

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.433 van 13 september 2019
in de zaak A. 221.322/X-16.843.**

In zake : Judith MISSIAEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Ruben Vansteenkiste
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE OOSTKAMP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 januari 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Oostkamp van 15 september 2016 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Zonevreemde woningen en functies’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 juni 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Defoort, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Guillaume Vyncke, die *loco* advocaten Steve Ronse en Meindert Gees verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. Verzoekster is eigenaar van een perceel grond, gelegen aan de Legeweg te Steenbrugge-Oostkamp, aldaar kadastraal gekend als Oostkamp, eerste afdeling, sectie A, nr. 53m (hierna: verzoeksters perceel). Verzoeksters perceel is overeenkomstig het bij Koninklijk besluit van 7 april 1977 goedgekeurde gewestplan ‘Brugge-Oostkust’ in agrarisch gebied gelegen.

3.2. In uitvoering van haar gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: het GRS), beslist de gemeente Oostkamp om een planinitiatief op te starten voor de zonevreemde woningen en functies op haar grondgebied.

3.3. Met het besluit van 17 september 2015 stelt de gemeenteraad van de gemeente Oostkamp het ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk

uitvoeringsplan ‘Zonevreemde woningen en functies’ (hierna: het gemeentelijk RUP) voorlopig vast.

3.4. Het ontwerp van het gemeentelijk RUP omvat een aantal deelplannen voor zonevreemde woningen en zonevreemde functies, waaronder het deelgebied ‘woonconcentratie Steenbrugge’ dat als een ‘laagdynamische zone voor wonen’ wordt bestemd. Verzoeksters perceel situeert zich in dit deelgebied.

3.5. Na adviezen van de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen (hierna: de deputatie) en van Ruimte Vlaanderen, adviseert de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Oostkamp op 7 maart 2016 om de ‘woonconcentratie Steenbrugge’ uit het gemeentelijk RUP te schrappen, met uitzondering evenwel van verzoeksters perceel.

3.6. Met het besluit van 23 juni 2016 stelt de gemeenteraad van de gemeente Oostkamp het gemeentelijk RUP definitief vast. De ‘woonconcentratie Steenbrugge’ wordt als ‘laagdynamische zone voor wonen’ behouden, waarbij met een asterisk (*) wordt aangegeven dat enkel voor verzoeksters perceel een bijkomende woongelegenheid mogelijk is.

3.7. Op 4 augustus 2016 beslist de deputatie om het gemeentelijk RUP te schorsen, om reden dat het voorzien van een bijkomende woongelegenheid op verzoeksters perceel in strijd is met “de woonprogrammatie” en met het provinciaal ruimtelijk structuurplan (hierna: het PRS).

3.8. Met het bestreden besluit van 15 september 2016 stelt de gemeenteraad van de gemeente Oostkamp het gemeentelijk RUP opnieuw definitief vast, waarbij de met een asterisk (*) aangegeven bebouwingsmogelijkheid voor verzoeksters perceel wordt geschrapt.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoekster roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 1.1.4, 2.1.2, § 3, en 2.2.16 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: het RSV) “inclusief de er in opgenomen bevoegdheidsregels en het subsidiariteitsbeginsel en de regels omtrent het stedelijke en het lokale woonbeleid”, alsook van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, de formele en materiële motiveringsplicht”, en “dit alles in samenhang genomen met artikel 159 van de Grondwet (exceptie van onwettigheid)”.

Verzoekster zet onder meer uiteen dat het plangebied deel uitmaakt van het regionaalstedelijk gebied Brugge, waar voor wonen een aanbodbeleid geldt dat op lokaal schaalniveau kan worden ingevuld, en wijst op het essentiële onderscheid tussen het ruimtelijk beleid in het buitengebied en het stedelijk gebied. Uitgaande van het ruimtelijk principe van de “gedeconcentreerde bundeling” van het RSV moet in het stedelijk gebied inzake wonen “een aanbodbeleid” worden gevoerd, terwijl in het buitengebied “een terughoudend beleid” gepast is, met “strikte behoeftestudies voor wonen en werken”. Het ontwerp van gemeentelijk RUP respecteert die beleidslijnen, maar met een “louter cijfermatige benadering” werd dit door de hogere overheid doorkruist.

Verzoekster wijst erop dat de deputatie en niet Ruimte Vlaanderen het initiatief heeft genomen om de eerste versie van het gemeentelijk RUP te schorsen, terwijl “de provincie geen enkele bevoegdheid heeft voor het woonbeleid binnen de regionaalstedelijke gebieden”. Zij benadrukt dat het Vlaamse beleidsniveau voor het aanbodbeleid inzake wonen met “grote pakketten” werkt, waarbij het aan het lokale beleidsniveau is om deze verder concreet uit te werken. De mogelijkheid tot bebouwing van haar perceel komt

“tegenmoet aan de verzuchting naar optimale dichtheid en zuinig ruimtegebruik, zoals verwoord [...] in de toelichtingsnota bij het afbakeningsRUP en in het RSV”.

4.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat verzoekster zich aan “een bijzonder fragmentarische lezing” van het RSV bezondigt, en betoogt dat het PRS aan het RSV uitvoering geeft. Volgens haar is “een geobjectiveerd cijfermatig beleid [...] het enige zorgvuldige beleid” om met de vraag naar de woonbehoefte en het woonaanbod om te gaan. Zij stelt dat de woonmogelijkheden in het regionaalstedelijk gebied Brugge volledig zijn “opgesoupeerd” en dat het bestreden besluit geen “buitengebiedbeleid” voert. Het RSV maakt duidelijk “dat de invulling van woongebieden moet gebeuren in functie van de behoefte” en “voor de gemeente Oostkamp werd een duidelijke behoeftestudie opgesteld waaruit blijkt dat er geen ruimte is voor verdere invulling van dit woongebied”. De zienswijze van verzoekster, die van “een geparafraseerde lezing van het RSV” uitgaat, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat er “een compleet overaanbod is van wooneenheden op het grondgebied van de gemeente Oostkamp”. De schorsingsbeslissing van de deputatie is gebaseerd op de woonprogrammatie, die steun vindt in het RSV en in het PRS en “conform het subsidiariteitsbeginsel” is gebeurd. Een en ander is volgens de verwerende partij ook uitvoerig in het PRS uitgelegd en de gemeente heeft de door de provincie voorgestelde woonprogrammatie uitdrukkelijk goedgekeurd.

4.3. Verzoekster doet in haar memorie van wederantwoord gelden dat de provincie overeenkomstig het RSV niet de taak heeft om binnen de groot- en regionaalstedelijke gebieden kwantitatieve opties voor wonen vast te leggen. Bevoegdheidsregels zijn van openbare orde. De schorsingsbeslissing van de deputatie is onwettig, wat evenzeer het geval is voor het bestreden gemeentelijk RUP dat daarop steunt.

4.4. De verwerende partij onderschrijft in haar laatste memorie dat “het vastleggen van de woonprogrammaties op regionaalstedelijk gebied een

bevoegdheid van het Vlaamse Gewest uitmaakt”, maar meent dat uit de door het Vlaamse Gewest gemaakte “oefening” blijkt dat er in de gemeente Oostkamp een overaanbod aan woongelegenheden is. Het is niet kennelijk onredelijk om het perceel van verzoekster niet te regulariseren en bebouwbaar te maken. Nergens in het RSV wordt bepaald “dat een cijfermatige analyse verboden zou zijn in stedelijk gebied”. De verwerende partij wijst er voorts op dat de Raad van State niet de opportuniteit van een beslissing mag beoordelen en dat het haar prerogatief is “om zelf een nuttige invulling te geven aan het lokale woonbeleid op haar grondgebied”. In navolging van “het door de bevoegde overheid gekaderde woonbeleid” wenst zij geen bijkomende woongelegenheden op haar grondgebied meer.

4.5. Verzoekster stelt in haar laatste memorie nog dat in de toelichting bij het gemeentelijk RUP en in de bestreden beslissing het onwettig standpunt van de deputatie “gedwee” wordt overgenomen. De bestreden beslissing steunt doorslaggevend op de onwettige schorsingsbeslissing van de deputatie. Volgens verzoekster blijkt uit het GRS en het procedureel verloop van het gemeentelijk RUP dat de verwerende partij zelf de bedoeling had om haar perceel tot woongebied te bestemmen. De verwerende partij “heeft enkel en alleen op basis van een onwettige schorsingsbeslissing haar standpunt gewijzigd”.

Beoordeling

5.1. Met de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP op 23 juni 2016 beslist de gemeenteraad van de gemeente Oostkamp om de ‘woonconcentratie Steenbrugge’ als ‘laagdynamische zone voor wonen’ te behouden, en geeft hij met een asterisk (*) aan dat enkel voor verzoeksters perceel een bijkomende woongelegenheden mogelijk is, “wat uiteindelijk toch de bedoeling was van het RUP en het GRS”.

5.2. Anders dan de verwerende partij voorhoudt, is de schrapping van de voormelde bebouwingsmogelijkheid voor verzoeksters perceel door het bestreden besluit wel degelijk rechtstreeks en uitsluitend op de

schorsingsbeslissing van de deputatie van 4 augustus 2016 gesteund. De toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP stelt in dit verband:

“Het GRS geeft aan dat de onbebouwde percelen gelegen in de woonconcentratie Steenbrugge kunnen bebouwd worden [...]

In het RUP werd dit perceel oorspronkelijk opgenomen. Op 04/08/2016 schorste de deputatie de beslissing van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van dit RUP.

Volgende motivatie werd gegeven:

‘Om bijkomend woonaanbod, ook al gaat het maar over 1 bijkomend perceel, te voorzien moet de gemeente een behoefte aan nieuwe woongelegenheden hebben (cfr. PRS). De provincie berekende het beschikbare netto-pakket van de gemeente Oostkamp op basis van het nog te realiseren aanbod en de beschikbare behoefte-prognoses, vaststelling woonprogrammatie dd. 27/07/2015. Gelet op het ruime aanbod waarover de gemeente beschikt (onder andere door het nieuwe woongebied dat bij de afbakening van het stedelijk gebied Brugge werd bestemd) bleek dat er geen netto-pakket beschikbaar is voor de gemeente. De gemeente kan bijgevolg geen bijkomend woongebied voorzien, de deputatie kan de suggestie uit het GRS niet volgen. De voorgestelde planoptie is in strijd met de woonprogrammatie en met het PRS.’

Bijgevolg kan het perceel niet bebouwd worden.”

5.3. Wat de aangenomen strijdigheid van de planoptie voor verzoeksters perceel met de kwantitatieve taakstelling inzake wonen betreft, wijst verzoekster er terecht op dat volgens het richtinggevend gedeelte van het RSV “de kwantitatieve optie [...] inzake het te realiseren aanbod aan woningbouw” tot de taak van het Gewest en de provincie behoort, waarbij het Vlaamse Gewest verantwoordelijk is “voor de gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot de groot- en regionaalstedelijke gebieden behoren” en de provincie “voor de gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot de kleinstedelijke gebieden behoren en voor de gemeenten van het buitengebied”. Wat die laatste gemeenten betreft, “wordt de kwantitatieve optie naar iedere gemeente uitgewerkt in de provinciale ruimtelijke structuurplannen” (RSV, p. 226).

Aansluitend bepaalt het bindende gedeelte van het RSV:

“Verdeling van de behoefte aan bijkomende woongelegenheden in de stedelijke gebieden
[...]

De provincie stelt in het provinciaal ruimtelijk structuurplan een kwantitatieve taakstelling op inzake woongelegenheden naar de geselecteerde structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau.” (RSV, p. 478)

En:

“Verdeling van de behoefte aan bijkomende woongelegenheden in het buitengebied
[...]

De provincie stelt in het provinciaal ruimtelijk structuurplan een kwantitatieve taakstelling inzake de bijkomende woongelegenheden op naar de gemeenten die tot het buitengebied behoren.” (RSV, p. 480)

5.4. Geen van de partijen betwist dat verzoeksters perceel in het regionaalstedelijk gebied Brugge gelegen is. Gezien het gestelde onder randnummer 5.3, bezit de provincie niet de bevoegdheid om in dit gebied een kwantitatieve woonprogrammatie vast te stellen. Het PRS vermag niet tegen de voormelde bepalingen van het RSV in te gaan.

De schorsingsbeslissing van de deputatie van 4 augustus 2016 steunt derhalve op onwettige motieven, wat evenzeer het op deze beslissing gestoelde bestreden besluit vitieert.

5.5. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Partiële vernietiging

6. Geen van de partijen verzetten zich tegen het standpunt in het auditorsverslag dat een vernietiging tot het deelplan ‘woonconcentratie Steenbrugge’ van het kaartenbundel functies van het bestreden gemeentelijk RUP beperkt moet blijven. De Raad van State ziet dit niet anders en treedt de zienswijze van het auditorsverslag bij.

VI. Kosten

7. Het betoog in de laatste memorie van de verwerende partij dat zij in het licht van de schorsingsbeslissing van de deputatie “*de facto* slechts over een louter gebonden bevoegdheid” beschikt, zodat zij “dan ook niet [kan] worden gehouden tot het betalen van de [door verzoekster gevraagde] rechtsplegingsvergoeding”, kan geen bijval vinden.

Verweersters betoog vermag er geen afbreuk aan doen dat verzoekster als de in het gelijk gestelde partij in de zin van artikel 30/1, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden beschouwd, aan wie een rechtsplegingsvergoeding toekomt.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Oostkamp van 15 september 2016 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Zonevreemde woningen en functies’ in zoverre dit het deelplan ‘woonconcentratie Steenbrugge’ van het kaartenbundel functies betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 september 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	wnd. kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Jan Clement