

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.754 van 6 juni 2013
in de zaak A. 199.970/X-14.720.**

In zake : 1. Henri BAEKELAND
 2. Vincent WEGHSTEEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Boullart
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Voskenslaan 419
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Snauwaert
 kantoor houdend te 8300 KNOKE-HEIST
 Dorpsstraat 140-142

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de stad BRUGGE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de nv NOVUS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Hüseyin Berktas
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Graaf Van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 april 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2011 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkommende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 23 juni 2011 en 9 september 2011. De eerste tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 maart 2013.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sven Boullart, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Filip De Preter, die loco advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de eerste

tussenkomende partij, en Kenny Gastmans, die loco advocaat Stijn Verbist verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekers zijn eigenaar en bewoner van woningen gelegen aan de Astridlaan te Assebroek-Brugge, nabij een gebied dat bekend staat als “Klein Appelmoes” en dat gelegen is ten oosten-zuidoosten van het centrum van de stad Brugge, in de spie gevormd door de Astridlaan (N337 die Brugge verbindt met Beernem-Oedelem) en de Bossuytlaan-Vossensteert (die verder uitmondt op de Maalse Steenweg-N9 richting Sijsele en Maldegem).

3.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust, is het voormelde gebied grotendeels bestemd tot woonuitbreidingsgebied, doormidden gesneden door parkgebied, met in het zuiden een strook woongebied langs de Astridlaan en in het noordoosten een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen.

3.3. In het raam van de opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge” (hierna: gewestelijk RUP), worden een aantal woonuitbreidingsgebieden in en om Brugge in de te maken afweging betrokken. Wat het kwestieuze gebied betreft, wordt in het kader van het afbakeningsvoorstel en het latere voorontwerp van gewestelijk RUP geopteerd voor, enerzijds, een bestemmingswijziging van het noordelijk gedeelte van het woonuitbreidingsgebied, het parkgebied en het gebied voor

gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen naar een groene bestemming en, anderzijds, een omzetting van het zuidelijk gedeelte van het woonuitbreidingsgebied, gelegen tussen de strook parkgebied en het woongebied langs de Astridlaan, naar een woonfunctie.

3.4. Het voormelde initiatief wordt vertaald in een deelplan 7, dat de naam “woongebied Klein Appelmoes” krijgt, en met betrekking tot hetwelk in het plan-MER voor het gewestelijk RUP wordt geconcludeerd dat het voorzien van een nieuw woongebied aansluitend bij de bebouwing langs de Astridlaan een versnippering en aantasting van het aaneengesloten ecologisch waardevol gebied “Gemene Weidebeek” impliceert en dat de woningen langs de Astridlaan hun zicht op deze open ruimte zullen verliezen, maar dat deze negatieve effecten “in belangrijke mate gemilderd [kunnen] worden door een landschappelijke inpassing van de woningen en een beperktere ontwikkeling van het gebied”, door meer bepaald “een ruime bufferzone” te voorzien “tussen de te realiseren woningen en de noordelijk gelegen ecologisch waardevolle zone”.

Wat de waterproblematiek betreft, wordt in het plan-MER melding gemaakt van “significant negatieve effecten” wegens de grote te verhardende oppervlakte, maar wordt gesteld dat deze effecten “in belangrijke mate gemilderd” kunnen worden door de infiltratiemogelijkheden te optimaliseren, bij voorkeur via een gemeenschappelijke infiltratievoorziening, en door te zorgen voor een vertraagde afvoer naar de Gemene Weidebeek. Het inplannen van een buffer tussen de nieuw te bouwen woningen en het natuurgebied zou tenslotte mede garant kunnen staan voor de verwezenlijking van de maatregelen met betrekking tot waterberging.

Het plan-MER wordt op 23 oktober 2008 door de dienst Mer goedgekeurd.

3.5. Met een besluit van de Vlaamse regering van 11 december 2009 wordt het ontwerp van gewestelijk RUP “afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge” voorlopig vastgesteld.

Het ontwerp omvat 27 deelgebieden, met onder meer het genoemde deelplan 7 “woongebied Klein Appelmoes” te Assebroek. Het

zuidelijke deel van dit deelgebied wordt omgevormd tot woongebied, terwijl het op het gewestplan ingekleurde parkgebied en het grootste deel van het op het gewestplan ingekleurde woonuitbreidingsgebied naar natuurgebied met overdruk grote eenheid natuur (GEN) wordt herbestemd. Het meest noord-oostelijke deel, voorheen overeenkomstig het gewestplan grotendeels gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen, wordt herbestemd naar parkgebied met, voor het grootste gedeelte, de overdruk natuurverweving.

3.6. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek over het ontwerp van gewestelijk RUP worden meer dan 4.300 bezwaarschriften ingediend, waarvan er 1.850 specifiek tegen het deelplan 7 “Klein Appelmoes” zijn gericht. Ook de verzoekers dienen een bezwaarschrift in.

3.7. Op 23 augustus 2010 verleent de Vlacoro advies over het ontwerp van gewestelijk RUP.

Wat het deelplan “Klein Appelmoes” betreft, luidt het advies van de Vlacoro voorwaardelijk gunstig, waarbij wordt aangedrongen op “een meer gedetailleerde en beter onderbouwde verantwoording” van de vertaling van de bevindingen van het plan-MER in de stedenbouwkundige voorschriften, aandacht wordt gevraagd voor de in het plan-MER voorgestelde “beperkttere invulling” van het gebied en het voorzien van voldoende ruimte voor buffering, en verzocht wordt om meer toelichting betreffende het aspect van de ontsluiting van het woongebied. Verder wordt door de Vlacoro aangedrongen op meer onderbouwing van en verantwoording voor het aansnijden van de woonzones in de stadsrand.

3.8. Nadat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 11 januari 2011 advies heeft verleend, beslist de Vlaamse regering bij het bestreden besluit van 4 februari 2011 tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP “afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge”.

Het deelplan 7 “woongebied Klein Appelmoes” wordt samengevoegd met het meer oostelijk gelegen deelplan 19 “Randstedelijke groenpool Ryckevelde/Malebos en Gemene Weidebeek”, om een nieuw

deelgebied 17 “Randstedelijke groenpool Ryckvelde/Malebos en Gemene Weidebeek en woongebied Klein Appelmoes” te vormen. Het woongebied Klein Appelmoes wordt daarbij, ten opzichte van het ontwerp van gewestelijk RUP, aan de oostelijke zijde ingeperkt ten voordele van bijkomend natuurgebied en zowel de stedenbouwkundige voorschriften als de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP worden verder aangevuld.

Artikel 17.6 “Woongebied” omvat onder meer de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

“17.6.2. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming 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 bestaande of gewenste woondichtheid.
- de inpassing in de omgeving.

Er dient voorzien te worden in landschappelijke inpassing en buffering van de woningen ten opzichte van het aangrenzend natuurgebied Gemene Weidebeek.

17.6.3. 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 werken, handelingen en wijzigingen 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 (sic) voor zover de technieken van de natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden.

Het waterbergend en waterafvoerend vermogen in het gebied moet behouden blijven en dient afgestemd op de vereisten van de bijkomende bebouwing. Dit kan een beperking van de bouwmogelijkheden inhouden in functie van de nood voor waterbergingscapaciteit.

Bij de realisatie van het gebied moet ten minste gezorgd worden voor de nodige ruimte voor vertraagde afvoer van hemelwater, infiltratiemogelijkheden en buffering”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde excepties

4.1. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord het belang van de verzoekers. Zij werpt op dat het door het bestreden gewestelijk RUP als woongebied bestemd gebied “Klein Appelmoes” deel uitmaakt van het in het gewestplan bestemd woonuitbreidingsgebied en dat bij een gebeurlijke vernietiging van het bestreden gewestelijk RUP dit laatste zal herleven. De beperkte herbestemming en de garantie van uitvoering van waterbeheersingswerken zouden hierdoor komen te vervallen.

4.2. De verwerende en de eerste tussenkomende partij werpen verder op dat het belang van de verzoekers bij de vernietiging van het gewestelijk RUP beperkt is tot het woongebied “Klein Appelmoes”, respectievelijk, het westelijk deel van het deelgebied 17.

4.3. De verzoekers repliceren in hun memorie van wederantwoord dat de onder randnummer 4.1 vermelde stelling van de verwerende partij erop neerkomt dat hun elke rechtsbescherming tegen het gewestelijk RUP wordt ontzegd.

Wat de door de verwerende en de eerste tussenkomende partij gevraagde partiële vernietiging van het gewestelijk RUP betreft, repliceren de verzoekers dat zij zich naar de wijsheid van de Raad van State gedragen.

Beoordeling

4.4. Met het bestreden gewestelijk RUP wordt de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied van het gebied “Klein Appelmoes”, voor het gedeelte dat het dichtst bij de woningen van de verzoekers is gelegen, tot woongebied herbestemd. Deze laatste bestemming impliceert minder restricties voor bebouwing dan de voornoemde gewestplanbestemming.

Alleen al daardoor doen de verzoekers van het vereiste belang bij hun beroep blijken.

4.5. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is in beginsel één en ondeelbaar. Een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit is bijgevolg enkel mogelijk indien vaststaat dat het betreffende gebiedsdeel kan worden afgesplitst van de rest van het plan en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van de beslissing waarvan het betreffende gebiedsdeel een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het plan voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

4.6. Het belang van de verzoekers bij de nietigverklaring is beperkt tot het westelijk deel van het deelgebied 17 “Randstedelijke groenpool Ryckvelde/Malebos en Gemene Weidebeek en woongebied Klein Appelmoes”, gelegen ten noorden van de Astridlaan en ten westen van de vroegere spoorweg van Brugge naar Eeklo en de Engelendalelaan, dat als één ondeelbaar deelgebied moet worden beschouwd. De partiële nietigverklaring beperkt tot dit plangebied doet geen afbreuk aan de algemene economie van het gewestelijk RUP.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. De verzoekers roepen in een eerste middel de schending in van de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV), het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 2.2.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zij zetten uiteen dat het RSV (pg. 356 en 405) de bevoegdheid voor het bestemmen van nieuwe woongebieden toewijst aan de gemeenten en niet aan het Vlaamse Gewest, dat in het afbakeningsproces enkel kwantitatieve taakstellingen inzake wonen mag opleggen en zich daarvoor op een gemeentelijke woonbehoeftestudie moet baseren. Het is in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en in de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen dat een woongebied verder kan worden gereguleerd, zoals onder andere met het oog op fasering en dichtheden. Deze taakstellingverdeling tussen Vlaamse Gewest en gemeenten blijkt overigens duidelijk uit het Addendum bij het RSV (pg. 9-11). Uit het gestelde in het bestreden gewestelijk RUP dat “[h]et grootste gedeelte van de woonuitbreidingsgebieden worden herbestemd naar stedelijk woongebied om het juridisch beschikbaar aanbod voor wonen in het regionaalstedelijk gebied te verhogen” en dat “[h]ierdoor [...] de verplichting van een woonbehoeftestudie [wordt] weggenomen en [...] er op korte termijn projecten [kunnen] gerealiseerd worden”, maken zij op dat er helemaal geen gemeentelijke woonbehoeftestudie werd opgemaakt. Derhalve vermocht het gewestelijk RUP geen uitspraak te doen over de herbestemming van het woonuitbreidingsgebied “Klein Appelmoes” tot woongebied en al zeker niet over de fasering inzake woningbouw en de minimale en maximale dichtheden die moeten worden nagestreefd. Bovendien is de gehanteerde kwantitatieve taakstelling niet gesteund op een gemeentelijke woonbehoeftestudie.

Zij voeren nog aan dat over deze argumentatie van hun bezwaarschrift in het bestreden besluit met geen woord wordt gerept. De Vlacoro stelt in zijn advies enkel dat het afbakeningsproces het gevolg is van de samenwerking tussen de Vlaamse, de provinciale en de gemeentelijke overheid. Op geen enkele wijze wordt evenwel gesteld waarin de overeenstemming met het RSV dan wel bestaat.

5.2. De verzoekers voegen in hun memorie van wederantwoord toe dat de verwerende en de eerste tussenkomende partij het middel elk op een andere wijze beantwoorden en dat geen bepaling wordt aangeduid waaruit de voorgehouden gewestelijke bevoegdheid zou blijken. De verwerende partij verwijst voorts naar een behoefteberekening voor wonen en bedrijvigheid uit

2004, terwijl de eerste tussenkomende partij naar een gemeentelijke woonbehoeftestudie uit 1997 verwijst, zodat niet valt op te maken welke behoeftevaststelling in casu werd aangewend, voor zover een instrument uit 1997 of 2004 al dienstig zou kunnen zijn met het oog op het in 2011 vastgestelde gewestelijk RUP. De “delegatiebepaling” van artikel 2.2.1, § 2 VCRO, waarop de eerste tussenkomende partij zich subsidiair beroept, en die in werking is getreden op 1 september 2009, achten de verzoekers ten slotte niet van toepassing op handelingen die vóór die datum werden gesteld.

5.3. In hun laatste memorie voegen de verzoekers aan hun eerder betoog niets toe.

Beoordeling

5.4. Het subsidiariteitsbeginsel houdt volgens de richtinggevende bepalingen van het RSV in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid bevoegd is voor die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt.

Overeenkomstig de bindende bepalingen van het RSV worden “[d]e grootstedelijke en de regionaalstedelijke gebieden [...] door het Vlaams Gewest in samenspraak met de betrokken bestuursniveau’s in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend”. Tevens stellen de richtinggevende bepalingen van het RSV dat zulke afbakening naast een grenslijn/grensgebied ook “acties” kan bevatten die moeten worden ingezet om de vooropgestelde hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied te realiseren en dat die acties kunnen zijn “voorstellen voor bestemmingswijzigingen en/of inrichting van gebieden of infrastructuur zoals ondermeer voor woningbouwlocaties, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, regionale bedrijventerreinen, randstedelijke groengebieden

(waaronder recreatieve voorzieningen), (stedelijke) landbouwgebieden, locaties voor natuur- en bosontwikkeling, infrastructuur op het niveau van het stedelijk gebied”.

De bevoegde overheid, te dezen de Vlaamse regering, beschikt bij de uitvoering van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan over een ruime beoordelingsbevoegdheid en de Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht, enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van de bedoelde bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

5.5. In de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP wordt vastgesteld dat in het regionaalstedelijk gebied Brugge nog 3.900 à 4.300 bijkomende woongelegenheden moeten gerealiseerd worden. Uit deze nota blijkt verder de bedoeling van de verwerende partij om voor het regionaalstedelijk gebied Brugge een actief woonaanbodbeleid te voeren, waarbij een aantal gebieden naar stedelijk woongebied worden omgezet, niet enkel op het grondgebied van de stad Brugge, maar bijvoorbeeld ook te Sijsele-Damme (gronden Spermalie 2 en Stakendijk-Zwijnsgrat) en te Oostkamp (Fabiolalaan). Ook wordt in Varsenare (grondgebied gemeente Jabbeke) een stuk bij de kern aansluitend agrarisch gebied omgezet naar woongebied en wordt aan de Leliestraat te Sint-Elooi (grondgebied Zedelgem) een industriegebied herbestemd tot wonen. Tenslotte is ook in het deelplan Chartreuse een nieuw stuk woongebied voorzien in de plaats van recreatiegebied (aan het “Lac” van Loppem - grondgebied Jabbeke).

Uit het voormelde blijkt dat het geheel van acties en de daarmee gepaard gaande bestemmingswijzigingen het louter lokale niveau overstijgen. Op grond van haar bevoegdheid om regionaalstedelijke gebieden af te bakenen en deze inzake de realisatie van bijkomende woongelegenheden, die volgens de bindende bepalingen van het RSV in de provincie West-Vlaanderen voor minimaal 67% in de stedelijke gebieden moeten gerealiseerd worden, hun rol te laten vervullen, vermocht de verwerende partij in het bestreden gewestelijk RUP de maatregelen inzake wonen met betrekking tot het kwestieuze gebied “Klein Appelmoes” te nemen.

5.6. De door de verzoekers aangevoerde omstandigheid dat overeenkomstig de richtinggevende bepalingen van het RSV “in de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen [...] de lokalisatie wordt aangegeven van nieuw te bouwen woningen met fasering en de na te streven minimale en maximale dichtheden” en dat “[d]it [...] in gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen [wordt] vastgelegd”, doet aan de voormelde, eigen bevoegdheid van het Vlaamse Gewest geen afbreuk, gelet op de onder randnummer 5.4 vermelde uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzing in het richtinggevend gedeelte van het RSV aan het Vlaamse Gewest om in het afbakeningsplan, naast een grenslijn/grensgebied, ook “acties” op te nemen die moeten worden ingezet om de vooropgestelde hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied te realiseren, waaronder “voorstellen voor bestemmingswijzigingen en/of inrichting van gebieden of infrastructuur zoals ondermeer voor woningbouwlocaties [...]”. Dat de verwerende partij niet op het bevoegdheidsniveau van de eerste tussenkomende partij is getreden, geldt nog meer, nu in de toelichtingsnota bij het bestreden gewestelijk RUP uitdrukkelijk wordt bevestigd dat de concrete inrichting van de geselecteerde nieuwe woonlocaties en de verdere typering en differentiëring van de verschillende woonlocaties zaak blijft van de gemeenten. Overigens strookt dit laatste met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de eerste tussenkomende partij, waarin gesteld wordt dat de woonuitbreidingsgebieden, waaronder het kwestieuze, “[v]ia de opmaak van een gewestelijk RUP [...] een herbestemming als stedelijk woongebied [krijgen]”, maar “[d]e inrichting en fasering van deze gebieden [...] verder [kan] gedetailleerd worden via de opmaak van een RUP of verkavelingsplan”.

5.7. Voorts blijkt uit de gegevens van de zaak dat de verwerende partij de gemeentelijke woonbehoeftestudie wel degelijk bij het afbakeningsproces heeft betrokken. Niet alleen blijkt deze partij tijdens het afbakeningsproces rekening te hebben gehouden met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, dat minstens op een gemeentelijke woonbehoeftestudie van 1997 is gesteund, bovendien blijkt in het voorstel van afbakening een kaart te zijn opgenomen met de opties van de eerste tussenkomende partij inzake wonen, waarmee in het definitief vastgestelde gewestelijk RUP rekening is gehouden. De

verzoekers tonen niet aan, noch maken zij aannemelijk, dat de gehanteerde woonbehoeftestudie ontoereikend zou zijn.

5.8. Uit het advies van de Vlacoro of uit het besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het RUP dient voor de bezwaarindiener op begrijpelijke wijze te blijken waarom zijn bezwaar niet gegrond werd bevonden, waarbij de bezwaarindiener in de tekst zelf van het advies van de Vlacoro -of van het besluit van de Vlaamse regering- een afdoend antwoord op zijn bezwaarschrift moet kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn van de Vlacoro die op zijn bezwaar begrijpelijk toepasselijk is, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een ander particulier, of op een advies van een overheidsinstantie.

Daargelaten de vraag in hoeverre de verwerende partij haar eigen bevoegdheid dient te verantwoorden, moet vastgesteld worden dat het bezwaar van de verzoekers “dat verwerende partij geen aan te snijden woonuitbreidingsgebieden vermocht te herbestemmen op grond van het RSV”, in het bestreden besluit afdoende wordt ontmoet, waar wordt gesteld “dat het wel degelijk tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest behoort om in regionaalstedelijke gebieden een aanbodbeleid voor onder meer wonen te realiseren vanuit de taakstelling voor het stedelijk gebied en niet vanuit de gemeentelijke behoefteberekeningen”, in acht genomen de omstandigheid dat met de gemeentelijke woonbehoefte, zoals gezien onder randnummer 5.7, wel degelijk rekening werd gehouden, wat minstens impliciet blijkt uit de aansluitende passage van het bestreden besluit “dat het dossier tijdens het nadien doorlopen planningsproces een aantal wijzigingen heeft ondergaan waarvoor een motivering werd opgenomen in de toelichtingsnota”, maar “dat het niet de bedoeling kan zijn om in dit stadium van het dossier de behoefteberekeningen te hernemen”.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekers roepen in een tweede middel de schending in van het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van de artikelen 1.1.4 en 2.2.2, § 1, 2° VCRO.

Zij zetten uiteen dat in het gewestelijk RUP, zoals voorlopig vastgesteld door de Vlaamse regering, geen passende maatregelen voorzien worden om te remediëren aan de in het plan-MER vooropgestelde significante negatieve effecten inzake mobiliteit, fauna en flora en water. Bovendien kan daar volgens de verzoekers ook geen remediëring voor bestaan. Het bestreden besluit lost het kennelijk en door alle instanties erkende ernstig mobiliteitsprobleem die de Astridlaan, woonstraat van de verzoekers, dreigt te verstikken en onleefbaar te maken, niet op een rechtszekere wijze op. De herbestemde zone naar woongebied zal volgens het plan-MER via de Astridlaan moeten ontsloten worden, maar krijgt door het bestreden besluit geen ontsluitingstracé, noch wordt in enige andere maatregel voorzien. In het plan-MER wordt gesteld dat de Astridlaan zeker geen verkeersluwe weg is en dat de ontsluiting van het gebied na herbestemming een verkeersgenererend effect heeft van maar liefst 128 voertuigen per uur tijdens de avondspits en wordt verschillende keren benadrukt dat de Astridlaan thans reeds verzadigd is. Bij de synthese van de milieueffecten wordt over deze bestaande en toekomstige verzadiging met geen woord gerept. Er worden evenmin milderende maatregelen voorgesteld en in de toelichtingsnota en de stedenbouwkundige voorschriften ontbreekt daarvan evenzeer elk spoor.

Hetzelfde geldt volgens de verzoekers voor wat de fauna en flora en de waterproblematiek betreft. In het plan-MER wordt aangegeven dat het gebied Klein Appelmoes één ecologisch samenhangend geheel vormt met het noordelijk gelegen natuurgebied. Ook de aanwezigheid van belangrijke ecotopen in het gebied Klein Appelmoes wordt in het plan-MER benadrukt. De toelichtingsnota heeft het over een “aantrekkelijke groene enclave” binnen het woongebied, dat best wordt opengehouden. Het plan-MER geeft steevast aan dat

de herbestemming significante negatieve effecten zal hebben op het samenhangend ecologisch geheel en op de ecotopen van het gebied Klein Appelmoes, gebied dat trouwens ook als overstromingsgevoelig wordt aangemerkt. Deze significante negatieve effecten tracht men te milderen door het naar voor schuiven van een bufferzone in het noorden van het plangebied. Een dergelijke bufferzone wordt in de stedenbouwkundige voorschriften evenwel niet voorzien, een cryptische en nietszeggende bepaling met betrekking tot de water- en overstromingsgevoeligheid van het gebied niet te na gesproken. De betrokken percelen, die thans bestaan uit weiden en in handen zijn van vastgoedmakelaars en projectontwikkelaars, zijn ook te smal om in de bufferzone te voorzien.

6.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat opportuiniteitskritiek niet gelijkstaat met wettigheidskritiek, dat de mobiliteit in het plan-MER werd bekeken, dat evenwel geen milderende maatregelen worden vooropgesteld omdat het aspecten betreft die buiten het gewestelijk RUP hun beslag moeten hebben, dat één en ander ook in het vaststellingsbesluit wordt bevestigd en dat de ontsluiting van het gebied niet problematisch is. Verder voert zij aan dat het bebouwbare gedeelte van het gebied werd beperkt, dat uit het hydrografisch onderzoek blijkt dat er slechts een risico op wateroverlast bestaat voor de terreinen die lager liggen dan zeven meter, dat de Gemene Weidebeek wordt gevrijwaard en dat de voorgestelde milderende maatregelen inzake waterbeheersing doorvertaald werden in het gewestelijk RUP.

6.3. De eerste tussenkomende partij laat in haar memorie gelden dat met het gewestelijk RUP geen bebouwing wordt toegelaten op een plaats waar dit voordien niet mogelijk was doch dat integendeel bebouwing wordt uitgesloten op een plaats waar dit voordien wel mogelijk was. Zij betoogt verder dat de ontsluiting van het gebied niet zo problematisch is als de verzoekers willen laten geloven, dat het Gewest niet de bevoegde overheid is om de ontsluiting van het gebied te regelen en dat het plan-MER geen grote verkeersproblemen voorziet. Voorts is er een bindend stedenbouwkundig voorschrift dat in een buffering ten opzichte van het gebied Gemene Weidebeek voorziet en is het aan de bevoegde overheid om, rekening houdend met de in het plan-MER aangegeven negatieve

effecten, een beslissing te nemen. De bevoegde overheid kan beslissen dat het nadeel van het verlies aan natuurwaarden niet opweegt tegen de voordelen van het plan, in het bijzonder het invullen van de woonbehoeften.

6.4. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekers dat uit niets blijkt dat de ontsluitingsproblematiek, met betrekking tot dewelke de Vlacoro om verdere duiding had verzocht, in het bestreden gewestelijk RUP werd opgevangen. De eerste tussenkomenende partij kan in dit verband niet dienstig aanvoeren dat het gebied reeds diende als woonuitbreidingsgebied, nu de problematiek volgens de huidige regelgeving in het bestreden gewestelijk RUP moet geregeld worden. De verzoekers wijzen er verder op dat een zeer miniem deel van het woongebied van het ontwerp-RUP werd geschrapt, dat geen milderende maatregelen in de stedenbouwkundige voorschriften werden opgenomen en dat de verwerende en de eerste tussenkomenende partij voorbijgaan aan het feit dat de betrokken zone te smal is om een bufferzone te voorzien.

Beoordeling

6.5. Luidens artikel 2.2.2, § 1 VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan een grafisch plan en “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer”. Het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht.

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.

Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften zoals deze voorzien in het bestreden gewestelijk RUP op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de

relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

De aangehaalde bepaling en beginselen impliceren evenwel niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan vaststelt, alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheid bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

Algemeen en vaag 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.

6.6. De verzoekers houden onder meer voor dat het bestreden gewestelijk RUP geen rechtszeker antwoord biedt voor de problemen die zich ter zake het behoud van fauna en flora stellen.

Wat de in het kwestieuze gebied aanwezige fauna en flora betreft, wordt in het plan-MER uitdrukkelijk gesteld dat het significant negatief effect dat uitgaat van het aansnijden van het gebied vermeden kan worden door slechts een beperkte wooninvulling te geven aan de zone “Klein Appelmoes”, met een ruime bufferzone als overgang naar de rest van het gebied dat als natuur wordt ingekleurd. In het rapport wordt geconcludeerd dat het voorzien van een nieuw woongebied aansluitend bij de bebouwing langs de Astridlaan een versnippering en aantasting van het aaneengesloten ecologisch waardevol gebied “Gemene Weidebeek” impliceert en dat de woningen langs de Astridlaan hun zicht op deze open ruimte zullen verliezen, maar dat deze negatieve effecten “in belangrijke mate gemilderd [kunnen] worden door een landschappelijke inpassing van de woningen en een beperktere ontwikkeling van het gebied” en door “een ruime bufferzone” te voorzien “tussen de te realiseren woningen en de noordelijk gelegen ecologisch waardevolle zone”. Daarbij aansluitend wijst de Vlacoro er in

haar advies van 23 augustus 2010 op dat in een voldoende ruimte voor buffering dient te worden voorzien. Het blijkt niet, en de verwerende partij beweert ook niet, dat de plannende overheid bij het opmaken van het bestreden uitvoeringsplan de noodzaak van de voornoemde buffer zou hebben ontkend. De in het plan-MER en door de Vlacoro vooropgestelde “ruime” respectievelijk “voldoende” bufferzone betreft derhalve een essentieel gegeven dat op dat planniveau zelf op een rechtszekere wijze dient te worden vastgesteld.

Bij de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP werd een beperktere invulling aan de woonfunctie, aansluitend bij het woongebied langs de Astridlaan, gegeven, ten voordele van de bestemming natuurgebied met overdruk grote eenheid natuur. Wat de voormelde vereiste van een ruime en voldoende bufferzone ten opzichte van het achtergelegen natuurgebied betreft, kon de verwerende partij er echter niet mee volstaan in artikel 17.6.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP te bepalen dat “[e]r dient voorzien te worden in landschappelijke inpassing en buffering van de woningen ten opzichte van het aangrenzend natuurgebied Gemene Weidebeek”. Niet alleen wordt de vereiste van een “ruime” bufferzone in de voormelde bepaling niet gesteld, bovendien wordt het volledig aan de vergunningverlenende overheid overgelaten om een bufferzone vast te stellen, zodat dit essentieel gegeven niet op rechtszekere wijze in het gewestelijk RUP zelf wordt geregeld.

6.7. Gelet op wat voorafgaat, tonen de verzoekers een schending van de in het randnummer 6.1 aangehaalde beginselen en bepalingen aan.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2011 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge”, in zoverre dit het westelijk deel van het deelgebied 17 “Randstedelijke groenpool Ryckevelde/Malebos en Gemene Weidebeek en woongebied Klein

Appelmoes”, gelegen ten noorden van de Astridlaan en ten westen van de vroegere spoorweg van Brugge naar Eeklo en de Engelandalelaan, betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 250 euro, ieder voor de helft.

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

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

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Pierre Lefranc