

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.879 van 7 juli 2015
in de zaak A. 209.717/X-15.572.**

In zake : Luc FRENCKEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Paalsesteenweg 81
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD BREE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Koen Geelen en Wouter Moonen
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Gouverneur Roppesingel 131
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 augustus 2013, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. “Het besluit van de gemeenteraad van de stad Bree dd. 18.12.2012 waarbij
o.m. het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Centrum Bree’ definitief
wordt vastgesteld” en
 - b. “Het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg
dd. 25.04.2013 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Centrum
Bree’ wordt goedgekeurd”.

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 Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Rutger Tibau, die *loco* advocaten Koen Geelen en Wouter Moonen verschijnt voor de eerste verwerende partij, en afdelingschef Tom Roosen, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker is eigenaar van twee panden gelegen aan de Hoogstraat 20 en 22 te 3960 Bree. Luidens het verzoekschrift woont hij in pand nr. 20 en verhuurt hij de panden met nrs. 20A en 22.

De eigendommen worden met het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Centrum Bree” (hierna: het RUP) opgenomen in projectzone B. Zij vallen onder de bestemmingszone artikel 3.4. “Strategische projectzone”, waarbij de panden aan de straatkant aangeduid worden als “te behouden gebouwen” en een overduk (witte horizontale arcering) krijgen “verplicht handel”.

3.2. Het RUP heeft als doel het BPA “Centrum” te herzien en een kader aan te geven voor het bouwen en de bestemmingen binnen de wallen van Bree-centrum. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het BPA situeren zich luidens het bestreden goedkeuringsbesluit op volgende vlakken : versterken van de horeca ter hoogte van het Vrijthof en de Markt, het versterken van de kleinhandel in het centrum, het structureren van de binnengebieden, een aantal strategische projecten initiëren en de betrokken eigenaars stimuleren tot realisatie, het versterken van de eigenheid van Bree en het veiligstellen van beeldbepalende gebouwen.

3.3. De dienst Veiligheidsrapportering laat bij brief van 3 mei 2012 weten dat er geen ruimtelijk veiligheidsrapport dient te worden opgemaakt. De dienst Milieueffectrapportage laat bij brief van 8 mei 2012 weten dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

3.4. Bij beslissing van 22 mei 2012 van de gemeenteraad van Bree wordt het ontwerp-RUP voorlopig vastgesteld.

3.5. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek dat van 4 juni 2012 tot en met 2 augustus 2012 over het ontwerp-RUP wordt gehouden, worden twee adviezen en 29 bezwaren ingediend, waaronder een bezwaar van verzoeker.

3.6. Het advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna : Gecoro) van 22 oktober 2012 bundelt en coördineert de adviezen en bezwaren.

3.7. Bij besluit van 18 december 2012 van de gemeenteraad van Bree wordt het RUP definitief vastgesteld. Het omvat een toelichtingsnota, een plan met de bestaande feitelijke en juridische toestand, de stedenbouwkundige voorschriften, het grafisch plan en drie gevelplannen.

Verzoekers bezwaar wordt daarin als volgt vermeld en besproken:

“Bezwaarschrift 15 : Frencken Luc

→ Bemerkingen

- 1 De winkelstudie van BRO stelt dat het stadscentrum grotere winkeloppervlaktes moet kunnen aanbieden
- 2 Behoud van gebouwen in blauwe kaders
- 3 wenst een beperking van de winkelverplichting voor panden die gelegen zijn in projectzones en waarvoor het project nog niet uitgevoerd is – handelsbestemmingen geven immers lange handelshuren die een project kunnen dwarsbomen
- 4 in de stedenbouwkundige voorschriften op pag. 35 staat 2x Meurisstraat ipv Merisstraat
- 5 nummering huisnummers van Bakkerij Prinsenhof en belendend pand is verkeerd opgenomen in de inventaris van Bouwkundig erfgoed.

Besluit GECORO – bezwaren worden gedeeltelijk gegrond bevonden – unaniem.

- 1 Het RUP volgt dit advies door in de handelsstraten overal de mogelijkheid te laten om de volledige gelijkvloerse oppervlakte van het perceel als winkelruimte in te richten
- 2 De gebouwen in blauwe kaders bepalen heel sterk het karakter van de Breese binnenstad, daarom werden ze opgenomen in de inventaris van bouwkundig erfgoed van het Vlaams Gewest.
- 3 Binnen een projectzone wordt een overgangsmaatregel toegelaten waarbij op het gelijkvloers voor max. 3 jaar na het stopzetten van de handelsactiviteit een woonfunctie wordt toegelaten in functie van de ontwikkeling van een projectzone zodat de eigenaar niet gebonden is aan een handelshuur en men de projectzone, die bestaat uit diverse

panden, een tijdelijke invulling als wonen geeft zonder leegstand en verloedering in het straatbeeld in de hand te werken. Leegstand dient voorkomen te worden doordat het stadsbestuur in overleg met de eigenaar actief gaat mee denken over een nieuwe invulling.

- 4 De straatnaam Meurisstraat wordt overal vervangen door Merisstraat.
- 5 Dit is geen voorwerp van het voorliggend RUP.”

Dit is het eerste bestreden besluit.

3.8. Bij besluit van 25 april 2013 keurt de deputatie van de provincieraad van Limburg het RUP goed, met uitsluiting van:

- “• De plandelen in het bouwblok rond de Nieuwstadstraat, Kloosterstraat, ter Rivierenwal zoals in blauw doorstreept op het grafisch plan;
- De overlay (witte arcering) mbt het vestigen van een handelsverplichting op het gelijkvloers (Hoogstraat, Opitterstraat, Kloosterstraat) zoals in groen doorstreept in de desbetreffende plandelen op het grafisch plan;
- De toevoeging mbt de nabestemming handelsverplichting (Nieuwstadstraat) in art. 3.2 ‘Zone voor wonen met mogelijkheden tot handel, diensten en vrije beroepen’ van de stedenbouwkundige voorschriften zoals in groen doorstreept.”

Het goedkeuringsbesluit verantwoordt deze uitsluiting als volgt:

“Overwegende dat cfr. artikel 2.2.14. §6 van het VCRO slechts wijzigingen kunnen worden aangebracht bij de definitieve vaststelling van het plan t.o.v. het voorlopig vastgestelde plan, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening; dat de contouren van de projectzones in het bouwblok rond de Nieuwstadstraat, Kloosterstraat, ter Rivierenwal op het grafisch plan aangepast werden na het openbaar onderzoek zonder dat deze aanpassingen een gevolg zijn van een bezwaar, opmerking of advies; dat de aanpassingen bovendien dermate ingrijpend zijn dat deze moesten worden onderworpen aan een nieuw openbaar onderzoek; dat om deze redenen de geviseerde zones van goedkeuring worden uitgesloten; dat deze delen op het grafisch plan met blauw worden aangeduid;

Overwegende dat na het openbaar onderzoek een uitbreiding werd doorgevoerd van de overlay (witte arcering) betreffende het vestigen van een handelsverplichting op het gelijkvloers (Hoogstraat, Opitterstraat, Kloosterstraat) en dat in de stedenbouwkundige voorschriften in art. 3.2 ‘Zone voor wonen met mogelijkheden tot handel, diensten en vrije beroepen’ een toevoeging werd gedaan voor een nabestemming handelsverplichting (Nieuwstadstraat); dat deze aanpassingen van die aard

zijn dat het plan opnieuw aan een openbaar onderzoek had moeten worden onderworpen; dat de betrokkenen anders immers plotseling geconfronteerd zouden worden met een handelsverplichting op het gelijkvloers zonder dat zij hieromtrent een standpunt hebben kunnen innemen; dat om deze redenen, binnen de delen die op het grafisch plan met groen worden aangeduid, de overlay (witte arcering) mbt het vestigen van een handelsverplichting op het gelijkvloers wordt uitgesloten; dat de bestemming 'zone voor handel en wonen' of 'strategische projectzone' binnen deze plandelen wel behouden blijft; dat de toevoeging mbt de nabestemming handelsverplichting (Nieuwstadstraat) in art. 3.2 'Zone voor wonen met mogelijkheden tot handel, diensten en vrije beroepen' van de stedenbouwkundige voorschriften eveneens wordt uitgesloten, zoals in groen doorstreept."

Dit is het tweede bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde excepties

4.1. In zijn verzoekschrift voert verzoeker, wat zijn belang betreft, aan dat hij "eigenaar en bewoner is van een woning op een perceel grond gelegen binnen het plangebied van het RUP en dat hij het niet eens is met de planologische wijziging van zijn percelen".

4.2. De beide verwerende partijen werpen in hun memorie van antwoord op dat verzoeker slechts belang heeft bij een gebeurlijke vernietiging van het RUP in zoverre dit de projectzone B betreft, nu het enige nadeel waarop verzoeker zich beroept de invulling is van deze projectzone, waarbinnen zijn pand zich situeert. De eerste verwerende partij stelt dat het RUP meerdere projectzones omvat en dat de projectzone B daarvan een planologisch isoleerbaar en afsplitsbaar deelplan uitmaakt. Een gedeeltelijke vernietiging blijft mogelijk zonder de algemene economie van het plan aan te tasten.

4.3. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat het RUP het gehele centrum omvat en dat het bijzonder moeilijk is om projectzone B volledig te isoleren uit het RUP. Bovendien maakt een gedeeltelijke vernietiging

het voorschrift met betrekking tot de ontsluitingsservitude door het park van de Dekenij volstrekt overbodig.

4.4. De verzoeker volhardt in zijn laatste memorie in zijn standpunt en stelt in ieder geval over het rechtens vereiste belang te beschikken om de nietigverklaring van de projectzone B van het RUP na te streven.

Beoordeling

5.1. Niet betwist wordt dat verzoekers eigendom in projectzone B van het RUP is gelegen. Hij toont niet aan belang te hebben bij de vernietiging van het volledige RUP. Zijn argument dat door een gedeeltelijke vernietiging het voorschrift met betrekking tot de ontsluitingsservitude door het park Dekenij volstrekt overbodig wordt, overtuigt daartoe niet.

5.2. Of de projectzone B zich laat afscheiden van het volledige RUP en of de Raad van State door een eventuele vernietiging beperkt tot die zone, de verwerende partijen dreigt op te zadelen met een beslissing die zij in deze geamputeerde vorm niet zouden hebben genomen, staat in de eerste plaats ter beoordeling van de verwerende partijen zelf. Er is te dezen geen reden om het anders te zien dan hen.

5.3. De excepties zijn gegrond. Het beroep is enkel ontvankelijk in zoverre dit tegen de projectzone B van het RUP is gericht.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Verzoeker roept in een eerste middel de schending in van de beginselen van het verbod van machtsafwending en machtsoverschrijding, alsook

van artikel 2.2.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) doordat de deputatie van de provincieraad van Limburg niet over de bevoegdheid beschikt om het RUP te wijzigen en slechts ten dele goed te keuren.

Verzoeker betoogt dat de deputatie er in het kader van haar toezicht op grond van artikel 2.2.15 VCRO toe gehouden is om ofwel het volledige RUP goed te keuren, ofwel haar goedkeuring eraan te onthouden. Zij mag geen inhoudelijke wijzigingen aanbrengen aan het plan. Betrokken op voorliggend RUP stelt hij dat de deputatie, door diverse stedenbouwkundige voorschriften niet goed te keuren die de stad Bree noodzakelijk acht, haar bevoegdheid overschreden heeft en niet gehandeld heeft conform artikel 2.2.15 VCRO.

6.2. In zijn memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat hij de vernietiging van het gehele RUP beoogt en dat hij in dat opzicht wel degelijk het middel op ontvankelijke wijze kan inroepen waarmee hij de vernietiging van het goedkeuringsbesluit beoogt. Het gegrond bevinden van dit middel gaat verder dan een loutere vernietiging van de uitgesloten kwestieuze voorschriften. Voorts stelt hij dat wel degelijk inhoudelijke wijzigingen voorliggen die een impact hebben op de algemene economie van het plan. De gemeenteraad zou het RUP niet zonder deze wijzigingen hebben aangenomen.

6.3. Verzoeker voegt in zijn laatste memorie nog toe dat hij over een pand met handelsfunctie beschikt en er daarom alle belang bij heeft dat het RUP de handelsfunctie in nabijgelegen panden stimuleert, zodat het handelsgebeuren in het centrum floreert. Bovendien bestaat er volgens hem een woonrecht dat grondwettelijk en Europeesrechtelijk gewaarborgd is en stelt hij dat hij uiteraard de mogelijkheid wil behouden om in zijn eigendom te blijven wonen. Ten slotte meent hij wel degelijk het bewijs te leveren dat aan het plan essentiële wijzigingen werden aangebracht.

Beoordeling

7.1. Met de verwerende partijen moet worden vastgesteld dat de van goedkeuring uitgesloten voorschriften geen betrekking hebben op de integraal goedgekeurde projectzone B. Zoals onder randnummer 5.2 gezien, is de projectzone B afsplitsbaar van de rest van het plan. Het middel is dan ook onontvankelijk. Verzoeker vermag het in zijn verzoekschrift afgebakende belang bij zijn beroep in zijn laatste memorie niet op rechtsgeldige wijze uit te breiden. De excepties van de verwerende partijen desbetreffend zijn gegrond.

Verzoeker verduidelijkt niet, en evenmin blijkt spontaan, hoe het betoog in zijn laatste memorie dat er een woonrecht bestaat dat grondwettelijk en Europeesrechtelijk gewaarborgd is en dat hij de mogelijkheid wil behouden om in zijn eigendom te blijven wonen, tot een andere conclusie moet leiden.

7.2. Het middel is onontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. Verzoeker roept in een tweede middel de schending in van de beginselen van het verbod van machtsafwending en machtsoverschrijding, alsook van artikel 2.2.2 VCRO, doordat de verwerende partijen niet over de bevoegdheid beschikken om gevelplannen als een bijkomende verordenend instrument in het leven te roepen.

Hij zet vooreerst uiteen dat het RUP, door te stellen dat de gevelplannen met kroonlijsthoogte (plannummers 1/3, 2/3, 3/3) deel uitmaken van het verordenend gedeelte van het RUP, een bijkomend verordenend instrument in het leven roept, daar waar krachtens artikel 2.2.2 VCRO enkel het grafisch plan en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. De verwerende partijen hebben daartoe niet de bevoegdheid.

Verder stelt hij dat aangezien in de opsomming van artikel 2.2.2 VCRO geen melding gemaakt wordt van het bestaan van gevelplannen, de vraag kan gesteld worden of de gevelplannen zelfs ten informatieve titel deel kunnen uitmaken van een RUP. Ook om die reden is volgens verzoeker artikel 2.2.2 VCRO geschonden.

8.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker nog dat dwingende voorschriften op het vlak van kroonlijsthoogte of bouwhoogte in de stedenbouwkundige voorschriften moeten worden bepaald. Dat de gevelplannen zijdelings worden vermeld in de stedenbouwkundige voorschriften, heeft niet tot gevolg dat de gevelplannen verordenende kracht ontleen aan artikel 2.2.2 VCRO. Op die manier zou de overheid wel zeer eenvoudig artikel 2.2.2 VCRO kunnen omzeilen.

Hij betwist de stelling dat de gevelplannen te aanschouwen zouden zijn als een “aanvulling”. De gevelplannen hebben verordenende kracht en eventuele bouwaanvragen moeten zich conformeren aan die plannen. Zonder de gevelplannen kunnen de verwerende partijen geen bindende hoogte opleggen bij vergunningsaanvragen.

8.3. In zijn laatste memorie voegt verzoeker nog toe dat uit de voorschriften van het RUP niet blijkt dat de kroonlijsthoogte of bouwhoogte verordenend wordt geregeld, maar dat hiervoor telkens wordt verwezen naar de gevelplannen. Stedenbouwkundige voorschriften dienen niet *de visu* te worden afgeleid uit een plan dat duidelijk geen grafisch plan vormt overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, 1°, VCRO.

Beoordeling

9.1. Het toentertijd geldende artikel 2.2.2, § 1, VCRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan onder meer het volgende 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;
[...].”

9.2. Met betrekking tot de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’ (hierna : DRO) onder meer het volgende gesteld (*Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 23):

“De stedenbouwkundige voorschriften van het plan betreffen in de eerste plaats bestemming, inrichting en/of beheer. Dit moet in ruime zin begrepen worden, met dien verstande dat de uitspraken in ruimtelijke uitvoeringsplannen zich beperken tot het domein van de ruimtelijke ordening.

[...]

‘Inrichting’ houdt voorschriften in over de ‘ordening’ van een gebied waar bepaalde functies en activiteiten toegelaten zijn, en voorschriften over ‘morfologie en uitzicht (beeldwaarde)’ van gebieden. Het zonet vermelde aspect ‘ordening’ betekent onder meer dat via voorschriften de ruimtelijke voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor een goede ontwikkeling van de functies en activiteiten die in een bepaald gebied toegelaten zijn.

Voorbeelden hiervan zijn voorschriften over kavelgroottes, ontsluiting door wegeninfrastructuur, ecologische infrastructuur, buffering, bebouwingsvrij houden van bepaalde zones, ... Voorbeelden van voorschriften in verband met de aspecten ‘morfologie en uitzicht (beeldwaarde)’ zijn : voorschriften over het al dan niet toegelaten zijn van bebouwing, over het type van bebouwing, over reliëfwijziging, esthetische voorschriften i.v.m. bouwmaterialen, plaatsing van gebouwen, volumes, enzovoort.”

Luidens artikel 2, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’ kunnen inrichtingsvoorschriften bijvoorbeeld handelen over de beeldwaarde, de ontsluiting, het verzekeren van duurzaam ruimtegebruik en het garanderen van goed nabuurschap met naastliggende gebieden.

9.3. De door verzoeker geïmagineerde gevelplannen geven een overzicht per straat van de bestaande gevels met aanduiding van de verplichte

kroonlijsthoogte of verplichte bouwhoogte en een aanduiding van een minimale en maximale kroonlijsthoogte of bouwhoogte.

In de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het RUP leest men onder “2.7. Inrichtings- en bebouwingsvoorschriften”, “Kroonlijsthoogte en nokhoogte” het volgende:

“De hoogte van de gevels aan de straat, uitgedrukt in kroonlijsthoogte en nokhoogte, moet in harmonie zijn met het straatbeeld.

De bouwhoogte van het gebouw volume, uitgedrukt in kroonlijsthoogte en nokhoogte, wordt aangegeven in de gevelplannen.

Al naargelang de situatie wordt een vaste kroonlijsthoogte opgelegd of wordt een maximum en/of minimumhoogte aangegeven.

De kroonlijsthoogten voor gebouwen die niet voorkomen op de gevelplannen passen zich naar kroonlijsthoogte in binnen de directe omgeving.”

9.4. De kwestieuze gevelplannen dienen te worden beschouwd als inrichtingsvoorschriften in de zin van artikel 2.2.2, § 1, 2°, VCRO, die middels een RUP kunnen worden vastgesteld. Het enkele feit dat deze voorschriften in gevelplannen worden weergegeven, maakt ze nog niet onrechtmatig.

Verzoeker kan derhalve niet gevolgd worden waar hij voorhoudt dat met de gevelplannen een bijkomend verordenend instrument in het leven wordt geroepen waarvoor de plannende overheid niet de nodige bevoegdheid heeft.

9.5. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. Verzoeker roept in een derde middel de schending in van de artikelen 2.2.14 en 4.7.13 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de

artikelen 16 en 22 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 ‘betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning’ (hierna : het besluit van 28 mei 2004), alsook van het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel en van het verbod op machtsoverschrijding, doordat de stedenbouwkundige voorschriften voorwaarden toevoegen met betrekking tot het indienen van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag.

Verzoeker verwijst naar een aantal stedenbouwkundige voorschriften die bepalen dat een vergunningsaanvraag vergezeld dient te zijn van een omgevingsanalyse en een masterplan. De verwerende partijen beschikken volgens hem niet over de bevoegdheid om de voorwaarden tot dossiersamenstelling van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag te reguleren. Krachtens artikel 4.7.13 VCRO is het immers de Vlaamse regering die de nadere regelen omtrent de opbouw van het aanvraagdossier bepaalt.

10.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker belang te hebben bij het middel. Hij betwist dat het *in casu* om niet meer zou gaan dan een nota zoals voorzien in artikel 16, 2°, van het voormelde besluit van de Vlaamse regering. Ook de inpasbaarheid van de gecontesteerde regeling in artikel 2.2.3 VCRO wordt door verzoeker betwist.

10.3. In zijn laatste memorie voegt verzoeker nog toe dat het middel niet is geconcipieerd vanuit de vaststelling dat een bijkomend ordeningsinstrument in het leven wordt geroepen.

Beoordeling

11.1. Het middel heeft betrekking op de volgende stedenbouwkundige voorschriften van het RUP :

“1.4. Omgevingsanalyse

Gelet op de belangrijkheid van [...] Bree-centrum en de complexiteit van het plangebied – gelegen in woongebied met culturele, historische en /of esthetische waarde – wordt bij de strategische projectzones of

problemen van esthetische aard in het kader van een bouwaanvraag een omgevingsanalyse vereist.

De bouwaanvragen in de ‘strategische projectzones’, waarvoor een aantal specifieke stedenbouwkundige voorschriften en een aantal voorwaarden worden weergegeven moet een omgevingsanalyse bijgevoegd worden. Iedere ‘strategische projectzone’ vereist een aparte stedenbouwkundige benadering, met voldoende aandacht voor de onderlinge verbanden in functie van de specifieke ligging waarbij mogelijke potenties ruimtelijk, programmatorisch en beeldwaarde bepalend dienen te worden geëvalueerd naar vooral de ondersteuning en uitstraling van de eigenheid van Bree, de ruimtelijke kwaliteit, de relatie met en de voorbeeldfunctie in de omgeving, het evenwicht tussen onbebouwde en bebouwde omgeving en de architecturale en functionele kwaliteit van de toe te voegen bouwmassa’s.

Het is aan de ontwerper om alle bepalende elementen uit de omgeving te analyseren en door een geslaagde volume- en gevelcompositie een antwoord te geven, waarbij oa. de eigenheid en het stedenbouwkundig kader van de projectzone dient omschreven te worden, waarbinnen de toekomstige ontwikkelingen zich dienen in te passen.

De omgevingsanalyse is een synthese van ontwerpend stedenbouwkundig onderzoek mbt de bestemming, de inplanting, de volumeopbouw, de gevelgeleding, de materialisatie en de beeldwaarde, ze geeft inzicht in:

- een overzichtelijke analyse van de ruimtelijke context waarbinnen het project zich situeert;
- de functie-invulling en het ruimtelijk voorkomen;
- de effecten op en de kwaliteitsverhoging van het project voor de omgeving en het versterken van de eigenheid van Bree binnen de Wallen.

Ze geeft tevens uitsluitel en inzicht over volgende aspecten van het project:

- de bestaande toestand met een analyse van het perceel zelf, de gehele strategische projectzone en de bestaande bebouwing binnen een straal van 50 m omheen de projectzone. Dit voor wat betreft de aanwezige bestemmingen en activiteiten, de verschijningsvorm, de inplanting van gebouwen, bouwvolumes met hoogte, diepte en dakvorm, gevelgeleding met kenmerken en materiaalgebruik, zichten en relaties naar beeldbepalende gebouwen en kwalitatief ingericht openbaar domein;
- een interpretatie van deze kenmerken naar kwaliteiten en gebreken, naar mogelijkheden en randvoorwaarden voor het project in relatie tot de visie op de eigenheid van het cultuurhistorisch centrum van Bree;
- het geplande project, met een duidelijke voorstelling van de verschijningsvorm, de duurzaamheidsaspecten en een omschrijving van de bestemmingen;
- een verantwoording van het project aan de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP.
- een evaluatie van de effecten die het project op de omgeving zal hebben, van de kwaliteitsverhoging die het project voor de strategische projectzone en de omgeving zal meebrengen en van de

ingrepen die voorzien worden om negatieve effecten op de omgeving te milderen. Deze evaluatie heeft betrekking op :

- o de functionele draagkracht van de plek;
- o het stadsbeeld en de harmonie met de omgeving qua inplanting, volumeopbouw, gevelgeleding, materialisatie en beeldwaarde;
- o de belevingsaspecten (attractiviteit, comfortverhoging voor bezoekers, toegankelijkheid, kwalitatieve inrichting van het openbaar domein, gezelligheid, ondersteuning in de eigenheid van Bree, ...).

1.5. Masterplan

Elke concrete bouwaanvraag binnen deze strategische projectzone, ongeacht deze de gehele of slechts een gedeelte van de projectzone beslaat, dient te kaderen in een inrichtingsplan en 3D-volumestudie voor de gehele zone; het masterplan.

Het Masterplan verschaft duidelijkheid over:

- het programma van eisen
- de inplanting en volumetrie van de bouwvolumes globaal met de aanduiding van bouwlagen en toegangen en de relatie naar aansluiting op de directe omgeving;
- de inplanting en inrichting van alle niet bebouwde ruimten gekoppeld aan de verhouding open-gesloten ruimte;
- toegangen, inplanting en inrichting van opgelegde parkeervoorzieningen;
- de fasering en ontwikkelingsstrategie met verantwoording.

Het masterplan moet onderbouwd worden met een omgevingsanalyse dat voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in 1.4 Omgevingsanalyse.”

11.2. In artikel 3.4 Strategische projectzones – Algemene voorschriften voor de projectzones staat in het informatief gedeelte te lezen :

“De nadere inrichting van de totale projectzone wordt bij iedere stedenbouwkundige vergunning nader toegelicht en verantwoord in een omgevingsplan en een masterplan.”

Onder de hoofding “realisatie” (blz. 31) in het informatief gedeelte van deze algemene voorschriften voor de projectzones wordt gesteld :

“Het masterplan zal weergeven op welke wijze de bovenstaande randvoorwaarden worden vertaald in een project.

Het masterplan is een informatief document voor de vergunning verlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften van het gebied.”

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

In de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 24) bij artikel 39 DRO leest men ter zake deze modaliteiten :

“Stedenbouwkundige voorschriften kunnen ook de modaliteiten van de inrichting van het gebied voorschrijven. Wanneer het voorschrift de inrichting regelt, bijvoorbeeld m.b.t. kavelgroottes, ontsluiting door wegeninfrastructuur, bebouwingsvrij houden van bepaalde zones, esthetische voorschriften i.v.m. bouwmaterialen, plaatsing van gebouwen, enz., dan kan het voorschrift tevens de wijze regelen waarop de te nemen beslissingen moeten genomen worden. Zo kunnen bijvoorbeeld procedureregels worden opgenomen in gewestelijke planvoorschriften voor de verdere uitwerking van de inrichting in een gemeentelijk uitvoeringsplan, of voor raadpleging en advisering.”

11.4. Door de plannende overheid kunnen bij de vergunningsaanvraag te voegen documenten worden opgelegd, voor zover zij een informatief document zijn voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften. Het door verzoeker geïmplementeerde omgevingsplan en een masterplan moeten als dergelijke documenten worden begrepen.

11.5. Opgemerkt in dit verband zij ook dat de artikelen 16 en 22 van het besluit van 28 mei 2004 betrekking hebben op de stukken die minstens bij de bedoelde aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning moeten worden gevoegd. Deze bepalingen staan er niet aan in de weg dat het RUP voorziet dat bij een vergunningsaanvraag een informatief omgevingsplan en masterplan moeten worden gevoegd.

11.6. Het middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. Verzoeker roept in een vierde middel de schending in van het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel, doordat de ontwikkelingsmogelijkheden van zijn eigendommen volledig worden gehypothekeerd totdat een masterplan voor de projectzone B wordt opgesteld.

Aangezien de projectzone B in één geheel en als totaalproject moet worden ontworpen binnen een allesomvattend masterplan, worden de eigendommen van verzoeker binnen de projectzone compleet gehypothekeerd en afhankelijk gemaakt van een ontwikkeling op andere percelen waarop hij geen vat heeft. Het RUP verschaft geen klaarheid over de wijze waarop het masterplan moet worden uitgewerkt met meerdere eigenaars. Verzoeker meent in een rechtsonzekere toestand te worden geplaatst en stelt geen zicht te hebben op de realisatie van de projectzone.

12.2. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker nog dat van hem niet kan worden verwacht dat hij op eigen initiatief en zonder overleg met de andere eigenaars een volledige visie op de ontwikkeling van projectzone B uitwerkt. Het is evident dat zulks altijd geschiedt in goed overleg met alle betrokken partijen. Voorts stelt hij dat uit de gedwongen samenwerking met de andere eigenaars voortvloeit dat hij eerst overeenstemming moet bekomen met de andere eigenaars vooraleer een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag enige kans op succes kan hebben.

12.3. In zijn laatste memorie voegt verzoeker nog toe niet in te zien op welke wijze hij een masterplan kan opstellen waarbij wel de gehele zone wordt weergegeven, maar waarbij de projectzone niet als één geheel en als totaalproject wordt ontworpen. Een masterplan vormt volgens het RUP een inrichtingsplan en een 3D-volumeschets voor de gehele zone. Hij zal dan ook

eerst een visie voor de volledige projectzone moeten ontwikkelen vooraleer hij een concrete bouwaanvraag kan indienen.

Beoordeling

13.1. Zoals aangegeven onder de algemene bepalingen “1.5. Masterplan” dient elke concrete bouwaanvraag binnen deze strategische projectzone “ongeacht deze de gehele of slechts een gedeelte van de projectzone beslaat” te kaderen in een inrichtingsplan en 3D-volumestudie voor de gehele zone.

Bij de beoordeling van het derde middel is gebleken dat dit masterplan, net zoals de omgevingsanalyse, louter te beschouwen is als een informatief instrument voor de vergunningverlenende overheid met het oog op de beoordeling van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften.

13.2. Gelet op het voormelde, gaat verzoeker er in het middel ten onrechte van uit dat zijn eigendommen binnen de projectzone compleet gehypothekeerd worden en afhankelijk gemaakt van de ontwikkeling op andere percelen. Het betoog in de laatste memorie van verzoeker dat hij eerst een visie voor de volledige projectzone zal moeten ontwikkelen vooraleer hij een concrete bouwaanvraag kan indienen, doet daaraan geen afbreuk.

13.3. Het middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

14.1. Verzoeker roept in een vijfde middel de schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 4.4.1 VCRO, doordat mits het bekomen van

een akkoord van de belendende eigenaars een afwijking wordt toegestaan op het maximaal aantal bouwlagen.

Verzoeker verwijst naar artikel 3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften en besluit dat deze bepaling een afwijking toelaat op de voorschriften omtrent het aantal bouwlagen terwijl artikel 4.4.1 VCRO een afwijking op voorschriften in verband met bouwlagen niet toelaat.

14.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker nog dat het kwestieuze voorschrift duidelijk voorschrijft dat maximaal twee volwaardige bouwlagen kunnen worden voorzien, zodat wel degelijk een afwijking toegestaan wordt op het aantal bouwlagen.

Beoordeling

15.1. Artikel 4.4.1 VCRO vermeldt de voorwaarden waaronder op beperkte wijze in een stedenbouwkundige vergunning afwijkingen kunnen toegestaan worden op stedenbouwkundige voorschriften.

Het voormelde artikel is enkel van toepassing bij het toekennen van een vergunning. Het is derhalve niet van toepassing op het vaststellen en goedkeuren van een RUP waarin juist de stedenbouwkundige voorschriften omtrent ondermeer de bouwhoogte/bouwlagen vastgelegd worden.

Van enige schending van artikel 4.4.1 VCRO kan dan ook geen sprake zijn.

15.2. Het middel is niet gegrond.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

16.1. Verzoeker roept in een zesde middel de schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel, het beginsel van het verbod op machtsoverschrijding en de artikelen “1.1.3” en 2.2.14 VCRO, doordat de Gecoro niet rechtsgeldig was samengesteld.

Verzoeker zet uiteen dat uit het verslag van de Gecoro van 22 oktober 2012 blijkt dat de voorzitter niet aanwezig was op de vergadering, terwijl dit een substantiële vereiste is. Hij besluit daaruit dat deze commissie niet rechtsgeldig was samengesteld en derhalve geen wettig advies kon uitbrengen. De onwettigheid van dit advies tast volgens hem de wettigheid van de bestreden besluiten aan.

16.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker nog dat de verwijzing naar artikel 1.1.3 in het verzoekschrift een materiële vergissing is en dat artikel 1.3.3 VCRO wordt bedoeld, wat door de tweede verwerende partij ook zo is begrepen. Ten gronde stelt hij dat de aanduiding van C. als vervangend voorzitter van de Gecoro niet wettig is, nu hij niet aangeduid werd als een ondervoorzitter en evenmin het huishoudelijk reglement C. aanduidt als vervanger van de voorzitter. De voorzitter is een onafhankelijke deskundige en zijn aanwezigheid heeft juist tot doel de vergadering in goede banen te leiden en erover te waken dat het algemene op het persoonlijke belang primeert. De aanwezigheid van de voorzitter is een evidentie. De Gecoro was niet rechtsgeldig samengesteld.

16.3. In zijn laatste memorie doet verzoeker nog gelden dat de gemeenteraad in het eerste bestreden besluit ter beantwoording van de bezwaren louter naar het advies van de Gecoro verwijst, zodat de eerste verwerende partij de bezwaren niet zelf heeft weerlegd. Bovendien blijkt dat het RUP na het advies van de Gecoro “ter aanvulling op het advies van de Gecoro”, “in navolging van

het advies van de Gecoro” en “om tegemoet te komen aan het advies van de Gecoro” werd gewijzigd.

Beoordeling

17.1. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 1.3.3, § 3, eerste lid, VCRO “benoemt [de gemeenteraad] de voorzitter, de leden, de plaatsvervangers en de vaste secretaris” en “kan [de gemeenteraad] onder de leden een ondervoorzitter aanwijzen”. De benoeming diende overeenkomstig deze toentertijd geldende bepaling ter goedkeuring aan de deputatie te worden voorgelegd. Luidens het tweede lid van deze paragraaf wordt “[d]e voorzitter [...] voorgedragen door het college van burgemeester en schepenen”. Het derde lid bepaalt dat “[i]eder lid, met uitzondering van de voorzitter, [...] een plaatsvervanger [heeft]”.

Artikel 1.3.3, § 10, VCRO bepaalt dat “[d]e Vlaamse Regering [...] de nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en werkwijze van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening vast[stelt]”.

Artikel 5, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 ‘tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening’ (hierna: het besluit van 19 mei 2000) bepaalt onder meer dat “[d]e commissie vergadert na bijeenroeping door de voorzitter of, als de voorzitter verhinderd is, de ondervoorzitter”.

Artikel 6 van het besluit van 19 mei 2000 bepaalt:

“De commissie kan slechts geldig beslissen wanneer ten minste de helft van haar leden aanwezig is.

Is die voorwaarde niet vervuld, dan kan de commissie op haar eerstvolgende vergadering, ongeacht het aantal aanwezige leden, geldig beslissen over de onderwerpen die waren geagendeerd voor de vergadering waarop onvoldoende leden aanwezig waren, op voorwaarde dat de nieuwe vergadering niet binnen vierentwintig uur na de eerste plaatsheeft. Voor

nieuwe agendapunten is opnieuw de aanwezigheid van de meerderheid van de leden vereist.”

Artikel 7 van datzelfde besluit bepaalt:

“De commissie beslist bij meerderheid van stemmen van de aanwezige leden. Bij staking van stemmen is de stem van de voorzitter beslissend.”

17.2. Niet betwist wordt dat de voorzitter van de Gecoro op de vergadering van 22 oktober 2012 over het RUP niet aanwezig was. Uit het advies van de Gecoro blijkt dat C., daarin aangeduid als “vervang[...]end voorzitter, effectief lid”, en als “[v]oorzitter ad inter[...]im” de vergadering heeft voorgezeten.

17.3. Uit het voormelde verslag blijkt verder dat de meerderheid van de leden van de Gecoro op de vergadering aanwezig was en dat deze commissie op unanieme wijze over de bezwaren, waaronder die van verzoeker, heeft beslist.

17.4. Nu ten minste de helft van de leden op de vergadering van de Gecoro aanwezig was, zoals vereist door artikel 6 van het voormelde besluit van 19 mei 2000, en de vergadering niet tot een staking van stemmen heeft geleid, zodat de stem van de voorzitter overeenkomstig artikel 7 van dat besluit, niet beslissend was, is de afwezigheid van de voorzitter niet van aard om het bestreden plan te vitiëren.

17.5. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt 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 zeven juli 2015, 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