RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 252.738 van 21 januari 2022
in de zaak A. 230.516/X-17.698

In zake : de NV WOONPLANNERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Deniz Bahtijarevic
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE HOVE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 maart 2020, strekt tot de nietigverklaring van "het gemeenteraadsbesluit van 18 november 2019 genomen door de gemeenteraad van de gemeente Hove waarmee de Visienota Vlekkenplan Hove wordt goedgekeurd".

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 december 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Deniz Bahtijarevic, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bert D'Hondt, die *loco* advocaat Gregory Verhelst 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. Met het bestreden besluit keurt de gemeenteraad van de gemeente Hove de 'Visienota Vlekkenplan Hove' (hierna: de visienota vlekkenplan) goed. In de visienota vlekkenplan wordt het volgende overwogen:

> "Dit rapport vormt het eindverslag van het traject 'visienota vlekkenplan' dat BUUR voor de gemeente Hove organiseerde tussen juni 2018 en het najaar van 2019. Het rapport bestaat uit zeven delen. In de probleemstelling worden de uitdagingen van de gemeente Hove geschetst. Het deel proces toont het afgelegde traject van deze studie. In het analysehoofdstuk worden een scan en diagnose van Hove gegeven. De ambities voor Hove schetsen welke richting we heen willen met Hove om een duurzame toekomst te garanderen. De ontwikkelingsvisie vlekkenplan beschrijft welke ontwikkelingsperspectieven er zijn voor elke deelzone van de gemeente. De structuurschets toont de toekomstige ruimtelijke structuur van de gemeente en formuleert een visie […] op de verschillende strategische ontwikkelingssite[s]. Het actieplan ten slotte geeft aan welke stappen er in de toekomst nog gezet kunnen of moeten worden om deze visie verder te realiseren."

De visienota vlekkenplan voorziet onder het punt 7 ‘Actieplan’ in de volgende vijf “trajecten” voor de verdere uitwerking en uitvoering van de erin geformuleerde visie:

> “In dit hoofdstuk bespreken we vijf trajecten voor de verdere uitwerking en uitvoering van de in dit rapport geformuleerde visie.
> Het eerste traject bespreekt de uitwerking van een ‘beleid voor kwalitatieve ruimtelijke ontwikkeling’ om de principes van het Vlekkenplan op een goede manier te kunnen doorvoeren. Dit beleid vertrekt van het Vlekkenplan en de structuurschets die in dit rapport voorgesteld worden, maar koppelt daaraan een aantal instrumenten om deze ook in het dagelijks ruimtelijk beleid van de gemeente te integreren: motivatienota verdichting, projectbrief voor verdichtingsprojecten en een kader voor stedenbouwkundige lasten, toegepast in een tweeledige procedure (bepalen ambitie en onderhandeling).
> Het tweede traject kijkt naar andere instrumenten en vervolgprojecten die nodig lijken om het Vlekkenplan en de structuurschets verder te verankeren in het toekomstig ruimtelijk beleid van de gemeente en verder te werken op de inhoudelijke principes die erin worden uitgezet.
> Het derde traject gaat verder op de al uitgebreid toegelichte strategische sites. Minstens vijf daarvan vragen verder onderzoek naar ruimtelijke, planologische en financiële uitwerking om op een kwalitatieve manier het bindend sociaal objectief te realiseren in Hove en toch enkel te kiezen voor ontwikkeling op duurzame locaties.
> Het vierde traject doet een voorstel om de administratie te ondersteunen via een raamovereenkomst advies ruimtelijk beleid. Op die manier wordt vermeden dat voor elk deelonderzoek [of] vervolgtraject dat niet intern opgepakt kan worden, een hele selectieprocedure doorlopen moet worden om een externe partner aan te duiden.
> Tegelijk is het een mogelijkheid om externe expertise in te schakelen bij complexe processen en zo ook intern aan capaciteitsopbouw te doen.
> Het vijfde traject keert terug naar de ambitie om ook met kleine ingrepen in de publieke ruimte aan wijkversterking en -ontwikkeling te doen en formuleert een aantal voorstellen om dit zowel op een formele als informele manier aan te pakken.”

Het bestreden besluit vermeldt onder ‘Feiten en context’:

> “[…]
> Studiebureau Buur heeft het voorbije jaar stapsgewijs de visie over ruimtelijke planning voor Hove opgebouwd. Dit gebeurde tijdens verschillende werkgroep vergaderingen en tussentijdse terugkoppelingen naar de Gecoro. Er werden eveneens drie bevolkingsvergaderingen gehouden waarbij de bewoners van Hove actief betrokken werden bij de ontwikkeling van de structuurschets voor Hove.”

Het bestreden besluit vermeldt onder ‘Argumentatie’:

> “De voorliggende [visienota] Vlekkenplan en de structuurschets vormen een goed onderbouwde basis om een kwalitatief ruimtelijk beleid te voeren en het omzetten van de visie naar een juridische afdwingbaar kader onder de vorm van een Gemeentelijk Ruimtelijk Beleidsplan.
> Op basis van de voorgelegde structuurschets, die minder richtinggevend is, kan de kwaliteit van de publieke ruimte verder vergroot worden. De hierbij voorgestelde wijklus kan de scholen en de woonwijken met elkaar verbinden, de verkeersveiligheid verhogen en het dorpsgevoel versterken door de rust langs deze nieuwe verbindende trage weg.
> De beleidslijnen uitgezet door de Vlaamse en Provinciale overheid werden geïmplementeerd. Hierbij werden de strategische principes van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen vooropgesteld waarbij onder meer de open ruimte structureel wordt beschermd door de vraag naar bijkomende woningen te voorzien in sterke levendige kernen. Het plan werd opgemaakt rond[…] de principes van duurzame ontwikkeling waarbij bijkomende ontwikkeling enkel mogelijk wordt in de nabijheid van voorzieningen, publiek toegankelijk groen en hoogwaardig openbaar vervoer.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde exceptie

4.1. De verzwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid van het beroep. Zij betoogt dat de visienota vlekkenplan geen verordenend instrument is en dat deze nota enkel een veruitwendiging van de beleidsintenties inhoudt. Het betreft een louter voorbereidende handeling in de aanloop van de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan. Het is nooit de bedoeling geweest om de visienota vlekkenplan aan te wenden als beoordelingskader voor vergunningsaanvragen. Er valt niet in te zien hoe een niet-verbindende, voorbereidende handeling tot wijziging van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan de rechtspositie van de verzoekende partij zou kunnen wijzigen of benadelen. Het hanteren van ruimtelijk gewenste ontwikkelingen als toetsingsgrond in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening betreft een zuiver facultatief gegeven.

4.2. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat de visienota vlekkenplan als beoordelingsgrond voor eventuele toekomstige

vergunningsaanvragen zal dienen. Zij meent dat het duidelijk is dat deze nota als een bindend document kan worden beschouwd. In de toekomst zal steeds rekening gehouden worden met de visienota vlekkenplan bij beslissingen over vergunningsaanvragen. Zodoende zal het een beoordelingskader vormen. De bestreden beslissing kan beschouwd worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 2°, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), en wijzigt duidelijk haar rechtstoestand. Zij verwijst in dit verband naar 's Raads arrest nr. 247.659 van 27 mei 2020.

4.3. In haar laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar 's Raads arrest nr. 249.944 van 2 maart 2021 waaruit volgens haar blijkt dat "er in beginsel reeds sprake is van het rechtens vereiste belang indien het betreffende plan inzetbaar is als instrument bij de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen".

Beoordeling

5.1. De kwestieuze visienota vlekkenplan geeft aan dat het slechts "voorzetten" geeft voor een "duurzaam gemeentelijk ruimtelijk beleid", en dat "[o]m deze verder te verfijnen en echt in de praktijk te brengen […] nog vervolgtrajecten nodig [zijn]":

> "Het Vlekkenplan en de hele visienota die hier wordt gepresenteerd bevatten talrijke voorzetten voor een duurzaam gemeentelijk ruimtelijk beleid. Om deze verder te verfijnen en echt in de praktijk te brengen, zijn echter nog vervolgstappen nodig. Een aantal daarvan zijn evident en al min of meer door de gemeente voorzien, zoals de opmaak van een beleidsplan ruimte en het verderzetten van het participatietraject. Andere volgen uit de vorm die het Vlekkenplan aangenomen heeft, zoals de opmaak voor een beeldkwaliteitsplan voor de zones die het meeste verdichtingspotentieel hebben gekregen en het actualiseren van de parkeerregelgeving om beter in te spelen op de context van verdichting en kernversterking. Een laatste voorstel is om naast de bebouwde ruimte (incl. alle groenruimte die daar deel van uitmaakt), in de toekomst ook te kijken naar de open ruimte en het landschap en hiervoor een strategische toekomstvisie te ontwikkelen."

Met betrekking tot de vereiste vervolgstappen wordt in de visienota vlekkenplan gewezen op "het verder verankeren van de principes en

ambities voor een duurzame ontwikkeling in Hove via een Beleidsplan Ruimte als opvolger van het huidige Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan". Het bestreden besluit maakt melding van "het omzetten van de visie naar een juridische afdwingbaar kader onder de vorm van een Gemeentelijk Ruimtelijk Beleidsplan".

5.2. In het licht van het voormelde, kan de visienota vlekkenplan niet geacht worden verzoeksters rechtstoestand te wijzigen. Het betreft geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling. Dat het bestreden besluit te beschouwen is als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van het toentertijd geldende artikel 4.3.1, § 2, 2°, a), VCRO, vermag aan deze vaststelling geen afbreuk te doen. Overeenkomstig deze bepaling "kan" het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de overeenstemming van het aangevraagde met een goede ruimtelijke ordening beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening brengen.

5.3. De verwijzing in de memorie van wederantwoord van de verzoekende partij naar 's Raads schorsingsarrest nr. 247.659 van 27 mei 2020 doet niet anders besluiten. De in die zaak geviseerde visienota en structuurschets bepalen expliciet dat zij zullen worden ingezet "als basis voor […] het nemen van de opportuniteitsbeslissingen in het kader van de vergunningverlening" en dat zij de basis vormen "voor de afweging voor anticipatieve ontwikkelingen". "In de huidige stand van de procedure" wordt in 's Raads voormelde arrest dan ook "aangenomen dat met de bestreden beslissing de verwerende partij zichzelf heeft willen vastleggen en héέft vastgelegd om voortaan vergunningsaanvragen voor terreinen binnen de zones van de structuurschets te toetsen aan de door die schets voorziene bestemmingen".

Evenmin anders besluiten doet 's Raads arrest nr. 249.944 van 2 maart 2021, waarnaar de verzoekende partij in haar laatste memorie verwijst. Het woonomgevingsplan waarop deze zaak betrekking heeft, bevat precieze voorschriften die op dwingende en concrete wijze vastleggen onder welke voorwaarden vergunningen binnen het betrokken gebied mogen verleend worden, het plan wordt "onmiddellijk inzetbaar" genoemd "als instrument bij de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen", is "verordenend bedoeld en

[blijkt] aan de vergunningverlenende overheid geen ruimte te laten om de ‘richtlijnen’ naargelang van de concrete toedracht van de aanvraag niet te volgen”.

5.4. De exceptie is in de aangegeven mate gegrond. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verwerende partij.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Johan Lust**