formele motiveringswet wordt aangevoerd, juridische grondslag.

4.32. In zoverre de verzoekende partijen de schending aanvoeren van het materiële motiveringsbeginsel, dient te worden vastgesteld dat zij reeds een gelijkaardig bezwaar hebben opgeworpen in hun bezwaarschrift met betrekking

tot het negatief advies dat de Gecoro op 30 maart 2010 had uitgebracht over het voorontwerp GRUP.

De Gecoro heeft dit bezwaar in haar advies van 18 januari 2011 beantwoord als volgt:

> "De Gecoro verleende een negatief advies op 30/03/2010 ifv het voorontwerp dat opgestuurd werd voor de plenaire vergadering van 27-04-2010.
>
> De Gecoro kreeg een bijkomende toelichting op 1-06-2010 ifv de haalbaarheidsstudie van ABM zoals gevraag(d) in de GECORO van 30-03-2010.
>
> De weerlegging gebeurde in de plenaire vergadering zoals opgenomen in het verslag van deze vergadering.
>
> De Gecoro blijft echter met vragen zitten rond de haalbaarheid van het programma in relatie tot GRUP Ploegdries en met betrekking tot de parkeerproblematiek."

Uit een lezing van het gemeenteraadsbesluit van 22 februari 2011 tot definitieve aanvaarding van het GRUP "Mudakkers" blijkt dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, in dat besluit uitvoerig en expliciet werd ingegaan op het advies van 30 maart 2010 en ook op het hiervoor weergegeven advies van de Gecoro van 18 januari 2011.

Het middel dat van de premisse uitgaat dat nergens expliciet wordt gemotiveerd waarom aan die negatieve adviezen wordt voorbijgegaan, gaat dan ook uit van een onvolledige lezing van het bestreden besluit. In elk geval komt het niet aan de Raad van State toe op eigen initiatief te onderzoeken of de in dit besluit opgenomen motieven dienaangaande als "afdoende" kunnen worden beschouwd.

Het middel wordt verworpen.

## 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 700 euro, elk voor een vierde.**

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

| | |
|---|---|
| Silvan De Clercq, | griffier. |

| | |
|---|---|
| **De griffier** | **De voorzitter** |
| **Silvan De Clercq** | **Roger Stevens** |