

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.758 van 9 december 2013
in de zaak A. 203.128/X-14.978.**

In zake : de NV NOVUS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter-Jan Defoort
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Predikherenstraat 23/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN LIMBURG
2. de GEMEENTE GINGELOM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Greet Louwet
 kantoor houdend te 3800 Sint-Truiden
 Tongersesteenweg 60
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 januari 2012, strekt tot de nietigverklaring van :
 - a. het besluit van 28 juni 2011 van de gemeenteraad van Gingelom houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Dorpskouter en woonbeleid”, en
 - b. het besluit van 21 september 2011 van de deputatie van de provincieraad van Limburg houdende goedkeuring, met uitsluiting van het onteigeningsplan, van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Dorpskouter en woonbeleid” van de gemeente Gingelom, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 november 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 223.072 van 28 maart 2013 heeft de Raad van State het debat heropend en het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2013.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Defoort, die verschijnt voor de verzoekende partij, afdelingschef Tom Roosen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Greet Louwet, 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar 's Raads arrest nr. 223.072 van 28 maart 2013.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van artikel 2.2.3, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheidsbeginsel.

Zij zet uiteen dat uit de lezing van artikel 2.2.3, § 1, tweede lid, VCRO blijkt dat stedenbouwkundige voorschriften enkel gefaseerd kunnen worden wanneer de inwerkingtreding van de desbetreffende stedenbouwkundige voorschriften op voorhand voldoende bepaald of bepaalbaar is. In het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: het GRUP) worden de gronden die binnen de contouren van artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften zijn gelegen in verschillende fasen opgedeeld en mogen de gronden die in een latere fase zijn gelegen pas ontwikkeld worden wanneer de bebouwing op de gronden uit een eerdere fase grotendeels is gerealiseerd. Dit principe wordt uitgewerkt aan de hand van voorwaarden waarvan niet te bepalen valt wanneer ze zullen zijn voldaan en wanneer het dus mogelijk zal zijn om te starten met de realisatie van een volgende fase. De kans is zeer groot dat een of meerdere eigenaars van de gronden die in de eerste fase gelegen zijn hun gronden niet of niet onmiddellijk wensen te ontwikkelen. Aangezien de voorwaarden vereisen dat er een vergunning voor de totaliteit van de voorgaande fase voorligt, volstaat het dat een eigenaar zijn gronden niet wenst te realiseren om de verdere ontwikkeling van de gronden uit de volgende fases te verhinderen. Aangezien de

eigendomsstructuur van deze gronden sterk versnipperd is, is het risico zeer groot dat de ontwikkeling van de volgende fase hierdoor wordt gehypothekeerd. Nu niet kan worden nagegaan of en wanneer de woonbestemming op de gronden uit de voorafgaande fases gerealiseerd zal worden, moet aangenomen worden dat de bestemming in deze zones van een onbepaald en onbepaalbaar feit afhankelijk wordt gemaakt. In de rechtspraak van de Raad van State werd reeds bevestigd dat de rechtsonderhorigen niet voor een onbepaalde tijd in het ongewisse mogen worden gelaten over de bestemmingsmogelijkheden voor hun gronden. In het arrest van de Raad van State nr. 198.439 van 2 december 2009 werd uitdrukkelijk bevestigd dat een bestemming niet afhankelijk kan zijn van een niet nader geconcretiseerd toekomstig initiatief. In 's Raads arrest nr. 117.347 van 21 maart 2003 werd geoordeeld dat de realisatie van de bestemming uit een ruimtelijk uitvoeringsplan niet afhankelijk kan worden gemaakt van een bijkomend plan door de overheid. *In casu* wordt de inwerkingtreding van de bestemming niet afhankelijk gemaakt van een overheidsbeslissing, maar van een louter privé-initiatief in een andere zone, zodat de voormelde rechtspraak hier *a fortiori* toegepast kan worden. In 's Raads arrest nr. 182.507 van 28 april 2008 werd geoordeeld dat een BPA-voorschrift niet afhankelijk kan worden gemaakt van een gedetailleerd totaalontwerp, nu dit als gevolg heeft dat de echte ordening van het gebied gedurende onbepaalde tijd ontbreekt en de rechtsonderhorige geen duidelijkheid heeft over de rechtstoestand van zijn gronden. Deze rechtspraak kan naar analogie worden toegepast op ruimtelijke uitvoeringsplannen, nu de gemeente met deze plannen eveneens een bijkomende ordening en verfijning van het gewestplan voor haar grondgebied maakt.

4.2. In haar memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat zij niet betwist dat de formulering van de stedenbouwkundige voorschriften voldoende duidelijk zou zijn, maar wel dat de inwerkingtreding ervan niet duidelijk is. Dit laatste wordt door de verwerende partijen niet betwist. Integendeel, bevestigt de tweede verwerende partij zelf dat niet kan worden bepaald op welk precies tijdstip overgegaan kan worden tot de ontwikkeling van de volgende fase. Punt is dat de stedenbouwkundige voorschriften niet uitgevoerd en toegepast kunnen worden. Hierdoor kan de bestemming van de gronden uit de

zones niet gerealiseerd worden. De ontwikkeling van de gronden van de verzoekende partij wordt niet bemoeilijkt door de huidige procedure, zoals de eerste verwerende partij aanvoert, maar wel doordat de uitvoering van de stedenbouwkundige voorschriften afhankelijk is van een onbepaald en niet bepaalbaar feit. In tegenstelling tot wat deze laatste partij aanvoert, was het niet onmogelijk om via een vergunningsaanvraag binnen de voormalige gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied een woonproject te realiseren.

4.3. De verzoekende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel de rechtsonderhorigen niet gedurende een te lange tijd onzeker mogen zijn omtrent hun rechtstoestand. Specifiek met betrekking tot de ruimtelijke planning heeft de Raad van State gesteld dat de rechtsonderhorigen niet voor onbepaalde tijd in het ongewisse mogen worden gelaten over de bestemming van hun gronden. Verwezen wordt in dit verband ook naar de invoering van artikel 7.4.2 VCRO, waardoor wordt bevestigd dat bestemmingsvoorschriften die afhankelijk zijn van de opmaak van een BPA of RUP, strijdig zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. In casu zijn de gronden gedurende een onbepaalde tijd een soort “niemandsland” (juridisch vacuüm), waarvoor geen enkel bestemmings- of inrichtingsvoorschrift geldt. De verzoekende partij illustreert de aldus ontstane rechtsonzekerheid aan de hand van een aantal vragen en onduidelijkheden die zich gedurende een onbepaalde tijdspanne zullen voordoen en die verband houden met de vraag of bij de verkoop van een gedeelte van de gronden een verkavelingsvergunning is vereist en kan worden verleend, of aanspraak kan worden gemaakt op planschadevergoeding, hoe de vrederechter de waarde van de gebeurlijk onteigende gronden zal bepalen, hoe de prijs van de gronden bij vrijwillige verkoop moet worden bepaald en hoe de strafbepaling van artikel 6.1.1, 5°, VCRO concreet zal worden toegepast. Volgens 's Raads arrest nr. 82.076 van 13 augustus 1999 mag een plan van aanleg de rechtsonderhorigen niet voor onbepaalde tijd in het ongewisse laten over de uiteindelijke bestemming die aan hun gronden zal worden gegeven. Ook de burgerlijke rechter oordeelt in die zin. De Raad van State oordeelde in verband met gewestplannen dat iedere grondeigenaar het recht heeft op een bestemmingsvoorschrift. Het GRUP voorziet niet in een onmiddellijk uitvoerbare

bestemming, in tegenstelling tot de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied. Bovendien brengt de plannende overheid met haar fasering de doelstelling die ze zelf met het GRUP beoogt, te weten het opvangen van de lokale woonbehoefte, in gevaar.

Beoordeling

4.4. Artikel 2.2.3, § 1, tweede lid, VCRO luidt als volgt :

“De stedenbouwkundige voorschriften kunnen van die aard zijn, dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert.”

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, 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 op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

4.5. Artikel 1.1 “Zone voor wonen – Woonproject” van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, dat op het perceel van de verzoekende partij toepassing vindt, luidt onder meer als volgt :

“§1: Bestemmingsvoorschriften

Hoofdbestemming: woningen, met name ééngezinswoningen, perceelsgebonden.

Nevenbestemming: private, persoonsgebonden diensten en vrije beroepen, toegelaten voor maximum 40% van de gelijkvloerse vloeroppervlakte van het hoofdgebouw.

Andere functies dan de woonfunctie mogen in geen geval de draagkracht van de omgeving overschrijden of de woonbestemming in de omgeving in het gedrang brengen.”

Artikel 2.2 “Fasering woonproject” (overdruk), dat eveneens op het perceel van de verzoekende partij toepassing vindt, bepaalt wat volgt :

“De uitvoering van het woonproject in de zones uit artikel 1.1, 1.2., 1.3 en 1.4 wordt gefaseerd. Deze fasering wordt nauwkeurig omschreven. Het aansnijden van de volgende fase in het project mag pas gebeuren als aan een aantal welomschreven voorwaarden voldaan is.

Het deel dat eerst moet ontwikkeld worden, is aangeduid met ‘fase 1’ op deze overdruk. Alle andere fasen krijgen een volgnummer in de numerieke reeks vanaf fase 1.

De op het grafisch plan in overdruk aangeduide zone ‘Uitvoeringsfasering – fase 1’ mag aangevat worden zonder voorwaarden en kan starten na de definitieve goedkeuring van het RUP door de Deputatie.

Voor de opeenvolging van de verschillende fasen, en voor het bepalen van het tijdstip waarop de volgende fase mag aangesneden worden, geldt de volgende regel: elk volgend deel, aangeduid met fase ‘x’ mag slechts worden ontwikkeld wanneer aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:

- Voor de zones met overdruk ‘fase x-1’ werd voor de totaliteit van de zone-oppervlakte één stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning definitief afgeleverd.
- De wegeniswerken en lasten voorzien in de verkavelingsvergunning voor de zone met overdruk ‘fase x-1’ zijn uitgevoerd of er werden voldoende financiële waarborgen verschaft.
- Voor minstens 2/3 van de kavels in de zone met overdruk ‘fase x-1’ is de verkoop, verhuring voor meer dan negen jaar of de vestiging van een erfpacht of opstal geregistreerd.

Het voldoen aan deze voorwaarden wordt in een nota beschreven. Deze nota zal bij de aanvraag tot verkavelen van de terreinen opgenomen in fase 2 en volgende moeten bijgevoegd worden. Het College van Burgemeester en Schepenen neemt akte van de realisatie van deze voorwaarden, en kan de verkavelingsvergunning weigeren indien niet aan deze voorwaarden is voldaan.”

Het perceel van de verzoekende partij situeert zich binnen fase 2.

4.6. De bestemming is op rechtszekere wijze bepaald in artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP. Het perceel van de verzoekende partij heeft als hoofdbestemming “woningen, met name ééngezinswoningen, perceelsgebonden” en als nevenbestemming “private, persoonsgebonden diensten en vrije beroepen, toegelaten voor maximum 40% van de gelijkvloerse vloeroppervlakte van het hoofdgebouw”. Het staat ook vast dat een woonproject in deze zone niet kan worden uitgevoerd dan na de uitvoering van de met “fase 1” aangeduide “Zone voor wonen - Woonproject”.

Hoewel het tijdstip waarop fase 2 een aanvang zal nemen nog niet precies te bepalen is, is het wel duidelijk bepaalbaar: de tweede fase kan

worden aangevat wanneer, wat fase 1 betreft, de in artikel 2.2 vermelde voorwaarden zijn vervuld. Dit laatste artikel is, evenals artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, voldoende toegankelijk, duidelijk en voorzienbaar. Met de loutere vaststelling dat de aanvang van de tweede fase aldus afhankelijk wordt gemaakt van de eigenaars van de percelen uit fase 1 en de verzoekende partij hierop geen vat heeft, maakt deze partij niet aannemelijk dat het GRUP een toestand van rechtsonzekerheid doet ontstaan. Evenmin houdt deze omstandigheid een schending van artikel 2.2.3, § 1, tweede lid, VCRO in. De voorbeelden die de verzoekende partij eerst in de laatste memorie aanhaalt om haar betoog van rechtsonzekerheid te staven, overtuigen niet om anders te besluiten, nu de bestemming (artikel 1.1) en de voorwaarden waaronder deze effectief gerealiseerd zal kunnen worden (artikel 2.2), zoals hoger gesteld, voldoende toegankelijk, duidelijk en voorzienbaar zijn.

4.7. In zoverre de verzoekende partij eerst in haar laatste memorie aanvoert dat de plannende overheid met haar fasering de doelstelling die ze zelf met het GRUP beoogt, te weten het opvangen van de lokale woonbehoefte, in gevaar brengt, geeft zij een nieuwe grondslag aan haar middel en is het middel onontvankelijk.

Het middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

Zij voert aan dat het feit dat de artikelen 1.2 tot en met 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften een globale stedenbouwkundige vergunningsaanvraag vereisen voor de ontwikkeling van de percelen die binnen

de speciale projectzones zijn gelegen, deze gronden onevenredig hypothekeert, nu dit betekent dat er een gezamenlijk akkoord moet zijn van alle grondeigenaars voordat de bestemming kan worden gerealiseerd. Er wordt gewezen op de versnipperde eigendomsstructuur waardoor het zeer moeilijk is om een globale vergunningsaanvraag in te dienen. Nergens wordt aangetoond of gemotiveerd waarom een dergelijke ingrijpende maatregel noodzakelijk is voor de realisatie van de bestemming van deze zones. De bestemmingen hadden eveneens via striktere bestemmingsvoorschriften of via een eenvoudigere techniek – bijvoorbeeld middels een inrichtingsplan – kunnen gerealiseerd worden.

5.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat nergens in het GRUP wordt gemotiveerd dat de verregaande eigendomsbeperkingen vereist zijn of opwegen tegen de doelstelling van een samenhangende ontwikkeling. De tweede verwerende partij geeft zelf toe dat de versnipperde eigendomsstructuur problematisch is voor de ontwikkeling van het gebied, terwijl het onteigeningsplan dat hieraan volgens deze partij een oplossing moet geven, niet werd goedgekeurd. Noch uit het GRUP, noch uit de toelichtingsnota blijkt dat de overheid de mogelijkheid heeft onderzocht om de doelstelling van het GRUP op een minder ingrijpende manier te realiseren. De verwijzing naar artikel 2.2.2, § 1, VCRO door de eerste verwerende partij kan hiertoe niet volstaan.

5.3. De verzoekende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat het onteigeningsplan nog steeds niet is goedgekeurd en dat, zelfs indien dit het geval zou zijn, dit nog niet betekent dat er effectief tot een gedwongen eigendomsoverdracht overgegaan zal kunnen worden, nu daarvoor nog een onteigeningsmachtiging is vereist en de vrederechter in het kader van de burgerrechtelijke procedure nog moet oordelen dat aan de vereiste voorwaarden voor onteigening is voldaan.

Beoordeling

5.4. De verzoekende partij levert met dit middel kritiek op het stedenbouwkundig voorschrift, zoals opgenomen in de artikelen 1.2, 1.3 en 1.4 van het GRUP, en dat als volgt luidt :

“In deze zone wordt de invulling via één globale stedenbouwkundige aanvraag vergund. Het bouwproject moet derhalve in één geheel en als totaalproject gerealiseerd worden.”

In de toelichting bij deze bepalingen wordt hiervoor respectievelijk de volgende verantwoording gegeven:

- artikel 1.2: “Voor deze zone is een project mogelijk voor doelgroepen (senioren). Gelet op de beperkte omvang van de projectzone en het gevraagde programma (minimaal 12 seniorenwoningen) wordt vastgesteld dat de zone in één bouwoperatie ingevuld wordt”.
- artikel 1.3: “Gelet op de beperkte omvang van de projectzone en het geaccidenteerde terrein wordt vastgelegd dat de zone in één bouwoperatie ingevuld wordt. [...]”.
- artikel 1.4: “Gelet op de ruime omvang van de projectzone en het redelijk vlakke terrein, wordt hier gekozen voor een woonproject waar de ADL-woningen makkelijk kunnen geïntegreerd worden. Om garanties te bieden naar een globale invulling op deze beeldbepalende plek, wordt slechts een invulling als één geheel toegelaten. [...]”.

Verder worden in al deze bepalingen concrete randvoorwaarden opgelegd om de ruimtelijke invulling te sturen naar een gewenst totaalbeeld.

5.5. Gelet op het voormelde kan het betoog van de verzoekende partij dat “nergens wordt aangetoond of gemotiveerd waarom er een dergelijke ingrijpende maatregel (m.n. een globale vergunningsaanvraag) noodzakelijk is voor de realisatie van de bestemming van deze zones”, niet worden bijgetreden. De verzoekende partij toont verder niet aan dat de plannende overheid met de voorziene fasering de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan of anderszins foutief heeft beslist, temeer gelet op de omstandigheid dat de tweede

verwerende partij, zich bewust van de complexe eigendomssituatie, de kwestieuze projectzones in een onteigeningsplan heeft opgenomen om desgevallend actief te kunnen ingrijpen, wat bij de redelijkheidstoets moet worden betrokken, ook al werd aan dit plan vooralsnog goedkeuring onthouden wegens onbevoegdheid van de eerste verwerende partij ingevolge het inmiddels gewijzigde artikel 2.4.4, § 2, VCRO.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust