

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.241 van 15 december 2020
in de zaak A. 225.178/X-17.233**

In zake : 1. Paul CLAUS
 2. Florimond DE WEIRT
 3. Guy DELBECQUE
 woonplaats kiezend te 8600 Diksmuide
 Fernande Verstraeteplein 3

tegen :

1. de STAD DIKSMUIDE
advocaten Pieter-Jan Defoort en Saartje Spriet
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 mei 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Diksmuide van 30 oktober 2017 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Stationsbuurt’, en van het besluit van 22 februari 2018 van de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen houdende de goedkeuring van dat gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De eerste verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.
Verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 november 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

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. Het stadsbestuur van de stad Diksmuide beslist in november 2003 om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken voor de opwaardering van de stationswijk, op basis van wat daaromtrent is voorzien in een schets van de gewenste ruimtelijke structuur in de richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

In de bindende bepalingen van dit structuurplan wordt de aanpak van de stationsomgeving als “strategisch project” geduid.

3.2. In april 2010 wordt een planmilieueffectscreeningsnota opgesteld, op basis waarvan de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid op 22 november 2012 beslist “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

3.3. Op 26 april 2013 vindt de plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Stationswijk’

(hierna: het gemeentelijk RUP) plaats.

3.4. Met een besluit van 28 april 2014 stelt de gemeenteraad van de stad Diksmuide het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

Het ontwerp omvat maatregelen en voorschriften teneinde het station en de omgeving daarvan op te waarderen als stedelijke aantrekkingspool, aan het oude station van de buurtspoorwegen parkomgeving te creëren, de omgeving van het stedelijk zwembad als projectzone te ontwikkelen, ten zuiden van de sporen een nieuwe pendelparking te realiseren, een deel van de terreinen aan de stelplaats van De Lijn te ontwikkelen, de daaraan palende gronden vrij te geven voor sociale woningbouw, op een aantal locaties inbreidingsprojecten op micro-schaal mogelijk te maken en de site van de gewezen hoeve aan de Grauwe Broedersstraat deels als stedelijke woonzone te bestemmen.

De bestemmingsvoorschriften van artikel 11 ‘stedelijke woonzone busstelplaats’, behorende tot de categorie van gebiedsaanduiding ‘wonen’, luiden:

“§ 1 Bestemming

Deze zone is bestemd als busstelplaats. Binnen de geldende wetgeving is het toegestaan om de busstelplaats uit te rusten met een tankstation voor bussen, een wasstraat, busparkeerplaatsen, parkeerplaatsen voor personeel en alle aanhorigheden die eigen zijn aan het functioneren van de busstelplaats.

§ 2 Nabestemming

Na de definitieve stopzetting van de busstelplaats zal de zone nabestemming ‘stedelijke woonzone’ hebben, zoals bepaald onder art. 1.”

Artikel 10.3, §§ 1 en 2, van de ‘projectzone busstelplaats luidt:

“§1 De projectzone ‘Busstelplaats’ omvat een kopgebouw op het busstation. Dit kopgebouw functioneert als gevelwand van het busstation en als baken op het plein. Er dient een dialoog te zijn tussen gebouw en plein, functioneel als architecturaal.

§2 Een functiemenging is wenselijk, waarbij het gebouw publieksgericht mag zijn. Een interessante architectuur dient meerwaarde te geven aan het busstation enerzijds, maar in een later stadium ook aan de verdere ontwikkeling van de stedelijke woonzone. De zone voor overstap noord kan niet los gezien worden van de genoemde projectzone, welke als baken op het busstation aanwezig dient te zijn. In de projectzone wordt een

toonaangevende architectuur verwacht. De architectuur kan binnen het RUP een zekere overlapping vertonen met de zone voor overstap noord als dit leidt tot een sterk verweven concept. In die zin is de zonegrens flexibel op te vatten.

De functies zijn van die aard dat het STOP-principe (stappen – trappen – openbaar vervoer – personenwagen) duidelijk verankerd is in het mobiliteitsprofiel.”

3.5. Over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt een openbaar onderzoek georganiseerd, waarbij onder meer verzoekers bezwaren indienen.

3.6. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Diksmuide (hierna: de Gecoro) beraadslaagt op 4 september 2014 over het plandossier. Het advies van de Gecoro luidt overwegend gunstig, mits met een aantal suggesties tot aanpassing van een paar deelaspecten van het gemeentelijk RUP rekening wordt gehouden.

3.7. Met een besluit van 23 februari 2015 stelt de gemeenteraad van de stad Diksmuide het gemeentelijk RUP definitief vast.

De deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen keurt het gemeentelijk RUP met een besluit van 18 juni 2015 goed.

3.8. Eerste en tweede verzoeker vorderen de nietigverklaring van de onder het vorige randnummer vermelde besluiten voor de Raad van State, die met het arrest nr. 238.584 van 20 juni 2017 het beroep inwilligt. Het gemeentelijk RUP wordt vernietigd om reden dat de Gecoro van de stad Diksmuide op de datum van het verlenen van het advies over het ontwerp van het gemeentelijk RUP niet op regelmatige wijze was samengesteld.

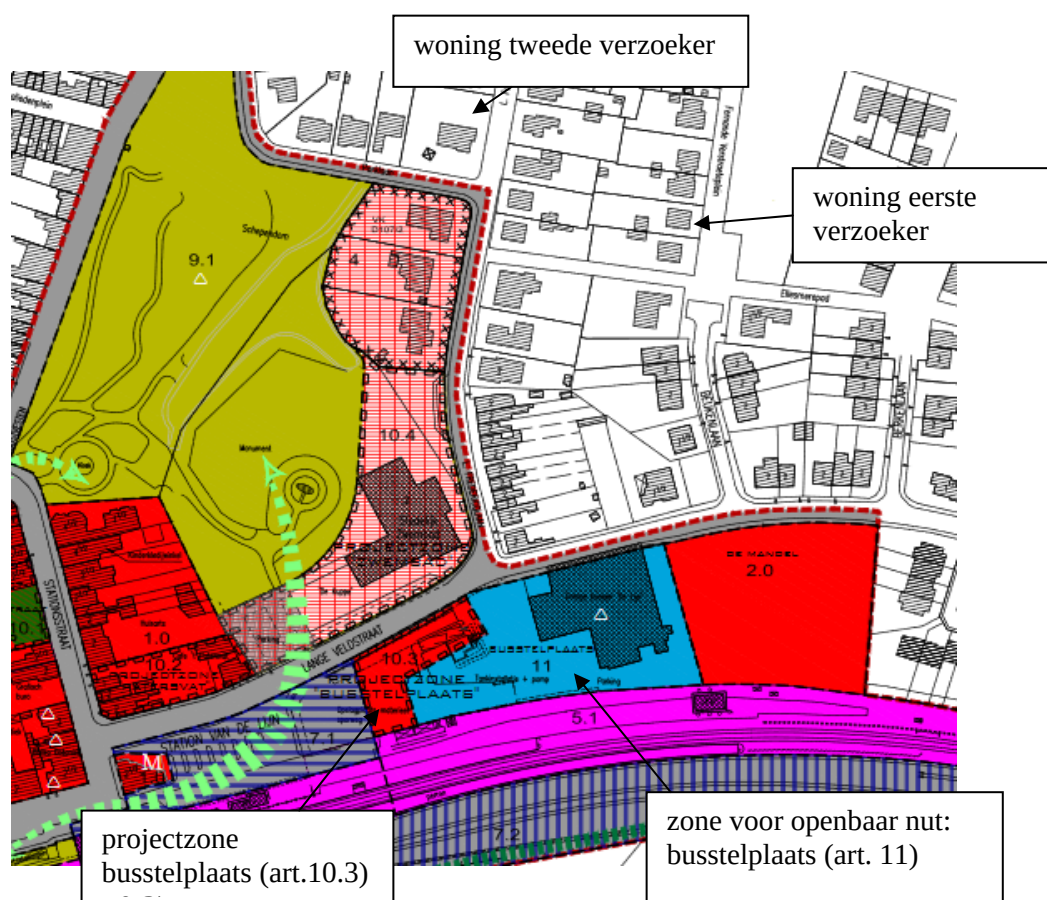
3.9. Volgend op voormeld vernietigingsarrest, laat de stad Diksmuide onderzoeken of de resultaten van het openbaar onderzoek en de ingewonnen adviezen intussen nog voldoende actueel zijn, en wordt de opmaakprocedure van het gemeentelijk RUP vervolgens vanaf het eindpunt van het openbaar onderzoek hernomen.

3.10. Op 6 september 2017 verleent de Gecoro een nieuw advies.

3.11. Met een besluit van 30 oktober 2017 stelt de gemeenteraad van de stad Diksmuide het gemeentelijk RUP opnieuw vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

Het grafische plan bij het bestreden gemeentelijk RUP met benaderende verduidelijkingen kan als volgt weergegeven worden:



In de bestemmingsvoorschriften van artikel 11, dat voortaan ‘zone voor openbaar nut: busstelplaats’ heet, wordt de nabestemming ‘stedelijke woonzone’ geschrapt.

3.12. De deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen verleent op 22 februari 2018 haar goedkeuring aan het voormelde besluit.

Dit is het tweede bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. Volgens derde verzoeker is hij “beheerder en gevolmachtigde” “namens de erfgenamen Roland”, en zijn deze laatsten op hun beurt rechtsopvolgers van L. Frédéricq die in 1925 een eigendom van bijna drie hectare grond in het plangebied aan de stad Diksmuide heeft geschonken om er een groene en openbare invulling aan te geven. De voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP druisen volgens derde verzoeker tegen de voorwaarden van de schenkingsakte in.

4.2. Als stuk nr. 20 van hun dossier voegen verzoekers bij hun memorie van wederantwoord een afschrift van een rentmeesterschaps-overeenkomst die op 6 januari 2014 werd afgesloten tussen, aan de ene kant, de nalatenschap van J. Roland, vertegenwoordigd door notaris Ch. Terrier uit Zwitserland en, aan de andere kant, het immobiliënkantoor Immo Delbecque uit Brugge, “hierbij vertegenwoordigd door dhr Guy Delbecque”. Blijkens dit document is verzoeker, als natuurlijke persoon, niet, zoals hij in het verzoekschrift beweert, de “beheerder en gevolmachtigde namens de erfgenamen Roland”. In zoverre het is ingesteld door derde verzoeker is het beroep dan ook niet ontvankelijk.

4.3. Onder “verzoekers” worden hierna enkel tweede en derde verzoekers begrepen.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoekers nemen een tweede middel uit de schending van de artikelen 2.2.21, § 6, en 2.6.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), van het zorgvuldigheids-, redelijkheids-, onpartijdigheids- en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, van “de

verplichting voor de overheid om haar beslissingen behoorlijk in formele en materiële zin te motiveren”, en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Zij bekritiseren onder meer dat de gemeenteraad van de stad Diksmuide de bestemming van artikel 11 ‘stedelijke woonzone busstelplaats’ van het voorlopig vastgestelde gemeentelijk RUP bij de definitieve vaststelling van het plan in de bestemming ‘zone voor openbaar nut busstelplaats’ heeft gewijzigd, zonder dat deze wijziging steun vindt in een bezwaarschrift of een advies. Waar de bestemming ‘stedelijke woonzone busstelplaats’ van het voorlopig vastgestelde gemeentelijk RUP nog in de nabestemming ‘stedelijke woonzone’ (na de definitieve stopzetting van de busstelplaats) voorzag, is dit bij de bestemming artikel 11 ‘zone voor openbaar nut busstelplaats’ van het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP niet langer het geval.

5.2. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord het belang van verzoekers omdat niet kan worden ingezien “welke onregelmatigheid zou zijn begaan, waarvan de rechtzetting – na vernietiging – de verzoekende partijen enig voordeel zou opleveren, zeker niet in het licht van het door henzelf geschetste belang”.

Ten gronde moet het middel “in elk geval” afgewezen worden omdat niet artikel 2.2.21, § 6, VCRO, maar wel het “historische” artikel 2.2.14, § 6, VCRO te dezen toepassing vindt.

Ondergeschikt meent de eerste verwerende partij dat de schrapping van de nabestemming wonen in artikel 11 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP “wel degelijk” grondslag in de bezwaren en in het advies van de Gecoro vindt. In dit verband wijzen zij erop dat in het eerste bestreden besluit het volgende wordt gesteld:

“De bezwaren in het advies van de Gecoro werden per thema behandeld. Het advies van de Gecoro wordt op alle punten gevolgd, met uitzondering van:
(...)”

het advies met betrekking tot punt 5.3.11.3 (busstelplaats): De Gecoro verwerpt bezwaar 5 voor wat betreft de zonering. Dit advies wordt niet gevolgd: Er rekening mee houdend dat op middellange termijn enkel de projectzone vrijgegeven wordt voor woningbouw; dat op de rest van het terrein de activiteiten van De Lijn gevestigd blijven; dat uit de bezwaren blijkt dat dit planmatig de meest duidelijke bestemming is; dat bijgevolg de bestemming ‘openbaar nut’, zoals momenteel geldig in het BPA Oostvesten, behouden wordt voor de zone van De Lijn, met uitzondering van het kopgebouw.

De Gecoro adviseert om de projectzone groter te maken, zodat de kant van de sporen beter kan worden afgewerkt, waardoor men een kwalitatiever beeld krijgt wanneer men met de trein Diksmuide binnen rijdt. Dit advies wordt niet gevolgd om de ontwikkelingsmogelijkheden van De Lijn niet te hypothekeren, de projectzone blijft bijgevolg beperkt tot het kopgebouw.”

5.3. Verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat zij wel degelijk belang hebben bij het middel. Zij hebben vanaf hun woningen zicht op de kwestieuze site. Zij hebben tegen de bestemming van artikel 11 van het bestreden gemeentelijk RUP, zoals dit voorlopig was vastgesteld, precies geen bezwaar gericht omdat dit artikel in de toekomstige bestemming “wonen” voorzag.

Verzoekers menen verder dat artikel 2.2.21, § 6, VCRO, wel degelijk toepassing vindt. En zelfs indien het “historisch” artikel 2.2.14, § 6, VCRO toepasselijk is, “verandert dit niets aan de inhoud van de norm die volgens verzoekers niet nageleefd werd”.

Ten gronde betogen zij dat de verwerende partij het advies van de Gecoro in het eerste bestreden besluit verkeerd weergeeft. In het advies van de Gecoro wordt enkel verzocht om de in het ontwerpplan voorzien ‘projectzone busstelplaats’ van artikel 10.3, die een woonbestemming betreft, groter te maken. De gemeenteraad verzet zich daar precies tegen om de ontwikkelingsmogelijkheden van De Lijn niet te hypothekeren. Het is volgens hen duidelijk dat er tussen het openbaar onderzoek over het ontwerp van het gemeentelijk RUP (van 1 juni tot 31 juli 2014) en de definitieve vaststelling van het geviseerde bestemmingsvoorschrift artikel 11 ‘zone voor openbaar nut busstelplaats’ “een duidelijke evolutie is geweest inzake visie en concept over de busstelplaats van de Lijn. De Lijn had intussen immers beslist om de voor haar voorziene zone in het deelplan Esenweg van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan niet in te vullen,

en in het kwestieuze gebied te blijven “tot er binnen de vervoersmaatschappij een nieuwe beslissing zou genomen worden”.

5.4. De verwerende partij werpt in haar laatste memorie, wat het belang van verzoekers betreft, nog tegen dat geen van hen woonachtig is op, of eigenaar is van, terreinen gelegen “in ‘artikel 11 Busstelplaats’”.

“Ondergeschikt” stelt zij dat de wijziging “qua planologische bestemming op de grafische plankaart en in de tekstuele voorschriften van artikel 11” van het bestreden gemeentelijk RUP “is gebeurd naar aanleiding van het bezwaar” dat eerste verzoeker heeft ingediend, waarbij deze verzoeker erop wees dat “wanneer de terreinen van de Lijn gebruikt worden voor de functie ‘wonen’ de Lijn haar activiteiten ter plaatse niet meer kan voortzetten”. “Om aan deze opmerking tegemoet te komen en de verderzetting van de activiteiten van de Lijn op haar bestaande terreinen te waarborgen”, heeft de gemeenteraad beslist om artikel 11 bij de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP aan te passen, “zodat de activiteiten van de Lijn ter plaatse kunnen worden gevoerd”.

5.5. Verzoekers stellen in hun laatste memorie, wat hun belang bij het middel betreft, dat zij niet woonachtig moeten zijn binnen een bestemmingszone, of eigenaar van gronden binnen die zone moeten zijn, om bij een tegen deze bestemmingszone gericht middel belang te hebben.

Ten gronde betogen zij dat de bewering van de verwerende partij ter zake van haar bezwaar op een verkeerde lezing van hun bezwaarschrift is gestoeld. De geciteerde zin heeft enkel op de ‘projectzone busstelplaats’ (artikel 10.3) betrekking, en noch de Gecoro noch de gemeenteraad heeft er rekening mee gehouden.

Beoordeling

6.1. Het ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten toepasselijke artikel 2.2.21, § 6, derde lid, VCRO, voorheen artikel 2.2.14, § 6, tweede lid, VCRO, bepaalt:

“Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen, of uit de adviezen, uitgebracht door de aangewezen diensten en overheden, of uit het advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening.”

6.2. Verzoekers stellen terecht dat zij niet in de door hen geïmagineerde ‘zone voor openbaar nut busstelplaats’ (artikel 11 van het bestreden gewestelijk RUP) moeten wonen of eigenaars van gronden binnen deze zone moeten zijn, om de onwettigheid ervan te mogen aanvoeren. Het volstaat dat zij, zoals *in casu*, in de nabijheid van het plangebied wonen – de verwerende partij stelt zelf dat de woning van tweede verzoeker “grenst aan het plangebied” – en in geval van vernietiging de kans op een gunstigere bestemming krijgen, wat te dezen het geval is, nu verzoekers blijkbaar voorstander zijn van een woonbestemming in de ‘zone voor openbaar nut busstelplaats’.

6.3. Betwist wordt niet dat de gemeenteraad van de stad Diksmuide de voorlopig vastgestelde bestemming ‘stedelijke woonzone busstelplaats’ (artikel 11) bij de definitieve vaststelling van het plan in de bestemming ‘zone voor openbaar nut busstelplaats’ heeft gewijzigd, waarbij de nabestemming ‘stedelijke woonzone’, van toepassing na de definitieve stopzetting van de busstelplaats, werd geschrapt.

6.4. Met verzoekers moet vastgesteld worden dat de voormelde wijziging, in strijd met artikel 2.2.21, § 6, derde lid, VCRO, niet gebaseerd is op, of voortvloeit uit, een tijdens het openbaar onderzoek geformuleerd bezwaar of opmerking, of uit een advies van een daartoe aangewezen dienst of overheid, of van de Gecoro.

In het advies van de Gecoro, waarnaar in het eerste bestreden besluit wordt verwezen (zie randnummer 5.2), wordt voorgesteld om de in het ontwerpplan voorziene ‘projectzone busstelplaats’ (artikel 10.3) groter te maken, advies waartegen de gemeenteraad zich precies heeft verzet. Waar in het eerste bestreden besluit wordt toegelicht dat de bestemming van de busstelplaats als zone

voor openbaar nut behouden blijft omdat “op middellange termijn enkel de projectzone wordt vrijgegeven voor woningbouw” en “op de rest van het terrein de activiteiten van De Lijn gevestigd blijven”, en dat een uitbreiding van de projectzone niet gewenst is “om de ontwikkelingsmogelijkheden van De Lijn niet te hypothekeren”, volgt de gemeenteraad uitdrukkelijk het advies van de Gecoro níét, zodat dit advies zeker niet de aanleiding voor de wijziging van artikel 11 van de stedenbouwkundige voorschriften kan zijn.

Tijdens het openbaar onderzoek heeft De Lijn een bezwaarschrift ingediend, maar dit bezwaar heeft geenszins op de wijziging van de bestemming ‘stedelijke woonzone busstelplaats’ naar een zone voor enkel openbaar nut betrekking. Nergens blijkt ook uit de bezwaren dat een bestemming van openbaar nut “planmatig de meest duidelijke bestemming” zou zijn, zoals de eerste bestreden beslissing blijkt voor te houden. Ten overvloede wijzen verzoekers er op goede grond op dat de kwestieuze ‘zone voor openbaar nut busstelplaats’ in het bijzonder plan van aanleg ‘Oostvesten’ niet geheel de bestemming ‘openbaar nut’ had, zoals in het eerste bestreden besluit wordt gesteld, en blijkt dit besluit de bestemmingsvoorschriften van artikel 10.3 (de ‘projectzone busstelplaats’) en artikel 11 van het ontwerp van het gemeentelijk RUP door elkaar te halen waar wordt gesteld dat “op middellange termijn enkel de projectzone wordt vrijgegeven voor woningbouw”.

Waar de eerste verwerende partij in haar laatste memorie nog voorhoudt dat de kwestieuze bestemmingswijziging steun vindt in verzoekers’ bezwaar zelf, waar dit stelt dat “wanneer de terreinen van de Lijn gebruikt worden voor de functie ‘wonen’ de Lijn haar activiteiten ter plaatse niet meer kan voortzetten”, kan zij evenmin gevolgd worden. De geciteerde passage heeft immers enkel op de ‘projectzone busstelplaats’ (artikel 10.3) betrekking en de Gecoro noch de gemeenteraad hebben er rekening mee gehouden.

6.5. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep in zoverre het uitgaat van derde verzoeker.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Diksmuide van 30 oktober 2017 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Stationsbuurt’, en het besluit van 22 februari 2018 van de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen houdende de goedkeuring van dat gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

4. De verwerende partijen worden elk voor de helft verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, en een bijdrage van 20 euro.

Derde verzoeker wordt verwezen in de kosten van zijn beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

De door verzoekers onterecht betaalde bijdrage van 40 euro wordt aan hen terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien december tweeduizend twintig, 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