

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.977 van 9 januari 2017
in de zaak A. 216.147/X-16.268.**

In zake : 1. Bea DE POURCQ
 2. Amand DE POURCQ
 3. Vera DE POURCQ
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Laurent De Proot en Sofie De Maesschalk
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE DENTERGEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 juni 2015, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Dentergem
van 18 februari 2015 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “Oeselgem”.

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.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 december 2016.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie De Maesschalck, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Michiel Descheemaeker, die *loco* advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens verschijnt voor de verwerende 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 van een onbebouwd, langwerpig perceel grond, gelegen tussen de Deinzestraat en de Meuledreve te Oeselgem, een deelgemeente van Dentergem.

Dit perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgesteld gewestplan Roeselare-Tielt in woongebied gelegen. Tevens is het perceel gelegen binnen het beheersingsgebied van het bij ministerieel besluit van 12 mei 2011 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg “Nieuwstraat-Sportveld” (hierna: het BPA), dat het perceel tot “zone voor open en/of halfopen bebouwing” bestemt.

3.2. Eind december 2012 dienen de verzoekers een verkavelingsvergunningsaanvraag in voor het voormelde perceel, die op 5 september 2013 door de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, na administratief beroep, wordt geweigerd. Een tweede verkavelingsvergunningsaanvraag wordt eind maart 2014 ingediend. Deze wordt op 19 september 2014 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dentergem en op 22 januari 2015, na administratief beroep, door de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen geweigerd. Tegen dit laatste besluit hebben de verzoekers een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) ingediend.

3.3. Begin 2014 start de gemeente Dentergem de procedure tot opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Oeselgem” (hierna: het GRUP). Met dit planinitiatief wil de gemeente een aantal planologische doelstellingen realiseren, waaronder het tegengaan van de opsplitsing van gronden in percelen met een te beperkte oppervlakte, en van de mogelijkheden tot het bouwen in de tweede bouwlijn binnen de perimeter van het BPA.

3.4. Op 11 augustus 2014 wordt over het voorontwerp van GRUP een plenaire vergadering georganiseerd.

3.5. Op 17 september 2014 stelt de gemeenteraad van de gemeente Dentergem het ontwerp-GRUP voorlopig vast.

3.6. Verzoekers’ perceel ligt in de deelzone 3, waarvoor artikel 4 “zone voor woonproject” geldt. Voor deze zone geldt de volgende hoofdbestemming (artikel 4.1.1):

“Wonen, onder de vorm van eengezinswoningen en dit onder de vorm van zowel gesloten, halfopen als open bebouwing. Er dient een minimale bouwdichtheid van 15 woningen/ha te worden gerealiseerd. De maximale bouwdichtheid bedraagt 18 woningen/ha”.

Als nevenbestemming (artikel 4.1.2) geldt voor de zone 3:

“Kleinschalige handels-, kantoor-, en dienstenfuncties zijn enkel toegelaten als ze op niveau van de kern zijn, voor zover ze een maximale vloeroppervlakte van 100m² hebben en er steeds een wooneenheid is voorzien.

Elke vergunningsaanvraag in deze zone voor handels-, kantoor- en dienstenfuncties of een combinatie ervan zal worden afgetoetst aan de volgende criteria:

- ° Ruimtelijke impact
- ° Milieu-impact
- ° Verkeersimpact

Voormelde vergunningsaanvragen dienen dus een informatieve toetsing aan bovenvermelde criteria te bevatten die de overheid toelaat het aanvraagdossier te beoordelen.”

Artikel 4.1.3 bepaalt:

“Dancings, discotheken, tank- en servicestations en andere functies en activiteiten die niet verenigbaar zijn met de woonomgeving, die voor abnormale hinder zorgen en de rust van de woonomgeving kunnen aantasten, zijn binnen onderhavige zone niet toegelaten. In geen geval mag de ruimtelijke draagkracht van de omgeving worden overschreden.”

De stedenbouwkundige voorschriften bepalen verder nog (artikel 4.2.1):

“Elke deelzone onder art. 4 dient te worden beschouwd en gerealiseerd als een totaalproject. De deelzones kunnen m.a.w. slechts worden bebouwd indien ze in hun totaliteit worden ontwikkeld, tenzij het percelen betreft die op vandaag reeds aan een uitgeruste weg palen, zijnde de Meuledreve of de Deinzestraat, en de ontsluiting van het aangrenzende inbreidingsproject niet in het gedrang brengen. De inrichting van elke deelzone dient te gebeuren op basis van een globale visie. Deze visie wordt uitgewerkt in een informatieve inrichtingsstudie die bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wordt gevoegd.

Deze inrichtingsstudie heeft een louter informatief karakter en moet de vergunningverlenende overheid in staat stellen om de aanvraag ten gronde te beoordelen. De inrichtingsstudie omvat minstens:

- Een globale inplantings- en volumestudie van de op te richten gebouwen;
- Type woningen en hun gabariet;
- Gepland aantal te realiseren wooneenheden;
- Tracés van de ontsluitingen en de aanleg van het openbaar domein;
- Grenzen tussen openbaar en privaat domein;
- Parkeermogelijkheden op het publiek domein en garages/carports op het privaat domein.

De inrichtingsstudie dient duidelijk aan te tonen dat het project een kwalitatieve versterking betekent voor het omliggende woonweefsel. De optimale privacy, bezonning en oriëntatie van reeds bestaande woningen op

aanpalende percelen dient steeds gevrijwaard te blijven. De ruimtelijke draagkracht van de omgeving mag door realisatie van het project niet in het gedrang komen.”

Het centrale deel van de zone krijgt een specifieke overdruk, die aangeeft dat daar maximaal één bouwlaag met een dak is toegelaten.

3.7. Gedurende het openbaar onderzoek dat over het ontwerp-GRUP van 20 oktober 2014 tot 19 december 2014 wordt gehouden, dienen de verzoekers een bezwaarschrift in. Daarin verzetten zij zich tegen de voor hun eigendom voorziene stedenbouwkundige voorschriften en meer bepaald tegen het vereiste van een “globale ontwikkeling” van de zone voor woonproject.

3.8. Op 26 januari 2015 beraadslaagt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Dentergem (hierna: de Gecoro) over het plandossier. Het bezwaar van de verzoekers wordt ongegrond verklaard.

3.9. Met een besluit van 18 februari 2015 stelt de gemeenteraad van de gemeente Dentergem het GRUP “Oeselgem” definitief vast. Er worden geen wijzigingen doorgevoerd in de in randnummer 3.6 geciteerde voorschriften.

3.10. Op 26 maart 2015 beslist de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen dat er geen aanleiding bestaat om het GRUP te schorsen.

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekers roepen in een enig middel de schending in van “artikel 2.2.3, § 1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 544 BW, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en [...] van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en proportionaliteitsbeginsel en de materiële motiveringsplicht”.

Zij betogen dat de bestemming van hun eigendom als “zone voor woonproject” en de daaraan verbonden stedenbouwkundige voorschriften de realisatie van de voorziene bestemming voor onbepaalde tijd hypothekeren en afhankelijk maken van “uiterst onzekere factoren”. Zij argumenteren dat tijdens het openbaar onderzoek op de versnipperde eigendomsstructuur en op de potentiële onuitvoerbaarheid van de vereiste om met een aanvraag een totaalordening te bewerkstelligen werd gewezen, en menen dat een en ander neerkomt op een “quasi-onteigening”, zonder gepaste compensatiemaatregelen. Dit maakt volgens de verzoekers een “disproportionele last” uit. Zij wijzen erop dat er in de kwestieuze zone nog vijf andere percelen zijn, alle in eigendom van verschillende personen. Het volstaat volgens de verzoekers dat één eigenaar niet meedoet opdat de bestemming niet kan worden verwezenlijkt, en hun situatie “muurvast” zit. Zij zien daarin een strijdigheid met het principe dat een planologische bestemming uitvoerbaar moet zijn. De woonbestemming blijft door de gevolgde manier van werken dode letter. Zij wijzen erop dat het advies van de Gecoro bevestigt dat een gezamenlijk initiatief van de verschillende grondeigenaars is vereist, en zijn van mening dat de goede ruimtelijke ordening van het gebied door passende stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de gewenste bebouwing afdoende kan worden gegarandeerd. Een en ander houdt volgens de verzoekers een onrechtmatige beperking in van hun eigendomsrecht en werkt “bestemmingsimmobiliteit” in de hand.

4.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekers nog dat het van een onzorgvuldig beleid getuigt om een bestemming te voorzien die in de praktijk niet kan en niet zal worden gerealiseerd. Kennelijk wil de gemeente bekomen dat op hun grond een ontsluitingsweg wordt aangelegd om een aantal andere percelen te ontsluiten. In de laatste verkavelingsvergunningsprocedure is volgens de verzoekers reeds gebleken dat zij kennelijk geen gebruik kunnen maken van de uitzonderingsbepaling die geldt voor percelen die aan een uitgeruste weg zijn gelegen. Zij verwijzen verder nog naar rechtspraak die hun stelling moet staven.

4.3. De verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat 's Raads arrest nr. 225.758 van 9 december 2013 waarnaar de verwerende partij verwijst, geen vergelijkbare situatie en stedenbouwkundige voorschriften betreft. Het GRUP verplicht hen tot “één globale ontwikkeling” van de deelzone 3, die uit meerdere percelen van meerdere eigenaars bestaat. Gelet op het ontbreken van enig akkoord over de totaalontwikkeling van deze deelzone of het indienen van een vergunningsaanvraag daarvoor, en de onmogelijkheid daartoe, verkeren zij in een “absolute onmogelijkheid” om hun gronden te ontwikkelen.

Beoordeling

5.1. Het bestreden GRUP bestemt het deelplan 3, dat verzoekers' perceel, alsook vijf percelen van andere eigenaars, omvat, tot een “zone voor woonproject” (zie randnummer 3.6).

De zone kan overeenkomstig artikel 4.2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften “slechts worden bebouwd indien ze in hun totaliteit worden ontwikkeld, tenzij het percelen betreft die op vandaag reeds aan een uitgeruste weg palen, zijnde de Meuledreve of de Deinzestraat, en de ontsluiting van het aangrenzende inbreidingsproject niet in het gedrang brengen”.

De globale visie voor het deelplan moet volgens diezelfde bepaling worden uitgewerkt “in een informatieve inrichtingsstudie die bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wordt gevoegd”.

5.2.1. Artikel 2.2.3, § 1, van de VCRO voorziet erin dat stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, dat ze na verloop van tijd in werking kunnen treden of dat de inhoud ervan op een bepaald tijdstip in werking treedt, en dat ze modaliteiten kunnen voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen. Voorts wordt een ruimtelijk uitvoeringsplan in principe los van enige eigendomsstructuur vastgesteld. Dat verzoekers' perceel samen met de percelen

van andere eigenaars dient gerealiseerd te worden, is als dusdanig dan ook niet van aard om het bestreden GRUP te vitiëren.

5.2.2. Bovendien blijken de verzoekers al te gemakkelijk voorbij te gaan aan de door artikel 4.2.1 van het GRUP voorziene mogelijkheid om percelen die aan een uitgeruste weg palen, meer bepaald de Meuledreve en de Deinzestraat, afzonderlijk te ontwikkelen, voor zover dit de ontsluiting van het aangrenzende inbreidingsproject niet in het gedrang brengt. Verzoekers' perceel paalt aan zowel de Meuledreve als de Deinzestraat. Hun loutere bewering dat de voormelde uitzonderingsmogelijkheid "de deur open[laat] voor [...] gebrekkige en oppervlakkige beoordelingen en stellingen", volstaat niet om deze uitzonderingsmogelijkheid buiten beschouwing te laten. Daartoe volstaat evenmin het door hen aangevoerde gegeven dat "[d]e deputatie van West-Vlaanderen [...] in haar weigeringsbesluit reeds expliciet [heeft] gesteld dat de ontwikkeling van [hun] eigendom [...] niet onder de toepasselijkheid van deze uitzonderingsmogelijkheid valt", zonder aan te geven waar in welk besluit de deputatie een en ander zou hebben gesteld, nog daargelaten de vraag of de deputatie wel een algemeen verbod in die zin zou mogen opleggen.

De verzoekers overtuigen verder niet dat de verwerende partij op hun perceel een ontsluitingsweg zou willen aanleggen, om een aantal andere percelen te ontsluiten. Zulks volgt geenszins uit de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, en blijkt overigens evenmin uit het "uittreksel" uit de toelichtingsnota bij het GRUP, dat de verzoekers in hun verzoekschrift weergegeven.

5.3. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt onder meer in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

Verzoekers' betoog dat een schending van voormeld beginsel voorligt, omdat niet voldoende duidelijk zou zijn wanneer de woonbestemming

daadwerkelijk gerealiseerd kan worden, kan geen bijval vinden. Dat het tijdstip waarop de globale realisatie van het kwestieuze deelplan een aanvang zal kunnen nemen nog niet precies te bepalen is, is niet van aard het bestreden plan te vitiëren.

Met hun betoog dat het volstaat dat één eigenaar niet meewerkt, opdat de bestemming niet verwezenlijkt zou kunnen worden en zij “muurvast” zitten, maken de verzoekers nog niet aannemelijk dat het GRUP een toestand van rechtsonzekerheid doet ontstaan. Overigens kan niet als een vaststaand gegeven worden aangenomen dat de overige eigenaars van de percelen in de kwestieuze deelzone, die geen beroep tegen het GRUP hebben ingesteld, een globale ontwikkeling niet zouden genegen zijn.

5.4. Verder blijkt de geviseerde regeling afdoende te zijn gemotiveerd. In de toelichtende nota bij het GRUP wordt over de problematiek van de verdichting algemeen het volgende gesteld:

“Er worden problemen gesignaleerd met de interpretatie van vigerende stedenbouwkundige voorschriften, waarbij in 2^{de} lijn wordt gebouwd en percelen worden opgesplitst terwijl dit niet altijd is aangewezen. Dergelijke problematiek dient omzichtig te worden benaderd. Een landelijk gelegen dorp met beperkte oppervlakte verdraagt geen verdichting tot in het oneindige en er is ook geen behoefte naar. Uiteraard moet een minimale bouwdichtheid worden gehaald (15 woningen/ha volgens het RSV), maar hogere dichtheden kunnen enkel plaatselijk, strategisch en in beperkte mate. Een perceel met grote diepte is niet per definitie geschikt voor het bouwen in 2^{de} lijn, net zoals een perceel met grote breedte niet per definitie geschikt is voor opdeling. Dit leidt immers vaak tot ontwikkelingen met geringe kwaliteit en een negatieve impact op de leefbaarheid van de onmiddellijke omgeving. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen enkele afzonderlijke morfologische gebieden gehelen binnen de kern, die samen een zuid-noordgradiënt vormen van dicht bebouwd en eerder ‘stedelijk’, naar minder dens en landelijk.”

En:

“Strategische verdichtingszones (4)

Volgens de recent goedgekeurde herziening van het PRS West-Vlaanderen is Oeselgem ‘gepromoveerd’ tot overige kern in het buitengebied, waar de deelgemeente voorheen niet was geselecteerd. Dit betekent dat Oeselgem de eigen groei kan opvangen door creatie van

bijkomend woongebied. Deze behoefte is er op vandaag niet, omdat er nog een vrij aanzienlijk beschikbaar juridisch aanbod is. Een onderzoek naar de bebouwde en onbebouwde percelen binnen het woongebied [...] wijst potenties voor inbreiding aan. Over het algemeen betreft het percelen gekoppeld aan een goed uitgeruste weg, waar het niet aangewezen is om in tweede lijn te gaan bouwen, enerzijds vanuit de vaak beperkte afmetingen van het perceel, anderzijds ook vanuit de karakteristieken van de onmiddellijke omgeving.”

Specifiek wat de kwestieuze deelzone 3 betreft, stelt de toelichtende nota:

“In de driehoek gevormd door Deinzestraat, Heuvelhoekstraat en Meuledreve liggen nog potenties voor beperkte horizontale verdichting. Voorwaarde is dat het een totaalontwikkeling wordt van minstens (delen van) de percelen 206k2, 206h2, 206p2, 206n2, 206i2, 206m2. Bij voorkeur worden ook de percelen 208d en 210f betrokken in het verhaal. In dit binnengebied kan het niet de bedoeling zijn om hoge densiteiten te realiseren. Een afwisseling van open en halfopen bebouwing integreert zich optimaal in de directe omgeving. Ontsluiting van de percelen gebeurt rechtstreeks op de Deinzestraat, daar er geen alternatieven zijn om op zinnige wijze aan te takken op de Meuledreve of de Heuvelhoekstraat. Op deze gronden kunnen maximaal 12 tot 16 woningen een plek krijgen.”

In het advies van de Gecoro wordt in antwoord op verzoekers’ bezwaar tegen het totaalproject het volgende gesteld:

“Het louter ontwikkelen van het perceel in kwestie zou getuigen van weinig visie op ruimtelijke ontwikkeling anno 2015. Door de zeer smalle vorm van het perceel werd besloten om de mogelijkheden verder open te trekken en een ruimere projectzone af te bakenen, zodat ten minste een ruimtelijk duurzaam project kan worden gerealiseerd. Dit vraagt inderdaad een gezamenlijk initiatief van diverse eigenaars en maakt deel uit van een veel grotere discussie binnen de ruimtelijke planning. Efficiënt ruimtegebruik staat hierin voorop en hier kan niet zomaar aan voorbijgegaan worden. Blijven we echter werken zoals in het verleden, waarbij ieder voor zich ageert, dan blijven we een ruimtelijk verkeerd model ondersteunen en wordt geen ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd.”

5.5. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM luidt:

“Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.”

De eigendomsbeperkingen die door het GRUP worden opgelegd, zijn toegestaan indien ze beantwoorden aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang en de bescherming van de grondrechten van het individu.

Daargelaten de ontoereikende kritiek van de verzoekers op de uitzonderingsmogelijkheid die artikel 4.2.1 biedt (zie randnummer 5.2.2), tonen zij niet aan door de vereiste van een globale ontwikkeling van het deelplan 3 op een onevenredige wijze te zijn getroffen.

5.6. De verzoekers overtuigen ook niet dat de plannende overheid zachtere maatregelen had kunnen nemen om de gewenste duurzame ruimtelijke ordening te garanderen. Met dit betoog blijken zij zich eerder in de plaats van de plannende overheid te stellen. Alleszins tonen zij er de onredelijkheid van de bekritiseerde regeling niet mee aan. Bovendien tonen zij niet aan waarom de plannende overheid te dezen op grond van artikel 2.4.4, § 2, derde lid, VCRO niet de mogelijkheid zou hebben om tot uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van het GRUP een onteigeningsplan voor dit GRUP definitief vast te stellen.

5.7. Gelet op wat voorafgaat, wordt evenmin aangetoond dat de plannende overheid op een onzorgvuldige wijze zou zijn te werk gegaan. De verzoekers tonen geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

5.8. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen januari 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust