

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.987 van 8 januari 2014
in de zaak A. 204.456/X-15.085.**

In zake : LIDL BELGIUM GMBH & CO KG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bert Roelandts en Laurent Proot
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE GROBBENDONK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 april 2012, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. “het besluit van 11 oktober 2011 van de gemeenteraad van Grobbendonk tot
definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan PLA-MA”, en
 - b. “het besluit van 15 december 2011 van de deputatie van Antwerpen tot
goedkeuring van het ruimtelijk uitvoeringsplan PLA-MA.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een 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 20 september 2013.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie De Maesschalk, die *loco* advocaten Bert Roelandts en Laurent Proot verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Alisa Konevina, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de eerste verwerende partij, en mevrouw Laura Valgaeren, die verschijnt voor de tweede verwerende 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. De verzoekende partij is eigenares en uitbaatster van een winkelpand dat is gelegen aan de Leopoldstraat 34-36 te Grobbendonk.

4. Op 1 maart 2011 stelt de gemeenteraad van Grobbendonk het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “PLA-MA” (hierna: het GRUP) voorlopig vast.

5.

In de toelichtingsnota is onder meer vermeld:

“1.INLEIDING

[...]

1.2.Historiek

Momenteel is voor het betrokken gebied het BPA ‘PLA-MA’ (MB 11 mei 2004) van kracht.

[...]

De gemeente wenst echter het betrokken BPA te wijzigen en het plangebied uit te breiden omwille van onderstaande redenen:

- de supermarkt ‘Lidl’ heeft te kampen met uitbreidingsnoden. Het BPA laat dergelijke uitbreiding niet toe;
- op de gronden van de voormalige PLA-MA is een sociaal woonproject gepland. Het voorliggend ontwerp is in het huidige BPA niet realiseerbaar;
- ten oosten van het bestaande BPA aan de Leopoldstraat is drankenhandel Willems gelegen. Deze wenst uit te breiden op gronden welke momenteel vervat zitten in het bestaande BPA. Het bestaande BPA laat deze uitbreiding echter niet toe;
- grenzende aan het perceel van de drankenhandel Willems situeert zich het metaalverwerkende bedrijfje Vercammen BVBA. Het bedrijf is gedeeltelijk gelegen binnen het plangebied van het bestaande BPA. Het bedrijf wenst uit te breiden binnen de contouren van het bestaande BPA wat vandaag niet mogelijk is.

Tenslotte wordt ook de kans aangegrepen om het totale BPA te herbekijken.

[...]

6.INHOUDELIJKE ONDERBOUWING VAN HET RUP

[...]

6.3.Concepten

6.3.1.Stimuleren van voorzieningen in het centrumgebied

[...] Voorzieningen in het centrumgebied moeten de kans krijgen uit te breiden en zich verder te ontwikkelen.

[...]

De bestaande handel & kleine KMO’s in het plangebied langsheen de Leopoldstraat, zoals supermarkt Lidl, drankenhandel Willems en het metaalverwerkend bedrijf Vercammen bvba, krijgen dus de kans verder uit te breiden.

[...]

6.3.2.Verdicht wonen in de kern van Grobbendonk

Grobbendonk is hoofdzakelijk een woonkern. Bijkomende woningen moeten voorzien worden in of aansluitend aan de kern en kunnen bijgevolg worden opgevangen in het plangebied.

[...]

Aan de zijde van de Leopoldstraat is een mix van één- of tweegezinswoningen met verweefbare voorzieningen toegelaten in het verlengde van het centrumgebied.

[...].”

6. Op het bij het voornoemde ontwerp-GRUP horend verordenend grafisch plan komt de eigendom van de verzoekende partij te liggen in de “zone voor bijzondere bebouwingswijze 2” (artikel 7) en wordt op indicatieve wijze een “te realiseren groene, langzame verkeersverbinding” (artikel 12) weergegeven die onder meer over de betrokken eigendom van de verzoekende partij loopt.

De artikelen 7 en 12 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het ontwerp-GRUP bepalen onder meer wat volgt:

“Artikel 7 zone voor bijzondere bebouwingswijze 2

[...]

1.Bestemming

1.1Hoofdgebouwen

Toegelaten zijn:

- ▶wonen in één- of meergezinsgebouwen;
- ▶afzonderlijke woongelegenheden onder het dak zijn toegelaten;
- ▶vrije beroepen of voorzieningen op buurtniveau (o.a. bakker, slager, horeca, algemene voedingswinkel, ...) zijn toegelaten indien ze gepaard gaan met een woonfunctie en zover hun gezamenlijke vloeroppervlakte maximum 1/3 van de totale vloeroppervlakte van het gebouw bedraagt[;]
- ▶detailhandel, diensten en/of kantoren met een maximum bebouwde oppervlakte van 1100 m².

De realisatie van detailhandel, diensten en/of kantoren dient steeds gepaard te gaan met de realisatie van de woondichtheid van minimum 15 woon[een]heden/ha. Uitsluitend woningbouw is toegelaten.

[...].

Artikel 12 Te realiseren groene, [langzame] verkeersverbinding

[...]

1Bestemming

De gebogen streepjeslijn op het bestemmingsplan geeft een suggestie aan van deze groene, langzame verkeersas doorheen de zones voor bijzondere bebouwingswijze 1 & 2. De aangelegde weg dient de gebogen lijn niet te volgen, maar zal in functie van een verkaveling of stedenbouwkundige vergunning definitief vastgesteld worden.

2 Inrichting

2.1 Bebouwing

Alle constructies zijn verboden met uitzondering van verlichtingsapparatuur, wegwijzers, verkeersborden, schuilhuisjes, straatmeubilair en installaties behorend bij de ondergrondse nutsleidingen.

2.2 Aanleg

De groene, langzame verkeersas moet een groen karakter hebben. Dit wil zeggen dat langs de groene, langzame verkeersas groenaanplantingen (bomen, struiken, heesters, hagen, ...) moeten voorzien worden.

Verder moet bij de aanleg aandacht worden geschonken aan materiaalkeuze, straatmeubilair, verlichting en signalisatie.

De verhardingsmaterialen zijn waterdoorlatend.

De wegverharding is minimum 2,5m breed.”

7. Tijdens het omtrent dit ontwerp-GRUP gehouden openbaar onderzoek dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in, waarvan de bezwaren door de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: de Gecoro) in haar advies van 22 augustus 2011 als volgt worden samengevat en besproken:

“(4) Dit bezwaar handelt over de verplichte combinatie detailhandel en wonen op het terrein van bezwaarindiener (Lidl). In geval van uitbreiding van de handelszaak is men verplicht ook woningen te voorzien op het terrein, minimum 15 wooneenheden/ha. Lidl haalt verschillende redenen aan waarom dit niet haalbaar is.

Het betreft echter een beleidskeuze van het gemeentebestuur. Er is op verschillende momenten hierover overleg geweest met Lidl en een aantal mogelijke scenario's zijn besproken. Het is echter niet tot een overeenkomst gekomen tussen gemeente en bezwaarindiener. Het bestuur wenst vast te houden aan deze beleidskeuze. Het terrein van Lidl is immers gelegen in de kern van Grobbendonk waar gestreefd wordt naar kernversterking en waar bijkomende woningen voorzien moeten worden. Het aantal wooneenheden per hectare, nl. 15, zijn ingegeven door het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Naast dit principe is het voorschrift ook ingegeven door de zorg om een uniform straatbeeld te creëren met een kwaliteitsvolle invulling in het bestaande weefsel dat voornamelijk bestaat uit een gabarit van 2 verdiepingen met schuin/plat dak (oostkant straat) en 1 of 1,5 verdieping met schuin dak (westkant straat). Het inplanten van een gebouw met 1 bouwlaag en plat dak over de huidige breedte staat haaks op het beeld van het bestaande weefsel en doet afbreuk aan de ruimtelijke kwaliteit.

Besluit: Het bezwaar wordt verworpen. De gecoro steunt unaniem de visie inzake de verplichte combinatie van detailhandel en wonen in geval van uitbreiding van de handelszaak, die opgenomen is in artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften.

(5) Dit bezwaar handelt over de langzame verkeersverbinding die aangelegd moet worden op het terrein van bezwaarindiener (Lidl). Ze geven aan dat dit tot conflicten kan leiden tussen fietsers en voetgangers enerzijds en aan- en afrijdende en parkerende voertuigen anderzijds. De langzame verkeersverbinding maakt ook de afsluiting van het terrein onmogelijk wat bezwaarindiener ziet als een risico voor vandalisme met de ontwikkeling van de achterliggende woonwijk.

De aanleg van de langzame verkeersverbinding kan echter ook een meerwaarde bieden voor bezwaarindiener. Met de fiets- en wandel verbinding is Lidl beter bereikbaar voor de achterliggende woonwijk. De ontwikkeling van de woningen achter Lidl zal ook zorgen voor sociale controle. Met een doordachte aanleg van de langzame verbinding kunnen de potentiële verkeersconflicten beperkt worden. Bovendien komen er nu

ook al mensen te voet of met de fiets naar de winkel. Dit [lei]dt niet tot onoverkomelijke conflicten met het autoverkeer.

De langzame verkeersverbinding is opgenomen in het GRS en moet dus zeker behouden blijven. Ten slotte dient opgemerkt te worden dat op quasi alle parkeerplaatsen bij grootwarenhuizen of handelszaken, het voet- en fietsverkeer zonder uitzondering steeds gemengd is met het autoverkeer. Het spreekt voor zich dat een verbod op deze mix het laden en lossen middels de winkelkar onmogelijk maakt (en bij uitbreiding dus de hele handel).

Besluit: Het bezwaar wordt verworpen. De langzame verkeersverbinding zorgt voor een meerwaarde voor het hele gebied, inclusief voor de bezwaarindiener, en de mix van autoverkeer met zwakke weggebruikers is bovendien inherent aan de aard van de zaak en de normale inrichting ervan.”

8. Op 11 oktober 2011 stelt de gemeenteraad van Grobbendonk het GRUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

9. Op 15 december 2011 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het GRUP goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid

10. De verwerende partijen werpen in hun memories van antwoord op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij haar beroep. Het bestreden uitvoeringsplan is immers gunstig voor de verzoekende partij omdat het de uitbreiding van haar supermarkt mogelijk maakt. Indien het bestreden uitvoeringsplan wordt vernietigd, worden opnieuw de bepalingen van het op 11 mei 2004 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg van kracht die de voornoemde uitbreiding niet toelaten.

11. De verzoekende partij is eigenares van een onroerend goed gelegen binnen het plangebied van het bestreden uitvoeringsplan. Op grond van die hoedanigheid doet zij in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang bij

het bestrijden van een uitvoeringsplan dat de stedenbouwkundige voorschriften voor haar eigendom vaststelt. Van het voornoemde beginsel kan op grond van wat de verwerende partijen aanvoeren niet worden afgeweken. Het komt immers niet aan de verwerende partijen toe te beoordelen of de nieuwe bestemmingen al dan niet nadeliger zijn voor de verzoekende partij ten opzichte van de bestaande toestand.

De excepties van de verwerende partijen worden verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de verzoekende partij

12.1. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 1.1.4, van de ‘Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’ (hierna: VCRO), artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 1° en 2° en vierde lid, VCRO, artikel 2.2.3, §1, derde lid, VCRO, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

12.2. In een eerste middelonderdeel stelt zij dat zij, ingevolge artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, bij de realisatie van (de uitbreiding van) haar winkelpand langs de Leopoldstraat, zou worden verplicht tegelijkertijd wooneenheden te voorzien met een minimale dichtheid van 15 wooneenheden per hectare. Deze woonentiteiten moeten bijgevolg bovenop de winkel worden voorzien.

De voormelde verplichting is – zoals erop is gewezen in het bezwaarschrift – problematisch nu deze op het bouwfysische vlak en op het vlak van een veilige en efficiënte bedrijfsvoering bijkomende moeilijkheden met zich meebrengt voor de verzoekende partij.

Uit het advies van de Gecoro, waarbij de verwerende partijen zich louter hebben aangesloten, blijkt dat het stedenbouwkundig voorschrift

inzake de verplichte realisatie van woningen enkel is ingegeven door de ruimtelijke inpasbaarheid van deze bijkomende woonentiteiten op het betrokken perceel. De overheid heeft evenwel geen – minstens onvoldoende – rekening gehouden met de economische nadelen van deze verplichting voor de verzoekende partij die de bestaande gebruiker is van de betrokken site.

Artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP schendt dan ook artikel 1.1.4, VCRO en het zorgvuldigheidsbeginsel, aangezien de overheid geen afdoende rekening heeft gehouden met de economische en praktische nadelen die de betrokken verplichting voor de verzoekende partij tot gevolg zal hebben. Nochtans zal deze verplichting onmiskenbaar moeilijkheden geven in functie van een efficiënte inrichting van de winkel en een veilige bedrijfsvoering.

De overheid heeft bij de afweging van de verschillende belangen dus onvoldoende rekening gehouden met de economische belangen van de verzoekende partij. De door artikel 1.1.4, VCRO vereiste ruimtelijke afweging heeft bijgevolg niet op afdoende wijze plaatsgevonden.

12.3. In een tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat, gelet op artikel 12 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, wordt voorzien in een te realiseren langzame verkeersverbinding over haar perceel waarvan de aanduiding op het grafisch plan (door middel van een gebogen streepjeslijn) een “suggestie” betreft, zodat dus niet duidelijk is wat de uiteindelijke ligging van deze weg zal zijn. Nochtans blijkt uit de artikelen 2.2.2 en 2.2.3 VCRO alsook uit het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel dat de overheid bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan alle aspecten op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen.

Meer bepaald stelt ze dat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan

voorzien. Dit impliceert dat de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan op voldoende duidelijke wijze moeten geformuleerd zijn. Artikel 12 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP voldoet niet aan deze vereiste omdat de verzoekende partij niet weet waar de verbindingsweg exact zal komen en zij dus onvoldoende kan inschatten wat de concrete gevolgen ervan zullen zijn voor de uitbating van haar winkel (verkeersonveiligheid, conflicten tussen het cliënteel en de gebruikers van het fietspad, ...).

Voorts vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat de noodzakelijke maatregelen door de plannende overheid in het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf moeten worden vastgelegd en dat ze dus niet kunnen worden verschoven naar een later, onbepaald tijdstip. Artikel 12 geeft echter expliciet aan dat de verkeersverbinding slechts zal moeten worden vastgelegd door de vergunningverlenende overheid, zodat deze maatregel is doorgeschoven naar een andere overheid.

13.1. Inzake het eerste middelonderdeel benadrukt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord nog dat nergens uit het dossier blijkt dat haar belang om op een economisch verantwoorde en rechtszekere manier te exploiteren concreet werd afgewogen tegen het belang van het voorzien van bijkomende woningen in de kern van Grobbendonk. Zo wordt in het advies van de Gecoro enkel in algemene termen geponeerd dat het gaat om een beleidskeuze, die voorafgaandelijk werd besproken met de verzoekende partij, maar waarbij geen overeenstemming werd bereikt. In het goedkeuringsbesluit van de gemeenteraad kan hieromtrent niets worden teruggevonden.

Uit het voorliggende dossier (het GRUP zelf, beslissing tot definitieve vaststelling van het GRUP door de gemeenteraad, verslag van de Gecoro, goedkeuringsbesluit van de deputatie) kan niet worden afgeleid dat de nochtans noodzakelijke belangenafweging correct is gebeurd. Wat wel duidelijk blijkt, is dat de gemeente een bepaalde beleidsvisie heeft en heeft willen aanhouden, zonder de diverse belangen tegen elkaar af te wegen. Zij was hiertoe

nochtans verplicht in het licht van artikel 1.1.4 VCRO, artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 1° en 2° en vierde lid, VCRO en artikel 2.2.3, § 1, derde lid, VCRO.

Voorts is het niet duidelijk waarom het, in het licht van de voormelde belangen, noodzakelijk zou zijn om op te leggen dat tegelijkertijd met het realiseren van een winkelpand woningen moeten worden voorzien.

13.2. Met betrekking tot het tweede middelonderdeel stelt de verzoekende partij nog dat het flexibele voorschrift redelijkerwijze niet voldoende waarborgen biedt ter vrijwaring van de rechtszekerheid. De exacte ligging van de betrokken ontsluitingsweg is in dit concreet geval immers zodanig cruciaal voor de rechtszekerheid van de uitbating van de verzoekende partij, dat een flexibele invulling ervan hier niet toelaatbaar is. Hierbij wijst ze erop dat het bepalen van de exacte ligging van de ontsluitingsweg zal toekomen aan de vergunningverlenende overheid en dat die ligging een belangrijke rol zal spelen in de vergunbaarheid van het bouwproject voor de winkelvestiging.

14. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog inzake het twee middelonderdeel dat het tracé van de betrokken weg door de gemeenteraad zal moeten worden vastgelegd en dat bovendien het college van burgemeester en schepenen de bouwaanvraag (inclusief het tracé van de wegenis) voor het project zal moeten beoordelen. De gemeenteraad is strikt genomen niet dezelfde overheid als het college van burgemeester en schepenen. Bovendien vereist het vastleggen van het tracé sowieso een nieuwe beoordeling, wat een onzekere factor is.

Voorts kan het eigendomsstatuut van de betrokken site in deze geen determinerend argument zijn, nu de (gemeentelijke) overheid desgevallend kan overgaan tot onteigening van het gedeelte van de site, waarop de ontsluitingsweg zou moeten komen. Bij niet akkoord van de eigenaar (verzoekende partij), is dit zelfs een waarschijnlijk scenario. In de mate dat dit zou gebeuren, is de verzoekende partij niet alleen haar “zeggenschap” kwijt, maar bovendien kan zij – gelet op het voorschrift dat de zone voor bijzondere

bebouwingswijze 2 als één bouwproject moet worden gerealiseerd – potentieel “vastzitten” aan de timing die door die overheid zou worden vooropgesteld voor de realisatie van de wegenis. Potentieel zou zij hiermee zelfs de ontwikkeling van de site kunnen hypothekeren, wat uiteraard het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

Beoordeling

15. Artikel 1.1.4 VCRO luidt als volgt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Uit de wetsgeschiedenis van artikel 1.1.4 VCRO blijkt dat deze bepaling het doel van het ruimtelijk ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat (*Parl.St.* VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332-1, p. 10). De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, benadrukt het facetmatig karakter van de ruimtelijke ordening. Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie (*Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 360-3, p. 18). Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk gelijkwaardig voorkomen aan een andere ruimtelijke behoefte. De diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte moeten evenwichtig tegen mekaar worden afgewogen en bij deze afweging moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De Raad van State oefent hierop enkel de redelijkheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt de verzoekende

partij, die de genoemde bepaling geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

16. Uit de toelichtingsnota (“6. inhoudelijke onderbouwing van het RUP”) blijkt dat het bestreden GRUP, naast het “[s]timuleren van voorzieningen in het centrumgebied”, waardoor “[d]e bestaande handel & kleine KMO’s in het plangebied langsheen de Leopoldstraat, zoals supermarkt Lidl, drankenhandel Willems en het metaalverwerkend bedrijf Vercammen bvba, [...] de kans [krijgen] verder uit te breiden”, ook het “[v]erdicht wonen in de kern van Grobbendonk” beoogt.

17. In haar eerste middelonderdeel stelt de verzoekende partij in essentie dat artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP artikel 1.1.4 VCRO en het zorgvuldigheidsbeginsel schendt, aangezien de overheid geen afdoende rekening heeft gehouden met de economische en praktische nadelen die de betrokken verplichting voor de verzoekende partij tot gevolg zal hebben, en dat deze verplichting nochtans onmiskenbaar moeilijkheden zal geven in functie van een efficiënte inrichting van de winkel en een veilige bedrijfsvoering.

Hiermee wordt geenszins aangetoond dat de door de planopmakende overheid gemaakte beleidskeuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

Ook in het bezwaarschrift dat de verzoekende partij heeft ingediend, is inzake de in artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP geformuleerde verplichting dat “[d]e realisatie van detailhandel, diensten en/of kantoren [...] steeds gepaard [dient] te gaan met de realisatie van de woondichtheid van minimum 15 wooneenheden/ha”, niet gesteld – laat staan aannemelijk gemaakt – dat die verplichting en de daarop steunende beleidskeuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaan. Er wordt dienaangaande enkel voorgehouden – net zoals in het verzoekschrift – dat deze verplichting problematisch is voor de verzoekende partij, nu deze op het bouwfysische vlak en

op het vlak van een veilige en efficiënte bedrijfsvoering bijkomende moeilijkheden met zich meebrengt. Overigens blijkt uit het voormelde antwoord van de Gecoro op dit bezwaar duidelijk en concreet waarom naar het oordeel van dit adviesorgaan de (economische) belangen van de verzoekende partij moesten wijken voor de door de planopmakende overheid gemaakte beleidskeuze.

18.1. Wat betreft het tweede middelonderdeel moet vooreerst worden vastgesteld dat artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 1° en 2° en vierde lid, VCRO bepaalt wat volgt:

“§ 1. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat :

1° een grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is;

2° de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer, en, desgevallend, de normen, vermeld in artikel 4.1.12 en 4.1.13 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;

[...]

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.”

Artikel 2.2.3, §1, derde lid, VCRO bepaalt:

“§ 1.

[...]

De stedenbouwkundige voorschriften kunnen modaliteiten voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen.”

Voorts moet volgens het beginsel van de rechtszekerheid 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 GRUP 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.

18.2. De in het vorige randnummer aangehaalde artikelen en de daar aangehaalde beginselen impliceren 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 immers 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 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.

18.3. Hoewel het bestreden GRUP niet vastlegt waar de voorziene verbindingsweg “exact” moet komen, kan daaruit niet zonder meer worden besloten dat de verzoekende partij onvoldoende duidelijkheid en rechtszekerheid heeft aangaande de voorziene verbindingsweg.

Zo veronderstelt immers de effectieve aanleg van de gewraakte verbindingsweg, dat wordt overgegaan tot de ontwikkeling van de “zone voor bijzondere bebouwingswijze 2”, waarvan de verzoekende partij de enige eigenaar blijkt te zijn. Die ontwikkeling van de “zone voor bijzondere bebouwingswijze 2” moet volgens artikel 7.2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP “onder de vorm van één bouwproject”, omvattende de aan te leggen verbindingsweg, gebeuren. Bij het ontwerpen van dit bouwproject zal de verzoekende partij zelf kunnen uitgaan van de door haar beoogde feitelijke toestand, meer bepaald van de ligging van haar supermarkt met daarbij horende parking. Het enkele feit dat de vergunningverlenende overheid dit bouwproject ook als dusdanig moet vergunnen, maakt de voorgehouden rechtsonzekerheid niet

aannemelijk. Overigens kan de vergunningverlenende overheid er niet buiten om rekening te houden met de voornoemde feitelijke toestand.

In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat de (gemeentelijke) overheid zou kunnen overgaan tot onteigening van het gedeelte van de site waarop de ontsluitingsweg zou moeten komen, maakt dit evenmin de voorgehouden rechtsonzekerheid aannemelijk. De betrokken overheid zal immers ook dan rekening moeten houden met de feitelijke toestand alsook met het opzet van het GRUP om de verzoekende partij de kans te geven om uit te breiden en zich verder te ontwikkelen.

19. Het enig middel wordt verworpen.

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 acht januari 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust