

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.731 van 5 juni 2013
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 Woutersstraat 32, bus 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. de nv MATEXI
 geding hervat door :
 de nv MATEXI VLAAMS-BRABANT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Lieven Peeters, Evelyne Goosenaerts en Jolijn
 Weytjens
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Havenlaan 86 c, bus 414
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de nv UPLACE
3. de nv USHOP
4. de nv UWORK
5. de nv UDRIVE
6. de nv 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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring 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. Bij arrest nr. 220.410 van 3 augustus 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd, in zoverre dit het deelgebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen betreft en voor het overige verworpen.

De verwerende en de tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 12 september 2012. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

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

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

In de laatste memorie van de eerste tussenkomende partij wordt tevens het geding hervat door de nv MATEXI VLAAMS-BRABANT.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 maart 2013.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick De Roo, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Evert Vervaet, die loco advocaat Marc Van Bever verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Evelyne Goossenaerts, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Pieter Vandenheede, die verschijnt voor de tweede tot de zesde tussenkomende partij, 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. Feiten

3. Er wordt verwezen naar de feitenuiteenzetting in het tussenarrest nr. 220.410 van 3 augustus 2012 (hierna: het tussenarrest).

IV. Afstand

4. Met het tussenarrest heeft de Raad van State op vordering van de verzoekende partijen de schorsing van de tenuitvoerlegging bevolen van het bestreden besluit in zoverre dit het deelgebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen betreft. In hetzelfde arrest heeft de Raad van State de vordering voor het overige verworpen.

5. Naar luid van artikel 17, § 4ter van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, geldt ten aanzien van de verzoekende partij een vermoeden van afstand van geding wanneer zij, nadat de vordering tot schorsing van een akte of een reglement is afgewezen, geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indient binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de kennisgeving van het arrest.

6. Te dezen is de vordering tot schorsing van de verzoekende partijen verworpen in zoverre het bestreden besluit niet het deelgebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen betreft.

7. Bij de verzending van het tussenarrest aan de verzoekende partijen heeft de hoofdgriffier hen meegedeeld dat ze over een termijn van dertig dagen beschikten om een verzoek tot voortzetting van de procedure in te dienen en hen uitdrukkelijk gewezen op artikel 15ter van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het voornoemde (randnr. 6) artikel 17, § 4ter. De tekst van deze bepalingen werd in de brief van de hoofdgriffier geciteerd.

8. De verzoekende partijen hebben geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend. Er blijkt geen reden die ertoe zou moeten leiden dat artikel 17, § 4ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet mag worden toegepast.

Met toepassing van deze bepaling wordt de afstand van geding vastgesteld in zoverre het bestreden besluit niet het deelgebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen betreft.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Aangevoerde excepties

9. In haar memorie van antwoord 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. Volgens de verwerende partij blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State dat het gegeven dat het perceel van de verzoekende partijen in de buurt ligt van het beheersingsgebied van het uitvoeringplan op zichzelf nog niet betekent dat die partijen over het vereiste belang beschikken bij het aanvechten van dit plan.

10. In hun verzoekschrift tot tussenkomst stellen de tweede tot de zesde tussenkomende partijen dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij hun beroep. 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.

Beoordeling

11. De verzoekende partijen zijn eigenaar van een perceel “waarop zij momenteel een ééngezinswoning bouwen teneinde als vaste woonplaats te dienen” (hierna: het woonperceel van de verzoekende partijen). Het door het bestreden uitvoeringsplan vastgestelde gebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” ligt in het binnengebied achter het woonperceel van de verzoekende partijen. 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 tussenkomen de 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 tussenkomen de partijen aanvoeren, kan niet van het voornoemde beginsel worden afgeweken.

De excepties worden verworpen.

VI. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

12. 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 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: 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 zijn 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.

13. In haar memorie van antwoord 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 vastlegt. De stedenbouwkundige voorschriften zijn geen stringente of strikt te volgen bepalingen die het vergunningbeleid 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 zekere 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 perceeleigenaars. Dergelijke initiatieven zijn evenmin voorspelbaar. De plannende overheid heeft daar geen vat op.

De verwerende partij wijst er op 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 openruimtegedeelte. Er is dan ook uitdrukkelijk geopteerd om dit te vermelden in een stedenbouwkundig voorschrift. De eerste zin van artikel 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 aangeduid zijn 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 (artikel 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.

14. In haar toelichtende memorie 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 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.

15. In hun memorie tot tussenkomst sluiten de tweede tot de zesde tussenkomende partijen zich aan bij het verweer van de verwerende partij.

16. In haar laatste memorie benadrukt de eerste tussenkomende partij dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat er altijd een zekere onzekerheid gepaard gaat met een ruimtelijk uitvoeringsplan doordat een dergelijk plan toekomstgericht is.

Beoordeling

17. 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.

Algemeen geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften mogen evenwel niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

Aan het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften moet op elk ogenblik worden voldaan, zodat niet kan worden aanvaard dat, in afwachting van het toepasselijk worden van de voorschriften, het in het ongewisse wordt gelaten wat de voorschriften zijn.

18. 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”.

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 [komen] vast [te liggen]” (art. C2.1.2). Slechts nadat er ingevolge voormelde stedenbouwkundige vergunning in het betrokken gebied een “vastgelegd park” voorhanden is, “kunnen, [i]n 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. Aldus wordt voor een onbepaalde termijn in het ongewisse gelaten wat de voor dat perceel geldende voorschriften zijn.

De voornoemde voorschriften komen er verder 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. De plannende overheid heeft een rechtsonzeker voorschrift uitgewerkt door de realisatie van de bestemming “wonen” afhankelijk te maken van een dergelijke hypothese.

19. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 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 stelt de afstand vast voor het overige.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 750 euro, ieder voor een zesde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf juni 2013,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Jan Clement