

Kan een flexibel ruimtelijk uitvoeringsplan ook rechtszeker zijn? De eeuwige discussie tussen planologen en juristen.

Emma Vanderstraeten

Promotor: Tom De Waele

Begeleider: Lise Vandenhende

Masterproef ingediend tot het behalen van de academische graad van Master of Science in de stedenbouw en ruimtelijke planning.

Vakgroep Europees, Publiek- en Internationaal recht

Voorzitter: prof. dr. Frank Maes

Faculteit ingenieurswetenschappen en architectuur

Academiejaar 2014- 2015

DANKWOORD

Mei 2015

Een thesis kan je niet indienen zonder een aantal mensen te bedanken. Bij deze.

Tom De Waele. Bedankt om mij dit mateloos boeiend onderwerp aan te reiken en me alle vrijheid te geven om hier mijn ding mee te doen. Bedankt om mij op essentiële arresten en literatuur te wijzen en deze ter beschikking te stellen. Merci om het steeds dikker wordende ‘*work in progress*’ te blijven nalezen en van de nodige opmerkingen en tips te voorzien. Ook een woord van dank om mij te introduceren aan de volgende persoon in dit lijstje.

Pieter-Jan Defoort en het team van LDR. Bedankt voor de stage, voor de toegang tot allerhande informatie, voor de hulp bij de selectie van de rechtspraak, om me te wijzen op nuances in de rechtspraak, voor de discussiemomenten en om me de mogelijkheid te geven naar verschillende opleidingen te gaan. Dank aan Hendrik Schoukens voor de hulp bij het extended abstract.

Griet Van Waes, Rik Houthaeye en het team Ruimtelijke Planning van Grontmij. Bedankt voor de stage in januari 2015. Ze gaf me inzicht in de manier waarop ruimtelijke planners te werk gaan en met welke moeilijkheden ze geconfronteerd worden.

Bedankt aan Marjolijn Claeys (Voorland), Peter Vanden Abeele (Maat ontwerpers) Alexandre Huyghe (Re-Vive) en Mark Cromheecke (Ruimte, Provincie Oost-Vlaanderen) voor de inspiratieve gesprekken.

Ook een woord van dank aan alle gemeente- en provinciebesturen om de vernietigde ruimtelijke uitvoeringsplannen onvermoeibaar door te mailen.

Ouders, familie, vriendinnen. Simpelweg bedankt om er te zijn en om te luisteren. In het bijzonder dank ik mijn papa die door zijn jarenlange ervaring als ruimtelijk planner op al mijn vragen een antwoord kon geven en kritische noten kon plaatsen tijdens het nalezen van dit werk.

TOELATING TOT BRUIKLEEN

De auteur geeft de toelating deze masterproef voor consultatie beschikbaar te stellen en delen van de masterproef te kopiëren voor persoonlijk gebruik. Elk ander gebruik valt onder de bepalingen van het auteursrecht, in het bijzonder met betrekking tot de verplichting de bron uitdrukkelijk te vermelden bij het aanhalen van resultaten uit deze masterproef.

The author gives permission to make this master dissertation available for consultation and to copy parts of this master dissertation for personal use. In the case of any other use, the copyright terms have to be respected, in particular with regard to the obligation to state expressly the source when quoting results from this master dissertation.

22 mei 2015

Emma Vanderstraeten

ABSTRACT

Kan een flexibel ruimtelijk uitvoeringsplan ook rechtszeker zijn? De eeuwige discussie tussen planologen en juristen.

Promotor: Tom De Waele

Masterproef ingediend tot het behalen van de academische graad van Master of Science in de stedenbouw en ruimtelijke planning.

Doel van deze thesis was te onderzoeken of een flexibel ruimtelijk uitvoeringsplan (vanaf nu: RUP) ook rechtszeker kan zijn. Deze onderzoeksvraag kadert in de reeds aloude discussie tussen juristen en ruimtelijke planners. De eersten zouden blijven hameren op de rechtszekerheid, terwijl de anderen vooral vragen om meer flexibiliteit. Ik onderzoek aan de hand van rechtspraak van de Raad van State (vanaf nu: RvSt) welke ‘flexibele’ RUP’s vernietigd werden en om welke redenen. Er werden RUP’s geselecteerd die werken met een nabestemming, met faseringen, met indicatieve aanduidingen en RUP’s die een toets aan het zorgvuldigheidsbeginsel niet overleefden wegens het niet rechtszeker beantwoorden van een erkend mobiliteitsprobleem. Verder werden enkele arresten besproken waaruit blijkt dat de RvSt wel degelijk een verschil ziet tussen het oude en nieuwe instrumentarium.

Vervolgens duidde ik enkele knelpunten binnen dit vraagstuk aan, met suggesties tot oplossing.

Als epiloog werd dieper ingegaan op de betekenis van flexibiliteit.

Trefwoorden.

Rechtszekerheid, flexibiliteit, Raad van State, ruimtelijk uitvoeringsplan.

EXTENDED ABSTRACT

Can a flexible spatial plan fulfil the demands of the rule of law? The long lasting discussion between planners and lawyers.

Promoter: Tom De Waele

Master's thesis submitted to obtain the academic degree of Master of Urbanism and Spatial Planning.

The central research question that is analysed in this thesis was the following: “*Can a flexible implementation plan (= ruimtelijk uitvoeringsplan) fulfil the demands of the rule of law?*” This matter has been the subject of a long-lasting dispute between spatial planners and lawyers. Whereas lawyers tend to give priority to legal certainty in the context of spatial planning, spatial planners persistently advocate the need for flexibility. The aim of this paper is threefold. In a first section, an oversight of the jurisprudence of the Council of State (= CoS), the highest administrative court in Belgium, is presented. Here, it is analysed on which legal grounds implementation plans are annulled by the CoS. In a second section, I will further analyse the most prominent legal issues that emerge from the case law-analysis. In a third section, I analyse the meaning of the term ‘*flexibility*’.

In my analyses, I focused on the specific provisions of some of the implementation plans that have been the object of an annulment proceeding before the CoS. Several techniques were used to implement more flexibility in the implementation plan. For example, in some of the contested plans, the activities that are allowed in a certain area by the spatial prescriptions (= *stedebouwkundige voorschriften*) can change over time. However, according to the CoS, the point in time when the permissible activities in an area can change, needs to be unambiguously clear. There is no need to give an exact date, but there have to be a number of clear criteria present that indicate whenever the applicable rules change. The jurisdiction on this specific topic is clearly in evolution. Initially, only criteria that fall under the immediate discretion of the competent planning authority were accepted as compatible with the principle of legal certainty. In its more recent case law, however, the CoS adopted a more relaxed stance. Even if the competent planning authorities have no direct say over the timing, such schemes are still deemed legal whenever the criteria upon which they are based are unambiguously clear. For example, the spatial prescriptions can demand that the buffering with trees and plants in phase 1 has to be completed before phase 2 can start.

Another flexible technique, which is increasingly popular among spatial planners, is the inclusion of indicative trajectories for roads and paths. Yet, pursuant to the case law of the CoS, such indicative trajectories are not acceptable whenever the road is an essential prerequisite for the activities that are allowed by the implementation plan at issue. More leniency seems to be present for cases of internal roads, which are not indispensable for the authorized activities as such. Yet, in order not to render such plans vulnerable to additional legal challenges, it is better to add some extra spatial prescriptions, in which the to-be-used materials and dimensions of the road are further specified.

Be that as it may, working with two alternative trajectories remains tricky in light of the current jurisprudential developments. In my thesis, I investigated an implementation plan in which two alternative road trajectories were included. It was stipulated that only one of the two options would be used to enter the prison, while the remaining option could still be used as an emergency option. Seeing that one of the trajectories was located in a suburban neighbourhood, the CoS displayed additional rigidity when reviewing the implementation plan. In its final ruling, the plan was annulled for its lack of clarity as to the specific road trajectory and the timing related to it.

In the context of large infrastructure projects, such as soccer stadiums or shopping centres, often mitigating measures are being presented in the context of the implementation plan. However, in many instances, the realization of such measures is not guaranteed by the prescriptions of the plan itself. In one case, the competent planning authority referred to a contract it had signed with a public transportation firm. In this contract, it was stipulated that both parties would ensure that a railway station, necessary to mitigate the mobility effects generated by the stadium, would be constructed in due time. This technique was dismissed by the CoS, pointing out that the inhabitants of the area are not a party to the contract, which implies that they cannot initiate legal proceedings in order to ensure the execution of the proposed measures. Hence no legal certainty existed over the final realization of the construction works.

The above-presented analysis yielded five major conclusions.

First, the question must be raised whether the case law of the CoS is clear and consistent enough. Some might argue that the recent jurisprudence is particularly case-linked and, thus, it remains hard to deduce general conclusions therefrom.

Second, reference needs to be made to the applicable standing rules for annulment proceedings before the CoS. As such, natural persons or legal entities need to establish a clear interest in challenging an implementation plan before such an action will be deemed admissible. These admissibility requirements have been introduced in order to avoid 'frivolous' proceedings, initiated by people that are not affected by the proposed developments. However, if applied too strictly, such requirements might create an additional barrier for environmental NGO's eager to challenge the legality of a plan.

A third point is also in order. Since the legality review of the CoS is limited to the pleas raised by the applicant, the CoS mostly approaches implementation plans in a fragmented manner. Given its limited review competence, the CoS is not capable of taking into account the process that preceded the adoption of the actual plan which leads to a non-transparent communication toward the planning authorities.

One might think that the opinion of the Advisory Department (= Afdeling Wetgeving) of the CoS on the content of the implementation plan before its adoption, might help to avoid legal deadlock scenarios. However, such an opinion does not in itself guarantee that the implementation plan will pass future legal challenges unharmed. Often such opinions focus merely on legalistic remarks, leaving the content of the plan unaddressed.

Fourthly, mention needs to be made of the constantly evolving legal landscape. Striking a balance between flexibility and legal certainty is already difficult in itself. It proves to be even more complex when assessed against the backdrop of a persistently evolving regulatory framework. While other authors have stressed the latter point already, it also needs to be highlighted as one of the major reasons for the continuous legal chaos that surrounds implementation plans.

Fifthly, the fact that permitting authorities are, legally speaking, not barred from granting permits pending legal challenges against implementation plans, further complicates the matter. Often, permitting authorities do not refrain from granting permits for developments that are grounded on a contested plan. Whenever the CoS would opt to quash the implementation plan, this creates additional legal troubles for the beneficiary of the building permit. As a result of such an annulment ruling, the legality of the building permit is affected.

In my thesis, I suggested some solutions in order to overcome the afore-mentioned bottlenecks. For starters, it would be recommendable not to limit the review before the CoS to the pleas raised by the parties. This would allow the CoS to issue a more comprehensive and encompassing comment on the legality of the contested implementation plan. This should lead towards a strong, unambiguous jurisprudence. Along similar lines, it would be advisable to urge the Advisory Department to issue a more comprehensive opinion on the content of implementation plans, rather than merely focusing on legalistic points.

Finally, a more broad point needs to be made. Often, spatial planners place all their bets on the instrument of the implementation plans. Such over-reliance leads to over-regulation and a very detailed implementation plan, which renders such plans more vulnerable for legal challenges. What is easily forgotten is that an implementation plan doesn't cause changes in the real world. It is often ignored that other spatial instruments can be used to achieve a similar goal. Ideally, implementation plans should be primarily used to regulate the authorized activities within a given area. Other instruments should complement implementation plans in their efforts to achieve a good spatial quality.

In the epilogue of my thesis, the meaning of the term '*flexibility*' was looked into from a broader perspective. For some, flexibility implies the possibility to accommodate future developments in spatial planning instruments. To others, the term means a vague plan with few details. Still others believe that flexibility constitutes a precondition for the achievement of a good spatial quality.

This thesis has shown that there is still being searched for a balance between flexibility and legal certainty. Today, this balance hasn't been found, as shown by the annulments of implementation plans by the CoS.

Keywords.

Rule of law, flexibility, Council of State, implementation plan.

VERKORTE INHOUDSOPGAVE

Dankwoord.

Abstract.

Extended abstract.

Lijst van afbeeldingen.

Lijst van afkortingen.

Inleiding.

Hoofdstuk 1. Wetgevend kader omtrent flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen. 31

Hoofdstuk 2. Rechtszekerheid en zorgvuldigheid. 43

Hoofdstuk 3. Rechtspraakoverzicht omtrent flexibiliteit in de ruimtelijke planning. 57

Hoofdstuk 4. Knelpunten. 147

Epiloog. Wat is flexibiliteit? 179

Besluit.

Bibliografie

INHOUDSOPGAVE

Dankwoord.

Abstract.

Extended abstract.

Lijst van afbeeldingen.

Lijst van afkortingen.

Inleiding. 27

Hoofdstuk 1. Wetgevend kader omtrent flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen. 31

- A. Oud en nieuw instrumentarium. 33
- B. Relatie met het structuurplan. 35
- C. Opbouw RUP en soorten voorschriften. 36
- D. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is recht. 38

Hoofdstuk 2. Rechtszekerheid en zorgvuldigheid. 43

- A. Het rechtszekerheidsbeginsel. 45
- B. Het rechtszekerheidsbeginsel in de ruimtelijke planning. 47
- C. Het zorgvuldigheidsbeginsel. 48
- D. Het zorgvuldigheidsbeginsel in de ruimtelijke planning. 49
- E. Bedenkingen. 51

Hoofdstuk 3. Rechtspraakoverzicht omtrent flexibiliteit in de ruimtelijke planning. 57

- A. Selectie van rechtspraak omtrent nabestemmingen. 63
 - 1. Vernietigde nabestemming/ overgangsmaatregel. 64
 - a. *PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde” (Arrest Laurez).* 64
 - b. *GRUP “Laurentius” (Arrest Wijns).* 66
 - 2. Nabestemming die de toets van de RvSt overleeft. 70
 - a. *GRUP “Brabantse Beek” (Arrest bvba schrijnwerkerij Van Rossem).* 70
 - 3. Bedenkingen. 72

- B. Selectie van rechtspraak omtrent gefaseerde bestemming. 73
 - 1. Gefaseerde bestemming wordt niet aanvaard. 73
 - a. *GEWRUP “Afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden” (Arrest Vandamme).* 74
 - b. *GEWRUP “Speciaal regionaal bedrijventerrein ‘transport, distributie en logistieke zone Westrode’” (Arrest Van Riet).* 76
 - 2. Gefaseerde bestemming wordt wel aanvaard. 78
 - a. *GRUP “Dorpskouter en woonbeleid” (Arrest NV Novus).* 78
 - b. *GRUP “Leiestraat” (Arrest NV B&S Promotions).* 81
 - 3. Bedenkingen. 84

- C. Selectie van rechtspraak omtrent indicatieve aanduiding. 87
 - 1. Indicatieve aanduiding wordt niet aanvaard. 87
 - a. *PRUP “Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde” (Arrest Peleman).* 87
 - b. *GRUP “Hofakker” (Arrest Jacobs).* 92
 - c. *GEWRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge” (Arrest Vanmassenhove).* 95

2. Indicatieve aanduiding wordt wel aanvaard. 98
 - a. GRUP “Centrum” (Arrest Lox). 98
 - b. GRUP “Sportlandschap” (Arrest Broeckx). 100
 - c. GRUP “Molenveld” (Arrest Debelva). 102
 - d. GRUP “Albertstraat Noord” (Arrest Vanlerberghe). 104
3. Bedenkingen. 106

D. Selectie van rechtspraak omtrent wisselbestemming. 109

- a. GRUP “Sportterrein uitbreiding”. 109
- b. GRUP “Boomgaard”. 111
- c. GRUP “Rustenberg”. 113
- d. Arresten. 113
- e. Bedenkingen. 115

E. Het zorgvuldigheidsbeginsel en mobiliteitsproblemen. 117

1. RUP’s vernietigd wegens onzorgvuldigheid. 119
 - a. GRUP “Magdalenazaal” (Arrest Goegebeur). 119
 - b. GRUP “Maenhoevevelden” (Arrest Coen). 122
 - c. GEWRUP “VSGB” (Arrest vzw BBL). 123
 - d. PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo” en PRUP “Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke” (Arrest Van de Veire). 127
2. RUP dat wel zorgvuldig werd opgemaakt. 132
 - a. GRUP “Functiecluster Bommershoven” (Arrest Sente). 132
3. Bedenkingen. 134

F. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is geen plan van aanleg. 137

- a. GRUP “Sint-Janskerk” (Arrest Degraeve). 137
- b. GRUP “Stedelijke sport- en recreatiezone Bruggestraat” (Arrest Vangheluwe). 137
- c. Bedenkingen. 142

Hoofdstuk 4. Knelpunten. 147

A. Eenduidigheid in de rechtspraak? 150

B. Procedurele kwesties. 154

1. Aantonen van belang. 154

a. Persoonlijk belang. 156

b. Rechtstreeks belang. 156

c. Zeker belang. 157

d. Actueel belang. 157

e. Wettig belang. 158

f. Openbaar onderzoek. 158

2. Opgeworpen middelen. 159

3. Advies Afdeling Wetgeving bij GEWRUP's. 160

4. Decreetwijzigingen. 164

5. Vergunningverlening tijdens een procedure tegen het RUP. 163

6. Mogelijke oplossingen. 167

C. Het RUP als instrument. 170

Epiloog. Wat is flexibiliteit? 179

Besluit. 191

Bibliografie. 197

1. Overzicht van literatuur. 197

2. Overzicht van rechtspraak. 203

3. Overzicht van ruimtelijke uitvoeringsplannen. 205

LIJST VAN AFBEELDINGEN

- Afbeelding 1 Grafisch plan bij het GRUP “Hoogveld I” van stad Dendermonde (opgemaakt door Soresma).
- Afbeelding 2 Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde, met het gewestplan als onderlegger.
- Afbeelding 3 Deelplan “Diepenbeek” van het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde” waarop artikel 1.14 betrekking heeft.
- Afbeelding 4 Grafisch plan van het GRUP “Laurentius”, deelgebied 3, opgemaakt door GVE. In artikel III.4, tuinstrook is de bestreden “overgangsmaatregel” van kracht.
- Afbeelding 5 Grafisch plan van het GRUP “Laurentius”, deelgebied 6, opgemaakt door GVE. Ook in artikel VI.2, bebouwing, is de bestreden “overgangsmaatregel” van kracht.
- Afbeelding 6 Grafisch plan van GRUP “Brabantse beek”, opgemaakt door Grontmij.
- Afbeelding 7 Grafisch plan GEWRUP “Afbakening VSGB”, opgemaakt door het departement RWO. Het gebied met groene grondkleur met rode arcering is deelgebied C 2.1 “Gebied voor wonen en park”.
- Afbeelding 8 Grafisch plan van het GEWRUP “Speciaal regionaal bedrijventerrein (...)”, opgemaakt door het Departement RWO. Het op- en afrittencomplex van de A12 is aangeduid in grijs en zwart.
- Afbeelding 9 Grafisch plan van het GRUP “Dorpskouter en woonbeleid” met de aanduiding van de verschillende fases, opgemaakt door AnteaGroup.
- Afbeelding 10 Versnipperde eigendomsstructuur van het plangebied.
- Afbeelding 11 Grafisch plan van GRUP “Leiestraat”, opgemaakt door Leiedal.
- Afbeelding 12 Het grafisch plan van het PRUP “afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde”, opgemaakt door provincie Oost-Vlaanderen, duidt de indicatieve aanduiding van de ontsluiting aan met twee gele pijlen met stippellijn.

- Afbeelding 13 Op het grafisch plan GRUP “Hofakker”, opgemaakt door IGEAN, zijn de indicatieve ontsluitingen voor gemotoriseerd verkeer aangeduid met gele pijlen.
- Afbeelding 14 De gele pijl ter hoogte van Hofakker 32 is de aangevochten ontsluiting van het GRUP “Hofakker”.
- Afbeelding 15 Deel van het grafisch plan bij het GEWRUP, opgemaakt door het Departement RWO. Het voetbalstadion zou in deelgebied 24 (donkerrood) mogelijk worden. Het stersymbool (binnen de witte cirkel) is de indicatieve aanduiding voor een nieuw treinstation.
- Afbeelding 16 Grafisch plan van GRUP “centrum”, opgemaakt door Arcadis, duidt de woonstraten indicatief aan met gele dubbele pijlen.
- Afbeelding 17 Het grafisch plan van GRUP “Sportlandschap”, opgemaakt door Soresma, duidt de groenstroken indicatief aan met een groene stippellijn.
- Afbeelding 18 Situering van het plangebied van GRUP “Molenveld”.
- Afbeelding 19 Op het grafisch plan van GRUP “Molenveld”, opgemaakt door Grontmij, zijn de paden en wegen indicatief aangeduid met stippellijnen.
- Afbeelding 20 Grafisch plan van GRUP “Albertstraat Noord” met aanduiding van de interne wegen in een gele stippelpijl
- Afbeelding 21 Grafisch plan van GRUP “Sportterrein uitbreiding”, opgemaakt door WVI. De zone voor wisselbestemming wordt geflankeerd door enerzijds de zone voor wonen en anderzijds de zone voor gemeenschapsvoorzieningen.
- Afbeelding 22 Zones voor wisselbestemmingen op het grafisch plan van het GRUP, opgemaakt door Leiedal.
- Afbeelding 23 Grafisch plan bij het GRUP “Rustenberg”, opgemaakt door Grontmij. Het plan bevat drie zones voor wisselbestemming.
- Afbeelding 24 De rode aanduiding is de locatie van het plangebied, niet ver van het centrum van Brugge.

- Afbeelding 25 Grafisch plan bij het GRUP “Magdalenazaal”, opgemaakt door Stad Brugge. Het hele park wordt bestemd tot zone 1, zone voor gemeenschaps- en nutsvoorzieningen.
- Afbeelding 26 Grafisch plan van het GRUP “Maenhoevevelden”, opgemaakt door Soresma. De wegenis is aangeduid op het plan, maar er werd onvoldoende onderzocht wat de impact van de verwachte verkeersdynamiek zal zijn.
- Afbeelding 27 Een deel van het grafisch plan van het GEWRUP “VSGB”. In de rode zone zou het Uplace-project ingeplant worden.
- Afbeelding 28 Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo. Balgerhoeke is het gebied links boven.
- Afbeelding 29 Schets van het eigenlijk probleem: de ontsluiting van het bedrijventerrein.
- Afbeelding 30 Voorgestelde tracé-alternatieven die uit het mobiliteitsrapport naar boven kwamen.
- Afbeelding 31 Grafisch plan van het PRUP “Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke”, opgemaakt door provincie Oost-Vlaanderen.
- Afbeelding 32 Grafisch plan van het GRUP “Functiecluster Bommershoven”, opgemaakt door cleuren_merken.
- Afbeelding 33 Grafisch plan van het GRUP “Sint-Janskerk”, opgemaakt door AnteaGroup. De verzoeker is eigenares van een woning aan de Bruggestraat die naast het zwembad van Poperinge ligt.
- Afbeelding 34 Grafisch plan bij het GRUP “Stedelijke sport- en recreatiezone Bruggestraat”, deelplan Zuid, opgemaakt door wvi.

LIJST VAN AFKORTINGEN.

| | |
|---------|---|
| Art. | Artikel |
| DABM | Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid |
| DRO | Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening |
| Gecoro | Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening |
| GEWRUP | gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan |
| GRS | gemeentelijk ruimtelijk structuurplan |
| GRUP | gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan |
| GSA | gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar |
| Procoro | Provinciale Commissie voor Ruimtelijke Ordening |
| PRS | provinciaal ruimtelijk structuurplan |
| PRUP | provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan |
| RSP | ruimtelijk structuurplan |
| RSV | Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen |
| RUP | ruimtelijk uitvoeringsplan |
| RvSt | Raad van State |
| RvVb | Raad voor Vergunningsbetwistingen |
| RWO | Departement Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed |
| VCRO | Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening |
| VLM | Vlaamse Landmaatschappij |
| WUG | woonuitbreidingsgebied |

INLEIDING

In de ruimtelijke planning is sinds de invoering van het nieuwe planningsinstrumentarium¹ een evenwichtsoefening gaande tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. De discussie gaat, kort door de bocht samengevat, als volgt: ruimtelijke planners willen voldoende flexibiliteit kunnen inbouwen, om te kunnen inspelen op toekomstige, onzekere ontwikkelingen. Juristen en advocaten zien de rechtszekerheid als hoogste belang dat ten allen tijde moet verzekerd worden². Deze discussie komt het meeste bovendrijven in de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen, één van de nieuwe planinstrumenten. Er worden immers met de regelmaat van de klok RUP's geschorst of vernietigd door de Raad van State³. Deze plannen zijn verordenend, wat betekent dat ze moeten voldoen aan verschillende juridische regels, zoals het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Deze thesis onderzoekt in welke mate flexibiliteit toegelaten kan worden in ruimtelijke uitvoeringsplannen en stelt de vraag of er wel zoiets bestaat als een rechtszeker én flexibel ruimtelijk uitvoeringsplan. Een teveel aan flexibiliteit kan namelijk aangevochten worden bij de Raad van State, die kan overgaan tot de schorsing en vernietiging van het plan. Voor de opmakers van de ruimtelijke uitvoeringsplannen is het echter niet steeds (of zelfs helemaal niet meer) duidelijk waar de grens tussen flexibiliteit en rechtszekerheid vandaag ligt. Om die reden wil deze thesis starten met de opmaak van een stand van zaken over de manier waarop flexibiliteit kan ingebouwd worden in ruimtelijke uitvoeringsplannen aan de hand van de analyse van rechtspraak van de Raad van State. Op volgende vragen wordt een antwoord geformuleerd: Hoe ver kan men vandaag gaan in het inbouwen van flexibiliteit om toch nog steeds te voldoen aan de nodige rechtszekerheid? Welke vormen van flexibiliteit overleven een toets bij de Raad van State, welke niet en waarom? Is er een veranderende houding bij de Raad van State tegenover flexibiliteit in RUP's?

Na dit rechtspraakoverzicht worden enkele knelpunten opgesomd en mogelijke oplossingen gesuggereerd.

Vervolgens wil deze thesis dieper ingaan op wat flexibiliteit betekent, zowel voor ruimtelijke planners als voor andere actoren in het veld van de ruimtelijke planning – ontwerpers, ontwikkelaars, overheden, advocaten.

Er werd besloten om geen voorbeeld te nemen aan RUP's die niet aangevochten worden. Dit zijn namelijk niet noodzakelijk 'betere' RUP's. Het niet aanvechten ervan kan door allerlei redenen komen, zoals het feit dat de grondeigenaars niet op de hoogte waren van de opmaak van het RUP, dat ze de weg niet vonden om op een correcte manier beroep aan te tekenen, dat het plangebied eigendom is van de stad die opdracht geeft voor het RUP, enzovoort. Deze thesis focust dus op slechts een klein deel van het aantal RUP's die opgemaakt worden, namelijk deze die aangevochten worden voor de RvSt. Er werd geen rechtspraak besproken over BPA's en gewestplannen, om de focus niet te verliezen.

¹ In 1996 werd de structuurplanning ingevoerd, waarbij zowel gemeente, provincie als het Vlaams Gewest

² Zie oa. Hubeau B. en Vloebergh G., "Over zwaarden en schilden: de juridisering van de ruimtelijke ordening", In: Goossens B., Loix Y. En Sebreghts ., eds., "Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts.", Antwerpen, Intersentia, 2014.

³ Vandevyvere W., "Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening?", In: *Ruimte*, volume 21, 2014, p. 85.

Hieronder volgt een overzicht wat concreet in welk hoofdstuk wordt onderzocht.

Hoofdstuk 1 gaat dieper in op het wetgevende kader van het nieuwe planinstrumentarium. Wat zegt dit kader over flexibiliteit? Waar zit het verschil met het oude instrumentarium? Welke gevolgen zijn gekoppeld aan het feit dat een RUP verordenend is?

Hoofdstuk 2 legt uit wat het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel betekent, zowel in haar algemene juridische betekenis als in haar betekenis specifiek voor de ruimtelijke planning. Wat zijn de gevolgen van deze beginselen bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan?

Hoofdstuk 3, het meest lijvige hoofdstuk van dit werk, geeft een overzicht van de rechtspraak van de Raad van State omtrent flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Er worden zowel RUP's besproken die vernietigd worden, als RUP's die de toetsing van de RvSt wél overleven. In dit rechtspraakoverzicht wordt geen volledigheid nagestreefd, maar wel het geven van een gestructureerd overzicht waaruit de nodige conclusies getrokken kunnen worden.

Het overzicht start met een bespreking van het arrest ten gronde Van Pollaert⁴. Hierin werd aanvaard dat het RUP “een richtnorm van 5000 m²” als maximale oppervlakte van bedrijfspercelen vaststelt en gaf op die manier het startschot voor het aanvaarden van meer flexibiliteit in RUP's.

Vervolgens ga ik verder met de bespreking van rechtspraak over *nabestemmingen* of overgangsmaatregelen. Waaraan moet een nabestemming voldoen om rechtszeker te zijn?

Ten derde selecteerde ik verschillende arresten over RUP's met een *gefaseerde bestemming*. Deze mogelijkheid werd ingevoerd door artikel 39, §1 DRO (nu artikel 2.2.3, §1 VCRO). Op welke manier kan een fasering ingeschreven worden zonder tot een schending van de rechtszekerheid te leiden? Er kwam vanuit juridische hoek hevige kritiek⁵ op twee recente arresten⁶ die mogelijk een trend inzetten naar het aanvaarden van een meer verregaande flexibiliteit door de RvSt.

Een vierde mogelijk struikelpunt in ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn *indicatieve aanduidingen* van bijvoorbeeld wegenis, groenbuffers, langzame verkeersassen. Er zijn heel wat arresten van RUP's die vernietigd worden, maar ook van RUP's die de toetsing overleven. Wanneer is een indicatieve aanduiding voldoende rechtszeker en wanneer niet?

Nadien wordt een relatief nieuwe manier om flexibiliteit in te schrijven in de voorschriften doorgelicht. Het gaat om het fenomeen van de *wisselbestemming*. Er is hier nog geen rechtspraak over, maar er worden toch enkele bedenkingen geformuleerd.

Het voorlaatste punt gaat dieper in op RUP's die vernietigd werden wegens een schending van het *zorgvuldigheidsbeginsel*, omdat bepaalde voorziene mobiliteitsproblemen niet voldoende werden opgelost in het RUP zelf.

⁴ RvSt, 14 september 2009, nr. 195.995, arrest Van Pollaert.

⁵ Defoort P.-J. en Du Gardein L., “Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis.”, In: TROS, 2012, volume 68.

⁶ RvSt, 11 maart 2013, nr. 222.800, Arrest NV B&S Promotions en RvSt, 9 december 2013, nr. 225.728, arrest NV Novus.

Tot slot analyseert het overzicht enkele arresten die expliciet erkennen dat de decreetgever met het ruimtelijk uitvoeringsplan een nieuw plansysteem heeft ingevoerd dat meer flexibiliteit wou toelaten dan de gewestplannen en de BPA's.

Hoofdstuk 4 duidt enkele knelpunten aan, die volgen uit het onderzoek dat in bovenstaande hoofdstukken gevoerd is. De vraag wordt gesteld of er wel voldoende eenduidigheid in de rechtspraak is. Is dit eigen aan het recht? Recht is namelijk voor interpretatie vatbaar en “*absolute rechtszekerheid bestaat niet*”⁷. Er zijn ook problemen die inherent zijn aan de werking van de Raad van State. Zo moet een verzoeker blijk geven van een belang ter vernietiging van het RUP. Er wordt onderzocht wat dit precies betekent. Een derde pijnpunt is de gebrekkige adviesverlening van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State. Er worden enkele adviezen voor GEWRUP's van naderbij bekeken. Zijn er inhoudelijke opmerkingen? Een ander geheel aan knelpunten is eigen aan het wetgevend kader van de ruimtelijke planning. De vele decreetwijzigingen kunnen de rechtszekerheid onmogelijk ten goede komen. Ook de vergunningverlening tijdens een ter discussie liggend RUP wordt besproken. Tot slot worden nog enkele kanttekeningen gemaakt bij het ruimtelijk uitvoeringsplan. Is dit wel altijd het juiste instrument om in te zetten? Wat zijn de nadelen van werken met een RUP?

De **epiloog** gaat op zoek naar de betekenis en de noodzaak van flexibiliteit in RUP's en bij uitbreiding, in de ruimtelijke planning. Waarom willen planologen flexibiliteit? Wat is in hun ogen flexibiliteit? Hoe denken andere stakeholders die actief zijn in het veld van de ruimtelijke planning, zoals ontwikkelaars, overheden en advocaten, erover?

Het **besluit** vat de voorgaande hoofdstukken samen en geeft op die manier een beknopt overzicht waarmee ruimtelijke planners rekening moeten houden bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan, willen ze een toets voor de Raad van State overleven. Uiteraard is dit hoofdstuk geen ‘*checklist*’ van elementen die kunnen afgevinkt worden, waarna het helemaal zeker is dat het RUP Raad van State-bestendig is. Elk RUP is zodanig ingebed in haar eigen context, dat zo'n ‘*checklist*’ automatisch belangrijke nuances zou missen. De bespreking van verschillende arresten kan helpen om gelijkaardige RUP's te onderzoeken op hun fouten, om niet dezelfde fouten te maken.

⁷ Defoort P.-J., “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening.”, In: *TROS*, 2007, volume 47, p. 221.

**HOOFDSTUK 1. WETGEVEND KADER
OMTRENT FLEXIBILITEIT IN RUIMTELIJKE
UITVOERINGSPLANNEN.**

HOOFDSTUK 1. WETGEVEND KADER OMTRENT FLEXIBILITEIT IN RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN.

In dit eerste hoofdstuk wordt kort stilgestaan bij het wetgevend kader van de ruimtelijke planning⁸. Op welke manier kwam dit kader tot stand en wat zegt het over flexibiliteit? Achtereenvolgens wordt het verschil tussen het oud en het nieuw instrumentarium besproken, de relatie tussen het ruimtelijk uitvoeringsplan en het structuurplan – twee nieuwe begrippen in het planinstrumentarium dat geïntroduceerd werd eind jaren 1990 – , de opbouw van het ruimtelijk uitvoeringsplan met een overzicht van de verschillende soorten voorschriften en de gevolgen van het feit dat een RUP recht is.

A. Oud en nieuw instrumentarium.

De gewestplannen vormden de basis van het oude planningssysteem. Dit zijn gebiedsdekkende kaarten die elk stukje grond in België een bestemming geven. Hun stoeve en statische karakter leidde tot spanningen met de maatschappelijke evolutie, waardoor herzieningen zich opdrongen. Een tweede pijler van het oude planningssysteem werd gevormd door de plannen van aanleg, die konden opgemaakt worden door de gemeenten. Een algemeen plan van aanleg bestemde het volledige grondgebied van een gemeente. Een bijzondere plan van aanleg (= BPA) sloeg op een deelgebied van de gemeente en had een zeer gedetailleerde inhoud, met als voordeel een grote rechtszekerheid voor de burger⁹. Een BPA geeft de bestaande toestand aan, de gedetailleerde bestemming, voorschriften over de plaatsing, de grootte en welstand van de gebouwen en afsluitingen, over binnenplaatsen en tuinen. Het kan ook voorschriften bevatten over het aanleggen van wegen, bouwvrije stroken en beplantingen.¹⁰ De ervaring leerde echter dat de plannen van aanleg, door hun grote detaillering en rigiditeit, en de gewestplannen, door hun statisch karakter, geen antwoord meer konden bieden op de noden van een steeds complexer wordende maatschappij¹¹.

⁸ Voor een uitgebreid overzicht, raadpleeg werken Hubeau B. en Popelier P., “*Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.*”, Brugge, Die Keure, 2002; Hubeau B., Vandevyvere W. en Debersaques G., (eds.) “*Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw.*”, Brugge, Die Keure, 2010; Sebrechts H., en Tijs R., “*Ruimte ordenen. Het juridische kader.*”, Brugge, Vanden Broele, 2007.

⁹ Hubeau B., en Popelier P., “*Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.*”, Brugge, Die Keure, 2002, p. 129. Er zijn algemene plannen van aanleg (APA’s), die het hele grondgebied van een gemeente ordenen en er zijn bijzondere plannen van aanleg (BPA’s), die slechts een deelgebied van de gemeente ordenen. Er zijn nauwelijks APA’s opgemaakt. De bekendste APA’s zijn die van Lochristi en Roeselare.

¹⁰ Defoort P.-J. en Debersaques G., “Ruimtelijke Uitvoeringsplannen”, In: Hubeau B., Vandevyvere W. en Debersaques G., (eds.) “*Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw. Deel I*”, Brugge, Die Keure, 2010, p. 50 en Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, artikel 14.

¹¹ Beleyen J., “Koeien nemen RUP op de horens.” In: *TOO*, 2013, volume 4, p. 477.

Met het Planningsdecreet van 24 juli 1996 en het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (vanaf nu: DRO) werd het oud planningsinstrumentarium verlaten en werd een nieuw planningsstelsel voorgesteld¹². Doel wat het decreet was om qua rechtszekerheid dezelfde garanties te bieden als de plannen van aanleg. Inhoudelijk zouden er meer mogelijkheden voor een flexibele invulling komen¹³.

Het nieuw planningsinstrumentarium moest aldus een antwoord bieden op de nadelen van het oude planningsinstrumentarium¹⁴. Het deed dit door drie nieuwe ruimtelijke ordeningsinstrumenten in te voeren: het ruimtelijk structuurplan, het ruimtelijk uitvoeringsplan en de stedenbouwkundige verordening¹⁵. Het ruimtelijk uitvoeringsplan kan op drie niveaus opgemaakt worden, namelijk op gewestelijk niveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau¹⁶.

Op 1 september 2009 werd de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (vanaf nu: VCRO) van kracht en is ook vandaag (2015) nog het geldende juridisch kader voor ruimtelijke planning. De VCRO geeft geen definitie van het begrip “*ruimtelijk uitvoeringsplan*”, maar bepaalt in een aantal artikels wel de juridische draagwijdte ervan en de hiërarchie onder de verschillende RUP’s¹⁷. We hanteren bijgevolg een definitie uit de literatuur, namelijk die van Vekeman, die een ruimtelijk uitvoeringsplan als volgt omschrijft: (een ruimtelijk uitvoeringsplan is) “*een plan dat een juridisch verbindende concretisering aangeeft van de ruimtelijke ordening, waarvan de hoofdlijnen in het corresponderende structuurplan zijn weergegeven*”¹⁸.

Het nieuwe planningsinstrumentarium is gericht op een grotere flexibiliteit¹⁹. In de epiloog van dit werk wordt dieper ingegaan op de mogelijke betekenissen van flexibiliteit voor de ruimtelijke ordening. Hier kan kort gezegd worden dat flexibiliteit in essentie inhoudt “*dat niet meer elementen hard worden vastgelegd dan nodig en mogelijk, zodat er ruimte blijft om in te spelen op onzekere toekomstige ontwikkelingen*”²⁰. Flexibiliteit moet altijd in evenwicht zijn met rechtszekerheid, wat kort gezegd inhoudt dat de regels kenbaar en duidelijk zijn. Uit deze vereiste mag echter niet worden afgeleid dat een RUP gedetailleerd zou moeten zijn²¹. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de betekenis van rechtszekerheid en zorgvuldigheid en de gevolgen van dit beginsel voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. In dit hoofdstuk worden enkele algemene opmerkingen over RUP’s geformuleerd.

¹² Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP.” In: *TROS*, 2006, extra themanummer, p. 3.

¹³ De Roo K., “Flexibiliteit en rechtszekerheid in het voorontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO, 1999)”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 29.

¹⁴ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 3.

¹⁵ Defoort P.-J., “Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, In: *TROS*, 2005, volume 40, p. 290.

¹⁶ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 3.

¹⁷ Defoort P.-J. en Debersaques G., o. c., pp. 5- 6.

¹⁸ Defoort P.-J., o. c., 2005, p. 314.

¹⁹ Hubeau B., en Popelier P., o. c., p. 129.

²⁰ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 5.

²¹ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 5.

B. Relatie met het structuurplan.

In de structuurplannen geven overheden aan welk ruimtelijk beleid ze in de toekomst wensen te voeren²². De bindende bepalingen uit het structuurplan vormen een dwingend kader voor de overheden die het opmaken of voor lagere overheden die een specifieke taakstelling krijgen van een hogere overheid²³. Ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen bijgevolg opgemaakt worden ter uitvoering van het eigen structuurplan of ter uitvoering van een hoger structuurplan dat hiervoor een taakstelling gaf²⁴. Een RUP kan ook opgemaakt worden voor een thema of problematiek waar het structuurplan niets over zegt²⁵ en er is zelfs een procedure voorzien om met een RUP van het structuurplan af te wijken. Deze afwijking is enkel mogelijk “*in geval van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen.*” Bovendien moet een afwijking steeds uitgebreid gemotiveerd worden²⁶.

Het is niet vanzelfsprekend om een RUP aan te vechten voor de Raad van State wegens een vermeende onverenigbaarheid met het structuurplan. De RvSt houdt hier slechts marginaal toezicht op. Enkel bij een manifeste onverenigbaarheid zal de Raad overgaan tot de vernietiging van het RUP²⁷.

Het doel van de decreetgever bij de invoering van de ruimtelijke structuurplannen was dat de bevoegde overheden zouden afstappen van een ‘*ad hoc*’ ruimtelijk beleid en evolueren naar een meer ‘*planmatig*’ ruimtelijk beleid. Uit het structuurplan moet blijken dat er een evenwicht wordt nagestreefd tussen verschillende maatschappelijke activiteiten²⁸. Een ruimtelijk structuurplan verschilt van een ruimtelijk uitvoeringsplan doordat het eerste slechts een beleidsplan is. Bijgevolg richten structuurplannen zich niet tot burgers en hebben ze ook geen onmiddellijke rechtsgevolgen voor hun²⁹. Een structuurplan is dan ook geen beoordelingsgrond voor het afleveren van stedenbouwkundige vergunningen³⁰. RUP’s kunnen, in tegenstelling tot structuurplannen, wél rechtstreeks worden aangevochten door burgers bij de Raad van State. Om die reden is rechtszekerheid in ruimtelijke uitvoeringsplannen van groot belang³¹.

²² Lust A., o. c., p. 490 en artikel 2.1.1, eerste lid VCRO.

²³ Hubeau B., en Popelier P., o. c., p. 46.

²⁴ Defoort P-J., o. c., 2005, p. 286.

²⁵ De Waele T., “Het RUP voert het ruimtelijk structuurplan uit: doel, maar ook middel...”, In: *TROS*, 2009, volume 53, p. 48.

²⁶ Lust A., “Zeg niet te gauw, ’t is weer een ... afwijkend RUP!”, In: *TOO*, 2013, volume 4, p. 490 en artikel 2.1.2 §3 VCRO.

²⁷ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 59.

²⁸ Hubeau B., en Popelier P., o. c., p. 45.

²⁹ Lust A., o. c., p. 490 en artikel 2.1.1, eerste lid VCRO.

³⁰ Hubeau B., en Popelier P., o. c., p. 130.

³¹ Defoort P-J., o. c., 2005, p. 314

C. Opbouw RUP en soorten voorschriften.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan is verplicht opgebouwd uit een aantal documenten, zoals een toelichtingsnota, het grafisch plan en de verordenende stedenbouwkundige voorschriften³². Het grafisch plan geeft aan voor welk gebied het plan van toepassing is. Dit plan heeft niet als doel om de bestaande toestand aan te duiden en te bestendigen. Een RUP is toekomstgericht en kan dus wijzigingen van de bestaande toestand inhouden³³. Ook de feitelijke en juridische toestand van het plangebied behoren tot de verplichte documenten. Uit de feitelijke en juridische toestand moet blijken dat de overheid de bestemmingen heeft vastgelegd met kennis van zaken en dat ze inzicht heeft in de kenmerken van het plangebied. Indien blijkt dat het ontbreken of de juistheid van bepaalde gegevens ertoe geleid heeft dat de overheid niet meer met kennis van zaken heeft kunnen oordelen over bijvoorbeeld de bestemming van het gebied, dan kan dit de onwettigheid van het plan tot gevolg hebben³⁴.

Daarnaast bevat het RUP de relatie met het ruimtelijk structuurplan waarvan het een uitvoering is, eventueel een overzicht van voorschriften die door het RUP opgeheven worden (indien er bijvoorbeeld een bestemmingswijziging ten opzichte van het gewestplan wordt doorgevoerd), de conclusies van het milieueffectenrapport (indien dit werd opgemaakt), de watertoets, en, in voorkomend geval, percelen die in aanmerking komen voor planshade of planbaten en een onteigeningsplan³⁵. Bepaalde delen van het ruimtelijk uitvoeringsplan hebben verordenende kracht, namelijk het grafische plan en de stedenbouwkundige voorschriften. Deze verordenende kracht heeft als gevolg dat de voorschriften van het RUP moeten nageleefd worden en dat ze blijven gelden tot ze worden vervangen³⁶.

Er zijn drie soorten stedenbouwkundige voorschriften: bestemmingsvoorschriften, inrichtingsvoorschriften en beheersvoorschriften³⁷. We overlopen deze soorten één voor één. Bestemmingsvoorschriften leggen vast welke activiteiten en functies in een gebied toegelaten zijn en bepalen aldus de gebruiksmogelijkheden van het grondgebied³⁸. Om het potentieel van een gebied alle kansen te geven en in het kader van duurzaam ruimtegebruik kunnen meerdere activiteiten tegelijkertijd worden toegelaten³⁹.

Het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bevatte een relatief beperkte lijst met onveranderlijke stedenbouwkundige voorschriften en een lijst met vaste grafische bestemmingsaanduidingen, zoals “woongebied” in een rode kleur, “industriegebied” in het paars en “agrarisch gebied” in het geel. Voor de rechtszekerheid is deze manier van werken waterdicht. Maar een lijst met onveranderlijke voorschriften verliest na verloop van tijd onvermijdelijk actualiteitswaarde en laat niet meer toe om op veranderende maatschappelijke situaties in te spelen.

³² Hubeau B., en Popelier P., o. c., pp. 46- 47.

³³ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., pp. 34- 36.

³⁴ Hubeau B., en Popelier P., o. c., pp. 46- 47.

³⁵ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., pp. 34- 35.

³⁶ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., pp. 13- 15, en p. 23 en artikel 2.2.2., §2 VCRO.

³⁷ Art. 2.2.2. §1. eerste lid, 2°.

³⁸ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 7.

³⁹ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 38.

Bovendien is zo'n lijst niet steeds geschikt om gebiedsspecifiek op te treden⁴⁰. Voor de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen werd een (niet limitatieve, niet normatieve) lijst van typevoorschriften uitgewerkt⁴¹. Dit is een basistekst van een stedenbouwkundig voorschrift voor een bepaalde gebiedscategorie⁴². In het typevoorschriftenbesluit werden volgende gebiedscategorieën als uitgangspunt gebruikt: wonen, bedrijvigheid, recreatie, landbouw, bos, reservaat en natuur, overig groen, lijninfrastructuur, gemeenschapsvoorzieningen en nutsvoorzieningen, ontginning en waterwinning. Elk voorschrift moet aangeven tot welke gebiedscategorie het behoort⁴³. Een RUP kan nog altijd specifieke bestemmingsvoorschriften bevatten, die niet in de lijst van de typevoorschriften voorkomen. De memorie van het DRO geeft echter wel mee dat het de bedoeling is dat specifieke voorschriften die niet tot de typevoorschriften behoren op gewestelijk en provinciaal niveau een uitzondering blijven om de uniformiteit tussen de plannen te garanderen⁴⁴.

Inrichtingsvoorschriften bepalen op welke manier de activiteiten hun plaats krijgen in de ruimte⁴⁵. Deze voorschriften kunnen bijvoorbeeld bepalen wat de bouwhoogte is, hoe het gebouw geplaatst moet worden, welke bouwvrije stroken gerespecteerd moeten worden, hoe groot de kavels zijn, welke esthetische voorschriften over bouwmaterialen nageleefd moeten worden, hoe de bufferstroken er moeten uitzien⁴⁶.

Beheersvoorschriften ten slotte, zijn gericht op het goed functioneren van de activiteiten of op het vrijwaren van de ruimtelijke karakteristieke elementen van het gebied⁴⁷. Voorbeelden zijn voorschriften over reliëfwijzigingen, de bewaring van het architectonisch karakter en van een beeldbepalend groenelement⁴⁸.

In de memorie van toelichting bij het DRO wordt benadrukt dat het voor zich spreekt dat een RUP niet steeds alle drie de soorten voorschriften moet bevatten⁴⁹. Het is bijgevolg mogelijk om in een RUP enkel bestemmingsvoorschriften op te nemen, zonder inrichtings- of beheersvoorschriften. Omgekeerd hoeft een RUP geen bestemmingsvoorschriften te bevatten, door bijvoorbeeld de bestemming van het gewestplan te behouden, maar andere inrichtings- en beheersvoorwaarden op te leggen⁵⁰.

⁴⁰ Sebrechts H. en Tijs R., "Ruimte ordenen. Het juridische kader.", Brugge, Vanden Broele, 2007, pp. 53-55.

⁴¹ Typevoorschriftenbesluit van 11 april 2008. De lijst is niet normatief, wat betekent dat er kan - maar dus niet moet - mee gewerkt worden. De lijst geldt enkel voor GEWRUP's. PRUP's en GRUP's blijven volledige vrijheid behouden bij de opmaak van de stedenbouwkundige voorschriften. (Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 43)

⁴² Sebrechts H. en Tijs R., o. c., p. 68.

⁴³ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 42 en artikel 2.2.3, §2, tweede lid VCRO.

⁴⁴ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 44.

⁴⁵ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 7.

⁴⁶ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 38.

⁴⁷ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 8.

⁴⁸ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 38.

⁴⁹ Defoort P-J., "Flexibiliteit in RUP's: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel?", In: *TROS*, 2010, volume 57, p. 47.

⁵⁰ Defoort P-J., "Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening.", In: *TROS*, 2007, volume 47, p. 222.

D. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is recht.

Ruimtelijke planners moeten er zich bewust van zijn dat ze tijdens de opmaak van een RUP rechtsregels aan het maken zijn. Om die reden zijn er enkele voorwaarden verbonden aan de formulering van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften. Ze moeten voldoen aan de principes van de goede legistiek. Een belangrijk aspect is duidelijkheid, zeker voor verbodsbepalingen⁵¹. Deze worden het best expliciet duidelijk gemaakt. Ook de toepasbaarheid en afdwingbaarheid moeten de nodige aandacht krijgen. De voorschriften en de toelichting bij het RUP moeten consistent zijn en de voorschriften moeten betrekking hebben op ruimtelijk relevante aspecten⁵².

Volgens het “*beginsel van de normatieve draagwijdte*” moeten bepalingen zonder rechtsregels weggelaten worden uit de verordenende stedenbouwkundige voorschriften. Dit is een beginsel van behoorlijke wetgeving en is dus een elementaire regel waaraan elke normering moet worden getoetst. Voorbeelden van niet-normatieve bepalingen die geen plaats hebben in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften zijn aanbevelingen, richtlijnen voor het bestuur of een vaststelling van feiten⁵³.

Er zijn heel wat manieren om flexibel te werken in RUP's. Het is bijvoorbeeld mogelijk om in de stedenbouwkundige voorschriften een gefaseerde ontwikkeling in te schrijven. Dit werd mogelijk gemaakt met het DRO en kadert in de doelstelling om meer flexibiliteit toe te laten. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de fasering voldoende duidelijk geregeld moet zijn. Het is noodzakelijk dat op voorhand bepaalbaar is wanneer een nieuwe fase kan worden gerealiseerd en wat de inhoud van het stedenbouwkundig voorschrift hierbij is⁵⁴.

Waar bij Bijzonder Plannen van Aanleg alles op een gedetailleerde manier geregeld moet worden, voorziet de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (vanaf nu VCRO) nergens dat de stedenbouwkundige voorschriften in RUP's gedetailleerd moeten zijn⁵⁵. In het nieuwe planningssysteem kunnen gemeentelijke, provinciale en gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, zowel gedetailleerde als algemene voorschriften bevatten⁵⁶. Een RUP moet niet alle elementen van het betrokken gebied op precieze en gedetailleerde wijze regelen. Voor bepaalde aspecten van de stedenbouwkundige voorschriften mag een ruimere beoordelingsvrijheid gelaten worden aan de vergunningverlenende overheid⁵⁷.

⁵¹ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 6. en Sebrechts H. en Tijs R., o. c., p. 49.

⁵² Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 6. Het is echter niet steeds eenvoudig om uit te maken wat “ruimtelijk relevante aspecten” zijn, door de sector-overschrijdende aard van ruimtelijke planning. Het is dus niet uitgesloten dat er ook voorschriften worden opgemaakt over bijvoorbeeld onroerend erfgoed, milieu, archeologie. Zie hierover Defoort P-J., “Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren.” In: Goossens B., Loix Y. en Sebrechts ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebrechts.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

⁵³ Defoort P-J., o. c., 2007, pp. 226-227.

⁵⁴ Defoort P-J., & Du Gardein L., “Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis.”, In: *TROS*, 2012, volume 68, pp. 245- 246.

⁵⁵ Defoort P-J., o. c., 2010, p. 47.

⁵⁶ Defoort P-J., o. c., 2007, p. 232.

⁵⁷ Redactie TOO, “Heibel in de groene rand rond Brussel”, In: *TOO*, 2013, volume 1, p. 62 en talrijke rechtspraak, zoals RvSt, 28 juni 2011, nr. 214.212, arrest Lauwers.

Het ligt binnen de discretionaire bevoegdheid van de plannende overheid om keuzes te maken omtrent de detaillering van het ruimtelijk uitvoeringsplan⁵⁸. De graad van detaillering zal afhangen van de concrete omstandigheden⁵⁹. Het is aangewezen dat die keuze duidelijk gemotiveerd wordt in de toelichtende nota⁶⁰. In de memorie van toelichting moet de plannende overheid een juist en duidelijk inzicht geven in het doel van het RUP. Om tot dit inzicht te komen, moet de overheid voldoende kennis van de feitelijke toestand hebben⁶¹. Hoe grondiger de kennis om het doel te bereiken, hoe meer gedetailleerd de overheid zal kunnen zijn in haar RUP. Bij onvoldoende kennis van de materie die het RUP wil regelen, bijvoorbeeld de evolutie van de noden van bedrijventerreinen, kan het RUP minder gedetailleerd zijn en dus meer flexibel. Er wordt in de literatuur opgemerkt dat het niet aangewezen is om met flexibele voorschriften te werken als het ruimtelijk uitvoeringsplan de bescherming van zwakke functies vooropstelt⁶².

De decreetgever bevestigde in 2003 nogmaals haar intentie om in ruimtelijke uitvoeringsplannen voldoende flexibiliteit te laten en dit via een decreetwijziging die mogelijk maakte dat bij de vergunningverlening op bepaalde punten kan afgeweken worden van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van een gemeentelijk RUP⁶³.

Er zijn echter ook beperkingen aan de mate van flexibiliteit in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Een uitvoeringsplan kan bijvoorbeeld niet op een dwingende wijze ingrijpen in de decretaal vastgestelde vergunningsprocedure⁶⁴. Een verordenend stedenbouwkundig voorschrift van een RUP dat een bindende, noodzakelijk voorwaarde tot vergunning toevoegt, zoals het voorleggen van een goedgekeurd beheersplan, is onwettig⁶⁵.

Bovendien kan een RUP geen definitief verleende stedenbouwkundige vergunning tenietdoen, intrekken of opheffen. Een RUP heeft dus geen terugwerkende kracht⁶⁶. Een RUP kan wél opleggen dat een inrichtingsstudie moet worden voorgelegd door de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning, indien deze studie een informatief (en geen verordenend) instrument is, bedoeld voor de beoordeling van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften⁶⁷. De voorschriften van het RUP kunnen ten slotte ook opleggen dat de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning moet voldoen aan de principes die in het plan zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld principes inzake materiaalgebruik en beeldkwaliteit⁶⁸.

⁵⁸ Defoort P-J., o. c., 2007, pp. 220- 221.

⁵⁹ Defoort P-J., o. c., 2010, p. 48.

⁶⁰ Defoort P-J., o. c., 2007, pp. 220- 221.

⁶¹ Defoort P-J., o. c., 2007, p. 228.

⁶² Defoort P-J., o. c., 2010, p. 48.

⁶³ Defoort P-J., o. c., 2010, p. 47. Men kan zich echter afvragen of dit niet eerder een uitholling van het RUP is. Door af te wijken van bepaalde punten kan immers ook de initiële visie van het RUP ondergraven worden.

⁶⁴ Lust A., "Over de inhoud van RUP's: van these naar antithese? Over rechtszekerheid en onzekerheid.", In: *TOO*, 2013, volume 1, p. 58 en *RvSt*, 16 september 2011, nr. 215.173, Duras Immobiliën.

⁶⁵ Defoort P-J., "Een gemeentelijk RUP kan geen aanvullende stukken dwingend opleggen voor een vergunningsaanvraag.", In: *TROS*, 2012, volume 65, pp. 23-24. Verder beredeneert Defoort nog dat deze theorie niet lijkt op te gaan voor GEWRUP's. Dit instrument wordt immers vastgesteld door de Vlaamse regering en in die zin voldoet een gewestelijk RUP aan de bepaling van artikel 4.7.13, tweede lid VCRO, die stelt dat de Vlaamse regering de nadere regelt bepaalt omtrent de opbouw van het aanvraagdossier.

⁶⁶ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 21.

⁶⁷ Defoort P-J., o. c., 2012, p. 22. en Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 49.

⁶⁸ Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 49.

Het is voor plannende overheden niet altijd evident om in te schatten welke mate van flexibiliteit toelaatbaar is⁶⁹. Het is belangrijk om een goed evenwicht te vinden tussen striktheid en flexibiliteit, tussen detaillering en abstractie⁷⁰. De plannende overheid moet er zich van bewust zijn dat hoe strakker de formulering van de stedenbouwkundige voorschriften is, hoe minder ruimte er wordt gelaten voor dynamiek of flexibiliteit⁷¹. Zoals uit de volgende hoofdstukken zal blijken, moet er bij de opmaak van een RUP rekening gehouden worden met (onder andere) het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, wil het een toetsing bij de Raad van State overleven.

BESLUIT.

Hoofdstuk 1 onderzocht het wetgevende kader van de ruimtelijke planning, meer bepaald wat dit kader zegt over flexibiliteit. Flexibiliteit wordt in dit hoofdstuk nog niet uitvoerig bestudeert, maar er wordt uitgegaan van de definitie dat er niet meer elementen dan nodig worden vastgelegd om toekomstige ontwikkelingen niet in de weg te staan. Een grote flexibiliteit staat dus gelijk aan een lagere detaillering. Eind de jaren 1990 werd er van het oude planningssysteem, met gewestplannen en plannen van aanleg, overgeschakeld naar een nieuw systeem, dat onder andere het ruimtelijk uitvoeringsplan als nieuw instrument invoerde. Dit was nodig omdat de oude planinstrumenten te statisch, rigide en gedetailleerd waren, waardoor er niet voldoende kon ingespeeld worden op een complexer wordende maatschappij. Vandaag is het wetgevend kader de VCRO. Een uitvoeringsplan bevat bindende verordenende stedenbouwkundige voorschriften, die uitspraken kunnen doen over bestemming, inrichting en/of beheer, en een verordenend grafisch plan. De andere delen die een RUP verplicht bevatten, zoals een toelichtingsnota, hebben geen verordenende kracht. De VCRO zegt nergens dat een ruimtelijk uitvoeringsplan gedetailleerd moet zijn. De keuze hierover wordt gemaakt door de plannende overheid en wordt best gemotiveerd in de toelichtende nota. RUP's zouden dus een grotere flexibiliteit kunnen inbouwen dan plannen van aanleg. Een RUP kan bestemmingen wijzigen, een bouwverbod opleggen en de verordenende voorschriften kunnen wijzigen in de tijd. Dit laatste is iets dat niet mogelijk was met een plan van aanleg. Er zijn echter ook beperkingen aan dit instrument. Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan niet ingrijpen in de decretaal verankerde vergunningsprocedure en mag bijvoorbeeld niet opleggen dat er een goedgekeurd beheersplan moet worden voorgelegd. Bovendien houdt de verordenende kracht van het grafisch plan niet in dat dit plan binnen een bepaalde tijdspanne gerealiseerd moet worden⁷². In dat opzicht is het mogelijk dat het RUP slechts een visie van de overheid blijft, die niet uitgevoerd wordt.

Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de betekenis van het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, zowel in het algemeen als specifiek voor de ruimtelijke planning.

⁶⁹ Redactie TOO, "Heibel in de groene rand rond Brussel", In: *TOO*, 2013, volume 1, p. 62.

⁷⁰ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 5.

⁷¹ Defoort P-J., o. c., 2007, p. 232.

⁷² Defoort P-J. en Debersaques G., o. c., p. 23.

HOOFDSTUK 2. RECHTSZEKERHEID EN ZORGVULDIGHEID.

HOOFDSTUK 2. RECHTSZEKERHEID EN ZORGVULDIGHEID.

De juridische aspecten in de ruimtelijke planning kunnen moeilijk onderschat worden. Een RUP is immers verordenend, en dus recht. Om die reden is het logisch dat er eisen aan gesteld worden, zoals het voorzien in de nodige rechtszekerheid⁷³. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit hoofdstuk analyseert wat deze beginselen inhouden, zowel in het algemeen als toegepast op de ruimtelijke planning. Het zorgvuldigheidsbeginsel wordt dikwijls opgeworpen in verband met het al dan niet (voldoende) doorvertalen van maatregelen die werden voorgesteld in het plan-MER. Er wordt dan ook dieper ingegaan op de soorten maatregelen die een plan-MER kan voorstellen en in welke mate deze moeten doorvertaald worden zodat de plannende overheid voldoende zorgvuldig is. Als laatste punt worden nog enkele bedenkingen opgesomd.

A. Het rechtszekerheidsbeginsel.

Over het rechtszekerheidsbeginsel zijn reeds omvangrijke boeken geschreven, waarin ingewikkelde juridisch-technische theorieën uiteen gezet worden. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de essentie van de zaak, waardoor noodzakelijkerwijze enkele interessante nuances verloren gaan. Mensen die zich verder willen verdiepen in de materie, kunnen deze diepgaande boeken raadplegen⁷⁴.

Het is niet evident om uit te leggen wat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt, om de reden dat dit beginsel verschillende aspecten omvat en omdat het door verschillende rechtscolleges op een andere manier wordt ingevuld⁷⁵. Volgens het Grondwettelijk Hof betekent het beginsel het volgende: “*de inhoud van het recht (moet) voorzienbaar en toegankelijk (...) zijn zodat de rechtzoekenden in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kunnen voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht*”⁷⁶.

Rechtszekerheid wordt geformuleerd als een algemeen rechtsbeginsel. Dit zijn beginselen met een oriënterende waarde, die richting geven aan een toetsingskader voor de beoordeling van overheidshandelingen. Dit gebeurt in afweging met andere beginselen en belangen. Traditioneel wordt het rechtszekerheidsbeginsel op een vrij statische manier geïnterpreteerd, namelijk dat de wet zodanig duidelijk moet zijn dat de toepassing van de algemene regel op het particuliere geval door deductie kan gebeuren en er geen verdere interpretatie nodig is⁷⁷.

⁷³ Beelyn J., “Koeien nemen RUP op de horens.” In: *TOO*, 2013, volume 4, p. 477.

⁷⁴ Boeken zoals: **Hubeau B.** en **Popelier P.**, “*Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.*”, Brugge, Die Keure, 2002. **Popelier P.**, “*Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving.*”, Antwerpen, Intersentia, 1997. **Sebrechts H.** en **Tijs R.**, “*Ruimte ordenen. Het juridische kader.*”, Brugge, Vanden Broele, 2007.

⁷⁵ Hubeau B., en Popelier P., “*Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.*”, Brugge, Die Keure, 2002, p. 95.

⁷⁶ Sebrechts H. en Tijs R., “*Ruimte ordenen. Het juridische kader.*”, Brugge, Vanden Broele, 2007, p. 63.

⁷⁷ Popelier P., “Rechtszekerheid in de ruimtelijke planning”, In: *TROS*, 1999, volume 16, pp. 20- 22.

Het rechtszekerheidsbeginsel bestaat in een formele en materiële vorm. Het formele rechtszekerheidsbeginsel, zoals het Arbitragehof het beginsel invult, heeft als vereiste dat de rechtsregels **toegankelijk, duidelijk** en **kenbaar** zijn, zodat de rechtzoekende de rechtsgevolgen van haar handeling kan inschatten⁷⁸. Om een juiste inschatting te kunnen maken, moeten de rechtsregels **ondubbelzinnig** zijn⁷⁹. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de rechtsonderhorige **zeker** is van haar rechtspositie. De rechtsregels mogen bijgevolg niet vaag zijn en moeten **nageleefd** worden⁸⁰.

Het rechtszekerheidsbeginsel is nauw verbonden met het begrip van de rechtsstaat. Om die reden wordt rechtszekerheid dikwijls opgevat als een wetszekerheid⁸¹ en wordt het beginsel gereduceerd naar een statische en nauwe betekenis die algemene, geschreven en duidelijk leesbare wetten voorop stelt⁸². Een duidelijk leesbare wet vereist onder andere een goede woordkeuze en een eenvoudige en consequente terminologie⁸³. Bovendien moet duidelijk zijn voor welke periode, of vanaf wanneer de rechtsregel geldt. Duidelijkheid omtrent de tijdelijke aard van een rechtsregel (denk aan ruimtelijke uitvoeringsplannen die werken met nabestemmingen of gefaseerde bestemmingen, waarbij bepaalde stedenbouwkundige voorschriften tijdelijk van aard zijn of pas na verloop van tijd in werking treden), is bijgevolg een essentieel onderdeel van het rechtszekerheidsbeginsel⁸⁴. Er kan rechtsonzekerheid ontstaan als een rechtsregel slechts impliciet wordt opgeheven door een latere of hogere rechtsregel⁸⁵.

Indien een rechtsregel niet voldoet aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel, kan de rechter, al naar gelang de bevoegdheid van het rechtcollege, verschillende gevolgen hieraan koppelen, zoals het eisen van maatregelen van de regelgever, het buiten toepassing laten van de rechtsregel, de schorsing en in geval van zeer grote schending van het beginsel, de vernietiging van de rechtsregel⁸⁶.

De nadruk op rechtszekerheid en de daaraan gekoppelde focus op grondeigendom moet bekeken worden in het licht van de geschiedenis van België rond 1831. De Belgische revolutie had plaats gevonden en Willem I was niet langer aan de macht. De grondadel stond aan de kant van de revolutionairen, omdat de belangen van grondbezit niet genoeg behartigd werden tijdens het bewind van Willem I.

De Belgische Grondwet van 1831 was een compromis tussen conservatieve krachten (met nadruk op grondbezit) en liberale middenklassen. Enkel personen met veel gronden in hun bezit, konden verkozen worden in de Senaat. Ook om verkiesbaar te kunnen zijn voor de kamer van Volksvertegenwoordigers, moest de kandidaat over de nodige grond beschikken. Voor de liberale middenklasse was grondeigendom aldus de enige manier om politieke deelname aan het bestuur mogelijk te maken⁸⁷.

⁷⁸ Hubeau B. en Popelier P., o. c., Brugge, Die Keure, 2002, p. 96.

⁷⁹ Hubeau B. en Popelier P., o. c., p. 122

⁸⁰ Hubeau B. en Popelier P., o. c., p. 96.

⁸¹ Popelier P., “*Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving.*”, Antwerpen, Intersentia, 1997, p. 107.

⁸² Popelier P., o. c., p. 140.

⁸³ Popelier P., o. c., p. 460.

⁸⁴ Popelier P., o. c., p. 469.

⁸⁵ Popelier P., o. c., p. 294.

⁸⁶ Popelier P., o. c., p. 359.

⁸⁷ Witte E., e.a., “*Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden.*”, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2005, pp. 17-28.

Rechtsregels die onmiddellijk ingrijpen op nog lopende contracten, zoals de mogelijkheid voor een bepaalde grondeigenaar om te bouwen op haar gronden, worden in de geest van de Belgische grondwet als ontoelaatbaar retroactief beschouwd⁸⁸. Doelstellingen van algemeen belang kunnen primeren op dit in voege zijnde ‘*contract*’ (bijvoorbeeld het vermijden van verdere aansnijding van open ruimte die primeert op de mogelijke winst die een grondeigenaar kan halen uit de bouw van appartementen). Een compromis is de toekenning van een schadevergoeding⁸⁹, zoals bestaat via het systeem van de planschade.

Rechtsregels moeten rekening houden met maatschappelijke evoluties op lange termijn die afhankelijk zijn van onbekende en onvoorspelbare factoren. Om die reden zijn rechtsregels vaak opgesteld in algemene bewoordingen⁹⁰. Bovendien kan de wetgever niet a priori voorzien wat het effect van haar rechtsregel zal zijn in concrete gevallen en moet de rechtsregel dus voldoende flexibel zijn om zich aan te passen aan specifieke en wijzigende omstandigheden. Deze ideeën staan echter haaks op de visie van rechtszekerheid als wetszekerheid⁹¹.

Er kunnen verschillende garanties ingebouwd worden ten voordele van de rechtszekerheid. De wetgever bepaalt voor hoeverre kan afgeweken worden van de rechtsregel en de mogelijkheid tot afwijken is voor alle rechtssubjecten gelijk.

B. Het rechtszekerheidsbeginsel in de ruimtelijke planning.

Bovenstaande theoretische opmerkingen over rechtszekerheid kunnen perfect getransponeerd worden naar de ruimtelijke planning. Indien de rechtszekerheid niet gewaarborgd is door het RUP kan een schending van het rechtszekerheidsbeginsel opgeworpen worden als middel bij de Raad van State die tot de schorsing en vernietiging van het ruimtelijk uitvoeringsplan kan leiden⁹².

Een planner weet bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet wat de toekomst zal brengen. De voorschriften moeten bijgevolg voldoende flexibel zijn om inpasbaar te zijn op een later tijdstip, indien de omstandigheden niet meer dezelfde zijn als bij de opmaak van het plan. Zo niet, kan het uitvoeringsplan een obstakel worden in plaats van een hefboom. De ruimtelijke planner moet dus beogen een RUP te maken dat op zichzelf duurzaam is⁹³.

Uit het rechtszekerheidsbeginsel kan evenwel niet worden afgeleid dat alle bestaande situaties moeten gehandhaafd blijven⁹⁴. Dit zou immers de ruimtelijke planning volledig vast zetten.

⁸⁸ Popelier P., o. c., p. 137.

⁸⁹ Popelier P., o. c., p. 160.

⁹⁰ Popelier P., o. c., p. 154.

⁹¹ Popelier P., o. c., p. 234.

⁹² Hubeau B., en Popelier P., o. c., p. 125.

⁹³ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP.” In: *TROS*, 2006, extra themanummer, p. 4.

⁹⁴ Sebrechts H. en Tijts R., o. c., p. 63.

De belangrijkste eisen die het rechtszekerheidsbeginsel stellen aan de ruimtelijke uitvoeringsplannen⁹⁵, meer bepaald aan de verordenende stedenbouwkundige voorschriften ervan, is dat de regels **kenbaar** en **duidelijk** zijn. Dit betekent niet dat de voorschriften gedetailleerd moeten zijn, noch dat er voorschriften moeten zijn over alle mogelijke onderwerpen binnen het plangebied⁹⁶. Het betekent volgens Sebrechts en Tijs wél dat de voorschriften duidelijk, vlot **leesbaar**, **ondubbelzinnig** (en dus niet vatbaar voor meerdere interpretaties), **transparant** en vlot **verstaanbaar** moeten zijn. Er moet ook telkens nagedacht worden over de ‘keerzijde’ van de voorschriften. Wat laat het toe, wat sluit het bijgevolg uit, wat is de mogelijke weerslag op de ruimte⁹⁷?

Een ander belangrijk element van rechtszekerheid is het nastreven van een zo groot mogelijke **uniformiteit** in de opstelling en opeenvolging van de stedenbouwkundige voorschriften. Zo kreeg wonen in de gewestplannen een rode kleur toegewezen en was industrie paars. Het is dan ook logisch dat dit kleurenpalet in recent opgemaakte RUP's zoveel als mogelijk behouden blijft.

Uniformiteit in de opeenvolging van de voorschriften, bijvoorbeeld eerst de bestemming, gevolgd door inrichting en beheer, vergroot de **toegankelijkheid** van het RUP en bijgevolg ook het inzicht erin, wat belangrijk is voor de rechtszekerheid.

Sebrechts en Tijs haasten zich om erbij te zeggen dat ruimtelijke uitvoeringsplannen “*geen eenheidsworsten*” moeten zijn. Wel moeten naar hun mening een aantal basisafspraken nagekomen worden om de leesbaarheid van de ruimtelijke uitvoeringsplannen te verhogen, zoals een zelfde volgorde van voorschriften, een zelfde opbouw en een gelijkaardige indeling. De bedoeling hiervan is niet om de inhoudelijke planningsbevoegdheid aan te tasten, wel om de leesbaarheid van de plannen te verhogen en als gevolg daarvan de rechtszekerheid te verhogen⁹⁸.

C. Het zorgvuldigheidsbeginsel.

In essentie houdt het zorgvuldigheidsbeginsel in dat de overheid haar besluiten, zoals een ruimtelijk uitvoeringsplan, op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Ze moet dit doen door de relevante gegevens en de belangen die op het spel staan te inventariseren en tegen elkaar af te wegen⁹⁹. Het beginsel kan op een formele of op een materiële manier begrepen worden. Formele of procedurele zorgvuldigheid houdt in dat de overheid met kennis van zaken moet kunnen beslissen door bij de voorbereiding van de beslissing alle feitelijke en juridisch relevante aspecten van het dossier te inventariseren en controleren.

⁹⁵ Hubeau B., en Popelier P., o. c., p. 126. Het spreekt voor zich dat ook de voorschriften die in een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning worden opgelegd voldoende nauwkeurig dienen omschreven te worden. Deze thesis focust enkel op de stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

⁹⁶ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 5.

⁹⁷ Sebrechts H. en Tijs R., o. c., p. 65.

⁹⁸ Sebrechts H. en Tijs R., o. c., pp. 65- 66.

⁹⁹ Defoort P.-J., “Flexibiliteit in RUP's: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel?”, In: *TROS*, 2010, volume 57, p. 39.

Volgens de materiele zorgvuldigheid moeten de betrokken belangen zorgvuldig ingeschat en afgewogen worden, om particuliere belangen niet nodeloos te schaden¹⁰⁰.

Het zorgvuldigheidsbeginsel werd in het DRO vertaald door artikel 4 (het huidige art. 1.1.4 VCRO), dat luidt als volgt: “*De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten **gelijktijdig tegen elkaar afgewogen**. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.*”¹⁰¹

D. Het zorgvuldigheidsbeginsel in de ruimtelijke planning.

Concreet voor de ruimtelijke planning betekent het zorgvuldigheidsbeginsel dat, indien de plannende overheid vaststelt dat het ruimtelijk uitvoeringsplan aanleiding geeft tot een welbepaalde hinder, in het plan zélf een oplossing moet geboden worden. Dit kan gaan over maatregelen voor het ontsluitingsvraagstuk bij een historisch gegroeid bedrijf, de impact van de voorziene bestemming, verkeersoverlast bij de uitbreiding van een feestzaal, enzovoort¹⁰². De uitwerking van de oplossing voor het probleem kan niet uitgesteld worden naar een later, onbepaald tijdstip¹⁰³, bijvoorbeeld naar de fase van de vergunningverlening.

De plannende overheid moet rekening houden met de resultaten van de plan-m.e.r.¹⁰⁴ en met de opmerkingen die hierin vervat liggen. Dit betekent niet dat een plannende overheid verplicht is het minst schadelijke alternatief te kiezen. Het impliceert wel dat de keuze voor een bepaald alternatief moet gemotiveerd worden¹⁰⁵.

In een plan-MER worden doorgaans milderende maatregelen voorgesteld, die aanzienlijke negatieve effecten van het plan moeten voorkomen of beperken. Er worden drie types milderende maatregelen onderscheiden: ruimtelijke vertaalbare milderende maatregelen (type 1), vergunningsplichtige milderende maatregelen, die niet ruimtelijk vertaalbaar zijn (type 2), en ten slotte flankerende maatregelen (type 3). Maatregelen die vallen onder type 1 zijn al de maatregelen die naar de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP kunnen vertaald worden, zoals bijvoorbeeld het opleggen van een aantal parkeerplaatsen per zoveel gerealiseerde woningen. Maatregelen van het tweede type worden opgelegd op

¹⁰⁰ Hubeau B., en Popelier P., “*Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.*”, Brugge, Die Keure, 2002, p. 40.

¹⁰¹ Hubeau B., en Popelier P., o. c., p. 41, eigen markering.

¹⁰² Defoort P.-J. en Debersaques G., “Ruimtelijke Uitvoeringsplannen”, In: Hubeau B., Vandevyvere W. en Debersaques G., (eds.) “*Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw. Deel I*”, Brugge, Die Keure, 2010, p. 45.

¹⁰³ Defoort P.-J., o. c., 2010, p. 43 en Roggen J., “Zorgvuldigheid bij het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen”, In: *TROS*, 2013, volume 72, p. 210.

¹⁰⁴ Een plan-MER is een milieueffectrapport dat opgemaakt wordt tijdens het traject van de opmaak van een RUP. Een project-MER wordt opgemaakt naar aanleiding van een vergunningsaanvraag. Zie over het plan-MER: Bouckaert J., e.a., “Milieueffectbeoordeling in Vlaanderen (deel 1 plan-MER).” In: *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2014, volume 2, pp. 75- 112. Nog even voor de duidelijkheid (dank aan Hendrik Schoukens hiervoor): MER slaat op het rapport, m.e.r. slaat op de hele procedure.

¹⁰⁵ Bouckaert J., “De doorwerking van de milieueffectbeoordeling in ruimtelijke plannen. Enkele bedenkingen.”, In: Goossens B., Loix Y. en Sebreghts ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

projectniveau. Deze maatregelen kunnen van meet af aan deel uitmaken van het vergunningsdossier of ze kunnen als vergunningsvoorwaarde opgelegd worden. Voorbeelden hiervan zijn voorwaarden inzake de kwaliteit van geluidsschermen. Flankerende maatregelen zijn niet ruimtelijk vertaalbaar en kunnen evenmin opgelegd worden bij een vergunningsaanvraag. Dit gaat bijvoorbeeld om verkeerssturende maatregelen, zoals verkeerssignalisatie. Uit het dossier van het RUP moet duidelijk zijn dat de ruimtelijke vertaalbaarheid van de voorgestelde maatregelen onderzocht werd. Indien de plannende overheid ervoor opteerde om een maatregel niet door te vertalen naar de stedenbouwkundige voorschriften, dan moet dit afdoende gemotiveerd worden. Zo niet, kan er een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel voorliggen¹⁰⁶.

In de praktijk heeft de plannende overheid slechts een kleine discretionaire appreciatiebevoegdheid kunnen overhouden. Rechtspraak van de Raad van State heeft ertoe geleid dat een plannende overheid milderende maatregelen uit het plan-MER steeds op een rechtszekere wijze moet verankeren in het RUP. De plannende overheid moet motiveren waarom ze een bepaalde maatregel die als noodzakelijk gezien werd in het plan-MER, niet ruimtelijk vertaald. Het is momenteel onduidelijk welke motieven hiervoor kunnen opgeworpen worden. De beslissing over milderende maatregelen doorschuiven naar het vergunningverlenende niveau, is volgens de RvSt ontoelaatbaar¹⁰⁷.

Volgens bepaalde auteurs geeft de Raad van State een zeer extensieve invulling aan de vereisten van de zorgvuldigheidsplicht door te eisen dat de uitvoering van milderende maatregelen of van flankerend beleid onttrokken wordt aan de beoordelingsvrijheid van de vergunningverlenende overheid¹⁰⁸.

Niet iedereen is akkoord met deze extensieve invulling van het zorgvuldigheidsbeginsel. Jan Roggen werpt de vraag op of het werkelijk onzorgvuldig is om aan de vergunningverlenende overheid over te laten een voorgestelde oplossing voor het probleem dat in het plan werd vastgesteld te beoordelen in het licht van de goede ruimtelijke planning en door rekening te houden met een eventueel project-m.e.r.. Volgens Roggen wordt de mogelijkheid om flexibele ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken “*opnieuw sterk aan banden gelegd*”¹⁰⁹. Wat Roggen naar mijn mening over het hoofd ziet, is dat, door de oplossing van het probleem niet in het ruimtelijk uitvoeringsplan zélf op te nemen, er na de vaststelling van het RUP geen enkele garantie is dat er daadwerkelijk een oplossing voor het probleem komt. Bouckaert werpt op dat maatregelen die opgevat worden als flankerend beleid, voldoende in concreto in het vooruitzicht moeten gesteld worden. Het moet duidelijk zijn dat de overheid de intentie heeft om het flankerend beleid tijdig te realiseren. Dit kan blijken uit beslissingen over budgettering, planning en timing¹¹⁰.

¹⁰⁶ Bouckaert J., o. c.

¹⁰⁷ Bouckaert J., o. c.

¹⁰⁸ Roggen J., o. c., p. 214.

¹⁰⁹ Roggen J., o. c., p. 214.

¹¹⁰ Bouckaert J., o. c.

E. Bedenkingen.

In het debat tussen ruimtelijke planners en juristen staan we al zo ver dat zelfs (sommige) advocaten ervan overtuigd zijn dat een te rigide interpretatie van het rechtszekerheidsbeginsel tot problemen leidt.¹¹¹ Er zijn andere belangen die het gewicht van de eis naar rechtszekerheid relativeren¹¹². Er wordt bijgevolg gepleit voor een minder strikte toepassing van het beginsel.¹¹³

Anderen zijn dan weer van mening dat de vraag naar rechtszekerheid in ruimtelijke uitvoeringsplannen van groot belang blijft, aangezien de stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen, zoals onder andere een bouwverbod, kunnen opleggen¹¹⁴.

De belangrijkste opmerking in het debat rond rechtszekerheid, en dat door ruimtelijke planners misschien als middel kan opgeworpen worden om meer flexibiliteit toe te laten, is dat absolute rechtszekerheid nooit bereikt kan worden. Rechtsonzekerheid is eigen aan het recht. Rechtsregels (in casu: de stedenbouwkundige voorschriften) formuleren op een absoluut eenduidige en niet voor meerdere interpretaties vatbare manier is onmogelijk door de eigenschappen en beperktheid van de taal¹¹⁵. Ook interpretatiemoeilijkheden zijn eigen aan het recht. Bovendien is rechtszekerheid een vaag begrip dat op verschillende manieren kan ingevuld worden¹¹⁶. Tot slot voorkomt het veranderlijke beginsel een absolute rechtszekerheid voor de burger. De overheid kan haar beleid volgens dit beginsel aanpassen aan de wisselende eisen van het algemeen belang¹¹⁷.

Naar de mening van de Raad van State verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich niet tegen flexibele stedenbouwkundige voorschriften¹¹⁸. In alle rechtspraak wordt aanvaard dat rechtsregels (in casu: stedenbouwkundige voorschriften) vaag worden geformuleerd om aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken¹¹⁹. Het beginsel vereist wel dat de voorschriften voldoende duidelijk zijn, zodat een rechtzoekende de gevolgen van haar handelen kan voorzien¹²⁰. In een plan moeten op zijn minst de essentiële opties en de noodzakelijke maatregelen voor de inrichting van het gebied vertaald zijn naar de verordenende stedenbouwkundige voorschriften. Problemen die voortvloeien uit de geplande bestemming moeten een zekere en duidelijke oplossing krijgen in de voorschriften¹²¹.

¹¹¹ Defoort P.-J., "Absolute rechtszekerheid is een utopie.", In: *Ruimte*, 2010, volume 5, p. 63.

¹¹² Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 233.

¹¹³ Defoort P.-J., o. c., 2010, p. 63.

¹¹⁴ Hubeau B., en Popelier P., o. c., p. 130.

¹¹⁵ Popelier P., o. c., pp. 117- 118 en Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 221.

¹¹⁶ Defoort P.-J., "Flexibiliteit vs. Rechtszekerheid, tussenstand 0-2." In: Geiske Bouma (ed.) et. al., "*Tussen droom en werkelijkheid. Bijdragen aan de PlanDag 2009.*", p. 299 en p. 302. Zie ook punt A van dit hoofdstuk.

¹¹⁷ Hubeau B., en Popelier P., o. c., pp. 135- 136.

¹¹⁸ Beley J., o. c., p. 478.

¹¹⁹ Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 233.

¹²⁰ Beley J., o. c., p. 478.

¹²¹ Buijs X. en Glabeke A., "Onzekerheid rond rechtszekerheid in de planning", In: *TROS*, 2013, volume 69, p. 60.

Hubeau en Popelier zijn van mening dat er voor de inrichtings- en beheersvoorschriften een grotere flexibiliteit mogelijk is dan voor de bestemmingsvoorschriften, zonder dat een schending van het rechtszekerheidsbeginsel zal voorliggen¹²². In elk geval kan volgens Pieter-Jan Defoort (advocaat en ruimtelijk planner) een goede motivering over de toepassing van de flexibele voorschriften een tegenwicht vormen tegenover “*het vermeende gevaar voor rechtsonzekerheid*”¹²³. Het kan dat één plan verschillende detailleringsgraden heeft, indien hiertoe gemotiveerd wordt in de toelichting en verantwoord wordt op welke manier dit binnen de doelstelling en visie van het RUP past¹²⁴. Ook het openbaar onderzoek, zowel tijdens de procedure tot opmaak van een RUP als nadien bij de aanvraag van een vergunning, gelegen in het plangebied van een niet gedetailleerd RUP, vormt volgens hem zo’n garantie tegen een teveel aan flexibiliteit¹²⁵.

De rechtsonzekerheid die een vage of algemene wetsbepaling met zich meebrengt, kan ook gecompenseerd worden door verduidelijkingen in een eensgezinde rechtspraak¹²⁶. Een rechtspraak met een rigide invulling van het rechtszekerheidsbeginsel staat haaks op de logica van de ruimtelijke planning, waarin de plannende overheid de essentiële ruimtelijke krijtlijnen uitzet, waarbij nadien de vergunningverlenende overheid ruimtelijke keuzes concretiseert en waarin de handhaving het sluitstuk vorm die ervoor zorgt dat de keuzes van de plannende overheid worden nageleefd¹²⁷.

Een meer dynamisch concept van rechtszekerheid kan het debat tussen planners en juristen enigszins vooruit helpen naar meer eensgezindheid. Een statisch concept van rechtszekerheid valt volgens Patricia Popelier moeilijk te rijmen met de ruimtelijke planning, dat nood heeft aan dynamiek en flexibiliteit. Het dynamisch concept van rechtszekerheid is minder gefocust op eigendomsrecht en op het behoud van verworven rechten, en redeneert eerder vanuit een persoon die haar beslissingen voortdurend aanpast aan gewijzigde omstandigheden¹²⁸.

De huidige manier van werken, namelijk het vaststellen van een RUP dat nadien geschorst en vernietigd kan worden door de RvSt indien het aangevochten wordt en indien er gegronde middelen opgeworpen worden, kan bekritiseerd worden. Deze manier van werken biedt namelijk weinig rechtszekerheid voor planologen. Het is zeer moeilijk om te weten hoe flexibel een ruimtelijk uitvoeringsplan nog precies mag zijn¹²⁹. Wanneer iets geregeld moet worden en wanneer niet, hangt af van de context van het plan en de feitelijkheden in het plangebied¹³⁰.

¹²² Hubeau B., en Popelier P., o. c., p. 131.

¹²³ Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 223.

¹²⁴ Vloebergh G., “Flexibiliteit in de ruimtelijke planning.”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 19.

¹²⁵ Defoort P.-J., In: Geiske Bouma (ed.) et. al., o. c., p. 305. Volgens Defoort dreigt het ontbreken van een openbaar onderzoek binnen het toepassingsgebied van een gemeentelijk RUP bij de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning in bepaalde gevallen een lacune te zijn in de preventieve rechtsbescherming voor derde belanghebbenden (zoals burens). Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 legt echter met artikel 3 §2, tweede lid op dat er bij een vergunningsaanvraag nog openbaar onderzoek moet gehouden worden indien het GRUP geen of onvoldoende voorschriften omvat inzake de inplanting, grootte en uiterlijk van de constructies.

¹²⁶ Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 233.

¹²⁷ Defoort P.-J., In: Geiske Bouma (ed.) et. al., o. c., p. 297.

¹²⁸ Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 233.

¹²⁹ Beley J., o. c., p. 478.

¹³⁰ Buijs X. en Glabeke A., “Onzekerheid rond rechtszekerheid in de planning”, In: *TROS*, 2013, volume 69, p. 61.

Antoon Lust werpt de vraag op of “*het ingeroepen rechtszekerheidsbeginsel geen averechts effect heeft en veeleer aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid, en of die rechtspraak geen aanmoediging is voor de plannende overheid om zich niet alleen tot één van de drie mogelijke stedenbouwkundige voorschriften te beperken, maar ook om de voorschriften die ze wél opneemt zo beperkt mogelijk te houden?*”¹³¹. De vernietiging van een rechtsonzekere rechtsregel, zoals een ruimtelijk uitvoeringsplan, draagt immers op haar beurt bij tot rechtsonzekerheid voor wie op deze rechtsregel vertrouwd, merkt Patricia Popelier terecht op¹³².

Het is en blijft moeilijk om flexibiliteit en rechtszekerheid correct te balanceren. Wat voor Jan Beleyne echter wel vaststaat is dat het concept ‘*flexibiliteit*’ niet mag misbruikt worden door de plannende overheid om moeilijke elementen in het dossier voor zich uit te schuiven of door te schuiven naar de vergunningverlenende overheid. Het vooruitschuiven of doorschuiven van planologische problemen komt niemand ten goede¹³³.

Er is echter nog een verschil tussen een “*probleem*” en een “*aandachtspunt*”. Een probleem waar de plannende overheid zich bewust van is, zoals het feit dat de inplanting van een nieuwe weg de bedrijfsvoering van een landbouwer onmogelijk maakt, is niet hetzelfde als tot de vaststelling komen dat er aandachtspunten zijn die op het moment van de opmaak van een RUP nog niet verder ingevuld kunnen worden, omdat ze sterk verbonden zijn met de concrete uitwerking van een project. Zo kan een RUP bijvoorbeeld erkennen dat er rekening moet gehouden worden met wind en schaduw bij de concrete realisatie van een project. Deze aandachtspunten kunnen pas tijdens de vergunningverlening opgelost worden. Het RUP kan hieraan tegemoet komen door een verplichte wind- en lichtstudie op te leggen.

Tot slot kan de vraag gesteld worden wat het verschil is in het aanvechten van een RUP via het rechtszekerheidsbeginsel of via het zorgvuldigheidsbeginsel. Een toets aan het rechtszekerheidsbeginsel heeft een meer abstract karakter dan een toets aan het zorgvuldigheidsbeginsel en kan toegepast worden los van de concrete context. Bij een toets aan de rechtszekerheid wordt dus gekeken naar de eindtoestand van het RUP. Bij een controle van de zorgvuldigheidsplicht is er sprake van een beoordeling die rekening houdt met de specifieke kenmerken van het aangevochten ruimtelijk uitvoeringsplan¹³⁴ en wordt meer gekeken naar het proces dat het RUP doorlopen heeft. Een toets aan de zorgvuldigheid is bijgevolg meer gebonden aan de concrete context dan een toets aan de rechtszekerheid.

¹³¹ Lust A., “Over de inhoud van RUP’s: van these naar antithese? Over rechtszekerheid en onzekerheid.”, In: *TOO*, 2013, volume 1, p. 57.

¹³² Popelier P., o. c., p. 359.

¹³³ Beleyne J., o. c., p. 478.

¹³⁴ Defoort P.-J., o. c., 2010, p. 43.

BESLUIT.

In hoofdstuk 2 werd onderzocht was het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel inhouden, zowel algemeen, als specifiek voor de ruimtelijke planning.

Rechtszekerheid houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn. Concreet voor de ruimtelijke planning betekent dit dat de stedenbouwkundige voorschriften duidelijk, vlot leesbaar, ondubbelzinnig en vlot verstaanbaar moeten zijn. Een verbodsbepaling wordt expliciet duidelijk gemaakt en er moet steeds nagedacht worden over de 'keerzijde' van de voorschriften. Wat is toegelaten, en wat is bijgevolg uitgesloten?

Naast het rechtszekerheidsbeginsel houdt ook het zorgvuldigheidsbeginsel (een teveel aan?) flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen in balans. Zorgvuldigheid houdt in dat de overheid aantoont dat ze een weloverwogen afweging gemaakt heeft van verschillende belangen. Specifiek voor de ruimtelijke planning houdt het beginsel in dat er voor een vastgesteld probleem ook een oplossing moet voorzien zijn in het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf. Dit geldt des te meer indien er een plan-MER werd opgemaakt waarin verschillende noodzakelijk geachte milderende maatregelen werden voorgesteld. De oplossing mag niet zonder motivatie opgevat worden als flankerende maatregelen die niet kunnen doorvertaald worden naar de voorschriften van het RUP en op die manier doorgeschoven worden naar een later tijdstip. Flexibiliteit is nog steeds toegelaten in ruimtelijke uitvoeringsplannen, maar het zorgvuldigheidsbeginsel kan vereisen dat een gedetailleerde oplossing voor een bepaalde hinder uitgewerkt wordt¹³⁵.

¹³⁵ Defoort P.-J., o. c., 2010, p. 49.

HOOFDSTUK 3. RECHTSPRAAKOVERZICHT OMTRENT FLEXIBILITEIT IN DE RUIMTELIJKE PLANNING.

HOOFDSTUK 3. RECHTSPRAAKOVERZICHT OMTRENT FLEXIBILITEIT IN DE RUIMTELIJKE PLANNING.

Een teveel aan flexibiliteit wordt dikwijls aangevochten voor de Raad van State door het opwerpen van een schending van de rechtszekerheid en/of zorgvuldigheid. Uit de voorgaande hoofdstukken namen we mee wat rechtszekerheid en zorgvuldigheid precies betekent.

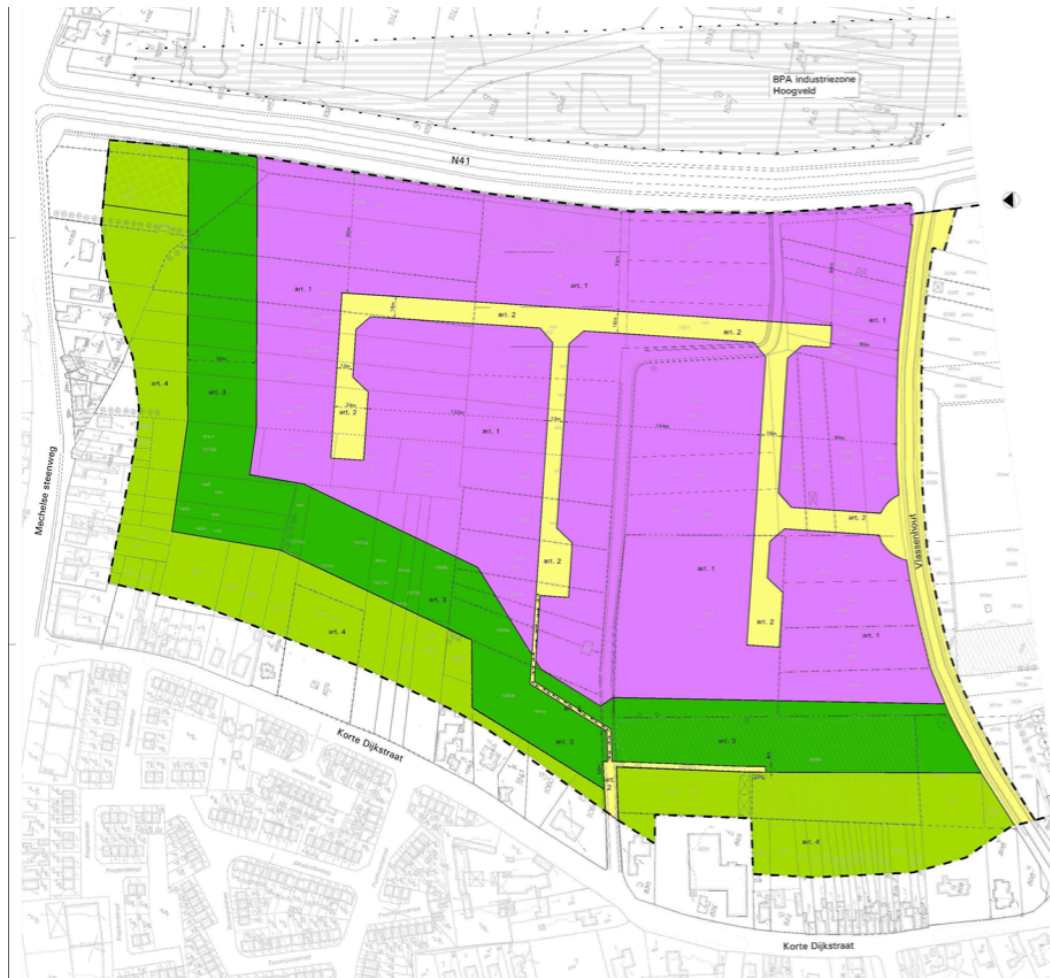
In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van rechtspraak omtrent flexibiliteit in de ruimtelijke planning. Dit overzicht heeft niet de ambitie om volledig te zijn. Er werden een aantal arresten geselecteerd die toelaten om de tendensen en nuances in de rechtspraak duidelijk te maken en om een aantal tips mee te geven waar ruimtelijke planners bij de opmaak van een RUP best rekening mee houden. Volledigheid nastreven is in het kader van een thesis niet mogelijk en zou ook voorbijschieten aan bovenvermelde doelstelling.

We beginnen met arrest Van Pollaert, dat als het ware het startschot geeft voor het toelaten van meer flexibiliteit in RUP's. Aanvankelijk werd de schorsing bevolen door de Raad van State¹³⁶, die vond dat het opleggen van “*een richtnorm van 5000 m²*” als maximale oppervlakte van bedrijfspercelen rechtsonzeker was. Het annulatiearrest kwam echter tot een ander besluit. De vordering tot nietigverklaring werd niet ingewilligd¹³⁷, waardoor een evolutie richting het toelaten van meer flexibiliteit in de stedenbouwkundige voorschriften van RUP's werd ingezet. Dit is, zoals later zal blijken, geen rechtlijnige ontwikkeling van het niet toelaten van flexibiliteit naar het steeds meer toelaten van flexibiliteit.

Het RUP ter discussie is het GRUP “*Hoogveld I*” van stad Dendermonde (Oost-Vlaanderen). Het GRUP bestemt een zone grenzend aan de N41 en vlakbij een reeds bestaand bedrijventerrein tot ‘*zone voor lokale bedrijven*’, met ook een zone voor openbaar domein, groenbuffer en tuinen, zoals te zien is op onderstaand grafisch plan.

¹³⁶ RvSt, 9 januari 2007, nr. 166.436, Van Pollaert.

¹³⁷ RvSt, 14 september 2009, nr. 195.995, Van Pollaert.



BESTEMMING

| | |
|--|---|
| | Begrenzing bestemmingszone |
| | Algemene bepalingen |
| | Zone voor lokale bedrijven |
| | openbaar domein |
| | openbaar domein/ doorsteek langzaam verkeer |
| | Zone voor groene buffer met gesloten karakter |
| | Zone voor tuinen |
| | Zone voor tuinen met reservatie i.f.v. kruispuntherinrichting |

Afbeelding 1: grafisch plan bij het GRUP "Hoogveld I" van stad Dendermonde (opgemaakt door Soesma).

De verzoekers wonen aan de Mechelsesteenweg, vlakbij het plangebied van het GRUP en te zien links op het grafisch plan¹³⁸. Als vierde middel wordt een schending aangevoerd van onder andere het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

¹³⁸ Arrest Van Pollaert, p. 2.

Volgens de verzoekers is het onmogelijk om de naleving van de bepalingen uit het GRUP te controleren of sanctioneren, zodat de omwonenden bijgevolg niet over voldoende rechtszekerheid beschikken¹³⁹.

De stedenbouwkundige voorschriften bepalen onder artikel 1 ‘zone voor bedrijven’ het volgende: “ *De zone is bestemd voor bedrijfsactiviteiten met een lokaal karakter. Lokale bedrijven zijn be- en verwerkende bedrijven die wat schaal betreft aansluiten bij de omgeving en beperkt zijn van omvang. Activiteiten die de draagkracht van het gebied overstijgen zijn niet toegelaten. De bedrijfspercelen van de lokale bedrijven hebben 5000 m² als richtnorm voor de maximale perceelsoppervlakte. Bedrijven die een grotere bedrijfsoppervlakte nodig hebben, worden geacht het lokale karakter te overschrijden en niet te voldoen aan de bestemmingseisen van beperktheid in oppervlakte en aansluiting op de omgeving.*”¹⁴⁰

Dit voorschrift is naar mening van de verzoekende partij niet verordenend, wat in strijd is met (toen nog) artikel 38, §1, tweede lid DRO. Een beginsel dat geen rechtsregels bevat, moet worden weggelaten uit het verordenend gedeelte, zoals in hoofdstuk 1 werd uitgelegd. Een ‘richtnorm’ verschilt in hun ogen van een flexibele norm, doordat een richtnorm niet afdwingbaar is, zoals een flexibele norm¹⁴¹.

Na het inwilligen van de schorsing, moest de RvSt een aantal kritieken verduren. Met het schorsingsarrest zou de Raad haar vroegere rechtspraak in verband met BPA’s onverkort toepassen op GRUP’s, ondanks het gewijzigde wetgevende kader¹⁴². Voorschriften die enige vorm van flexibiliteit in zich dragen, werden door de RvSt onwettig bevonden door zich rechtstreeks op het rechtszekerheidsbeginsel te beroepen¹⁴³. Het doel van het DRO was om met de invoering van RUP’s een breuk te maken met de logica van gewestplannen - met algemene bestemmingsvoorschriften - en met de BPA’s - met gedetailleerde inrichtingsvoorschriften. Het DRO en de VCRO vereisen nergens dat stedenbouwkundige voorschriften gedetailleerd zijn. Er wordt in alle rechtspraak aanvaard dat rechtsregels min of meer vaag worden geformuleerd om aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen of particuliere omstandigheden mogelijk te maken. De overheid beschikt over een ruimte discretionaire bevoegdheid inzake de detaillering van een RUP¹⁴⁴.

Pieter-Jan Defoort stel zich met betrekking tot het schorsingsarrest Van Pollaert de vraag of de RvSt een probleem van rechtszekerheid zou hebben vastgesteld indien het RUP géén norm had voorzien voor de perceelgrootte¹⁴⁵. Een RUP hoeft immers geen inrichtingsvoorschriften te bevatten. Het RUP kan ook enkel een bestemming vastleggen¹⁴⁶. Bovendien biedt het opleggen van een maximumnorm evenmin absolute rechtszekerheid. De overheid kan immers in bepaalde gevallen ook minder dan het maximum vergunnen¹⁴⁷.

¹³⁹ Arrest Van Pollaert, p. 13.

¹⁴⁰ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 3, mijn accentuering.

¹⁴¹ Arrest Van Pollaert, p. 14.

¹⁴² Defoort P.-J., “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening.”, In: *TROS*, 2007, volume 47, pp. 218- 221 en pp. 232-233.

¹⁴³ Defoort P.-J., “Flexibiliteit in RUP’s: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel?”, In: *TROS*, 2010, volume 57, p. 41.

¹⁴⁴ Defoort P.-J., o. c., 2007, pp. 218- 221 en pp. 232-233.

¹⁴⁵ Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 224.

¹⁴⁶ Defoort P.-J., “Flexibiliteit vs. Rechtszekerheid, tussenstand 0-2.” In: Geiske Bouma (ed.) et. al., “*Tussen droom en werkelijkheid. Bijdragen aan de PlanDag 2009.*”, p. 303.

¹⁴⁷ Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 224.

Bij de vordering tot nietigverklaring veranderde de RvSt zoals gezegd van mening en ging niet over tot de vernietiging van het GRUP. De Raad van State stelt dat een GRUP die een maximale oppervlakte van 5000 m² als richtnorm oplegt, geen toestand van rechtsonzekerheid creëert. De vergunningverlenende overheid moet immers motiveren waarom zij in beduidende mate zou afwijken van deze richtlijn en er kan worden nagegaan of haar beoordeling niet kennelijk onredelijk is. Om deze redenen wordt het vierde middel ongegrond verklaard en wordt de vordering tot nietigverklaring verworpen¹⁴⁸.

Dit arrest is het eerste dat een zekere mate van flexibiliteit in stedenbouwkundige voorschriften van RUP's toelaat, door het goedkeuren van volgend voorschrift: *“De bedrijfspercelen van de lokale bedrijven hebben 5000 m² als richtnorm voor de maximale perceelsoppervlakte.”*. Een betere verwoording van het voorschrift zou volgens Pieter-Jan Defoort echter de volgende zijn: *“De bedrijfspercelen hebben een oppervlakte van maximum 5000 m². Afwijkingen op deze norm zijn toegelaten omwille van (bedrijfs)economische noodwendigheden of indien dit een betere plaatselijke aanleg kan opleveren.”*¹⁴⁹

Onderstaand overzicht werd ingedeeld naargelang de ‘methode’ om flexibiliteit in een RUP in te schrijven. Zoals uit onderstaand hoofdstuk zal blijken, worden flexibele RUP's vooral aangevochten door een schending van het rechtszekerheidsbeginsel op te werpen. De laatste jaren is er echter een verschuiving in de rechtspraak merkbaar. Steeds meer flexibele RUP's worden aangevochten op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel¹⁵⁰, al dan niet in combinatie met het rechtszekerheidsbeginsel.

Werken met een ‘nabestemming’ (of zoals zo meteen zal blijken, een ‘overgangsmaatregel’) is een eerste methode om flexibel om te gaan met claims op de ruimte. Een tweede manier om een zekere flexibiliteit in te bouwen is via een ‘gefaseerde bestemming’, waarin voorschriften na verloop van tijd in werking treden. Ook het intekenen van bijvoorbeeld een wegenis op een indicatieve manier, resulteert in een verhoogde flexibiliteit. Een relatief nieuwe manier om meer flexibiliteit toe te laten in RUP's is het concept ‘wisselbestemming’. Het zal blijken dat er geen eenduidigheid bestaat over de betekenis van het concept. Tot slot werden enkele RUP's onder de loep genomen die door de realisatie van de bestemming mobiliteitsproblemen zullen genereren. Als laatste onderdeel wordt nog even stilgestaan bij enkele recente arresten die duidelijk maken dat er met de invoering van de ruimtelijke uitvoeringsplannen een breuk wou gemaakt worden met het oude planningsinstrumentarium. Een RUP is geen plan van aanleg en hoeft om die reden de inrichting van het plangebied niet op een gedetailleerde wijze vast te leggen. Dit werd door de Raad van State recent expliciet duidelijk gemaakt in haar rechtspraak.

¹⁴⁸ Arrest Van Pollaert, p. 15.

¹⁴⁹ Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 227.

¹⁵⁰ Zie hierover uitgebreid: Defoort P.-J., “Flexibiliteit in RUP's: verschuift de discussie van het rechtszekerheidsnaar het zorgvuldigheidsbeginsel?”, In: *TROS*, 2010, volume 57, pp. 32-49.

A. Selectie van rechtspraak omtrent nabestemmingen.

In deel A van het rechtspraakoverzicht worden arresten besproken die werken met een nabestemming. Op welke manier kan een nabestemming op een juridisch correcte manier ingeschreven worden in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan?

Volgens artikel 2.2.3, §1 VCRO kunnen stedenbouwkundige voorschriften van die aard zijn “dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert”. Dit maakt de weg vrij om te kunnen werken met nabestemmingen en tijdelijke bestemmingen. In heel wat RUP's wordt ook effectief gewerkt met een nabestemming, zonder dat die aangevochten wordt. Er zijn verschillende redenen om te werken met een nabestemming. De overheid wil bijvoorbeeld regelen dat er na de exploitatie van een grindwinning wordt overgegaan naar een nabestemming natuur¹⁵¹. Of de overheid wil mogelijk maken dat er na de stopzetting van restaurant- en feestzaalactiviteiten, eengezinswoningen kunnen gerealiseerd worden op dezelfde plek¹⁵². De datum waarop een voorschrift in werking treedt, verandert of zijn gelding verliest, moet niet noodzakelijk bepaald zijn, maar moet wel steeds bepaalbaar zijn. Een ruimtelijk relevant en welomschreven feit of gebeurtenis kan als spilmoment gelden¹⁵³.

Er werden drie arresten geselecteerd. Het eerste arrest¹⁵⁴ betreft een vernietiging van een PRUP met een nabestemming die afhankelijk wordt gemaakt van de oprichting van een grondenbank. Het tweede arrest¹⁵⁵ gaat over een tijdelijke maatregel, die volgens de RvSt onvoldoende rechtszeker was. Het was niet eenvoudig om een RUP te vinden, waarin gewerkt wordt met een nabestemming dat een verzoek tot nietigverklaring overleeft. Uiteindelijk werd het arrest bvba Schrijnwerkerij Van Rossem¹⁵⁶ geselecteerd. Het RUP werkt met een “overgangsmatregel”, een beetje een onhandige manier om de realisatie van een nabestemming te laten afhangen van een aantal voorwaarden. Dit was volgens de RvSt voldoende rechtszeker.

¹⁵¹ GEWRUP “Lugo NV en Artilaval NV” (Opgemaakt door het Vlaamse gewest).

¹⁵² GRUP “Vinderhoutse bossen: Leeuwenhof – De Campagne” (Opgemaakt door Stad Gent).

¹⁵³ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP.” In: *TROS*, 2006, extra themanummer, pp. 8-9.

¹⁵⁴ RvSt, 23 november 2010, nr. 209.088, Laurez.

¹⁵⁵ RvSt, 7 december 2011, nr. 216.705, Wijns.

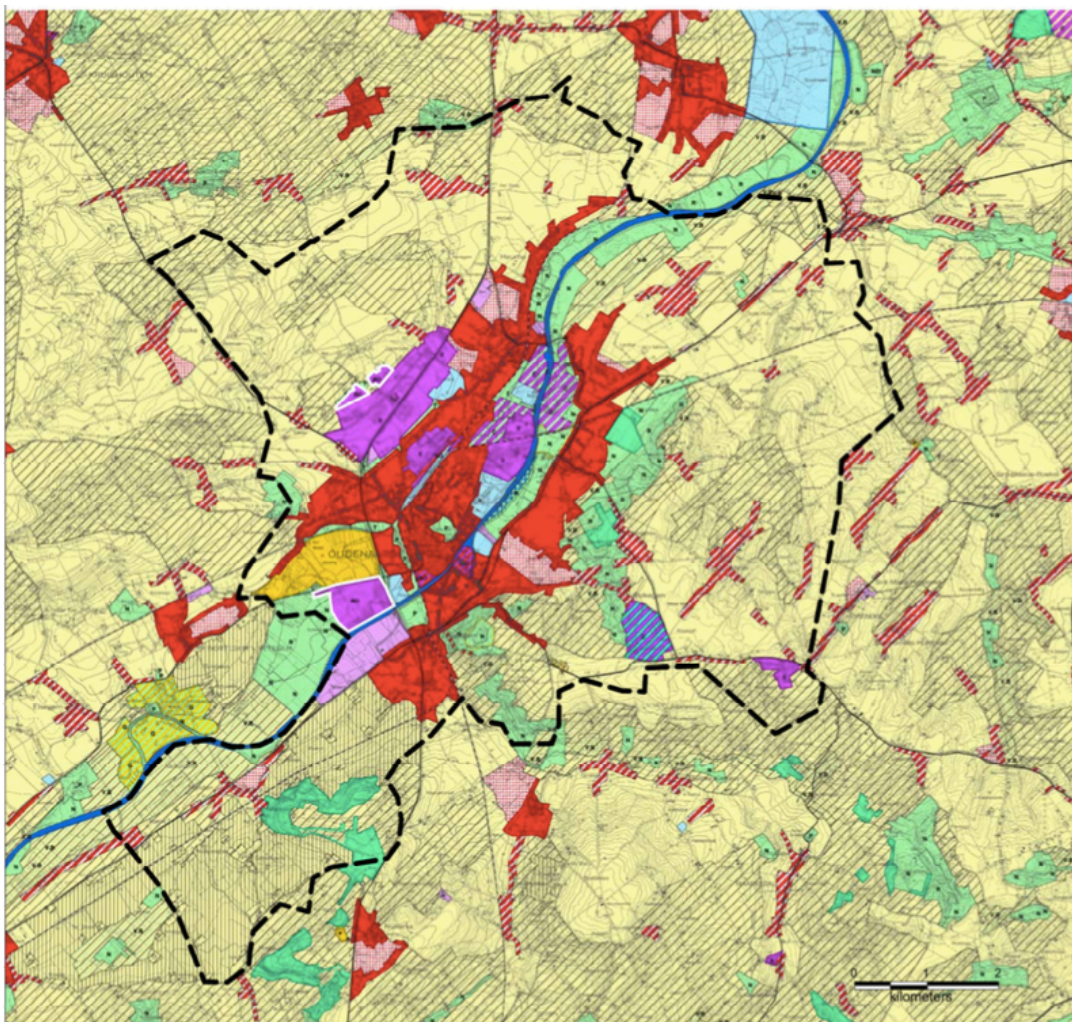
¹⁵⁶ RvSt, 5 februari 2013, nr. 222.380, bvba schrijnwerkerij Van Rossem.

1. Vernietigde nabestemming/overgangsmaatregel.

a. PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde” (Arrest Laurez)

Provincie Oost-Vlaanderen kreeg van het RSV de taak opgelegd om alle kleinstedelijke gebieden binnen haar provincie af te bakenen. Oudenaarde is zo'n stad die afgebakend moet worden middels een PRUP. Ferdinand Laurez en Hector Dermaut willen dat het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde” vernietigd wordt, omdat het volgens hun onduidelijk is of en wanneer de nabestemming “*regionaal bedrijventerrein*” (dat betrekking heeft op het deelplan “*Diepenbeek*”) zich zal realiseren.

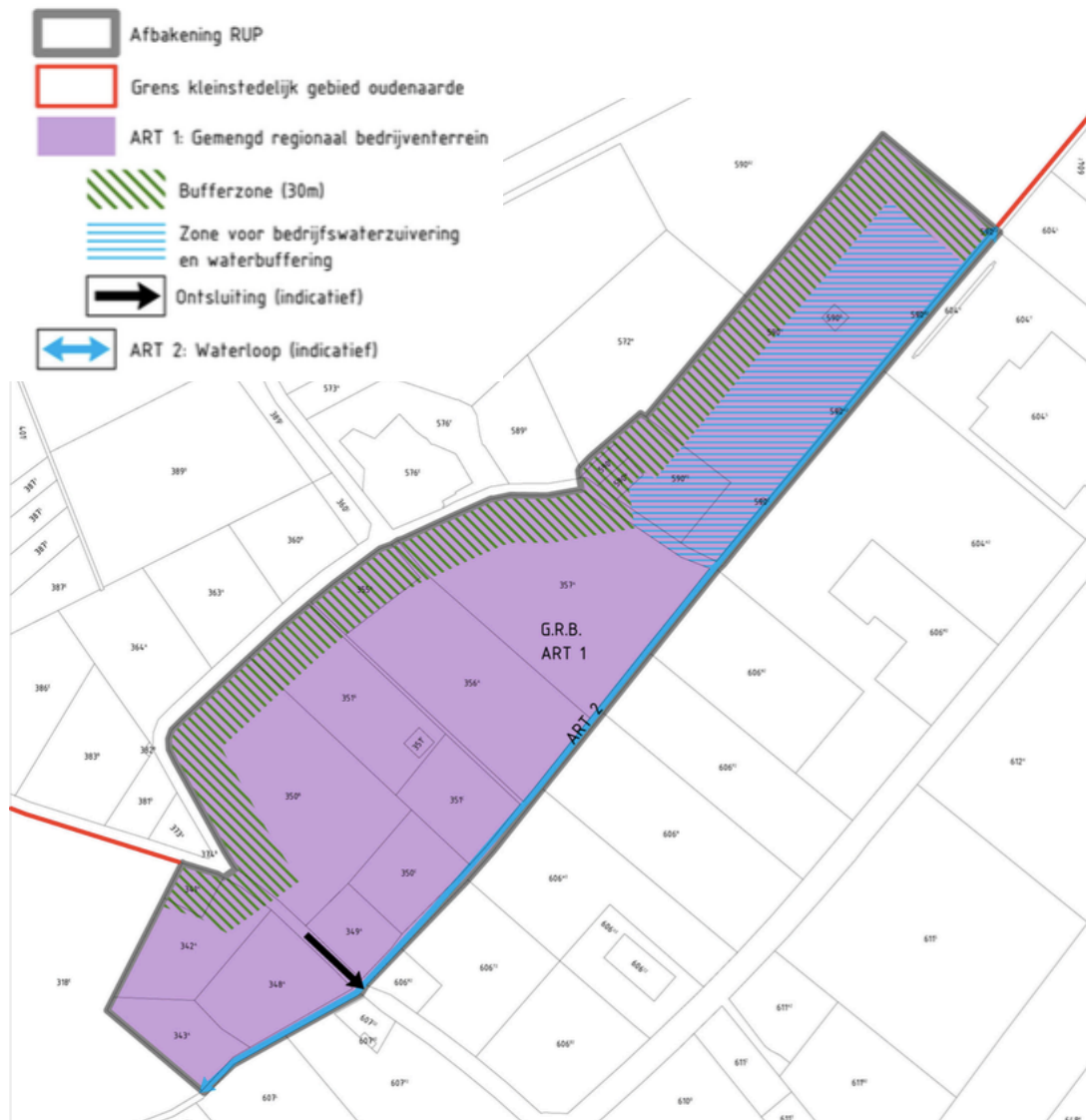
Deze nabestemming wordt immers afhankelijk gemaakt van de oprichting van een grondenbank, die evenwaardige ruilgronden voor de landbouwers moet zoeken.



Afbeelding 2 : Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde, met het gewestplan als onderlegger¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Bundel met algemene toelichting, p. 12, opgemaakt door Sum Research.

Artikel 1.14, dat de nabestemming in het PRUP regelt, klinkt als volgt: “De gronden zijn bestemd als landbouwgrond met als nabestemming gemengd regionaal bedrijventerrein. De nabestemming wordt van kracht ten laatste vier jaar na het in voege treden van dit RUP **indien er een grondenbank werd opgericht** door de ontwikkelaar in samenwerking met de stad Oudenaarde, waarbij aan de huidige landbouwers evenwaardige gronden werden aangeboden.”¹⁵⁸ Het artikel heeft betrekking op het volledige deelplan “Diepenbeek”, waarvan het grafisch plan onderstaand wordt weergegeven.



Afbeelding 3: deelplan “Diepenbeek” van het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde” waarop artikel 1.14 betrekking heeft¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Arrest ten gronde Laurez, p. 8 en bundel met verordenende stedenbouwkundige voorschriften, p. 15, mijn accentuering.

¹⁵⁹ Bron: bundel met toelichting bij de deelplannen, p. 45, opgemaakt door Sum Research.

Indien de grondenbank niet opgericht werd, kan de nabestemming zich niet realiseren. Wordt deze grondenbank opgericht op zeer korte termijn, dan voltrekt de nabestemming zich meteen. Volgens de verzoekers blijven zij in onzekerheid en weten ze niet hoelang ze nog in hun huizen kunnen blijven wonen, noch kennen ze de mogelijkheden van hun eigendom in tussentijd¹⁶⁰.

Het Vlaamse Gewest repliceert dat de oprichting van de grondenbank zal gebeuren door de stad Oudenaarde en de VLM en dat in afwachting van de realisatie van de nabestemming de bestemming “*landbouwgebied*” nog steeds geldt¹⁶¹.

De Raad van State is van mening dat de nabestemming afhankelijk wordt gemaakt van de oprichting van een grondenbank. Het voorschrift houdt in dat op een onbepaald tijdstip, ten laatste vier jaar na de inwerkingtreding van het RUP, de bestemming van het gebied kan veranderen, maar niet noodzakelijk zal veranderen. De Raad oordeelt dat “*dit stedenbouwkundig voorschrift inzake de bestemming niet op voldoende duidelijke wijze is geformuleerd*”¹⁶² en vernietigt het PRUP “*Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde*”, wat betreft het deelplan “*Diepenbeek*” en het deelplan “*Afbakeningslijn*”, in de mate dat dit laatste plan het deelplan “*Diepenbeek*” afbakent¹⁶³.

b. GRUP “Laurentius” (Arrest Wijns).

Ook het GRUP “*Laurentius*” werkt met een voorschrift dat na verloop van tijd verandert qua werking. GRUP “*Laurentius*” werd opgemaakt door gemeente Meise (Vlaams-Brabant) en bevat de visie dat enkele parkeergarages moeten verdwijnen. Bij de bezwaarschriften kwam naar boven dat bewoners bezorgd zijn om een gebrek aan parkeerplaatsen. Om hieraan tegemoet te komen werd in het RUP “*bij wijze van overgangsmaatregel*” de mogelijkheid gecreëerd om parkeerruimte in open lucht in waterdoorlatend materiaal te realiseren¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Arrest ten gronde Laurez, pp. 4-5.

¹⁶¹ Arrest ten gronde Laurez, pp. 6-7.

¹⁶² Arrest ten gronde Laurez, p. 9.

¹⁶³ Arrest ten gronde Laurez, p. 10.

¹⁶⁴ Arrest Wijns, pp. 4-5.



Afbeelding 4: grafisch plan van het GRUP "Laurentius", deelgebied 3, opgemaakt door GVE. De bestreden "overgangmaatregel" is in artikel III.4, tuinstrook van kracht.



Afbeelding 5: grafisch plan van het GRUP “Laurentius”, deelgebied 6, opgemaakt door GVE. Ook in artikel VI.2, bebouwing, is de bestreden “overgangmaatregel” van kracht.

Er wordt op geen enkele manier en op geen enkele plaats, noch in de stedenbouwkundige voorschriften, noch in de toelichtingsnota aangegeven hoe deze “overgangmaatregel” moet begrepen worden. Er wordt nergens duidelijk gemaakt vanaf wanneer de “overgangmaatregel” geldt, hoelang hij geldt of wat de exacte draagwijdte hiervan is. Het is voor de verzoeker, en eigenaar van de gronden waarop deze bepaling geldt, niet duidelijk hoe deze “overgangmaatregel” zal doorwerken in de vergunningverlening. Mag er een parking aangelegd worden, maar nadien niet meer verplaatst worden? Of mag er enkel een tijdelijke parking aangelegd worden die terug verwijderd moet worden¹⁶⁵?

¹⁶⁵ Arrest ten gronde Laurez, pp. 7-8.

De Raad van State stelt dat, omdat het begrip “*overgangsmaatregel*” niet nader omschreven wordt in de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, het begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet begrepen worden. Een “*overgangsmaatregel*” betekent een tijdelijke maatregel die ingaat tegen de algemene regel die in een bepaalde situatie van kracht is en wezenlijk beperkt is in de tijd. De begrenzing van de “*overgangsmaatregel*” moet duidelijk worden vastgesteld, zodat er geen betwisting mogelijk is. Het RUP laat na dit te doen, waardoor besloten kan worden dat het stedenbouwkundige voorschrift niet de vereiste graad van rechtszekerheid biedt. Het GRUP wordt om die reden vernietigd¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Arrest ten gronde Laurez, p. 18.

2. Nabestemming dat toets van de RvSt overleeft.

a. GRUP “Brabantse beek” (Arrest bvba schrijnwerkerij Van Rossem).

Het GRUP “*Brabantse beek*” van de Gemeente Opwijk (Vlaams-Brabant) werd opgemaakt ter uitvoering van een bindende bepaling van haar GRS, die bepaalt dat de gemeente een open ruimte RUP opmaakt voor alle ruimten gekoppeld aan de “*Brabantse beek*”. Het voornaamste doel van het GRUP is de open ruimte vrijwaren. Er worden kernen afgebakend ten behoeve van natuurontwikkeling en de concentratie van landbouwinfrastructuren. Het volledige plangebied wordt doorkruist door een netwerk van recreatieve paden¹⁶⁷.



Afbeelding 6: grafisch plan van GRUP “*Brabantse beek*”, opgemaakt door Grontmij.

Bvba Schrijnwerkerij Van Rossem, die de nietigverklaring van het GRUP vraagt, is eigenaar van een aantal percelen binnen en aan de rand van het plangebied. De percelen die binnen het plangebied vallen, worden herbestemd van agrarisch gebied tot “*natuurkerngebied*” en tot “*bouwvrij gebied voor grondgebonden landbouw in beekvalleien*”. Een klein deel van één perceel wordt herbestemd van industriegebied tot “*bouwvrij gebied voor grondgebonden landbouw in beekvalleien*”¹⁶⁸. In de stedenbouwkundige voorschriften wordt gewerkt met een “*overgangsbepaling*” die regelt wanneer de bestemming “*natuurkern*” van kracht wordt voor gebieden die bij opmaak van het RUP nog een agrarisch gebruik kenden. Volgens de verzoekende partij is dit voorschrift rechtsonzeker¹⁶⁹.

¹⁶⁷ RvSt, 5 februari 2013, nr. 222.380, arrest bvba Schrijnwerkerij Van Rossem, p. 3.

¹⁶⁸ Arrest bvba Schrijnwerkerij Van Rossem, p. 4.

¹⁶⁹ Arrest bvba Schrijnwerkerij Van Rossem, pp. 28-29.

Artikel 2 van het GRUP “*Brabantse Beek*”, dat de overgangsbepaling bevat, luidt als volgt:

“Overgangsbepaling. De bestemming ‘natuurkern’ wordt op een perceel van kracht:

- meteen na inwerkingtreding van het RUP, als het perceel op de dag voor de inwerkingtreding van het RUP reeds een bestemming had die behoort tot de gebiedscategorie “bos” of “reservaat en natuur”.*
- als de landbouwactiviteit op het perceel gedurende een periode van meer dan één jaar is stopgezet.*
- als het perceel eigendom wordt van de gemeente.*
- als er voor het perceel een aanvraag tot subsidie wordt ingediend in het kader van natuurontwikkeling.*

*Zolang, in toepassing van de bovenstaande bepalingen, de bestemming ‘natuurkern’ niet van kracht is, zijn per perceel de verordenende bepalingen volgens artikel 3 van toepassing.”*¹⁷⁰

Volgens de bvba Schrijnwerkerij Van Rossem is dit voorschrift onvoldoende duidelijk en kan een eigenaar van een herbestemd perceel niet weten wanneer de bestemming “*natuurkern*” van kracht wordt. Er wordt niet gezegd hoe de stopzetting van de landbouwactiviteit moet bewezen worden en door wie. Er is geen procedure voorzien voor de vaststelling van deze stopzetting. Bovendien hebben eigenaars geen invloed op de activiteiten van een huurder of pachter om het perceel al dan niet te bewerken¹⁷¹, aldus de verzoeker.

Volgens de Raad van State zijn de voorwaarden met betrekking tot het stopzetten van de landbouwactiviteit en het indienen van een subsidieaanvraag, die door artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften worden opgelegd, voldoende voorzienbaar en toegankelijk. Het middel wordt ongegrond verklaard en het beroep verworpen¹⁷². Op deze manier overleeft een RUP dat werkt met een nabestemming de toetsing van de RvSt.

¹⁷⁰ Arrest bvba Schrijnwerkerij Van Rossem, p. 31.

¹⁷¹ Arrest bvba Schrijnwerkerij Van Rossem, p. 29.

¹⁷² arrest bvba Schrijnwerkerij Van Rossem, . 32-33 en p. 36.

3. Bedenkingen.

Zowel GRUP “*Laurentius*” (arrest Wijns) als GRUP “*Brabantse beek*” (arrest bvba schrijnwerkerij Van Rossem) werken met een “*overgangsbepaling*”, een ietwat onhandige manier om een nabestemming in de stedenbouwkundige voorschriften in te schrijven. Toch wordt het eerste RUP vernietigd¹⁷³ en overleeft het tweede RUP de toetsing door de Raad van State¹⁷⁴. GRUP “*Laurentius*” spreekt immers over een “*overgangsbepaling*” zonder duidelijk te maken wat hiermee bedoeld wordt. Er worden geen voorwaarden opgelegd over wanneer de overgangsbepaling van start gaat of niet meer geldt. In dat opzicht is GRUP “*Brabantse beek*” duidelijker en meer rechtszeker, omdat het voorwaarden oplegt die bepalen wanneer de overgangsbepaling (of beter gezegd: de nabestemming ‘*natuurkern*’) van kracht wordt.

Het PRUP “*Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde*” (arrest Laurez) schreef een nabestemming in om op landbouwgrond een bedrijventerrein te realiseren. Omdat het tijdstip waarop de nabestemming in werking treedt afhankelijk gemaakt wordt van de oprichting van een grondenbank, was het volgens de verzoekers en de Raad van State niet voldoende bepaalbaar wanneer de nabestemming zich effectief zou kunnen realiseren. Bovendien is het niet zeker dat de nabestemming zich ooit zal kunnen realiseren, omdat er geen zekerheid bestaat omtrent de eventuele oprichting van deze grondenbank. Het PRUP werd om die redenen vernietigd.

Het is belangrijk dat bij de opmaak van een RUP voldoende aandacht besteed wordt aan de duidelijkheid van het tijdstip waarop de nabestemming van kracht wordt. Het moet ondubbelzinnig duidelijk zijn wanneer de nabestemming zich zal realiseren en welke voorschriften tot aan de realisatie van dit tijdstip van kracht zijn. De voorwaarden die opleggen wanneer de nabestemming van kracht wordt, moeten voldoende voorzienbaar en toegankelijk zijn. Merk op dat de overheid niet steeds invloed heeft op het zich al dan niet voordoen van deze voorwaarden.

¹⁷³ RvSt, 7 december 2011, nr. 216.705, Wijns.

¹⁷⁴ RvSt, 5 februari 2013, nr. 222.380, bvba schrijnwerkerij Van Rossem.

B. Selectie van rechtspraak omtrent gefaseerde bestemming.

In de ruimtelijke planning is er in bepaalde gevallen nood aan een gefaseerde uitvoering van een bestemming of van een project. Een gemeente wil bijvoorbeeld een woonproject realiseren, maar wil hierbij garanderen dat de delen van het gebied die het dichtst bij de dorpskern liggen, eerst ontwikkeld worden. Om deze visie te realiseren kan met gefaseerde bestemming gewerkt worden.

De mogelijkheid om een gefaseerde ontwikkeling in te schrijven in stedenbouwkundige voorschriften, werd ingevoerd door het DRO en kadert in de doelstelling om meer flexibiliteit toe te laten. In de memorie van toelichting bij het decreet wordt benadrukt dat de fasering voldoende duidelijk moet zijn¹⁷⁵. Meer precies wordt een gefaseerde ontwikkeling geregeld door art. 39 §1 DRO, het huidige artikel 2.2.3 §1 VCRO. Het artikel zegt dat de voorschriften van die aard kunnen zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert. De datum waarop een voorschrift in werking treedt, verandert of zijn geldigheid verliest moet niet noodzakelijk exact bepaald zijn, maar moet wel steeds bepaalbaar zijn¹⁷⁶.

Hieronder volgt een overzicht van arresten die een gefaseerde bestemming al dan niet toelaten en een uitdieping over waar het tijdstip moet aan voldoen om niet rechtsonzeker te zijn.

1. Gefaseerde bestemming wordt niet aanvaard.

Ik selecteerde twee arresten waarin een gefaseerde bestemming niet aanvaard werd door de Raad van State. Het eerste besproken arrest is het arrest Vandamme¹⁷⁷, waarin het GEWRUP “*Afbakening Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden*” deels vernietigd wordt doordat in een deelgebied de functie van wonen afhankelijk wordt gemaakt van de realisatie van een park. Het tweede besproken arrest is het arrest Van Riet¹⁷⁸. De tweede fase van het gewestelijk RUP “*Speciaal regionaal bedrijventerrein ‘transport, distributie en logistieke zone Westrode*” wordt afhankelijk gemaakt van de uitvoering van infrastructuurwerken, wat volgens de RvSt rechtsonzeker is.

¹⁷⁵ Defoort P.-J. & Du Gardein L., o. c., pp. 245-246.

¹⁷⁶ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP.” In: *TROS*, 2006, extra themanummer, p. 8

¹⁷⁷ RvSt, 3 augustus 2012, nr. 220.410, Vandamme (schorsingsarrest). RvSt, 5 juni 2013, nr. 223.731, Vandamme (arrest ten gronde).

¹⁷⁸ RvSt, 1 februari 2012, nr. 217.644, Van Riet (schorsingsarrest). RvSt, 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet (arrest ten gronde).

a. GEWRUP “Afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden” (Arrest Vandamme)

Het departement Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed (vanaf nu RWO) maakte een RUP op over de afbakening van het Vlaams Strategisch gebied rond Brussel dat op 16 december 2011 door de Vlaamse regering werd vastgesteld. Deelgebied C 2.1 (op grondgebied van de gemeente Grimbergen) heeft een groene grondkleur en een rode arcering. Met betrekking tot dit deelgebied wordt in de stedenbouwkundige voorschriften het volgende bepaald: “Dit gebied is bestemd voor **park**. In het gebied wordt een publiek toegankelijk park aangelegd en onderhouden, met een oppervlakte van **minstens 1,5 ha**. Zodra de stedenbouwkundige vergunning is afgeleverd voor de aanleg van een park, ligt de locatie van het park in dat deelgebied vast. (...) Voor het aangelegde park wordt een beheersplan opgemaakt, zodat het onderhoud, de inrichting en het beheer op elkaar wordt afgestemd. (...) In de delen van een deelgebied die **buiten het vastgelegd park** gelegen zijn, kunnen eveneens **wonen** en aan het wonen verwante voorzieningen toegelaten worden.”¹⁷⁹



Afbeelding 7: grafisch plan GEWRUP “Afbakening VSGB”, opgemaakt door het departement RWO. Het gebied met groene grondkleur met rode arcering is deelgebied C 2.1 “Gebied voor wonen en park”.

¹⁷⁹ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GEWRUP, artikel C 2.1, pp. 121-122.

Volgens Michaël Vandamme en Karlijne Van Bree is er een schending van het rechtszekerheidsbeginsel, omdat in het bestemmingsvoorschrift voor het gebied C 2.1 “Gebied voor wonen en park” de functie wonen afhankelijk wordt gemaakt van de aanleg van het park. De realisatie van de woonfunctie in het gebied wordt afhankelijk gemaakt van het initiatief van een bepaalde eigenaar om een stedenbouwkundige vergunning voor een park aan te vragen.

De inwerkingtreding en realiseerbaarheid van de bestemming wordt niet bepaald ‘*na verloop van tijd*’ of ‘*op een bepaald tijdstip*’, zoals artikel 2.2.3 § 1 VCRO bepaalt, maar door het al dan niet nemen van een initiatief van een grondeigenaar en door de beoordeling van de vergunningverlenende overheid¹⁸⁰. Ze vragen in eerste instantie dan ook de schorsing van het GEWRUP en nadien de vernietiging.

Het Vlaams gewest ziet niet in waarom het voorschrift rechtsonzeker is. Het gebied wordt herbestemd naar woon- en parkgebied, met als hoofdbestemming wonen. Er is duidelijk gemaakt hoeveel oppervlakte er minstens moet herbestemd worden tot parkgebied¹⁸¹.

De RvSt geeft de verzoekende partijen gelijk. Volgens de stedenbouwkundige voorschriften behoort gebied C 2.1 tot de bestemmingscategorie “wonen”. Het gebied wordt echter “Gebied voor wonen en park” genoemd. “Wonen” en “park” zijn twee verschillende bestemmingen. Op het grafisch plan worden de bestemmingen niet afzonderlijk aangeduid. Pas nadat het gebied voor park vastligt na de aanvraag voor de inrichting van een park, wordt duidelijk of de bestemming van een perceel binnen het gebied “wonen” of “park” is¹⁸². De voorschriften over het “gebied voor wonen en park” komen er volgens de Raad op neer dat de realisatie van de bestemming “wonen” afhankelijk wordt gemaakt van twee hypothesen: dat eigenaars van percelen binnen het plangebied aanvragen zullen indienen om de bestemming “park” te realiseren en dat de vergunningverlenende overheid deze aanvragen zal goedkeuren. De overheid heeft geen vat op het al dan niet voordoen van deze twee hypothesen en heeft bijgevolg een rechtsonzeker voorschrift gemaakt¹⁸³. Het deelgebied C 2.1 “Gebied voor wonen en park” werd geschorst¹⁸⁴ en nadien ook vernietigd¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Schorsingsarrest Vandamme, pp. 22-23 en arrest ten gronde Vandamme, p. 7.

¹⁸¹ Arrest ten gronde Vandamme, p. 8.

¹⁸² Arrest ten gronde Vandamme, p. 11.

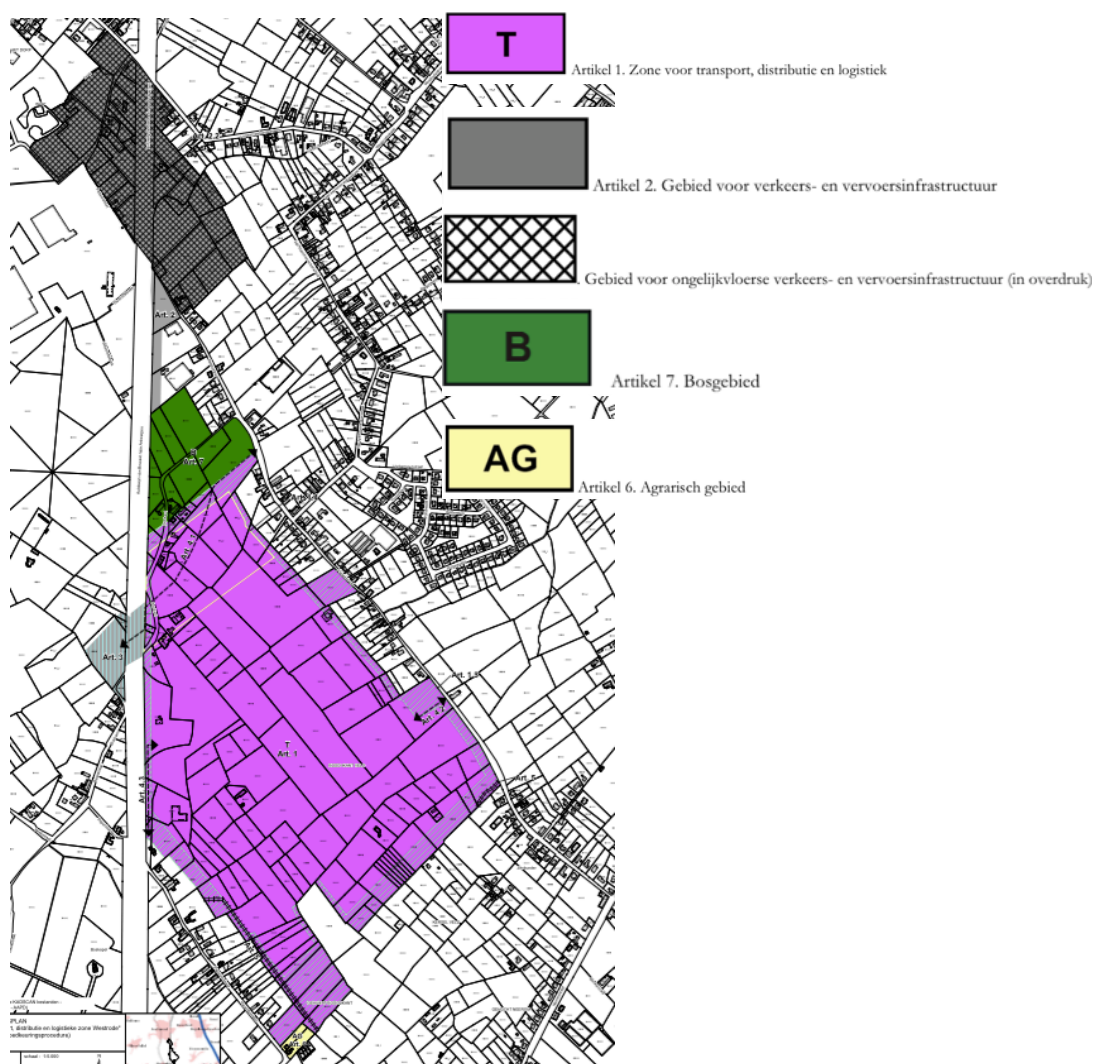
¹⁸³ Schorsingsarrest Vandamme, p. 28.

¹⁸⁴ Schorsingsarrest Vandamme, p. 32.

¹⁸⁵ Arrest ten gronde Vandamme, p. 12.

b. GEWRUP “Speciaal regionaal bedrijventerrein ‘transport, distributie en logistieke zone Westrode’” (Arrest Van Riet).

Ten oosten van de A12 (Brussel-Antwerpen) bevindt zich op het grondgebied van Westrode (een deelgemeente van Meise) een gebied van 75 ha groot dat momenteel grotendeels een agrarisch gebruik kent. Op voorstel van provincie Vlaams-Brabant nam de Vlaamse regering een principebeslissing om deze zone te ontwikkelen als regionaal bedrijven terrein voor hoogwaardig logistiek transport en distributie. Om dit te realiseren is een GEWRUP nodig dat onder andere een nieuw op- en afrittencomplex op de A12 plant op het grondgebied van de gemeente Londerzeel¹⁸⁶.



Afbeelding 8: grafisch plan van het GEWRUP “Speciaal regionaal bedrijventerrein (...)”, opgemaakt door het Departement RWO. Het op- en afrittencomplex van de A12 is aangeduid in grijs en zwart.

¹⁸⁶ Schorsingsarrest Van Riet, pp. 3-4.

Herman Van Riet en vier andere personen roepen het Vlaams Gewest ter verantwoording voor de Raad van State en vragen de schorsing, en nadien de vernietiging, van het GEWRUP “*Speciaal regionaal bedrijventerrein Westrode*”¹⁸⁷.

Als vijfde middel wordt een schending van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel opgeworpen. Dit middel heeft betrekking op artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, dat luidt als volgt: “*De ontwikkeling van het bedrijventerrein kan gefaseerd gebeuren. In een eerste fase kan een deel van het bedrijventerrein met een maximale oppervlakte van 15 ha worden ontwikkeld voor zover bij vergunningsaanvragen een inrichtingsstudie wordt gevoegd en voor zover voor deze activiteiten in een tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12 wordt voorzien.*”¹⁸⁸ Volgens de verzoekers is de verkeersimpact van de tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12 niet onderzocht via een plan-m.e.r., zijn er geen milderende maatregelen genomen, wordt ze gerealiseerd in de zone “*transport, distributie en logistiek*”, waarin ze niet thuishoort en dreigt ze bovendien definitief te worden als er geen budgettaire middelen meer zijn om nadien een permanente ontsluiting aan te leggen. Volgens de verzoekers houdt de gefaseerde aanpak geen enkele beperking in, niet in tijd en niet in ruimte. Bovendien zijn geen ruimtelijke waarborgen voorzien¹⁸⁹.

De RvSt gaat mee in de redenering van de verzoekers. Het GEWRUP laat toe om “*in een eerste fase (...) een deel van het bedrijventerrein met een maximale oppervlakte van 15 ha*” te ontwikkelen, alvorens het op- en afrittencomplex is gerealiseerd. Dit deel van maximum 15 ha wordt nergens nader geografisch gelokaliseerd. De “*tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12*” wordt niet nader uitgelegd of verantwoord. Er zijn geen stedenbouwkundige voorschriften die de locatie of inrichting ervan regelen, noch voorschriften die een bepaald of bepaalbaar tijdstip opleggen wanneer deze infrastructuur operationeel zou moeten zijn. Nochtans is deze tijdelijke ontsluiting een noodzakelijke voorwaarde om de gefaseerde ontwikkeling te kunnen realiseren. Een essentiële problematiek wordt bijgevolg niet in het plan zelf geregeld¹⁹⁰.

Nadat de vordering tot schorsing was ingewilligd, wordt het GEWRUP vernietigd¹⁹¹.

¹⁸⁷ Arrest ten gronde Van Riet, p. 1.

¹⁸⁸ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GEWRUP, artikel 1.2, p. 2.

¹⁸⁹ Arrest ten gronde Van Riet, pp. 4-6.

¹⁹⁰ Arrest ten gronde Van Riet, pp. 16-18.

¹⁹¹ Arrest ten gronde Van Riet, p. 18.

2. Gefaseerde bestemming wordt wél aanvaard.

Er is ook rechtspraak te vinden over gefaseerde bestemmingen die wel aanvaard worden door de Raad van State. Na de bespreking van de twee arresten volgt een besluit en een theoretische reflectie over waarom bepaalde RUP's de toets van de RvSt niet overleven en andere wel.

a. GRUP “Dorpskouter en woonbeleid” (Arrest NV Novus).

Ik selecteerde het GRUP “*Dorpskouter en woonbeleid*” van de gemeente Gingelom (Limburg)¹⁹², dat als doel heeft om het WUG Dorpskouter, vlakbij het centrum van Gingelom, te ontwikkelen en om een fietsroute aan te leggen. Dit werd ook opgenomen als bindende bepaling in het GRS. NV Novus is een vennootschap die actief is in de vastgoedsector, met gronden in deelgebied 6 van het GRUP die worden bestemd tot “*Zone voor wonen – woonproject*” (artikel 1.1). De percelen zijn opgenomen in fase 2 van de uitvoeringsfasering van het woonproject¹⁹³.

NV Novus voert een schending van het rechtszekerheidsbeginsel aan omtrent de fasering¹⁹⁴. De fasering van het gebied wordt geregeld in artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften. Artikel 2.2 luidt: “*De uitvoering van het woonproject (...) wordt **gefaseerd**. (...) Het aansnijden van de volgende fase in het project mag pas gebeuren als aan een aantal **welomschreven voorwaarden** voldaan is. Het deel dat eerst moet ontwikkeld worden, is aangeduid met “fase 1” op de overdruk. Alle andere fasen krijgen een volgnummer in de numerieke reeks vanaf fase 1. De op het grafisch plan in overdruk aangeduide zone “Uitvoeringsfasering – fase 1” mag aangevat worden zonder voorwaarden en kan starten na de definitieve goedkeuring van het RUP door de Deputatie. (...)*

Elk volgend deel, aangeduid met fase “x” mag slechts worden ontwikkeld wanneer aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:

- *Voor de zones met overdruk “fase x-1” werd voor de totaliteit van de zone-oppervlakte één stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning definitief afgeleverd.*
- *De **wegeniswerken** en lasten voorzien in de verkavelingsvergunning voor de zone met overdruk “fase x-1” zijn uitgevoerd of er werden voldoende financiële waarborgen verschaft.*
- *Voor minstens 2/3 van de kavels in de zone met overdruk “fase x-1” is de **verkoop, verhuring** voor meer dan negen jaar of de vestiging van een **erfpacht** of **opstal** geregistreerd. (...)*¹⁹⁵

¹⁹² RvSt, 28 maart 2013, nr. 223.072, arrest NV Novus heropent de debatten. RvSt, 9 december 2013, nr. 225.728, arrest NV Novus is het arrest ten gronde dat het beroep verwerpt.

¹⁹³ Tussentijds arrest NV Novus, pp. 3-4.

¹⁹⁴ Arrest ten gronde NV Novus, p. 3.

¹⁹⁵ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, artikel 2.2, pp. 55-56.



legende

•••• Artikel 2.3. Indicatieve aanduiding fietspad

bestemming - lijn

↔ Artikel 2.1. Zone voor openbaar domein - woonerffunctie

bestemming - overdruk

□ Artikel 2.2. Fasering woonproject

bestemming

CATEGORIE VAN GEBIEDSAANDUIDING: WONEN

- Artikel 1.1. Zone voor wonen - woonproject
- Artikel 1.2. Zone voor wonen - speciale projectzone 1
- Artikel 1.3. Zone voor wonen - speciale projectzone 2
- Artikel 1.4. Zone voor wonen - speciale projectzone 3
- Artikel 1.5. Zone voor wonen
- Artikel 1.6. Zone voor openbaar domein - schermbuffer
- Artikel 1.7. Zone voor openbaar domein - parkbuffer
- Artikel 1.8. Zone voor private tuinen

Afbeelding 9: grafisch plan van het GRUP "Dorpskouder en woonbeleid" met de aanduiding van de verschillende fases, opgemaakt door Antea group.

NV Novus is van mening dat niet te bepalen is wanneer deze voorwaarden zullen voldaan zijn en acht de kans groot dat enkele eigenaars van gronden uit de eerste fase deze niet meteen wensen te ontwikkelen. Door de complexe eigendomsstructuur is het zeer moeilijk om aan de eis van het voorschrift te voldoen dat oplegt dat voor de totaliteit van de zone één vergunning moet zijn afgeleverd. Volgens NV Novus zijn de gronden in hun eigendom gedurende een onbepaalde tijd een juridisch vacuüm waarvoor geen enkel bestemmings- of inrichtingsvoorschrift geldt.

De gemeente Gingelom bevestigt dat niet precies kan worden bepaald op welk tijdstip het mogelijk wordt over te gaan de ontwikkeling van de volgende fase¹⁹⁶, maar uit de toelichtingsnota blijkt dat de gemeente zich bewust is van de versnipperde eigendomsstructuur. Er zijn een tiental eigenaars en ongeveer 30 kadastrale percelen (zie onderstaande prent). Om die reden wil de gemeente actief ingrijpen in de realisatie van het project, namelijk via onteigeningen. Ze schat in dat er grote kans is dat de eigenaars het niet eens zullen worden over de inhoud van het project en wil vermijden dat het project langdurig of definitief vastloopt. Het doel is wel degelijk om een zinvolle wooninbreiding te realiseren¹⁹⁷.



Afbeelding 10: versnipperde eigendomsstructuur van het plangebied¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Arrest ten gronde NV Novus, pp. 3-5.

¹⁹⁷ Toelichtende nota bij het GRUP, pp. 69-70.

¹⁹⁸ Toelichtende nota, p. 7, opgemaakt door AnteaGroup.

Volgens de RvSt is de bestemming van de gronden gelegen in fase 2 wel degelijk op rechtszekere wijze bepaald door artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

Het perceel van de verzoekende partij heeft als hoofdbestemming “*woningen, met name ééngezinswoningen, perceelsgebonden*” en als nevenbestemming “*private, persoonsgebonden diensten en vrije beroepen, toegelaten voor maximum 40% van de gelijkvloerse vloeroppervlakte van het hoofdgebouw*”. Het tijdstip waarop fase 2 kan starten is niet precies te bepalen, maar is wel duidelijk bepaalbaar volgens de RvSt. De tweede fase kan starten wanneer de voorwaarden uit artikel 2.2 vervuld zijn. Dit artikel is voldoende toegankelijk, duidelijk en voorzienbaar. De Raad concludeert dat “*(m)et de loutere vaststelling dat de aanvang van de tweede fase aldus afhankelijk wordt gemaakt van de eigenaars van de percelen uit fase 1 en de verzoekende partij hierop geen vat heeft, deze partij niet aannemelijk maakt dat het GRUP een toestand van rechtsonzekerheid doet ontstaan*”¹⁹⁹. Het beroep wordt verworpen.

In arrest NV Novus wordt een gefaseerde bestemming toegelaten, waarin de tweede fase slechts kan starten indien onder andere aan de voorwaarde is voldaan dat voor de totaliteit van de eerste fase een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning definitief afgeleverd is, iets waar de overheid geen vat op heeft. De gemeente maakt in de toelichtingsnota duidelijk dat het een actieve rol wenst te spelen in de realisatie van het project door de nodige onteigeningen door te voeren.

b. GRUP “Leiestraat” (Arrest NV B&S Promotions).

Bovenstaand arrest doet denken aan het eerdere gevelde arrest NV B&S Promotions²⁰⁰, waarin het GRUP “*Leiestraat*” van de stad Menen werd aangevochten, maar waar de Raad van State het beroep verwierp. Het GRUP werd opgemaakt om vrijkomende bedrijfspanden te herbestemmen, de relatie tussen Lauwe-centrum en de Leie te verbeteren, normen vast te leggen voor de beeldkwaliteit langs de Leie, de kwaliteit van het centrum als woongemeenschap te versterken en ruimte te geven aan groen en gemeenschapsvoorzieningen²⁰¹. De percelen van de verzoekende partijen worden herbestemd naar “*zone voor gemengde functies*”, “*zone voor semi-publiek groen*” en “*zone voor natuur*” en zijn ingedeeld in de derde en laatste fase van de fasering²⁰². In de eerste fase zijn terreinen opgenomen van een bvba, die gesaneerd moeten worden voordat er ontwikkeling op kan plaatsvinden. De tweede fase bevat bedrijfsgebouwen van De Witte Lietaer²⁰³.

¹⁹⁹ Arrest ten gronde NV Novus, pp. 7-8.

²⁰⁰ RvSt, 11 maart 2013, nr. 222.800, NV B&S Promotions.

²⁰¹ Arrest NV B&S, p. 3.

²⁰² Arrest NV B&S, p. 4.

²⁰³ Arrest NV B&S, pp. 5-6.



Legende

- 1 zone voor natuur
- 2 zone voor watergebonden functies
- 3 zone voor openbaar groen
- 4 zone voor semi publiek groen
- 5 zone voor openbare wegenis
- 6 zone voor gemengde functies
- 7 zone voor centrumfuncties
- 8 zone voor wonen met beperkte nevenfuncties

overdrukken en symbolen

- 9 plein
- 10 3/4-6/50 bebouwingscode
- 11 samenhangende ontwikkelingen
- 12 1 beeldbepalend gebouw
- 13 ★ bouwkundig erfgoed
- 14 wandel en fietstracé
- 15 af te schaffen verkavelingen

Afbeelding 11: grafisch plan van GRUP "Leiestraat", opgemaakt door Leiedal.

Er wordt een schending aangevoerd van onder andere het rechtszekerheidsbeginsel. Immers, volgens artikel 11.1 van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften kunnen de verzoekers hun gronden slechts ontwikkelen nadat de groenvoorzieningen uit de voorgaande fases zijn gerealiseerd. Hierdoor zijn de eigenaars die gronden uit de derde fase willen ontwikkelen afhankelijk van de wil van eigenaars uit de voorgaande fases om de groenvoorzieningen te realiseren²⁰⁴.

²⁰⁴ Arrest NV B&S, p. 5.

Ook de plannende overheid heeft geen vat op het al dan niet voordoen van de voorwaarde om groenvoorzieningen te realiseren, wat volgens de verzoekers het voorschrift een rechtsonzeker karakter geeft²⁰⁵.

Tijdens het openbaar onderzoek dienden de verzoekers een bezwaar in waarin ze duidelijk maakten dat op onvoldoende wordt verantwoord waarom hun percelen pas in de derde fase kunnen worden ontwikkeld. De Gecoro gaf hierop volgend antwoord, waaruit volgens de RvSt blijkt dat er voldoende motieven voorhanden waren om de gronden in de derde fase onder te brengen: *“Op het terrein van de bezwaarindieners staan nog verschillende woonegelegenheden. Het is niet mogelijk om in te schatten wanneer deze woningen vrijkomen en vervolgens kunnen worden geïntegreerd in een samenhangende ontwikkeling. Omdat verwacht wordt dat de bestaande woningen nog geruime tijd zullen blijven bestaan, wat als gevolg heeft dat nieuwe ontwikkelingen pas op lange termijn mogelijk zijn, werden de terreinen van de bezwaarindieners in fase 3 opgenomen.”*²⁰⁶

De Raad is overtuigd dat de bestreden beslissingen zorgvuldig werden voorbereid. De relevante feitelijke gegevens werden in acht genomen en er was een zorgvuldige belangenafweging. De verzoekers zijn van oordeel dat het resultaat van de belangenafweging anders had moeten zijn, maar ze kunnen niet aantonen dat er onzorgvuldig of onredelijk zou zijn te werk gegaan. Om die reden verwerpt de Raad van State het beroep²⁰⁷.

De Raad van State is de mening toegedaan dat het tijdstip waarop fase 3 kan starten niet precies te bepalen is, maar dat het wel duidelijk bepaalbaar is, namelijk wanneer de groenvoorzieningen in fase 1 en fase 2 gerealiseerd zijn. De Raad vindt het voorschrift voldoende toegankelijk, duidelijk en voorzienbaar. *“Met de loutere vaststelling dat de aanvang van de derde fase aldus afhankelijk wordt gemaakt van de eigenaars van de percelen uit fase 1 en fase 2 en de verzoekende partijen hierop geen vat hebben, maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat het GRUP een toestand van rechtsonzekerheid doet ontstaan.”*²⁰⁸

Dit arrest werd kritisch besproken door Pieter-Jan Defoort en Lies Du Gardein²⁰⁹. Ze oordeelden dat *“(h)et (...) onmogelijk in de tijd te bepalen (valt) wanneer de derde fase zich zal realiseren. Het is zelfs helemaal niet zeker dat de derde fase zich ooit zal kunnen realiseren. Een zorgvuldig plannende overheid houdt rekening met alle relevante elementen in het plangebied, en zeker voor een nieuwe actieve ontwikkeling (...) is de eigendomsstructuur een essentieel gegeven. Het opleggen van een welbepaalde fasering, zonder enige garantie dat de bestemming ook effectief kan of zal worden gerealiseerd volgens de vooropgestelde fasering, is strijdig met het zorgvuldigheidsbeginsel.”*²¹⁰ Ze hoopten dat bovenstaand arrest een geïsoleerd geval zou zijn, maar het was valse hoop.

Enkele maanden later sprak de Raad van State het hierboven besproken arrest NV Novus uit, dat navolging geeft aan de redenering in arrest NV B&S en hiermee mogelijks een nieuwe tendens in de rechtspraak inzet.

²⁰⁵ Arrest NV B&S, p. 13.

²⁰⁶ Arrest NV B&S, pp. 17-18.

²⁰⁷ Arrest NV B&S, p. 18 en p. 23.

²⁰⁸ Arrest NV B&S, p. 16.

²⁰⁹ Defoort P.-J., & Du Gardein L., “Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis.”, In: *TROS*, 2012, volume 68, pp. 243- 251.

²¹⁰ Defoort P.-J., & Du Gardein L., o. c., p. 251.

3. Bedenkingen.

Dit punt somt de conclusies van bovenstaande arresten op. Waar moeten ruimtelijke planners op letten bij de opmaak van een RUP om geen rechtsonzekerheid te creëren bij een gefaseerde aanpak?

Tot vòòr de uitspraak van de arresten nv Novus (GRUP “*Dorpskouder en woonbeleid*”) en nv B&S (GRUP “*Leistraat*”) was de algemene regel dat een gefaseerde bestemming niet afhankelijk mag gesteld worden van hypothetische gebeurtenissen of met andere woorden, van gebeurtenissen waar de plannende overheid geen vat op heeft.

In arrest Vandamme (GEWRUP Afbakening VSGB) wordt niet aanvaard dat de realisatie van de bestemming ‘*wonen*’ afhankelijk wordt gemaakt van twee hypothesen waar de plannende overheid geen vat op heeft, namelijk dat grondeigenaars een aanvraag zullen indienen om het park te realiseren en dat deze aanvragen zullen goedgekeurd worden door de vergunningverlenende overheid. In het Arrest Vandamme²¹¹ werd door de RvSt geoordeeld dat het rechtsonzeker is om een fasering afhankelijk te maken van de hypothese dat grondeigenaars een vergunningsaanvraag zullen indienen en dat deze aanvragen zullen goedgekeurd worden door de vergunningverlenende overheid. Met het arrest Vandamme bevestigt de RvSt dat stedenbouwkundige voorschriften in RUP’s niet afhankelijk kunnen worden gemaakt van toekomstige hypothetische feiten en het is veruit het duidelijkste arrest waarin de RvSt een uitspraak doet over de problematiek van een gefaseerde bestemming²¹². Pieter-Jan Defoort en Lies Du Gardein stellen dat het opleggen van een gefaseerde bestemming de doelstellingen van het RUP niet in gevaar mogen brengen²¹³. Ze formuleren het als volgt: “*Het opleggen van een fasering, voor een beoogde actieve ontwikkeling, zonder enige motivering over de eigendomsstructuur en de hiermee samenhangende haalbaarheid dat de bestemming zich ook effectief volgens de vooropgestelde fasering zal ontwikkelen, en zonder enige beperking in de tijd van de fasen, is strijdig met de ultieme doelstelling van het RUP, namelijk de vooropgestelde bestemming effectief realiseren.*”²¹⁴

Het GEWRUP dat een bedrijventerrein in Westrode (Arrest Van Riet) moest mogelijk maken werd vernietigd, onder andere omdat omtrent de tijdelijke ontsluiting, die noodzakelijk is voor het realiseren van de eerste fase, geen voorschrift bestaat die een bepaald of bepaalbaar tijdstip oplegt tegen wanneer deze infrastructuur operationeel zou moeten zijn.

Na de bespreking van de arresten nv Novus en nv B&S, die door de RvSt wel voldoende rechtszeker geacht werden, is het niet meer zo eenvoudig om een eenduidig besluit te formuleren.

²¹¹ RvSt, 5 juni 2013, nr. 223.731, Vandamme.

²¹² Defoort P.-J., & Du Gardein L. o. c., p. 247.

²¹³ Defoort P.-J., & Du Gardein L., o. c., p. 249.

²¹⁴ Defoort P.-J., & Du Gardein L., o. c., p. 251.

De voorwaarde uit de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP “*Dorpskouter en woonbeleid*” (Arrest nv Novus) die stelt dat de tweede fase pas kan starten indien, onder andere, een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning voor de totaliteit van de eerste fase definitief is afgeleverd, doet denken aan de reden tot nietigverklaring van deelgebied C 2.1 in het GEWRUP “*Afbakening VSGB*” in het arrest Vandamme²¹⁵ en aan het door Defoort en Du Gardein vermelde gevaar dat de doelstelling van het RUP niet zal gerealiseerd worden. In het GRUP “*Dorpskouter en woonbeleid*”, wordt eigenlijk dezelfde voorwaarde gesteld als in het GEWRUP “*Afbakening VSGB*”, en wordt uitgegaan van dezelfde hypothesen dat de eigenaars uit de eerste fase een gezamenlijke vergunningsaanvraag zullen indienen en dat deze aanvraag zal worden goedgekeurd door de vergunningverlenende overheid.

Het is opmerkelijk dat het GRUP “*Dorpskouter en woonbeleid*” níet vernietigd wordt, en het GEWRUP “*Afbakening VSGB*”, wat betreft het deelgebied C 2.1, wél, indien eigenlijk dezelfde voorwaarden worden opgelegd en uitgegaan wordt van dezelfde hypothesen. De vraag rijst of de Raad bij het arrest Vandamme vooral gestruikeld is over feit dat twee bestemmingen in één voorschrift ingeschreven zijn en betrekking hebben op hetzelfde gebied. Zat het probleem van rechtsonzekerheid bij het GEWRUP “*Afbakening VSGB*” meer in de fasering van bestemmingen in plaats van in de fasering van ontwikkelingsgebieden, zoals bij arrest nv Novus en arrest nv B&S?

Feit is dat er met arrest nv Novus een tweede arrest geveld wordt waarin een gefaseerde bestemming afhankelijk wordt gemaakt van een onbepaald, maar wel bepaalbaar tijdstip waarop de plannende en vergunningverlenende overheid, noch de grondeigenaars van latere fases een invloed op kunnen uitoefenen. Met dit tweede arrest rijst de vraag of er een tendens is ingezet naar de mogelijkheid om in RUP’s met een gefaseerde bestemming te werken met een louter bepaalbare tijdsbepaling, om op die manier enkele voorwaarden op te leggen die vervuld moeten zijn voordat de volgende fase wordt vrijgegeven²¹⁶.

De kritiek hierop in het licht van een (te?) grote rechtsonzekerheid is begrijpelijk, maar deze werkwijze kan een positieve invloed hebben op meer duurzaamheid in de ruimtelijke planning.

²¹⁵ RvSt, 5 juni 2013, nr. 223.731, Vandamme.

²¹⁶ Op 16 december 2014 werd door de RvVb een arrest geveld dat aansluit bij de kritiek van Defoort en Du Gardein. Arrest A/2014/0867 doet uitspraak over een vergunning die verleend werd door de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen op basis van het PRUP “*Bedrijvenpark Krommewege*”. Artikel 18 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP bepaalt onder meer het volgende: “... *Het bedrijventerrein wordt ontwikkeld en beheerd door 1 beheersinstantie, hier de beheerder genoemd. De beheerder staat onder meer in voor de aanleg en onderhoud van de collectieve voorzieningen, de verkeersinfrastructuur, de gemeenschappelijke bewegwijzering, de fiets- en voetgangersverbindingen en de buffers. De buffers van art. 4 en 5 wordt verplicht aangelegd ten laatste op 31 december 2012. Na deze datum kan geen vergunning worden verkregen voor een perceel waarop deze buffer niet is gerealiseerd.*” De RvVb stelt vast dat artikel 18 de verkrijging van een vergunning voor een perceel waarop de buffer moet worden aangelegd, afhankelijk maakt van een toekomstige en onzekere gebeurtenis. De tussenkommende partij zal dus voor het verkrijgen van vergunningen voor haar perceel, afhankelijk worden van de aanleg van de buffer door de beheerder, voor een welbepaalde datum. De RvVb oordeelt dat dergelijk voorschrift niet kan worden beschouwd als zijnde voldoende nauwkeurig, duidelijk en rechtszekerheid biedend, opdat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van dit voorschrift kan voorzien. Het is de tussenkommende partij immer onmogelijk om de naleving van deze bepaling te controleren of te sanctioneren. De tussenkommende partij kan noch het tijdstip van de aanleg bepalen en evenmin een invloed uitoefenen op het tijdig aanleggen van de buffer door de beheerder. Uit het voorgaande volgt dat artikel 18 onwettig is, nu het rechtszekerheidsbeginsel wordt miskend. Dit artikel dient dan ook buiten toepassing te worden verklaard. (RvVb, A/2014/0867, p. 7.)

Door een nieuwe fase pas vrij te geven nadat bepaalde voorwaarden voldaan zijn, kan de overheid haar ruimtelijk beleid hard maken en heeft ze een stok achter de deur om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld ook het nodige groen wordt voorzien en dat niet enkel winstgevende elementen gerealiseerd worden. In de toelichtende nota van het GRUP “*Dorpskouter en woonbeleid*” blijkt dat de overheid zich bewust is van de versnipperde eigendomsstructuur en om die reden een actieve rol wil opnemen om de eerste fase te realiseren. Een mogelijk compromis tussen rechtszekerheid en een duurzame ruimtelijke planning kan zijn om toch een termijn te voorzien waarop de volgende fase sowieso mag starten en in de voorschriften voor desbetreffende zone bijvoorbeeld een maximaal bebouwingspercentage in te schrijven en op te leggen dat het overige deel van de zone moet afgewerkt worden met openbare groenvoorzieningen.

C. Selectie van rechtspraak omtrent indicatieve aanduiding.

In RUP's wordt relatief vaak gewerkt met indicatieve aanduidingen. De reden hiervoor is dat bepaalde wegenis, langzame verkeersassen, groenbuffers enzovoort op het moment van de opmaak van het RUP nog niet exact kunnen vastgelegd worden, omdat er nog geen voldoende uitgewerkte projecten zijn om de definitieve locatie ervan te kennen. De ontwerper wil dus de nodige flexibiliteit toelaten om op het ogenblik van de vergunningsaanvraag nog wijzigingen te kunnen doen in functie van het ontwerp. Een tweede argument is dat indicatieve aanduidingen geen bestemming op zich inhouden, maar een overdruk vormen op een grondbestemming. De indicatieve aanduidingen worden dus niet meegeteld in de ruimteboekhouding.

Er zijn door de Raad van State drie duidelijke arresten geveld waarin een indicatieve aanduiding niét toegelaten werd. Er zijn echter ook verschillende arresten waarin een indicatieve aanduiding wél aanvaard wordt. Hieronder volgt een overzicht en we eindigen met enkele bedenkingen.

1. Indicatieve aanduiding wordt niet aanvaard.

We gaan van start met het arrest Peleman²¹⁷, met betrekking tot de ontsluiting van een gevangenis op het grondgebied van Dendermonde. Het tweede arrest is arrest Jacobs²¹⁸, waarin een indicatieve aanduiding van een ontsluitingsweg van een woonuitbreidingsgebied in Wuustwezel (provincie Antwerpen) vernietigd wordt. Ten slotte wordt arrest Vanmassenhove²¹⁹ besproken, waarin de indicatieve aanduiding van een treinstation voor de ontsluiting van een nieuw voetbalstadion niet aanvaard werd.

a. PRUP “Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde” (Arrest Peleman).

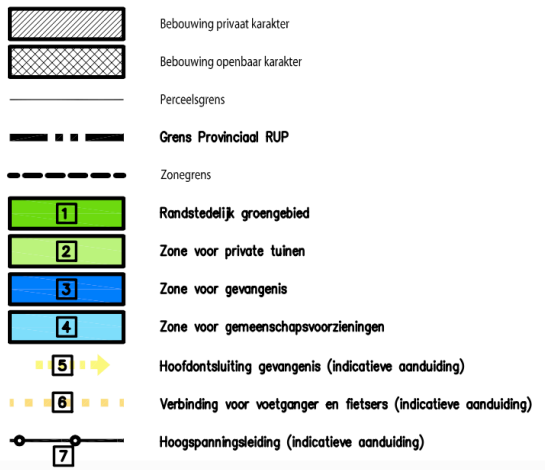
Op vier november 2009 wordt het Oost-Vlaams provinciaal RUP (vanaf nu: PRUP) “Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde” vernietigd door de RvSt. Eerder was het PRUP reeds geschorst²²⁰. Het PRUP regelt onder andere de inplanting van een gevangenis in Dendermonde (blauwe zone), met de ontsluiting indicatief aangeduid op het grafisch plan door middel van twee gele pijlen met stippellijn.

²¹⁷ RvSt, 4 november 2009, nr. 197.616, Peleman, ten gronde.

²¹⁸ RvSt, 22 juli 2013, nr. 224.358, Jacobs.

²¹⁹ RvSt, 14 oktober 2011, nr. 215.768, schorsingsarrest Vanmassenhove en RvSt, 20 september 2013, nr. 224.750, arrest ten gronde Vanmassenhove.

²²⁰ RvSt, 13 november 2008, nr. 187.898, Peleman, schorsingsarrest.



Afbeelding 12: Het grafisch plan van het PRUP “afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde”, opgemaakt door provincie Oost-Vlaanderen, duidt de indicatieve aanduiding van de ontsluiting aan met twee gele pijlen met stippellijn.

De verzoekende partijen willen de vernietiging van het volledige PRUP, met als reden een schending van het zorgvuldigheids- en rechtzekerheidsbeginsel. Het PRUP creëert geen rechtszekere oplossing voor het probleem van de ontsluiting, want het voorziet in twee mogelijke hoofdontsluitingen, één langs het noordelijk gelegen natuurgebied via de oever van de Dender en één in het oosten via een straat van een woongebied, met name de Gasthuisstraat. Bovendien zijn deze ontsluitingen slechts indicatief aangeduid. Welke ontsluiting gebruikt zal worden om de gevangenis operationeel te maken, wordt vooruitgeschoven naar het moment van de vergunningsaanvraag, aldus de verzoekende partijen²²¹. De verzoekers brengen aan dat beide opties problematisch zijn. De oostelijke ontsluiting is problematisch voor de leefkwaliteit van de bewoners van de omliggende woonstraten waar de ontsluiting op aansluit. De noordelijke ontsluiting zorgt voor een verstoring van het natuurgebied door licht, geluid en verkeer. Bovendien kan de indicatief aangeduide ontsluiting door een gebrek aan duidelijkheid in de stedenbouwkundige voorschriften nog in alle mogelijke richtingen verschuiven²²².

Volgens Provincie Oost-Vlaanderen houdt de essentie van rechtszekerheid in dat de regels kenbaar en duidelijk moeten zijn, maar vereist dit niet dat alles in detail geregeld moet worden. Rechtszekerheid hoeft flexibiliteit niet uit te sluiten. De ligging van de ontsluitingswegen zijn niet exact aangeduid, omdat de inplanting van de gevangenis en de concrete inrichting van het randstedelijk groengebied nog niet exact werden vastgelegd in het PRUP. De reden waarom in het PRUP zelf niet beslist werd welke ontsluitingsmogelijkheid de voorkeur krijgt, is omdat beide opties volgens de Provincie even aanvaardbaar zijn. Een keuze doordrukken was “*volstrekt onnodig vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening*”²²³.

In de stedenbouwkundige voorschriften bij het PRUP wordt bepaald dat er maar één ontsluiting voor auto's en vrachtwagens kan functioneren. Artikel 5 hoofdontsluiting gevangenis (indicatieve aanduiding) luidt als volgt: “*Indien één ontsluiting reeds bestaat en er een nieuwe aangelegd wordt, dan moet het functioneren van de eerste als hoofdontsluiting voor de gevangenis opgeheven worden. De bestaande infrastructuur mag in gebruik genomen worden als noodweg*”²²⁴.

De stad Dendermonde is tussenkomende partij in het geschil en beklemtoont dat geen enkele regelgeving bepaalt dat de ontsluiting, als onderdeel van de inrichting van een plangebied, verplicht dient opgenomen te worden in een RUP, waardoor een grote discretionaire bevoegdheid kan verleend worden aan de vergunningverlenende overheid²²⁵.

De RvSt oordeelt dat de ‘zone voor gevangenis’ niet aan de openbare weg paalt, en dus zonder ontsluitingsweg niet kan worden gerealiseerd. Problemen die tot gevolg hebben dat de bestemming niet gerealiseerd kan worden, moeten op planniveau worden vastgesteld. Om die reden moet het PRUP inrichtingsvoorschriften bevatten die de ontsluiting van de bestemming op een rechtszekere manier regelt. Het PRUP beperkt zich ertoe twee alternatieve tracés aan te duiden en laat de definitieve vaststelling van het tracé over aan de vergunningverlenende overheid.

²²¹ Arrest Peleman, pp. 10-11.

²²² Arrest Peleman, p. 16.

²²³ Arrest Peleman, pp. 12-13.

²²⁴ Stedenbouwkundige voorschriften bij het PRUP, p. 20.

²²⁵ Arrest Peleman, p. 19.

Dit is volgens de RvSt een schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Het PRUP “*afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde*” wordt vernietigd²²⁶.

In een andere zaak²²⁷ werd wél aanvaard dat in het RUP gewerkt werd met twee alternatieve scenario’s. Het gaat om GRUP “*Centrum*” van de stad Borgloon (Limburg) dat opgemaakt werd in uitvoering van een bindende bepaling uit het GRS die stelt dat een binnengebied ontwikkeld moet worden²²⁸. De verzoeker die de schorsing en vernietiging van het RUP vraagt, is eigenaar van een woning binnen het plangebied. Zijn grond kwam binnen projectzone 1b te liggen. De invulling van deze zone hangt af van een deskundig rapport over de stabiliteit van de ondergrond. Scenario A gaat uit van een voldoende stabiele ondergrond en laat een woonproject met ondergrondse parkeergarage toe. Scenario B is van kracht indien de ondergrond niet voldoende stabiel is en de bouw van een ondergrondse parkeergarage bijgevolg niet toegelaten is²²⁹.

Dit is volgens Piet Belet een schending van het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel, omdat een essentieel element aan het besluitvormingsproces van het GRUP onttrokken wordt en doorgeschoven wordt naar een later, onbepaald tijdstip. Stad Borgloon antwoordt hierop dat de voorschriften weliswaar afhankelijk zijn van het resultaat van het onderzoek, maar dat ze desalniettemin vastliggen. De verzoeker weet om die reden perfect wat mogelijk is²³⁰. Volgens de Raad van State heeft de plannende overheid de noodzaak van een stabiliteitsstudie erkend als belangrijk aandachtspunt, omwille van de grote hoogteverschillen in het plangebied. Ze heeft naar mening van de RvSt de essentieel geachte problematiek niet aan het besluitvormingsproces onttrokken, maar in tegendeel op een zorgvuldige en voldoende rechtszekere wijze in het plan zelf een oplossing gegeven door twee concrete alternatieve scenario’s te voorzien. Scenario A en B zijn beide voldoende duidelijk en toegankelijk. Ook het tijdstip waarop A dan wel B toepassing zal vinden is duidelijk bepaalbaar, namelijk wanneer het resultaat van de stabiliteitsstudie bekend is²³¹. Het GRUP werd uiteindelijk toch vernietigd, wegens een schending van het decreet betreffende het integraal waterbeleid. De plannende overheid zou de waterproblematiek doorschuiven naar de vergunningverlenende overheid, aldus de Raad²³².

Er kan opgemerkt worden dat in het GRUP “*Centrum*” van stad Borgloon (zoals de provincie Limburg liet gelden in de procedure²³³) een objectief criterium aan de basis ligt van de uiteindelijke keuze voor scenario A of B, namelijk het al dan niet voldoende stabiel zijn van de ondergrond. Dit zal bepaald worden met een deskundige studie. Bij PRUP “*Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde*” is minder duidelijk op welke manier het uiteindelijk ontsluitingstracé zal gekozen worden. Er zijn ook geen criteria vastgelegd waarop de keuze moet gebaseerd zijn, waardoor bijgevolg niet duidelijk is wanneer en hoe moet gekozen worden voor één van beide tracés. Dit kan verklaren waarom in de ene zaak wel toegelaten werd om met twee alternatieven te werken en in de andere zaak niet.

²²⁶ Arrest Peleman, pp. 23-25.

²²⁷ RvSt, 25 juni 2012, nr. 219.936, arrest Belet (schorsingsarrest) en RvSt, 10 december 2013, nr. 225.771, arrest Belet (ten gronde).

²²⁸ Schorsingsarrest Belet, p. 2.

²²⁹ Schorsingsarrest Belet, pp. 5- 7.

²³⁰ Arrest Belet, ten gronde, p. 3 en p. 5.

²³¹ Arrest Belet, ten gronde, pp. 14- 15.

²³² Arrest Belet, ten gronde, p. 15 en p. 22.

²³³ Arrest Belet, ten gronde, p. 7.

Provincie Oost-Vlaanderen zat niet lang stil na de vernietiging van het PRUP. Op 15 december 2010 stelt provincie Oost-Vlaanderen het PRUP “*Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde*”, na enkele wijzigingen, opnieuw definitief vast. In dit nieuwe PRUP is er expliciet een “*zone voor hoofdontsluiting gevangenis*” opgenomen. Er werd gekozen voor een ontsluiting langs het noordwesten, dus door het groengebied²³⁴. vraagt de vernietiging van het PRUP, onder andere omdat de ontsluiting nog steeds niet op voldoende rechtszekere wijze zou zijn vastgelegd.

Het PRUP, met name het deelplan “*Dendermonde West*”, voorziet in een nieuwe weg tot aan de Oude Denderloop, maar sluit niet aan op een bestaande weg. Het aanleggen van een nieuwe weg met een brug over de Oude Denderloop is volgens Vzw RALDES (Regionale Actiegroep Leefmilieu Dender en Schelde) in strijd met de regelgeving die betrekking heeft op dit gebied en vraagt de vernietiging van het PRUP²³⁵.

De Raad van State erkent dat de “*zone voor hoofdontsluiting gevangenis*” slechts een deel van de noodzakelijke ontsluiting vormt, aangezien deze zone doodloopt op de Oude Dender²³⁶. Toch meent de Raad dat de ontsluiting van de gevangenis binnen het beheersingsgebied van het PRUP duidelijk is vastgelegd. Haar conclusie luidt dat “*(d)e eventuele onmogelijkheid om de ontsluitingsweg buiten het plangebied te realiseren (...) de wettigheid van het plan niet aan(tast)*”²³⁷. Het beroep wordt verworpen en zo blijft het PRUP “*Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde*” (voorlopig dan toch) definitief vastgesteld.

De vreugde bij Provincie Oost-Vlaanderen was echter van korte duur. Naast vzw RALDES had namelijk ook mevrouw Peleman, de verzoekster die de eerste versie van het PRUP ook aanvocht, een vordering tot schorsing en tot nietigverklaring ingesteld. De schorsing werd ingewilligd op 12 augustus 2011²³⁸. De uiteindelijke uitspraak ten gronde sleepte aan tot begin 2014, toen de Raad van State besliste om ook de tweede versie van het PRUP te vernietigen²³⁹. Momenteel is een derde versie van het PRUP in openbaar onderzoek, met een ontsluiting langs de noordelijke richting.

²³⁴ Arrest vzw RALDES, RvSt, 10 september 2012, nr. 220.537, pp. 6-7.

²³⁵ Arrest vzw RALDES, pp. 17-18.

²³⁶ Zie hierover TOO Redactie, “Gevangenis van Dendermonde niet voor één gat te vangen.”, In: TOO, 2013, volume 1, pp. 81- 83.

²³⁷ Arrest vzw RALDES, p. 20.

²³⁸ RvSt, 12 augustus 2011, nr. 214.791, Peleman (schorsingsarrest).

²³⁹ RvSt, 21 januari 2014, nr. 226.144, Peleman (ten gronde).

Bij het voorlopig vastgestelde GRUP was er geen ontsluitingsweg langs Hofakker voorzien. Bij het openbaar onderzoek werden echter tal van bezwaren opgeworpen die de vraag bevatten om naast de woning Hofakker 32 een bijkomende ontsluiting te creëren. Ook de Gecoro adviseert tot deze bijkomende ontsluitingsweg (zie zoom op plangebied hieronder, gele pijl). Het definitieve grafisch plan voorziet om die reden een bijkomende indicatieve ontsluitingsweg voor gemotoriseerd verkeer ter hoogte van Hofakker 32, echter zonder aan te sluiten op een bestaande weg²⁴¹. Deze toegang wordt momenteel ingenomen door een oprit naar de garage van woning Hofakker 32²⁴².



Afbeelding 14: de gele pijl ter hoogte van Hofakker 32 is de aangevochten ontsluiting van het GRUP “Hofakker”.

In de stedenbouwkundige voorschriften worden deze indicatieve aanduidingen als volgt omschreven: “De ontsluitingen worden **indicatief** aangeduid, dwz dat de ligging op het grafisch plan **niet bindend** is en dat hiervan kan **afgeweken** worden. Indien bijkomende ontsluitingswegen noodzakelijk zijn, kunnen deze eveneens worden aangelegd.”²⁴³

²⁴¹ Arrest Jacobs, pp. 3-5.

²⁴² Arrest Jacobs, p. 7.

²⁴³ Stedenbouwkundige voorschriften bij GRUP “Hofakker”, artikel 1.2.3, p. 8.

De verzoekende partijen, waaronder de eigenaars van de woning te Hofakker 32, voeren aan dat de ontsluiting van het plangebied niet op een voldoende rechtszekere wijze geregeld is, omdat er slechts een indicatieve ontsluiting voor het plangebied voorzien wordt²⁴⁴.

De gemeente Wuustwezel verdedigt zich en zegt dat bij de aansnijding van een WUG de nodige (figuurlijke) ruimte moet gelaten worden om de verdere detaillering van het plangebied vast te leggen in later te verkrijgen verkavelingsvergunningen. Volgens de gemeente is het logisch dat de juiste ligging en breedte van de wegenis naast Hofakker 32 niet is vastgelegd in het GRUP, aangezien dit niet tot het plangebied behoort. Bovendien waren de eigenaars van de woning te Hofakker 32 reeds bij het bouwen van hun woning op de hoogte van de plannen om het achterliggende WUG op een dag te ontsluiten via de gronden naast de woning die nu gebruikt worden als oprit. Bovendien werd bij de inrichting van hun garage reeds geanticipeerd op de realisatie van deze ontsluitingsweg²⁴⁵.

Ook provincie Antwerpen, die het GRUP goedkeurde, verdedigt zich. Volgens de provincie wordt enkel het tracé van de wegenis flexibel opgevat en gaat het om een beperkte flexibiliteit, gelet op artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften dat voorschrijft dat *“(b)ij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor het gebied (...) rekening (zal) worden gehouden met de mate waarin de indicatief op plan aangeduide ontsluitingswegen (...) gerespecteerd worden als basisstructuur voor de ontwikkeling van het gebied.”*²⁴⁶

De RvSt oordeelt dat van een zorgvuldig handelende overheid mag verwacht worden dat ze de essentiële opties van het plan vertaalt op planniveau. De overheid vond het nodig, in functie van een grotere spreiding van in- en uitgaand verkeer, om een ontsluiting richting Hofakker te voorzien. Op het grafisch plan wordt deze ontsluiting echter enkel indicatief met een gele pijl aangeduid. Het plan voorziet niet waar de weg zal aantakken op de bestaande weg. De overheid is tekort geschoten in haar zorgvuldigheidsplicht door de zone tussen Hofakker en de afbakening van het plangebied een essentiële rol toe te kennen in de realisatie van de bestemming (woongebied) en vervolgens deze rol niet te verankeren in de stedenbouwkundige voorschriften²⁴⁷. De RvSt is van mening dat het woonklimaat van de verzoekers ingrijpend dreigt te veranderen en beveelt om die reden de schorsing van het GRUP²⁴⁸ en enkele maanden later ook de vernietiging²⁴⁹.

²⁴⁴ Arrest Jacobs, p. 8.

²⁴⁵ Arrest Jacobs, pp. 9-10 en p. 16.

²⁴⁶ Arrest Jacobs, p. 11 en stedenbouwkundige voorschriften bij GRUP “Hofakker”, artikel 1.3, p. 10.

²⁴⁷ Arrest Jacobs, pp. 14-15.

²⁴⁸ Arrest Jacobs, pp. 19-20.

²⁴⁹ RvSt, 12 juli 2013, nr. 224.358, Jacobs.

c. GEWRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge” (Arrest Vanmassenhove).

In het GEWRUP “*Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge*” wou de overheid een nieuw stadion voor Club Brugge mogelijk maken. Er werd niet gemotiveerd waarom net de locatie gekozen werd die uit de plan-m.e.r. de locatie bleek te zijn met de meest negatieve gevolgen voor het milieu. Bovendien werd de ontsluiting niet correct geregeld.

Het voetbalstadion werd mogelijk gemaakt door artikel 24.1 “*Gebied voor stedelijke activiteiten Chartreuse*”. In de stedenbouwkundige voorschriften staat dat dit gebied bestemd is voor “*kleinhandel, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen, grootschalige recreatieve voorzieningen en de aanleg en exploitatie van een gesloten multifunctioneel voetbalstadion met een maximale bezoekerscapaciteit van netto 40.000 toeschouwers. (...) Er kunnen maximaal 7000 parkeerplaatsen voor auto’s met de bijkomende ontsluitingswegen worden gerealiseerd*”²⁵⁰.

Er werden verschillende locaties onderzocht in de plan-m.e.r.. Hierin wordt gesteld dat de locatie Chartreuse en Oostkampse Baan door hun ligging in de groene gordel, een afname, versnippering en verstoring van deze groene gordel inhouden. Om die reden veroorzaken ze meer negatieve milieueffecten dan locatie De Spie of Blankenbergsesteenweg West. Uit de plan-m.e.r. kon geconcludeerd worden dat er ook zeer negatieve effecten zullen optreden met betrekking tot de waterhuishouding. Het gebied Chartreuse kent immers een overstromingsproblematiek. Zelfs indien alle milderende maatregelen uitgevoerd worden, zal er een aantasting zijn van de draagkracht van het watersysteem²⁵¹.

Als eerste middel wordt door de verzoekers van de vordering tot nietigverklaring een schending aangevoerd van het DABM²⁵². Het Vlaams gewest heeft de planprocedure uitsluitend gestuurd vanuit de optiek om het stadion in te planten op de Chartreusesite. Het Vlaamse gewest heeft dus geen rekening gehouden met de conclusies van de plan-m.e.r. en heeft niet voldoende gemotiveerd waarom ze toch voor de Chartreusesite kiest²⁵³.

Uit de bezwaarschriften die tijdens het openbaar onderzoek werden ingediend en uit de adviezen van onder andere de Vlacoro kwamen heel wat vragen met betrekking tot de ontsluiting naar boven. Als tweede middel wordt een schending van het rechtszekerheidsbeginsel opgeworpen omdat de nieuwe ontsluiting via het openbaar vervoer slechts indicatief is aangeduid. Artikel 24.9 regelt de aanpassing van de spoorweginfrastructuur en de creatie van een nieuwe treinhalte. Met een stersymbool wordt het gebied aangeduid dat bestemd is voor een treinhalte of station voor openbaar en gemeenschappelijk vervoer²⁵⁴.

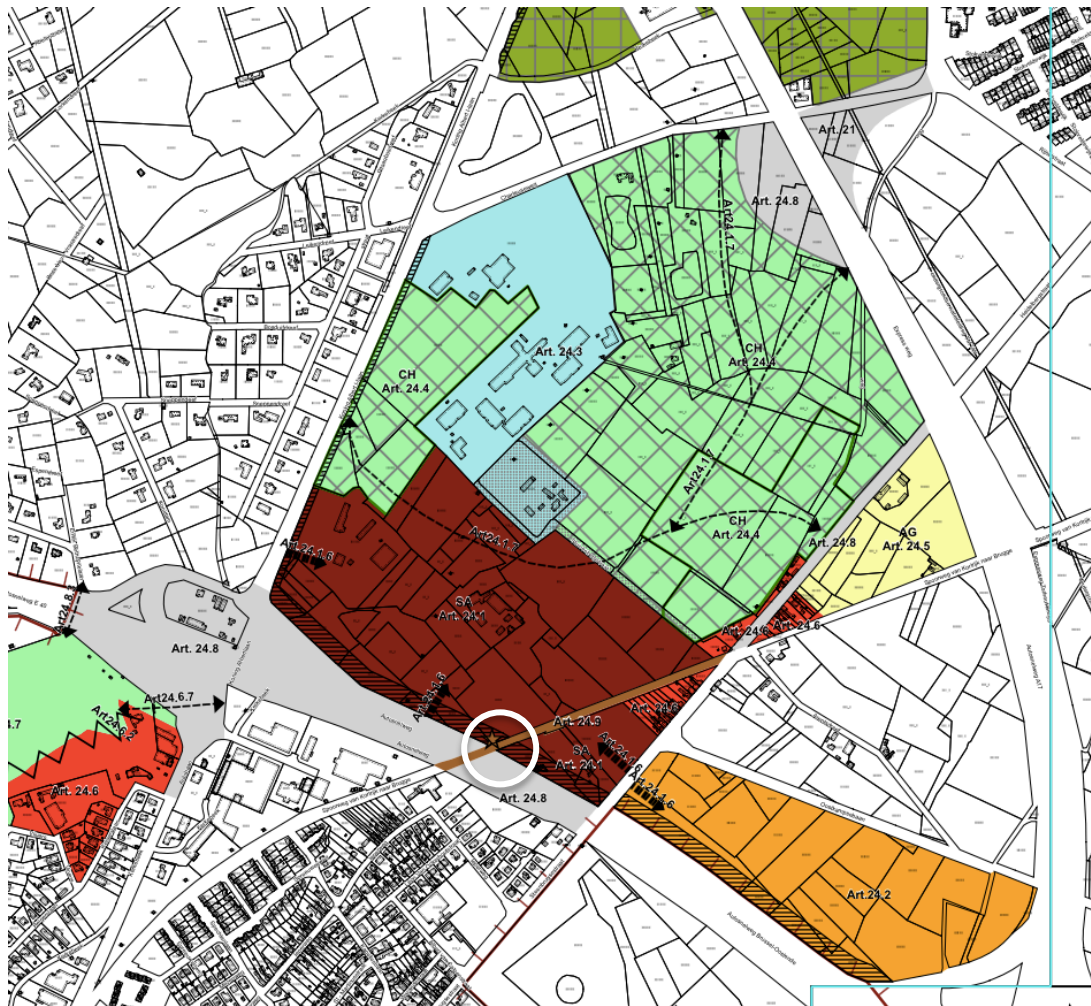
²⁵⁰ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GEWRUP, p. 59.

²⁵¹ RvSt, 14 oktober 2011, nr. 215.768, Vanmassenhove (schorsingsarrest), p. 5 en p. 10.

²⁵² Dit middel is niet de hoofdbekommernis van deze thesis, die het evenwicht tussen rechtszekerheid en flexibiliteit wil onderzoeken. Voor meer uitleg over dit middel wordt de lezer verwezen naar Schoukens H., “Milieueffectrapportage en Club Brugge: voorlopig geen *perfect match*.”, In: *TOO*, 2012, volume 1, pp. 34- 36.

²⁵³ Schorsingsarrest, p. 13 en p. 23.

²⁵⁴ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GEWRUP, pp. 70-71 en RvSt, 20 september 2013, nr. 224.750, arrest ten gronde Vanmassenhove, p. 14.



Afbeelding 15: deel van het grafisch plan bij het GEWRUP, opgemaakt door het Departement RWO. Het voetbalstadion zou in deelgebied 24 (donkerrood) mogelijk worden. Het stersymbool (binnen de witte cirkel) is de indicatieve aanduiding voor een nieuwe treinstation.

De provincieraad van West-Vlaanderen vreest verkeerscongestie en fileproblemen op piekmomenten. De gemeenteraad van Brugge is van mening dat de ontsluiting onvoldoende en niet duidelijk genoeg geregeld is²⁵⁵. Ook Vlacoro heeft in haar advies verschillende opmerkingen en laat gelden dat er geen argumenten zijn om de minst geschikte locatie te kiezen om het voetbalstadion in te planten. Bovendien is er volgens Vlacoro geen visie voor de ontsluiting van het deelgebied. Om die redenen geeft Vlacoro dan ook negatief advies over het deelgebied “Gebied voor stedelijke activiteiten Oostkampse Baan, Chartreuse”²⁵⁶.

²⁵⁵ Stedenbouwkundige voorschriften, pp. 70-71 en schorsingsarrest, p. 8.

²⁵⁶ Schorsingsarrest, pp. 9-12.

Stad Brugge, de tussenkomende partij, wijst er op dat de stedenbouwkundige voorschriften (namelijk voorschrift 24.1.3) een mobiliteitsstudie opleggen²⁵⁷. Dit voorschrift luidt als volgt: “De ontwikkeling van het gebied gebeurt op basis van een **globale mobiliteitsstudie**. Deze studie omvat een globale mobiliteitsvisie met onder meer de voorgestelde te nemen maatregelen op het vlak van ontsluiting, parkeren en gemeenschappelijk vervoer en de geraamde kosten van deze maatregelen. De mobiliteitsvisie gaat uit van een modal-shift gericht op een verhoogd aandeel openbaar en gemeenschappelijk vervoer en maximaal 7.000 parkeerplaatsen voor auto’s (exclusief parking voor bussen en fietsers). (...)”²⁵⁸. Stad Brugge merkt ook op dat het betrokken gebied wordt doorkruist door een bestaande spoorlijn en dat het bruin stersymbool duidelijk aanduidt waar er een halte moet komen²⁵⁹.

Het Vlaams gewest maakt duidelijk dat ze is uitgegaan van een ‘modal shift’, waardoor veel meer mensen met het openbaar vervoer zouden komen in plaats van met de auto. Het aantal te voorziene parkeerplaatsen zijn berekend in functie van de veronderstelling dat deze ‘modal shift’ wordt gerealiseerd²⁶⁰.

De Raad van State is van mening dat de realisatie van een treinstation noodzakelijk is om deze beoogde ‘modal shift’ te realiseren. De stedenbouwkundige voorschriften van het GEWRUP laten dit cruciaal aspect van de mobiliteitsproblematiek over aan het vergunningverlenende niveau en creëren op die manier een rechtsonzeker RUP²⁶¹.

Het GEWRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge” werd op 14 oktober 2011 geschorst, wat betreft deelgebied 24 (“stedelijke activiteiten Chartreuse”) en deelgebied 16 (“Sint-Pietersplan – de Spie”). Volgens de plan-m.e.r. zou de bouw van een nieuw stadion en bijhorende infrastructuur minder negatieve gevolgen hebben in deelgebied 16. Dit werd met het GEWRUP herbestemd tot gemengd regionaal bedrijventerrein²⁶². Op 4 februari 2011 werd het GEWRUP vernietigd voor wat betreft deelgebieden 16 en 24²⁶³.

²⁵⁷ RvSt, 20 september 2013, nr. 224. 750, arrest ten gronde Vanmassenhove, p. 21.

²⁵⁸ Stedenbouwkundige voorschriften, p. 60.

²⁵⁹ Arrest ten gronde Vanmassenhove, p. 21.

²⁶⁰ Arrest ten gronde Vanmassenhove, p. 25.

²⁶¹ Arrest ten gronde Vanmassenhove, pp. 26-27.

²⁶² Schorsingsarrest Vanmassenhove, pp. 30-31.

²⁶³ Arrest ten gronde Vanmassenhove, p. 44.

2. Indicatieve aanduiding wordt wel aanvaard.

Er zijn verschillende RUP's waarin het indicatief aanduiden van bijvoorbeeld een wegenis wel aanvaard wordt door de RvSt. Er worden vier arresten besproken, in chronologische volgorde. In arrest Lox²⁶⁴ werd op het grafisch plan de locatie van woonstraten indicatief aangeduid met een gele dubbele pijl. De breedte ervan ligt vast, maar de exacte situering nog niet. Dit werd door de RvSt aanvaard als voldoende rechtszeker. In het arrest Broeckx²⁶⁵ werd enkel de minimum breedte en de indicatieve locatie van de groenbuffer bepaald. Volgens de RvSt is dit toelaatbaar, omdat de onzekerheden voortkomen uit de “noodwendigheden van de onderliggende bestemming”. In arrest Debelva²⁶⁶ lag de exacte situering van de wegen niet vast, maar wel het type, het aantal en de locatie. Dit is volgens de RvSt voldoende rechtszeker. Tot slot wordt arrest Vanlerberghe²⁶⁷ besproken, waarin toegelaten werd dat de interne wegenis van een nieuw aan te leggen bedrijventerrein indicatief werd aangeduid.

a. GRUP “Centrum” (Arrest Lox).

Gemeente Glabbeek (Vlaams-Brabant) maakte GRUP “Centrum” op dat bestaat uit twee deelplannen. Deelplan 1 omvat het project “Centrumplein” en het woonproject “De Melkroos”. Er worden acht kamers voorzien die elk een eigen invulling en bestemming krijgen en die onder te verdelen zijn in drie groepen: drie kamers zijn voorzien voor wonen en commerciële voorzieningen rond het te ontwikkelen centrumplein, twee kamers worden gereserveerd voor publieke voorzieningen rond de bestaande gemeenschapsvoorzieningen en drie kamers dienen voor wonen binnen het vooropgestelde woonproject de Melkroos²⁶⁸.

Verzoekende partijen zijn eigenaar van verschillende onbebouwde percelen gelegen binnen deelplan 1, meer bepaald binnen kamer 8 die tot zone voor wonen bestemd is²⁶⁹. Over deze zone loopt een gele dubbele pijl, die “woonstraat-Noord” aanduidt.

Artikel 5.02 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt hierover: “§1 Bestemming. De zone is **symbolisch aangeduid** en bestemd voor de aanleg van een **openbare weg** en de daarbij horende nutsinfrastructuur, ter ontsluiting van kamer 5 van de zone voor publieke voorzieningen en kamer 8 van het te ontwikkelen woonproject De Melkroos. Het definitieve tracé van woonstraat-noord moet worden bepaald vanuit gedetailleerde ontwerpen voor kamer 5 en kamer 8.

§2 Inrichting. De dubbele pijl is een symbolische weergave van de ligging van deze weg. De weg mag worden verlegd in functie van de inrichting van de zone waar ze in voorkomt. De weg dient te worden ingericht als een **woonstraat**. De **breedte** tussen de rooilijnen dient te liggen tussen 7 en 9 m.”

²⁶⁴ RvSt, 2 december 2010, nr. 209.460, Lox.

²⁶⁵ RvSt, 17 januari 2011, nr. 210.436, Broeckx.

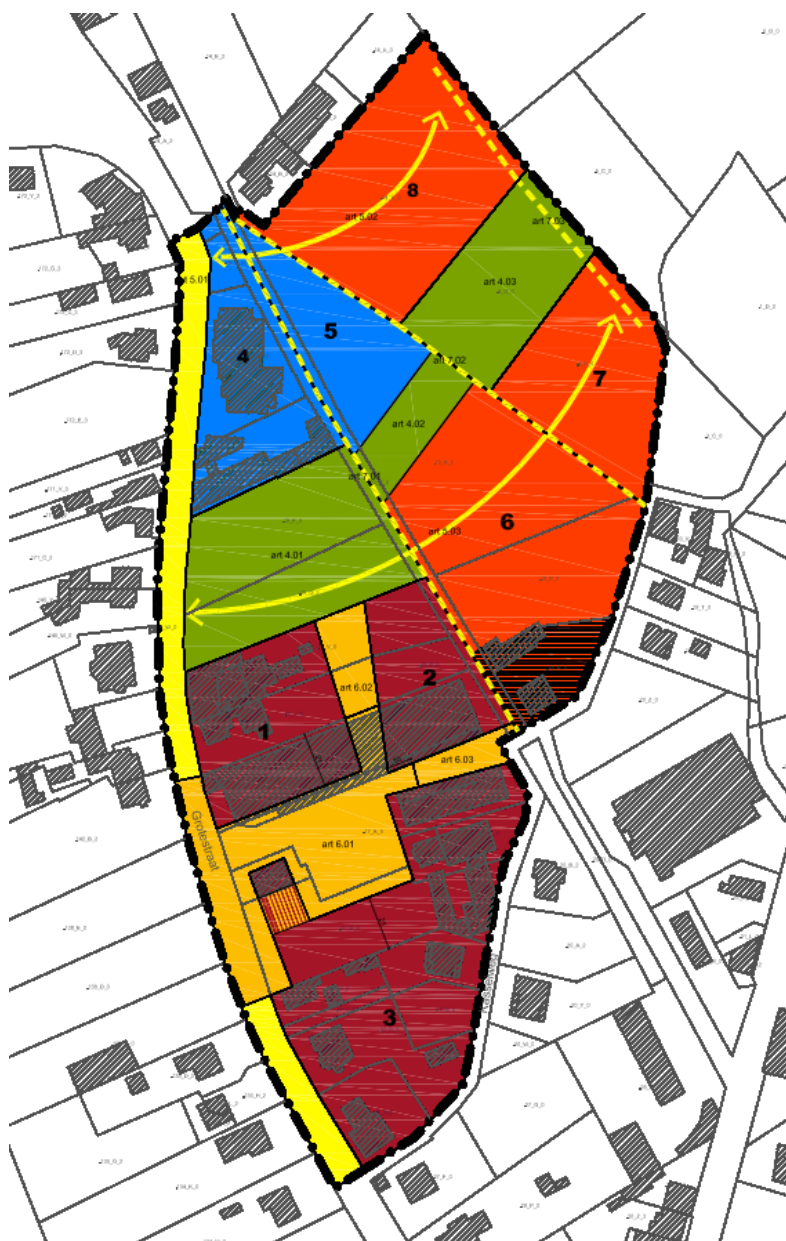
²⁶⁶ RvSt, 27 januari 2011, nr. 210.757, Debelva.

²⁶⁷ RvSt, 2 december 2013, nr. 225.663, Vanlerberghe.

²⁶⁸ Arrest Lox, p. 29.

²⁶⁹ Arrest Lox, p. 3 en p. 21.

Voor “woonstraat-Zuid” (art. 5.3) worden dezelfde opmerkingen gegeven²⁷⁰.



- | | |
|----------|---|
| 1 | kamernummer |
| art 1 | zone voor centrumvoorzieningen en wonen |
| | overdrukzone voor doorsteek |
| art 2 | zone voor publieke voorzieningen |
| art 3 | zone voor wonen |
| | overdrukzone voor beeldbepalend gebouw |
| art 4 | zone voor openbaar groen |
| art 5 | zone voor openbare weg |
| | zone voor openbaar plein |
| art 6 | zone voor openbaar plein |
| art 7 | langzaam verkeersweg |

Afbeelding 16: Grafisch plan van GRUP “centrum”, opgemaakt door Arcadis, duidt de woonstraten indicatief aan met gele dubbele pijlen.

²⁷⁰ Toelichtingsnota en stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, art. 5.02 en art. 5.03, pp. 96-97.

De heer Lox voert een schending van het rechtszekerheidsbeginsel aan, omdat het GRUP de inrichting zou overlaten aan de aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning die op dat moment een inrichtingsplan moeten voorleggen²⁷¹. Uit voorschrift 5.02 blijkt dat het definitieve tracé van de woonstraten moet worden bepaald vanuit gedetailleerde ontwerpen en dat de weg mag worden verlegd in functie van de inrichting van de zone waarin ze voorkomt. Volgens Lox blijkt hieruit dat het tracé van de woonstraten slechts zal blijken uit de inrichtingsstudies²⁷².

De RvSt volgt de redenering van Lox niet. De Raad stelt dat het GRUP duidelijk maakt dat de twee straten moeten worden ingericht als een woonstraat en dat de breedte tussen de rooilijnen van deze straten dient te liggen tussen 7 en 9 m. Uit het GRUP volgt ook dat de woonstraten moeten worden aangelegd in de kamers waarin op het grafisch plan een gele dubbele pijl is aangebracht. Uit de voorschriften van het GRUP kan niet worden afgeleid dat een inrichtingsstudie als bijkomend ordeningsinstrument gehanteerd wordt. Evenmin ligt er een schending van het rechtszekerheidsbeginsel voor, waarop het beroep verworpen wordt²⁷³.

b. GRUP “Sportlandschap” (Arrest Broeckx).

Op 23 februari 2010 stelt de stad Mortsel (Antwerpen) het GRUP “*Sportlandschap*” definitief vast. Het RUP wil onder andere een aantal sportterreinen inrichten en aanleggen met bijhorende accommodaties en parkeervoorzieningen, het oostelijk gelegen agrarisch gebied vrijwaren, een ontsluiting voor gemotoriseerd verkeer realiseren, een netwerk van langzame verkeersverbindingen uitbouwen en een groene dooradering doorheen het plangebied realiseren als bindend element tussen de sportzone en het agrarisch gebied²⁷⁴.

De verzoeker baat een land- en tuinbouwbedrijf uit in het plangebied. Hij vindt de groenstroken niet op afdoende rechtszekere en zorgvuldige wijze geregeld²⁷⁵. Hij vindt het onduidelijk tot waar precies de zones voor groenstroken kunnen verschoven worden, hoe ze zullen worden gerealiseerd, en hoe ze zullen worden ingevuld en beheerd. Bovendien weet de verzoeker niet hoe hij zijn bedrijfsvoering kan verderzetten²⁷⁶.

Op het plan is de zone voor groenstroken indicatief aangeduid met een groene stippellijn. Het bijhorende voorschrift luidt als volgt: “*Deze zone vervult een rol in functie van de landschappelijke inpassing van de sportvoorzieningen en de landschappelijke uitbouw van het sportlandschap. De zone is bestemd voor het behoud en het creëren van een **groenstrook**. (...) De zone kan **verschoven** worden ten opzichte van de aanduiding op het grafisch plan, indien dit ruimtelijk verantwoord is **in functie van een optimale inplanting** ten aanzien van de onderliggende bestemmingen. De zone heeft een **breedte** van minimum 10 meter voor de groenstroken die gelegen zijn in landbouwgebied en minimum 15 meter voor deze gelegen in recreatiegebied. (...)*”²⁷⁷.

²⁷¹ Arrest Lox, pp. 23-24.

²⁷² Arrest Lox, p. 28.

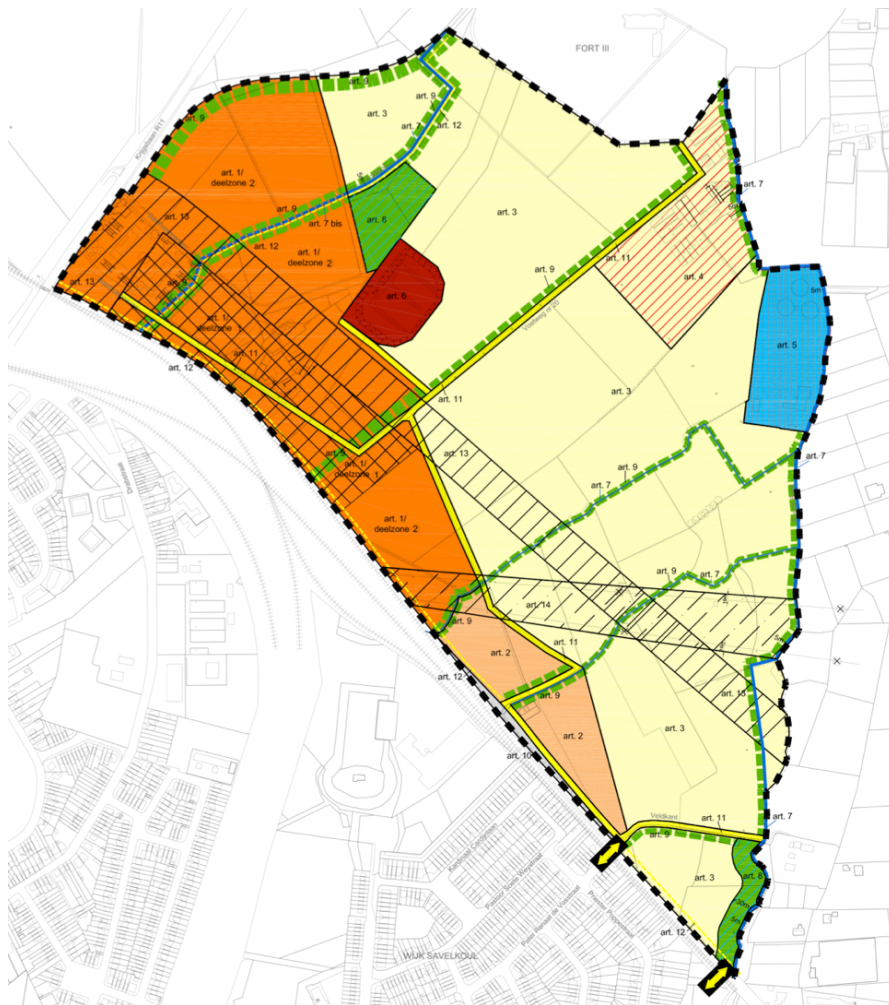
²⁷³ Arrest Lox, pp. 30-31.

²⁷⁴ Schorsingsarrest Broeckx, pp. 3-4. (RvS 17 januari 2011, nr. 210.436, Broeckx)













²⁷⁵ Schorsingsarrest Broeckx, p. 3 en p. 9.

²⁷⁶ Arrest ten gronde Broeckx, p. 5. (RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx)

²⁷⁷ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, artikel 9, p. 34.



VERKLARING

- | | |
|--|---|
|  Art. 1 Zone voor sport recreatie en ondersteunende voorzieningen |  Art. 8 Zone voor natuurontwikkeling en waterberging |
|  Deelzone 1 |  Deelzone 2 |
|  Art. 2 Zone voor de ontwikkeling van natuur en landschap |  Art. 9 Zone voor groenstroken (indicatief) |
|  Art. 3 Bouwvrij agrarisch gebied |  Art. 10 Zone voor spoorinfrastructuur |
|  Art. 4 Zone voor landbouwbedrijven |  Art. 11 Zone voor ontsluitingsweg |
|  Art. 5 Zone voor waterzuiveringsinstallatie |  Art. 12 Zone voor langzame verkeersverbindingen (indicatief) |
|  Art. 6 Zone voor woonwagenterrein |  Art. 12bis fietstunnel |
|  Art. 7 Zone voor waterloop |  Art. 13 Reservatiezone voor wegeninfrastructuur (in overdruk) |
|  Art. 7bis Zone voor waterloop (indicatieve aanduiding) |  Art. 14 Zone voor hoogspanningsinfrastructuur (in overdruk) |

Afbeelding 17: Het grafisch plan van GRUP "Sportlandschap", opgemaakt door Soresma, duidt de groenstroken indicatief aan met een groene stippellijn.

De RvSt stelt dat een verschuiving van de groenstroken niet ongelimiteerd is, omdat ze inpasbaar moeten blijven binnen de verbindende functie die ze voorop stellen. Er is een minimale breedte gekend, maar er zijn geen beheersvoorschriften. De onzekerheden die in het voorschrift zitten, zijn naar mening van de RvSt ingegeven door de noodwendigheden van de onderliggende bestemming en om de functionaliteit van de buffer te vrijwaren. Om die reden komt de rechtszekerheid niet in het gedrang en wordt het verzoek tot schorsing en het verzoek tot vernietiging verworpen²⁷⁸.

c. GRUP “Molenveld” (Arrest Debelva).

Gemeente Herent (Vlaams-Brabant) maakt in navolging van haar GRS een GRUP op om de ontwikkeling van een WUG te realiseren op de grotendeels braakliggende site van het Molenveld. Er komt een woonproject dat aansluit op de spoorweg en de kern van de gemeente en een groene as naar de Mollekesberg.



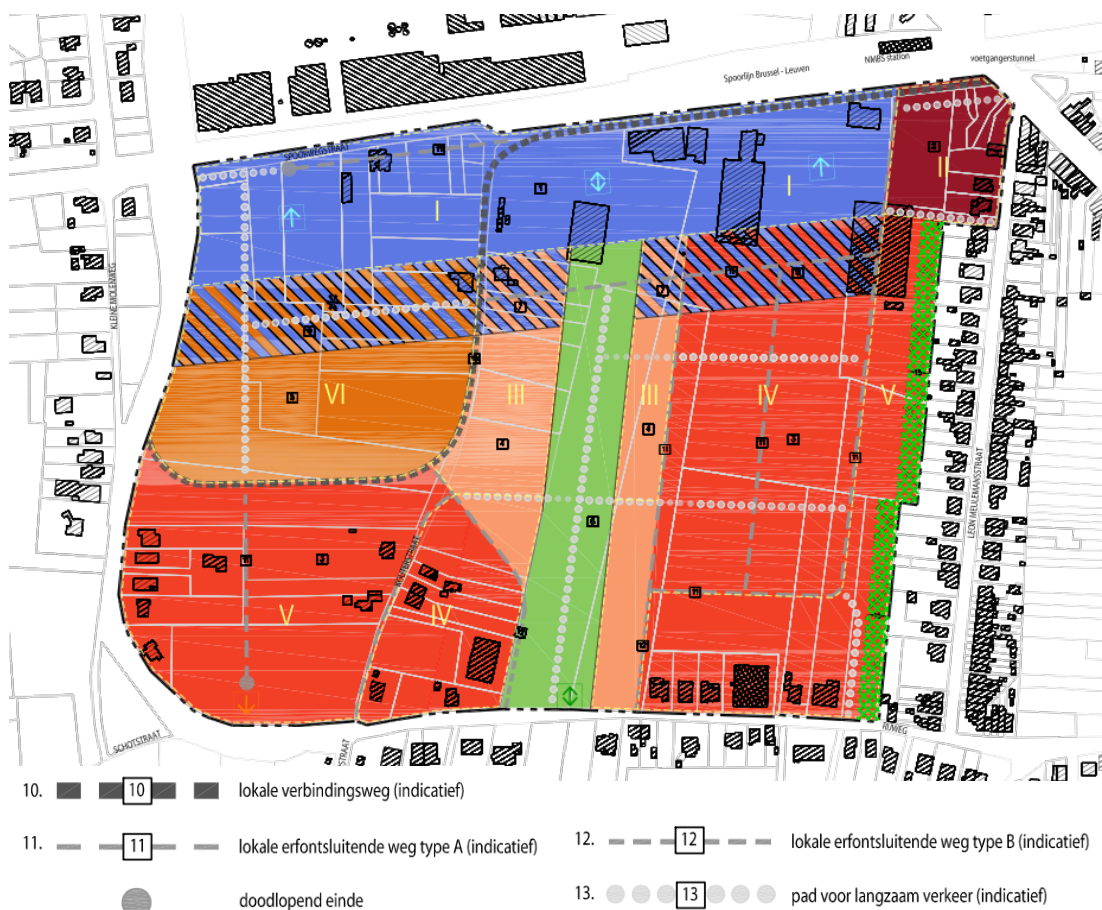
Afbeelding 18: Situering van het plangebied van GRUP “Molenveld” in rode stippellijn²⁷⁹.

²⁷⁸ Schorsingsarrest Broeckx, pp. 11-13 en p. 16 en arrest ten gronde Broeckx, pp. 6-7 en p. 12.

²⁷⁹ Bundel met de toelichtende nota en de stedenbouwkundige voorschriften, opgemaakt door Grontmij, p. 9.

Johan Debelva vraagt de vernietiging van het GRUP “Molenveld” omdat de paden en wegen indicatief zijn aangeduid, wat betekent dat de exacte situering niet vastligt²⁸⁰. Debelva ziet hierin een schending van het rechtszekerheidsbeginsel²⁸¹. De RvSt had eerder reeds de vordering tot schorsing verworpen²⁸² en oordeelt bij de vordering tot nietigverklaring in dezelfde lijn. Het indicatief karakter van de aanduiding van de wegen en paden creëert geen rechtsonzekerheid. Immers zegt artikel 0.2.4 het volgende: “De wegen en paden zijn indicatief aangeduid op het grafisch plan. Dit betekent dat de exacte situering ervan niet vastligt. Wel zijn **het type, het aantal en de locatie** van elke weg en pad in het netwerk **bindend**. Hiervan kan niet worden afgeweken.”²⁸³

Het middel wordt ongegrond verklaard en het beroep wordt verworpen²⁸⁴. De RvSt laat toe dat paden en wegen indicatief worden aangeduid, in dit geval doordat het type, het aantal en de locatie ervan bindend opgelegd zijn. Merk op dat deze ontsluitingen aansluiten op bestaande wegen en geen eigenaars in het ongewisse laten over een eventuele realisatie van een ontsluitingsweg over hun gronden (cf. GRUP “Hofakker”, arrest Jacobs) .



Afbeelding 19: op het grafisch plan van GRUP “Molenveld”, opgemaakt door Grontmij, zijn de paden en wegen indicatief aangeduid met stippellijnen.

²⁸⁰ Arrest Debelva, pp. 2-3.

²⁸¹ Arrest Debelva, p. 10.

²⁸² RvSt, 19 januari 2009, nr. 189.560, Debelva.

²⁸³ Toelichtingsnota en stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, art. 0.2.4, p. 44.

²⁸⁴ Arrest Debelva, pp. 16-17.

d. GRUP “Albertstraat Noord” (Arrest Vanlerberghe).

De gemeente Zonnebeke wou met het GRUP “*Albertstraat Noord*” een bestaand industriegebied uitbreiden door agrarisch gebied en een stukje woongebied met landelijk karakter te herbestemmen naar lokaal bedrijventerrein. Doel van het RUP is de herlokalisatie van enkele zonevreemde bedrijven uit de buurt mogelijk maken en een bestaande bedrijf op de site te laten uitbreiden conform een verkregen positief planologisch attest²⁸⁵.

Het RUP bevat een onteigeningsplan, waarin drie percelen van de verzoekers opgenomen zijn²⁸⁶. Als vierde middel wordt onder andere een schending van het rechtszekerheidsbeginsel aangevoerd, omdat de ligging van de interne wegnis niet voldoende rechtszeker geregeld is doordat die indicatief is aangeduid met een gele stippelpijl. De verzoekers zijn van mening dat minstens de locatie van de aantakking van de ontsluitingsweg exact gekend moet zijn. Tegenover het geplande bedrijventerrein staan enkele woningen. Omdat deze wegnis kan verschoven worden met maximum 25 meter uit deze symbolische aanduiding, heeft men evenmin zicht op de concrete configuratie van het bedrijventerrein²⁸⁷.

De GSA maakte in zijn advies duidelijk dat een verschuiving van 25 meter uit de symbolische aanduiding te veel marge inhoudt. De Gecoro weerlegde dit. Het gaat in hun mening over een klein bedrijventerrein waar een maximale flexibiliteit behouden moet blijven, zodat ingespeeld kan worden op de vragen van de bedrijven in functie van hun concrete behoeften²⁸⁸.

De Raad van State stelt dat de verzoekers niet kunnen overtuigen dat de precieze ligging van het aantakkingspunt van de ontsluitingsweg een “*essentieel element*” is voor de realisatie van de bestemming dat in het GRUP zelf moet worden bepaald. Het vierde middel wordt verworpen en het beroep ook²⁸⁹.

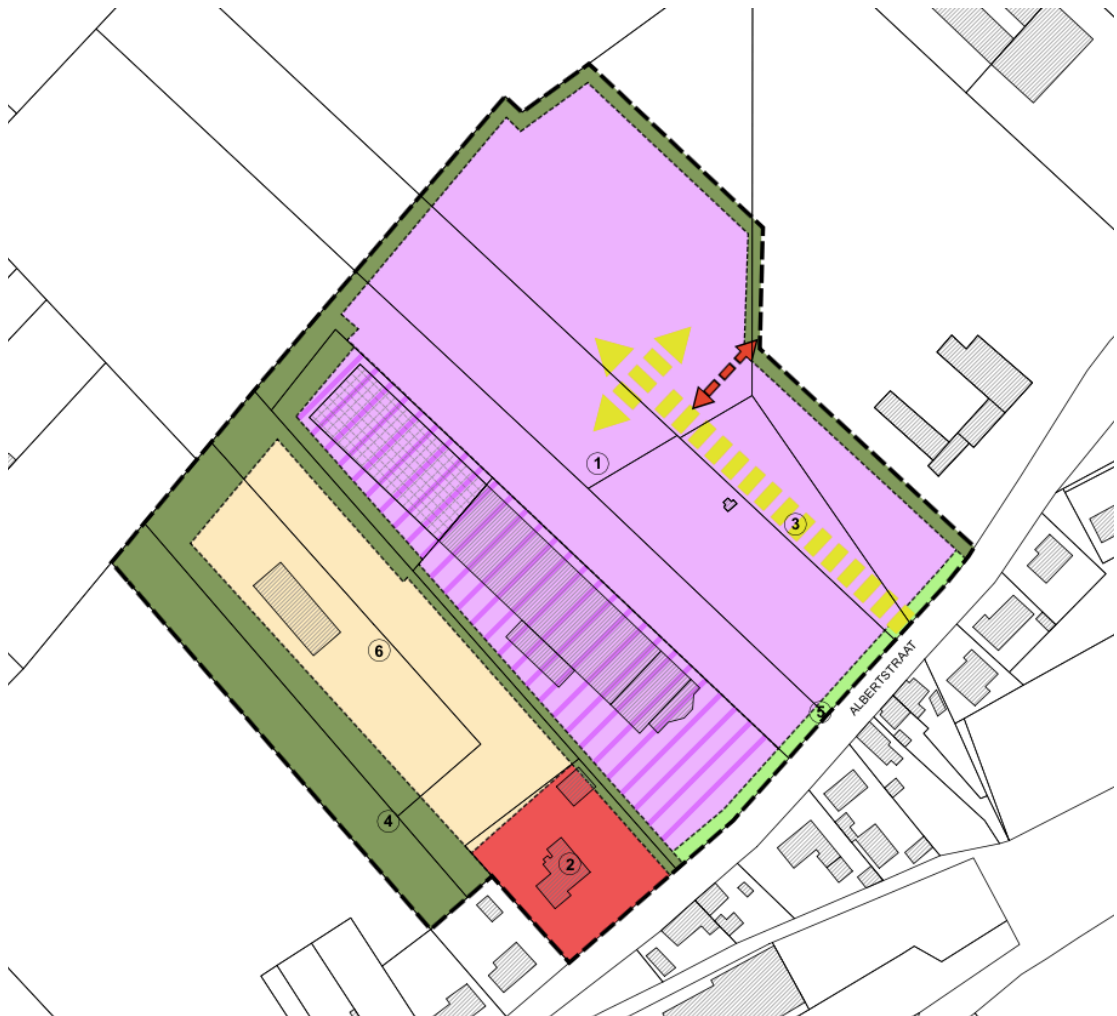
²⁸⁵ RvSt, 2 december 2013, nr. 225.663, Arrest Vanlerberghe, pp. 1- 3.

²⁸⁶ Arrest Vanlerberghe, p. 3.

²⁸⁷ Arrest Vanlerberghe, pp. 15- 16.

²⁸⁸ Arrest Vanlerberghe, p. 17.

²⁸⁹ Arrest Vanlerberghe, pp. 18- 20.



- Zone 1: lokale bedrijvenzone
- Deelzone met specifieke voorschriften
- verbinding openbare weg naar buurtweg
- Zone 2: woonzone
- Zone 3: wegenis (bij wijze van aanduiding)
- Zone 4: bufferzone
- Zone 5: achteruitbouwzone
- Zone 6: tuinzone

Afbeelding 20: grafisch plan van GRUP "Albertstraat Noord" met aanduiding van de interne wegenis in een gele stippelpijl.

3. Bedenkingen.

We zetten de conclusies van de bovenstaand besproken RUP's nog even op een rij en maken enkele bedenkingen.

In het PRUP "*Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde*" (arrest Peleman) is de ontsluiting van dergelijke aard dat, indien deze niet gerealiseerd wordt, de beoogde bestemming (in casu: zone voor gevangenis) niet kan worden uitgevoerd. Om die reden moet de ontsluiting op planniveau worden vastgesteld en volstaat niet om ze enkel indicatief aan te duiden en in twee mogelijke alternatieven te voorzien. Aangezien de ontsluiting niet (voldoende) op planniveau werd vastgesteld, werd het PRUP vernietigd.

Arrest Belet (GRUP "*Centrum*") nuanceert deze rechtspraak. In dit arrest zag de RvSt geen graten in het werken met twee alternatieve scenario's qua inrichting van het planningsgebied, afhankelijk van een stabiliteitsstudie van de ondergrond. Het verschil met het PRUP is dat het GRUP een duidelijk objectief criterium inroept om te beslissen welk scenario uiteindelijk zal uitgevoerd worden en het om die reden ook duidelijk is op welk moment over het uiteindelijke scenario beslist wordt. Het PRUP schuift de keuze voor één van beide ontsluitingstracés door naar de vergunningverlenende overheid, zonder bijkomende criteria op te leggen waarop de keuze moet gebaseerd zijn.

Bij een tweede poging werd in het PRUP "*Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde*" de zone voor de ontsluiting wel ingetekend als aparte bestemmingszone, maar werd aangeklaagd dat de ontsluiting niet aansloot op een bestaande weg. De weg liep namelijk dood op de Oude Dender, wat volgens de verzoekers opnieuw rechtsonzeker zou zijn. De Raad oordeelde dat de onmogelijkheid om de ontsluitingsweg buiten het plangebied te realiseren, de wettigheid van het plan niet aantast. Er werd ook door andere verzoekers een annulatieverzoek ingediend, dat wél tot de vernietiging van het PRUP leidde.

In GRUP "*Hofakker*" (arrest Jacobs) werd de realisatie van de bestemming (in casu: woongebied) afhankelijk gemaakt van een ontsluiting via Hofakker. Vervolgens laat de overheid na om deze ontsluiting te verankeren in de stedenbouwkundige voorschriften, waardoor ze een rechtsonzeker RUP maakt.

Volgens arrest Vanmassenhove (GEWRUP "*Afbakening (...) Brugge*") was de indicatieve aanduiding van het treinstation onvoldoende om de ontsluiting en mobiliteitsproblematiek op een rechtszekere manier te regelen. De Vlaamse Regering ging er immers van uit dat er een '*modal shift*' zou gerealiseerd kunnen worden, zodat een groot deel van de bezoekers met het openbaar vervoer naar het stadion komt en er dus veel minder parkeerplaatsen voorzien kunnen worden. Om deze '*modal shift*' te realiseren, is de bouw van een treinstation volgens de Raad van State noodzakelijk. De voorschriften duiden de locatie echter enkel indicatief aan en schuift verder door naar de vergunningverlenende overheid om te regelen waar het treinstation moet komen. Een ontsluiting die essentieel is voor de realisatie van de bestemming, kan niet indicatief worden aangeduid, zoals we reeds leerden uit het arrest Peleman.

Uit bovenstaande arresten kan besloten worden dat een ontsluiting die essentieel is voor het realiseren van de bestemming niet voldoende rechtszeker is, indien deze slechts op een indicatieve manier vastgelegd wordt. Er zijn echter ook talrijke arresten waarin een indicatieve aanduiding wél aanvaard werd en niet tot rechtsonzekerheid leidde.

GRUP “*Centrum*” (arrest Lox) duidt wegenis indicatief aan, maar maakt duidelijk dat het over woonstraten gaat en dat ze minimum 7 en maximaal 9 meter breed moeten zijn. Dit is geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel volgens de RvSt.

In het GRUP “*Sportlandschap*” (arrest Broeckx) is de minimum breedte van de groenstroken bepaald en wordt vooropgesteld dat ze een verbindende functie moeten hebben. De rechtszekerheid komt volgens de RvSt niet in het gedrang omdat de onzekerheden van het voorschrift voortkomen uit de noodwendigheden van de onderliggende bestemming en uit het vrijwaren van de functionaliteit van de buffer. Voor de buffer wordt een minimumbreedte bepaald in de voorschriften.

In GRUP “*Molenveld*” (arrest Debelva) worden paden en wegen indicatief aangeduid, zelfs zonder een minimum of maximum breedte op te leggen. Dit is voldoende rechtszeker volgens de RvSt omdat het type, het aantal en de locatie ervan bindend opgelegd zijn.

GRUP “*Albertstraat Noord*” (arrest Vanlerberghe) liet toe om de interne wegenis van een nieuw lokaal bedrijventerrein indicatief aan te duiden en te stellen dat deze wegenis 25 meter uit haar as kon verschoven worden. De inrichtingsvoorschriften stellen dat een goede en vlotte verkeersafwikkeling, in het bijzonder voor vrachtverkeer, naar het hoger wegennetwerk moet gerealiseerd worden²⁹⁰.

In GRUP “*Hofakker*” (Arrest Jacobs), waarbij één van de indicatieve ontsluitingen van een WUG over de oprit van een perceel loopt dat niet mee is opgenomen in het plangebied, is op een bepaalde manier strenger dan arresten die eerder geveld zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bij arrest Jacobs de eigenaar van Hofakker 32 op een directe manier geraakt wordt door het GRUP, maar niet op het ogenblik van de vaststelling van het GRUP de nodige duidelijkheid krijgt. De gele pijl duidt aan dat er via het perceel een ontsluiting komt, maar neemt het perceel niet op in het plangebied. De eigenaar blijft op die manier onzeker van de ontsluiting tot aan het moment van de vergunnings- of verkavelingsaanvraag voor het WUG. Bij de arresten waarin een indicatieve aanduiding wél werd toegelaten, werden geen uitspraken gedaan over percelen die niet in het plangebied werden opgenomen. De indicatieve aanduidingen takten aan op bestaande wegen, zonder een grondeigenaar in het ongewisse te laten tot een later stadium.

Nochtans waren er wel onzekerheden voor grondeigenaars binnen het plangebied, zoals bijvoorbeeld in het GRUP “*Centrum*” (arrest Lox). De grondeigenaars wisten dat er een wegenis over hun eigendom(men) zou komen, maar niet exact waar. Toch hadden de eigenaars de nodige zekerheden, oordeelde de RvSt, omdat werd vastgelegd dat het om woonstraten zou gaan, met een breedte tussen de 7 en 9 meter.

²⁹⁰ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP “*Albertstraat Noord*”, p. 14.

Het is opvallend dat de Raad van State in haar redenering de toegangsweg langs Hofakker als essentieel element beschouwt voor de realisatie van de bestemming, in casu de inrichting van een WUG²⁹¹. Er zijn namelijk nog vier andere toegangswegen tot het plangebied, waardoor het wegvallen van die ene ontsluitingsroute – die eerst niet voorzien was, maar in het RUP werd opgenomen na verschillende opmerkingen hierover bij het openbaar onderzoek – niet tot gevolg zou hebben dat de bestemming niet meer gerealiseerd kan worden. Het louter indicatief zijn van de ontsluiting lijkt ook hier niet het echte probleem te zijn. Het feit dat de ontsluiting in het RUP de grondeigenaars van Hofakker 32 in onzekerheid laat tot aan de vergunningverlening is de kern van het verhaal. De conclusie van de RvSt dat de overheid onzorgvuldig gehandeld heeft, naar mijn mening, wél correct, maar wordt op een andere manier gecommuniceerd (hierop wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 4).

Concluderend kan gesteld worden dat een indicatieve aanduiding op zich geen probleem vormt²⁹², maar dat enkele aandachtspunten moeten gerespecteerd worden. Indien de ontsluiting essentieel is voor de realisatie van de bestemming, is werken met een indicatieve aanduiding moeilijk en wordt die beter op een “*hardere*” manier vastgelegd (zie Arrest Peleman en arrest Vanmassenhove). Het is niet toegelaten om via een symbolische aanduiding uitspraken te doen over percelen die niet tot het plangebied van het RUP behoren (arrest Jacobs). Het is moeilijk om een duidelijke grens te trekken tussen wat rechtsonzeker is en wat niet. Daarom is het beter om, indien het mogelijk en wenselijk is voor het ontwerp, ook enkele inrichtingsvoorschriften op te nemen omtrent een indicatieve aanduiding (zie arrest Lox). Bij een fiets- en wandelas kan dit perfect. Bijvoorbeeld: de as is tussen de x en y meter breed, de as is minimaal z meter breed, ze kan maximaal zoveel meter verschuiven uit de aangeduide as, ze wordt aangelegd in waterdoorlaatbare materialen, enzovoort.

²⁹¹ Schorsingsarrest Jacobs, p. 15.

²⁹² Zie ook Buijs X., en Glabeke A., “Onzekerheid rond rechtszekerheid in de planning”, In: *TROS*, 2013, volume 69, p. 62.

D. Selectie van rechtspraak omtrent wisselbestemming.

Een relatief nieuwe manier om meer flexibiliteit in de stedenbouwkundige voorschriften in te schrijven is het werken met een wisselbestemming. Er worden twee GRUP's besproken die een wisselbestemming opnemen in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften. Het eerste GRUP dat besproken wordt is "*Sportterrein uitbreiding*" van gemeente Gistel. Het tweede GRUP is "*Boomgaard*" van de gemeente Kuurne. Het zal duidelijk worden dat deze twee GRUP's een andere definitie hanteren wat betreft een wisselbestemming.

Medio 2015 is nog geen rechtspraak beschikbaar waarin als middel opgeworpen wordt dat een wisselbestemming strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel. Er zijn wel twee RUP's aangevochten die een zone voor wisselbestemming hebben, maar een mogelijke schending van het rechtszekerheidsbeginsel wordt niet opgeworpen als middel.

Ter conclusie worden enkele bedenkingen geformuleerd.

a. GRUP "*Sportterrein uitbreiding*".

De gemeente Gistel (West-Vlaanderen) wil met het GRUP "*Sportterrein uitbreiding*" de verdere uitbreiding en optimalisatie van de sportterreinen en de recreatieve mogelijkheden binnen de stadskern realiseren. Hiertoe wordt het BPA "*Sportplein*" vervangen door een RUP.

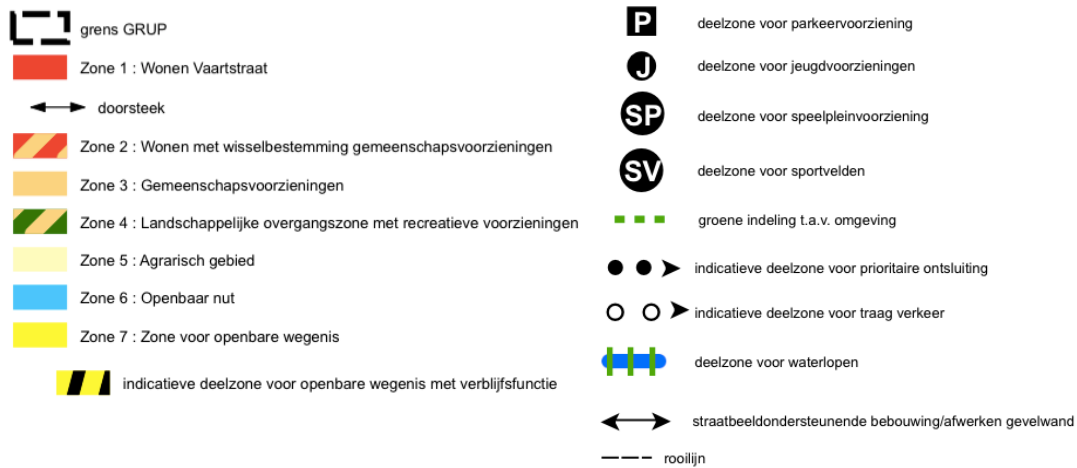
Het GRUP "*Sportterrein uitbreiding*" heeft één zone met een wisselbestemming: "*zone 2, zone voor wonen met wisselbestemming gemeenschapsvoorzieningen*". In de verordenende stedenbouwkundige voorschriften staat onder andere dat de gronden binnen onderhavige zone bestemd zijn voor eengezinswoningen en nevenfuncties die het wonen niet hinderen. Over de wisselbestemming staat het volgende: "*Bij realisatie van de wisselbestemming zijn de bepalingen van zone 3, gemeenschapsvoorzieningen, van toepassing.*"²⁹³

Het GRUP legt in het toelichtend deel van de voorschriften uit wat ze verstaat onder een wisselbestemming: "*Een wisselbestemming is een bestemming die **in tijd kan veranderen** tussen de opgegeven mogelijke bestemmingen. Dit is in tegenstelling met een nabestemming, waar duidelijk bepaald is welke bestemming geldt en welke bestemming er na het achterhaald zijn van de vorige bestemming kan komen. Bij een wisselbestemming kunnen de opgegeven bestemmingen **wisselend in tijd**, maar **nooit tegelijkertijd gerealiseerd worden.***"²⁹⁴

Anders dan bij een nabestemming of gefaseerde bestemming, kan bij een wisselbestemming op het moment van de vergunningsaanvraag gekozen worden welke bestemming men wenst uit te voeren.

²⁹³ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 9.

²⁹⁴ Idem.



Afbeelding 21: grafisch plan van GRUP “Sportterrein uitbreiding”, opgemaakt door WVI. De zone voor wisselbestemming wordt geflankeerd door enerzijds de zone voor wonen en anderzijds de zone voor gemeenschapsvoorzieningen.

Uit de bespreking van de adviezen op de plenaire vergadering (5 mei 2006) blijkt dat het concept ‘*wisselbestemming*’ niet voor iedereen duidelijk is. Zo vroeg Ruimte Vlaanderen waarom in zone 2 de verplichting van minimum 5 woongelegenheden wordt opgelegd en in hoeverre er dan nog sprake kan zijn van een wisselbestemming. De gemeente antwoordt hierop dat deze verplichting enkel geldt wanneer de bestemming “*wonen*” wordt gerealiseerd. Indien de wisselbestemming, met name “*gemeenschapsvoorzieningen*” gerealiseerd wordt, is deze bepaling niet meer van toepassing²⁹⁵.

Dit is een eerste voorbeeld van een definitief vastgesteld RUP met een wisselbestemming. Het is opmerkelijk dat de bewoners van de “*zone voor wonen*” geen bezwaar hadden bij de onzekerheid die deze wisselbestemming met zich meebracht. Ofwel komen er eengezinswoningen ofwel gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen in de sector van cultuur, ontspanning, sport, recreatie en jeugd. De toelichting bij de verordenende stedenbouwkundige voorschriften bepaalt voor de wisselbestemming “*gemeenschapsvoorzieningen*”: “*Onder deze voorzieningen wordt onder andere verstaan; sportvelden met bijhorende **tribune**-accommodatie, sportzalen, zwembad, speelterreinen, speelbos, clubhuizen met bijhorende nutsvoorzieningen zoals **sanitaire lokalen** en **cafeteria**, **evenementenhal**, voorzieningen tot parkeergelegenheid en dergelijke.*”²⁹⁶ Indien bestemming “*wonen*” wordt gerealiseerd is het maximum aantal toegelaten bouwlagen (bij nieuwbouw) twee bouwlagen, vermeerderd met bruikbare ruimte onder het dak²⁹⁷. Twee bouwlagen plus een dak is gemiddeld ongeveer 10 meter hoog. Indien de bestemming “*gemeenschapsvoorzieningen*” gerealiseerd wordt is de maximale kroonlijsthoogte 10 meter. Hierboven wordt echter nog een dak geplaatst, waardoor het gebouw drie bouwlagen plus een dak hoog is. Bovendien kunnen er heel andere functies dan wonen gerealiseerd worden, zoals een clubhuis, sanitaire lokalen en sporttribune, die het nodige lawaai met zich kunnen meebrengen.

Het is opvallend dat nergens in de adviezen (van oa. Ruimte Vlaanderen en Provincie West-Vlaanderen) melding wordt gemaakt van de onzekerheid die met de wisselbestemming voor de omliggende bewoners heerst. Omdat het GRUP niet werd aangevochten, bleef het definitief vastgesteld en kon de RvSt zich nog niet uitspreken over dit fenomeen..

b. GRUP “Boomgaard”.

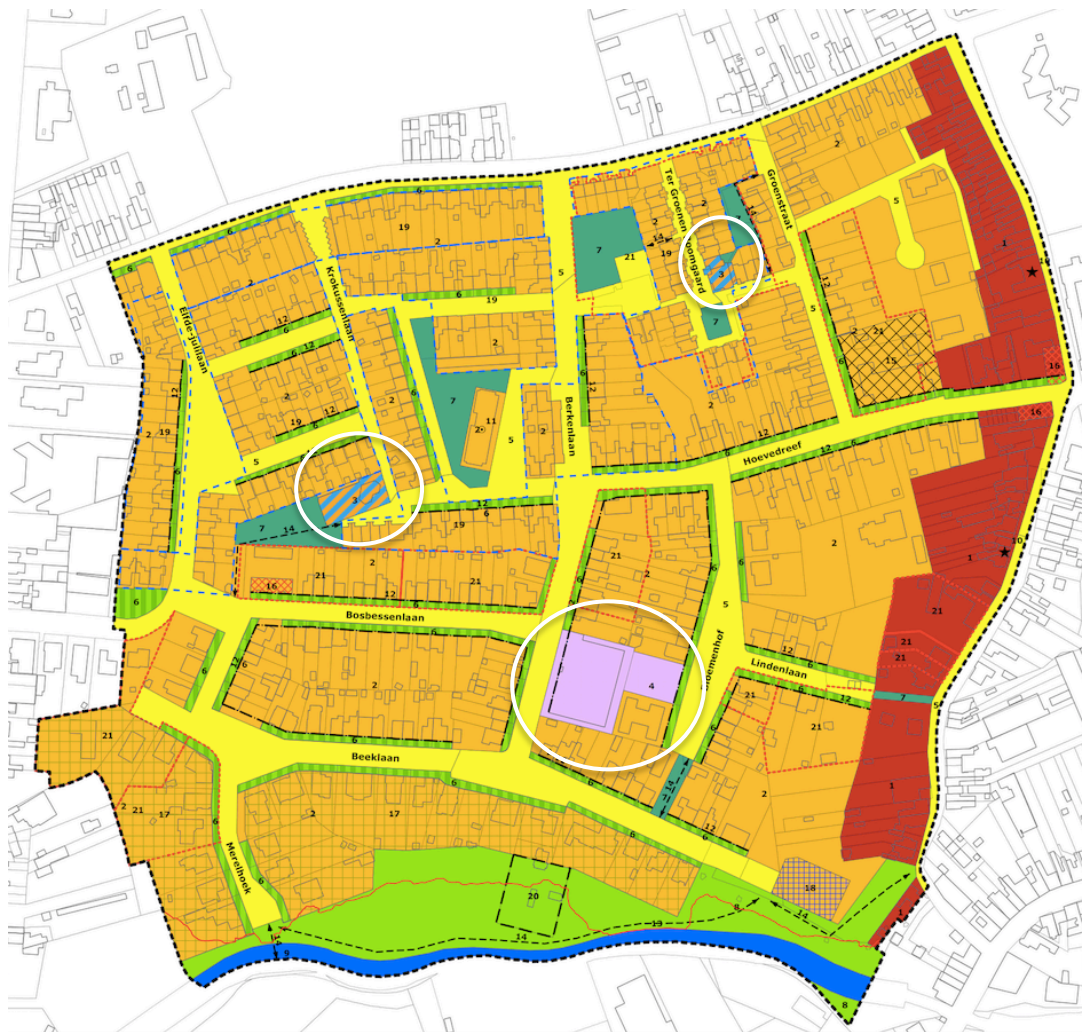
GRUP “*Boomgaard*” van de gemeente Kuurne omvat een herziening van drie BPA’s en lost een aantal juridische knelpunten op, zoals te brede wegenis om een inbreidingsproject mogelijk te maken en het feit dat de BPA’s te weinig parkeerruimte voorzien. Het GRUP heeft oa. een zone voor wonen met beperkte nevenfuncties (oranje), zone voor groene en verharde openbare ruimte (geel) en een zone voor park (groen). Verder heeft het GRUP twee zones voor wisselbestemming: “*zone voor wisselbestemming: wonen met beperkte nevenfuncties of gemeenschapsvoorzieningen/diensten/kantoren*” (zone 3, blauw- oranje gestreept) en “*zone voor wisselbestemming: wonen met beperkte nevenfuncties of tewerkstellingsplaatsen voor personen met een handicap*” (zone 4, lichtpaarse zone).

²⁹⁵ Toelichtende nota bij het GRUP, p. 42.

²⁹⁶ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 13.

²⁹⁷ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 10.

Deze zones worden ook op het grafische plan aangeduid.



Afbeelding 22: zones voor wisselbestemmingen (zone 3 en 4) op het grafisch plan van het GRUP, opgemaakt door Leidal.

Het voorschrift voor zone 3, “wonen met beperkte nevenfuncties of gemeenschapsvoorzieningen/ diensten/ kantoren” luidt als volgt: “In deze zone kan gekozen worden voor één van de twee bestemmingen: enerzijds kan gekozen worden voor de bestemming wonen met beperkte nevenfuncties, waarbij alle voorschriften zoals in zone 2 van toepassing zijn. Anderzijds kan gekozen worden voor de bestemming gemeenschapsvoorzieningen, diensten of kantoren. Bij deze bestemming blijven algemeen de bouwvoorschriften gelden die ook van toepassing zijn voor zone 2.”²⁹⁸

²⁹⁸ Bundel met toelichting en stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 64.

Het voorschrift voor zone 4, “wonen met beperkte nevenfuncties of tewerkstellingsplaatsen voor personen met een handicap” luidt als volgt:

*“In deze zone kan geheel of gedeeltelijk gekozen worden voor één van de twee bestemmingen: enerzijds kan gekozen worden voor de bestemming wonen met beperkte nevenfuncties (...), anderzijds kan gekozen worden voor de bestemming gemeenschapsvoorzieningen, diensten of kantoren. Bij deze bestemming gelden de bouwvoorschriften zoals aangegeven in voorschrift 4.3.”*²⁹⁹

GRUP “Boomgaard”, geeft als enig onderzocht RUP extra toelichting bij het concept. De uitleg luidt: *“Het is mogelijk dat één perceel binnen de zone kiest voor de ene bestemmingszone en een ander voor de andere bestemmingszone. Het is zelfs mogelijk dat een perceel opgesplitst wordt in de twee bestemmingszones, met andere woorden dat een combinatie van gemeenschapsvoorzieningen met wonen ontstaat.”*³⁰⁰

Doel van Kuurne lijkt een eventuele mix van activiteiten mogelijk te willen maken, zonder zich bij de opmaak van het RUP reeds uit te spreken over welke activiteiten voorrang moeten krijgen. Waarom de gemeente niet opteerde voor een meer algemeen bestemmingsvoorschrift, zoals woongebied, waar via de voorschriften ook kantoren en diensten kunnen worden toegelaten, is niet duidelijk.

Bij onderstaande bedenkingen (punt e) wordt even stilgestaan bij het feit dat GRUP “Boomgaard” een andere definitie hanteert wat betreft “wisselbestemming” dan GRUP “Sportterrein uitbreiding”. Dit komt de rechtszekerheid niet ten goede.

c. GRUP “Rustenberg”.

In stad Brugge wordt gewerkt aan het GRUP “Rustenberg”. Doel van het RUP is de vervanging van BPA “Rustenburg” door een samenhangend geheel van duidelijke voorschriften voor de bestaande woonzones, zodat de woonkwaliteit er kan beschermd en verbeterd worden. In het RUP wil men onder andere een kwalitatieve ontwikkeling van wonen aan het water mogelijk maken, een aantal ambachtelijke zones herbestemmen, de binnengebieden en nog niet aangesneden bouwgrond in het plangebied onderzoeken, kantoren en diensten toelaten op bepaalde locaties en het potentieel van station Brugge Sint-Pieters onderzoeken³⁰¹.

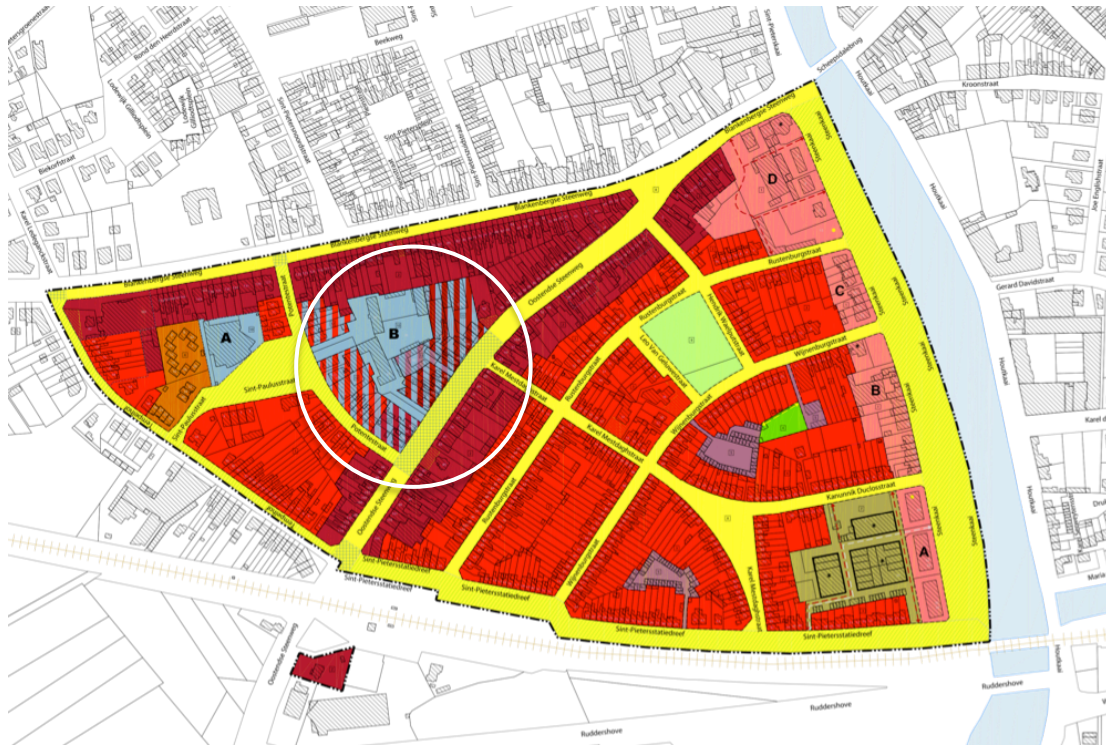
Dit GRUP bevat drie zones met wisselbestemmingen, namelijk zone 11 “centrumzone met wisselbestemming gemeenschapsvoorzieningen”, zone 12 “wonen met wisselbestemming gemeenschapsvoorzieningen” en tot slot zone 13 “garagecluster met wisselbestemming gemeenschapsvoorzieningen”. Met betrekking tot het concept “wisselbestemming” wordt vastgelegd dat: *“de bestemming wordt bepaald bij elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning”*³⁰².

²⁹⁹ Bundel met toelichting en stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 64.

³⁰⁰ Bundel met toelichting en stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 74.

³⁰¹ Ontwerp van de toelichtende nota bij het GRUP, pp. 7-9.

³⁰² Ontwerp van de toelichtende nota bij het GRUP, p. 110.



Categorie 1 : WONEN

- 1 Artikel 1 - Waterfront
- A** Deelzone A
- B** Deelzone B
- C** Deelzone C
- D** Deelzone D
- 2 Artikel 2 - Centrumzone
- 3 Artikel 3 - Zone voor aaneengesloten bebouwing
- 4 Artikel 4 - Groene tuinzone
- 5 Artikel 5 - Garagecluster
- 6 Artikel 6 - Zone voor groepswoningbouw
- 7 Artikel 7 - Projectzone Borstelfabriek
- 8 Artikel 8 - Zone voor openbare wegenis

Categorie 6 : OVERIG GROEN

- 9 Artikel 9 - Zone voor openbaar groen

Categorie 9 : GEMEENSCHAPS- EN NUTSVOORZIENING EN WONEN

- 10 Artikel 10 - Zone voor gemeenschapsvoorzieningen
- A** Deelzone A
- B** Deelzone B
- 11 Artikel 11 - Centrumzone met wisselbestemming gemeenschapsvoorzieningen
- 12 Artikel 12 - Wonen met wisselbestemming gemeenschapsvoorzieningen
- 13 Artikel 13 - Garagecluster met wisselbestemming gemeenschapsvoorzieningen

Afbeelding 23: grafisch plan bij het GRUP "Rustenberg", opgemaakt door Grontmij. Het plan bevat drie zones voor wisselbestemming, artikel 11, 12 en 13.

In januari 2015 werd het openbaar onderzoek afgesloten, waarop de Gecoro van stad Brugge de bezwaarschriften behandelde. Geen enkel bezwaar bevatte een opmerking over het gebruik van wisselbestemmingen. De definitieve vaststelling door stad Brugge en de goedkeuring door Provincie West-Vlaanderen wordt verwacht in de loop van 2015.

d. Arresten.

Tot nu toe werd het feit dat een wisselbestemming rechtsonzeker zou zijn niet opgeworpen bij een procedure voor de Raad van State, waardoor die zich nog niet heeft kunnen uitspreken over het fenomeen. Dit is een pijnpunt in de ruimtelijke planning. Zolang het probleem niet aangekaart wordt bij de Raad, blijft het probleem bestaan. Om die reden zijn definitief vastgestelde RUP's die niet aangevochten worden niet altijd meer rechtszeker of zorgvuldiger dan RUP's die wél vernietigd worden door de Raad. In het volgende hoofdstuk van deze masterproef wordt dieper ingegaan op enkele knelpunten in dat verband.

Er zijn wel twee arresten³⁰³ beschikbaar waarin een RUP dat een wisselbestemming bevat, aangevochten wordt, maar het eventuele rechtsonzekere karakter van de wisselbestemming wordt niet opgeworpen als middel.

e. Bedenkingen³⁰⁴.

Problematisch aan het concept “wisselbestemming” is de onduidelijke definiëring ervan. GRUP “*Sportterrein uitbreiding*” (Gistel) heeft een andere opvatting over wat een wisselbestemming is dan het GRUP “*Boomgaard*” (Kuurne). Het essentieel verschil is dat volgens Gistel “(b)ij een wisselbestemming (...) de opgegeven bestemmingen wisselend in tijd, maar **nooit tegelijkertijd** gerealiseerd (kunnen) worden”³⁰⁵, maar volgens Kuurne “(h)et (...) zelfs mogelijk (is) dat een perceel opgesplitst wordt in de twee bestemmingszones, met andere woorden dat een **combinatie** van gemeenschapsvoorzieningen met wonen ontstaat.”³⁰⁶ GRUP Rustenberg vermeld in de toelichtende nota dat de uiteindelijke bestemming van de zone zal bepaald worden bij een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning³⁰⁷.

³⁰³ Eerste arrest: RvSt, 16 april 2012, nr. 218.901, arrest Ponsaerts. Het beroep tegen het GRUP “*Sint-Jorisplein*” van gemeente Tienen wordt verworpen, waardoor een RUP met een wisselbestemming wordt vastgesteld. In de opgeworpen middelen wordt niets gezegd over de wisselbestemming. Tweede arrest: RvSt, 9 juli 2013, nr. 224.313, schorsingsarrest Demuytere en RvSt, 10 februari 2015, nr. 230.151, arrest ten gronde Demuytere. Het PRUP “*Afbakening kleinstedelijk gebied Waregem en delen van het buitengebied (Waregem, Anzegem, Wielsbeke)*” wordt geschorst en vernietigd voor wat betreft het deelRUP “*Blauwpoort*” wegens een schending van verschillende artikelen van het DABM.

³⁰⁴ Met dank aan Sil Goossens van Grontmij voor de inspiratie hieromtrent.

³⁰⁵ Stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 9.

³⁰⁶ Bundel met toelichting en stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 74.

³⁰⁷ Ontwerp van de toelichtende nota bij het GRUP, p. 110.

Het concept zorgt voor een aantal onzekerheden. Wat is de concrete betekenis van een wisselbestemming? Wanneer wordt beslist welke bestemming effectief wordt uitgevoerd? Is voor beide bestemmingen voldoende onderzoek gevoerd naar de gevolgen op de leefomgeving? Bovendien, wat is de meerwaarde van zo'n concept?

Het lijkt logischer te zijn dat een wisselbestemming uiteindelijk slechts één van beide bestemmingen toelaat. Indien dit niet zo is, is het eerder een bestemmingszone waarin twee functies worden toegelaten en is er geen sprake meer van het aspect "*wisselen*". De gemeente Kuurne lijkt in haar GRUP "*Boomgaard*" te werken met een onlogische invulling van het concept. Indien het concept "*wisselbestemming*" ingevuld wordt zoals in het GRUP "*Sportterrein uitbreiding*" (Gistel) en het GRUP "*Rustenberg*" (Brugge), dan wordt pas beslist welke bestemming het gebied krijgt bij een eerste aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

De reden om met zo'n concept te werken kan zijn dat het gebied waarop de "*wisselbestemming*" betrekking heeft, verschillende functies kan verdragen, maar niet tegelijkertijd. Daarom wordt de optie open gelaten om één van beide bestemmingen te realiseren, met elk hun eigen stedenbouwkundige voorschriften. Een wisselbestemming verschilt van een nabestemming doordat men bij een wisselbestemming op het moment dat het RUP wordt opgemaakt nog niet kiest welk van beide bestemmingen gerealiseerd kan worden. Een nabestemming bepaalt duidelijk dat er van de ene naar de andere bestemming zal worden overgegaan, op een bepaald of bepaalbaar tijdstip.

Het concept kan zou een meerwaarde kunnen hebben, indien de wisselbestemming tot stand kwam na zorgvuldig onderzoek over beide bestemmingen en indien het gebied nu eenmaal beide functies op die plek zou verdragen. Echter kan het concept ook een oplossing zijn indien de overheid nog niet weet welke activiteiten ze wil toelaten in het plangebied. De vraag rijst of het wel opportuun is om een RUP op te maken indien er nog geen duidelijke visie over het gebied is. Bovendien lijkt een wisselbestemming in de hand te werken om zeer gedetailleerde (inrichting)voorschriften te voorzien, wat eigenlijk minder flexibiliteit tot gevolg heeft. Het directe nut van het concept is voor mij wat zoek. Het nieuwe planningsinstrumentarium laat immers toe om een meer algemeen voorschrift, zoals "*zone voor centrumfuncties*", in te schrijven om op die manier een mix van verschillende activiteiten toe te laten. Dit valt te verkiezen boven het werken met een onduidelijk concept zoals wisselbestemming.

E. Het zorgvuldigheidsbeginsel en mobiliteitsproblemen.

In het bovenstaand rechtspraakoverzicht werd een teveel aan flexibiliteit aangevochten door een schending van het rechtszekerheidsbeginsel op te werpen voor de Raad van State. De laatste jaren is er echter een verschuiving merkbaar naar het aanvechten van flexibiliteit via het zorgvuldigheidsbeginsel. De Raad van State kwam de laatste jaren steeds vaker tot het besluit dat de plannende overheid is tekortgeschoten in de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan³⁰⁸.

Er werden vier RUP's geselecteerd die vernietigd werden door de Raad van State wegens een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. Het zorgvuldigheidsbeginsel kan toegepast worden op verschillende thema's, maar in deze thesis werd de focus beperkt tot mobiliteit om zoveel mogelijk bij de kern van ruimtelijke planning te blijven³⁰⁹. Het eerste RUP dat besproken wordt, is het GRUP "Magdalenazaal" (arrest Goegebeur³¹⁰) dat de uitbreiding van een concertzaal in Brugge mogelijk maakt. Het GRUP neemt echter geen maatregelen omtrent de verhoogde mobiliteitsdynamiek.

GRUP "Maenhoevevelde" (arrest Coen³¹¹) wordt als tweede besproken. Gemeente Sint-Katelijne-Waver (Antwerpen) wou een woongebied verder inrichten. In het GRUP wordt geen exacte aantal woningen vastgelegd, waardoor de verkeersimpact niet voldoende onderzocht kon worden.

Ten derde wordt het GEWRUP "VSGB" (arrest vzw BBL³¹²) besproken. Cluster C3, waarin onder andere het grootschalig project U-Place gepland werd, wordt vernietigd omdat de overheid onzorgvuldig is geweest bij het oplossen van een erkende mobiliteitsprobleem.

We eindigen met de bespreking van twee PRUP's die al tot heel wat spottende kritieken hebben geleid³¹³. Het gaat om het PRUP "Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo" en het PRUP "Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke" (arrest Van de Veire³¹⁴) die tot doel hadden om een nieuw gemengd regionaal bedrijventerrein te realiseren ten noorden van de Eekloose deelgemeente Balgerhoeke. De ontsluitingsweg die hiervoor nodig is, loopt dwars door verschillende landerijen, waardoor verschillende koeienstallen worden afgescheiden van de aansluitende graaslanden. Enkele ontevreden landbouwers trokken hierop naar de RvSt om eerst de PRUP's aan te vechten. Zoals Jan Beleyn het prachtig samenvat: "Ook koeien blijken recht te hebben op een rechtszekere en zorgvuldige planning. En het koetje zei hier duidelijk 'boe'"³¹⁵.

³⁰⁸ Roggen J., "Zorgvuldigheid bij het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen", In: *TROS*, 2013, volume 72, p. 210.

³⁰⁹ Het zorgvuldigheidsbeginsel wordt ook vaak opgeworpen in zaken over milieu, natuur en bos, maar om die te bespreken zouden we ons teveel verliezen in andere sectorale wetgeving.

³¹⁰ RvSt, 22 maart 2013, nr. 222.957, arrest ten gronde, Goegebeur.

³¹¹ RvSt, 3 januari 2012, nr. 217.097, arrest ten gronde Coen.

³¹² RvSt, 17 juni 2014, nr. 227.723, arrest vzw BBL.

³¹³ Zie oa. Beleyn J., "Koeien nemen RUP op de horens." In: *TOO*, 2013, volume 4, pp. 477-478.

³¹⁴ RvSt, 14 februari 2013, nr. 211.217, arrest Van de Veire (ten gronde).

³¹⁵ Beleyn J., o. c., p. 477.

Er werd slechts één arrest gevonden waarin een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in verband met mobiliteit wordt opgeworpen waarin het RUP níét vernietigd wordt³¹⁶. Het gaat over RUP “*Functiecluster Bommershoven*”, waarin stad Borgloon een school en cultureel centrum de mogelijkheid wil geven om uit te breiden en extra parkeerruimte te realiseren. Verder wou de stad een veilige toegang voor fietsers en voetgangers realiseren. De verzoekers zien een perceel onteigend worden om deze doelstellingen te realiseren, en klagen aan dat het exacte aantal parkeerplaatsen niet is geregeld in het RUP.

Er volgt een gedetailleerd overzicht van bovenvermelde arresten. Op het einde van dit deel volgens enkele bedenkingen.

³¹⁶ Er kan gewezen worden op een aantal RUP's die de toets van de zorgvuldigheid wel overleven, maar die geen betrekking hebben op de mobiliteitsproblematiek. In arrest Van Swaay (RvSt, 24 oktober 2011, nr. 215.969) was het niet vastleggen van de precieze locatie van infrastructuur die noodzakelijk zou kunnen zijn voor de waterbeheersing geen schending van de zorgvuldigheid. In arrest Vanorshaegen (RvSt, 4 november 2013, nr. 225.317) was er geen schending van de zorgvuldigheid wegens de niet concrete lokalisering van de noodzakelijke waterbuffercapaciteit. De concrete locatie kon vastgelegd worden bij de indiening van een projectaanvraag voor het gebied. Auditoraatsverslag 27 juni 2014 inzake de zaak Vangheluwe en Devacht, p. 16.

1. RUP's vernietigd wegens onzorgvuldigheid.

a. GRUP "Magdalenazaal" (Arrest Goegebeur).

Stad Brugge maakte het GRUP "Magdalenazaal" op om de uitbreiding van de gelijknamige concertzaal mogelijk te maken. Deze zaal is eigendom van stad Brugge, maar wordt verhuurd voor evenementen aan verschillende vzw's³¹⁷.

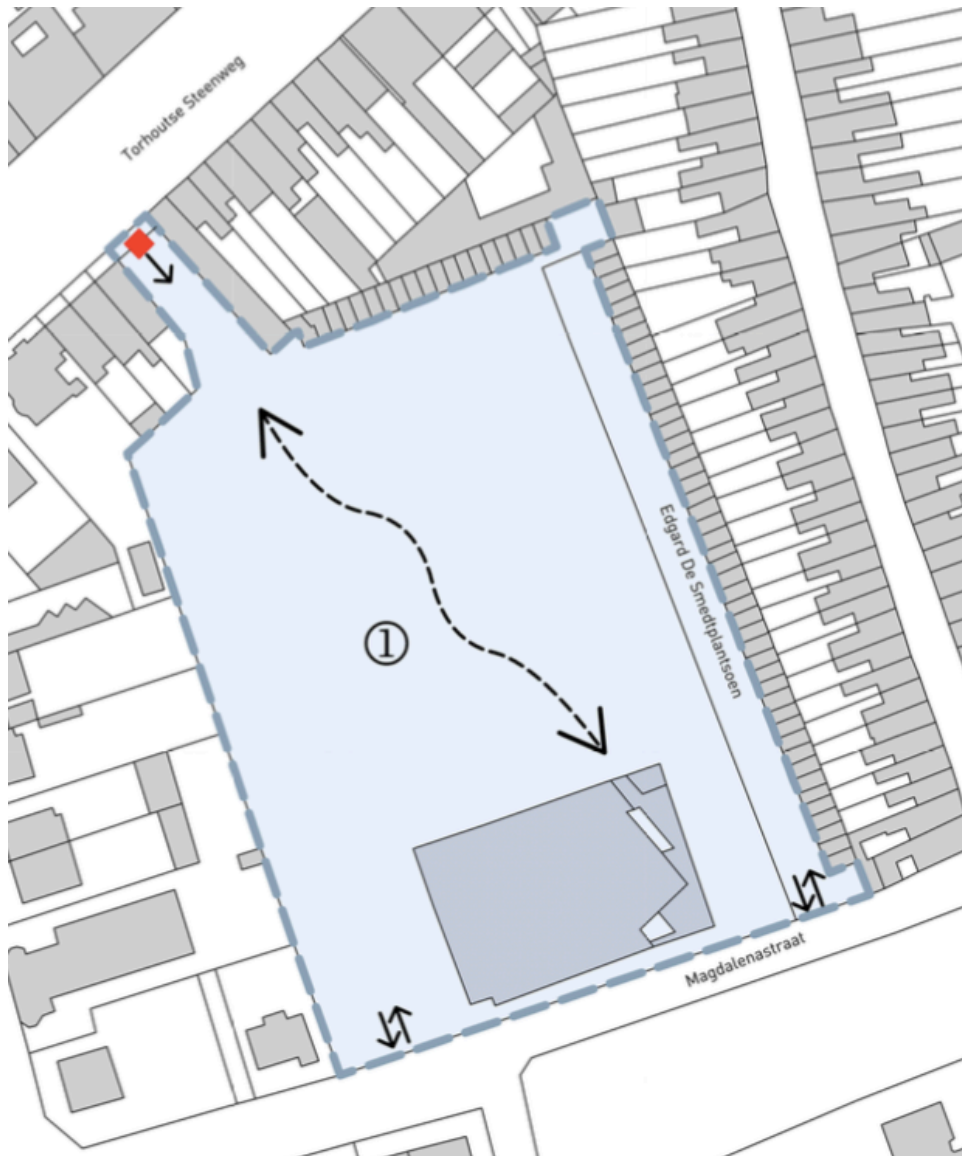







Afbeelding 24: de rode aanduiding is de locatie van het plangebied, niet ver van het centrum van Brugge.

Thierry Goegebeur en zeven andere personen vragen de vernietiging van het GRUP. Deze personen zijn eigenaars en bewoners van percelen die aan het park Edgard de Smedtplantsoen palen. Aan de zuidzijde van dit park ligt de Magdalenazaal. Dit park wordt in het RUP in zijn geheel bestemd tot zone 1, "zone voor gemeenschaps- en nutsvoorzieningen"³¹⁸.

³¹⁷ RvSt, 11 september 2012, nr. 221.704, schorsingsarrest Goegebeur, pp. 1-3.

³¹⁸ Schorsingsarrest Goegebeur, p. 3.



-  plangrens
-  zone 1
-  art. 1.5
-  art. 1.6
-  art. 1.8

Afbeelding 25: grafisch plan bij het GRUP “Magdalenazaal”, opgemaakt door Stad Brugge. Het hele park wordt bestemd tot zone 1, zone voor gemeenschaps- en nutsvoorzieningen. Art. 1.5 is een zone voor langzaam verkeer. Art. 1.6 is zone voor gemotoriseerd verkeer. Art. 1.8 is de toegangspoort. Het gaat telkens om symbolische aanduidingen.

De verordenende stedenbouwkundige voorschriften van zone 1 stellen dat bij elke aanvraag voor een stedenbouwkundig attest, stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning een mobiliteitsnota dient gevoegd te worden. Deze nota moet minstens een toelichting geven bij de te verwachten verkeersbewegingen (aard, aantal, tijdstip) van bezoekers en personeel. Ook moet de nota aangeven of er voldoende parkeerplaatsen en fietsenstallingen voorzien zijn³¹⁹.

Tijdens het openbaar onderzoek worden verschillende bezwaren ingediend. Bewoners vrezen voor een onhoudbare parkeerdruk in de buurt, vooral indien gelijktijdig activiteiten zouden doorgaan in de verschillende zalen in de buurt. De Gecoro vindt het problematisch dat er geen bepalingen zijn over de maximale capaciteit van de zaal, waardoor de mobiliteitsimpact niet valt in te schatten. De Gecoro bevestigt ook dat de huidige parkeercapaciteit niet voldoet³²⁰.

De verzoekende partijen voeren onder andere een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aan. Ze zijn van mening dat de overheid te kort is geschoten in haar zorgvuldigheidsplicht, omdat belangrijke onderdelen van de bestemming, inrichting en beheer, met name de inplanting van de concertzaal en verschillende hinderaspecten, buiten beschouwing gelaten worden en omdat er niet voldoende flankerende maatregelen genomen zijn³²¹.

De Raad van State oordeelt dat van een zorgvuldig handelende plannende overheid kan verwacht worden dat zij een rechtszekere oplossing biedt voor een door haar erkend probleem. Het is onaanvaardbaar dat de plannende overheid een aspect dat ze zelf als een belangrijk aandachtspunt heeft erkend, onttrekt aan het besluitvormingsproces en verschuift naar een later, onbepaald tijdstip. De plannende overheid heeft de inplanting van de zaal in een woonomgeving en de parkeerdynamiek als belangrijke probleempunten erkend in de toelichtende nota bij het GRUP. Bovendien sloot de Gecoro zich aan bij bezwaren omtrent de parkeerdruk en adviseerde om in het RUP de maximale capaciteit van de concertzaal vast te leggen. Hier werd niet op ingegaan³²².

De Raad van State oordeelt dat de verzoekende partijen terecht aanvoeren dat niet voldoende gemotiveerd werd waarom stad Brugge de bewaren die door hun Gecoro gegrond bevonden waren, niet zijn bijgetreden³²³. Het GRUP wordt geschorst³²⁴ en nadien ook vernietigd³²⁵.

³¹⁹ Verordenende stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, p. 4.

³²⁰ Schorsingsarrest Goegebeur, p. 9 en p. 17.

³²¹ Schorsingsarrest Goegebeur, p. 16.

³²² Schorsingsarrest Goegebeur, pp. 26- 27.

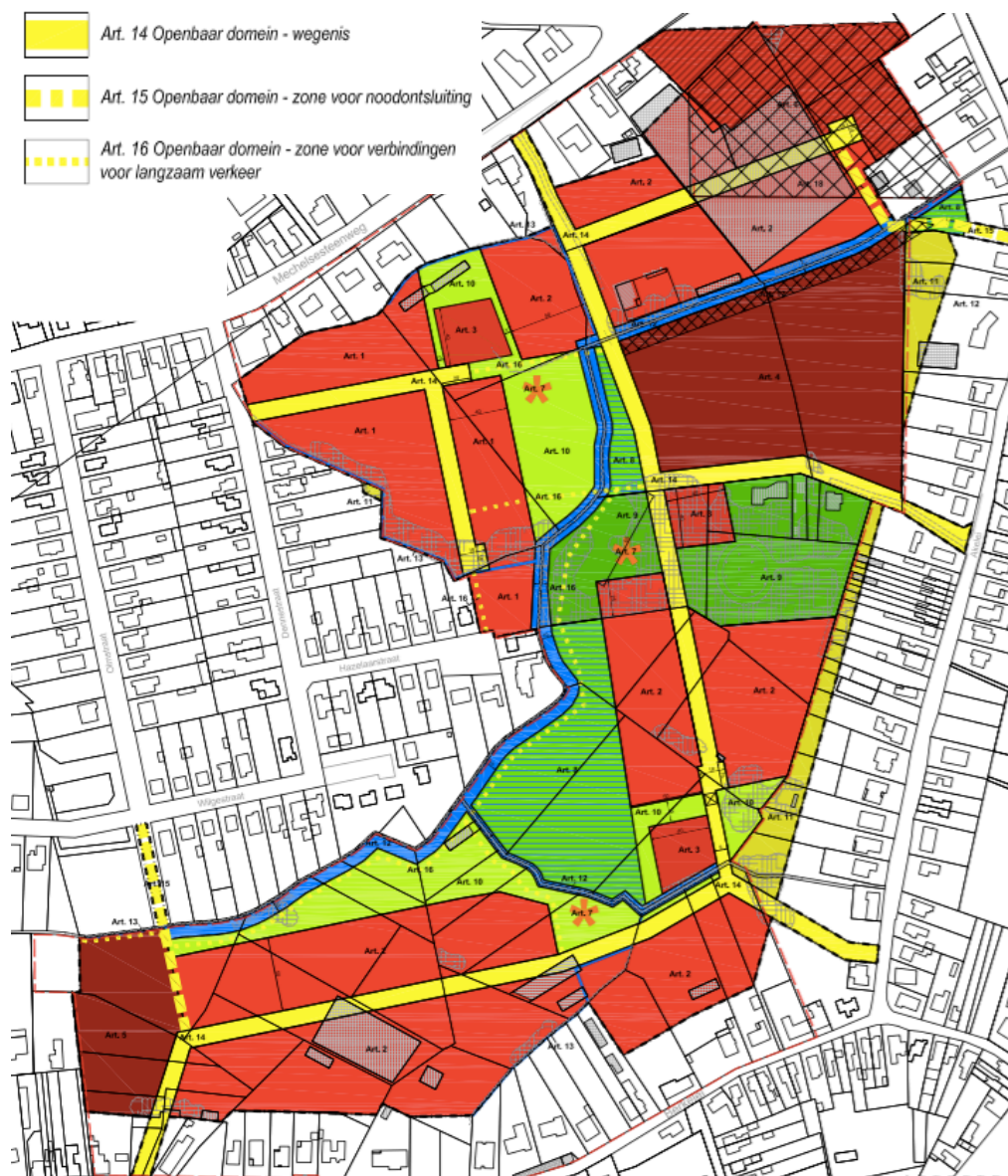
³²³ Schorsingsarrest Goegebeur, p.28.

³²⁴ Schorsingsarrest Goegebeur, p. 32.

³²⁵ RvSt, 22 maart 2013, nr. 222.957, arrest ten gronde, Goegebeur.

b. GRUP “Maenhoevevelden” (Arrest Coen).

Het GRUP “Maenhoevevelden”, opgemaakt door gemeente Sint- Katelijne- Waver, richt een stedelijk woongebied verder in. Dit gebied werd door het GEWRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen”, opgemaakt door het Vlaamse gewest, ingekleurd als woongebied en deels als reservatiegebied voor lijninfrastructuur in overdruk. De gemeente richt het gebied dus verder in en stelt om die reden dat de verzoekende partijen geen belang hebben. Het GEWRUP bestemde dit gebied tot stedelijk woongebied, wat impliceert dat er een woningdichtheid van 25 woningen per hectare gerealiseerd moet worden³²⁶.



Afbeelding 26: grafisch plan van het GRUP “Maenhoevevelden”, opgemaakt door Soresma. De wegenis is aangeduid op het plan, maar er werd onvoldoende onderzocht wat de impact van de verwachte verkeersdynamiek zal zijn.

³²⁶ RvSt, 3 januari 2012, nr. 217.097, arrest ten gronde Coen, p. 4, p. 9 en p. 15.

De verzoekende partijen werpen onder andere een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel op door het “*manifest gebrek aan onderzoek naar de toekomstige ontsluitings- en mobiliteitsproblemen*”³²⁷. De Gecoro wees in haar advies op het feit dat de cumulatieve effecten van de geplande woonprojecten op de mobiliteit niet werd onderzocht en dat hierop door geen enkele overheid werd aangedrongen³²⁸.

Gemeente Sint-Katelijne-Waver erkent dat het aantal te realiseren woningen variabel is, maar beweert dat dit net de garantie biedt dat de ontwikkeling van de projecten niet zal leiden tot een te grote mobiliteitshinder. Het GRUP werkt met een fasering en er kan pas naar een volgende fase worden overgegaan indien de verkeersafwikkeling niet in het gedrang komt³²⁹.

De Raad van State is van mening dat de ontsluiting van het plangebied, met oog op realisatie van de vastgestelde bestemming, wordt geregeld door het GRUP en niet door het GEWRUP. Het was dus de taak van de gemeentelijke plannende overheid om te oordelen of de impact van de door haar gekozen ontsluitingen verenigbaar is met de draagkracht van de omgeving. De m.e.r.-screening werd opgemaakt met een invulling van het plangebied met “circa 300 bijkomende woningen”. Het aantal woningen binnen het plangebied is variabel, zodat ook de resultaten van de berekende verkeerseffecten variabel zijn. De screening schat de autoverplaatsingen “*ver onder de 250 auto’s per uur per rijrichting, wat algemeen aanvaard is als leefbaarheidsgrens in woonstraten.*” Volgens de Raad van State wordt deze conclusie echter genomen zonder rekening te houden met de reeds bestaande belasting. De overheid is tekort geschoten in de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht door het mobiliteitsvraagstuk onvoldoende uit te klaren op planniveau en om die reden wordt het GRUP “*Maenhoevevelde*” vernietigd.³³⁰

c. GEWRUP “VSGB”. (Arrest vzw BBL)

Over de mogelijke bouw van het ‘*belevingscentrum*’ U-Place is al heel wat inkt gevloeid. Midden februari 2015 gaf de Vlaamse regering (opnieuw) groen licht, ondanks negatieve adviezen van verschillende experts inzake leefmilieu en mobiliteit. De bouw van zo’n groot complex zou onaanvaardbaar veel fijn stof veroorzaken door het grote aantal bezoekers die met de auto zullen komen. De weken nadien was U-Place niet uit de kranten weg te denken en klonk de eis om een parlementaire onderzoekscommissie op te richten om mogelijke belangenvermenging te onderzoeken steeds luider. Ook studiebureau Antea kreeg een mediastorm over zich heen omdat het studies had uitgevoerd zowel voor U-Place als voor de Vlaamse overheid die het ‘*belevingscentrum*’ moest beoordelen. In tegenstelling tot resultaten van Gentse onderzoekers Dirk Lauwers en Kobe Boussauw zou het allemaal wel meevallen met die mobiliteit, zo stelde Antea³³¹.

³²⁷ Arrest ten gronde Coen, p. 11.

³²⁸ Arrest ten gronde Coen, p. 6.

³²⁹ Arrest ten gronde Coen, p. 14 en p. 16.

³³⁰ Arrest ten gronde Coen, pp. 19-22.

³³¹ Zie verschillende krantenartikels die opgenomen zijn in de bibliografie achteraan. Er werd zelfs een website opgericht genaamd “U-Place is not my place” (<http://www.uplaceisnotmyplace.be>) waar een petitie gestart werd tegen het project. De petitie had begin maart een kleine 13.000 handtekeningen. Een mooie samenvatting van de hele soap wordt gegeven door volgens youtube-filmpje: <http://www.humo.be/humor/322399/uplace-op-de-korrel-genomen-filmpje>.

Het GEWRUP “*Afbakening Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden*” dat de bouw van U-Place mogelijk moest maken, werd midden juni 2014 vernietigd door de Raad van State³³².

Het VSGB maakt twee grootschalige projecten mogelijk met een zeer sterke verkeersgeneratie. Een eerste project is de invulling van de reconversiezone Vilvoorde-Machelen (zone C3, gelegen in deelgebied ‘*Het Zaventemse*’), waar U-Place zou komen. Een tweede project is de invulling van Parking C aan de Heizel. De reconversie van de voormalig industriële site Vilvoorde- Machelen zou moeten leiden tot een “*kwalitatieve en complementaire versterking van het centrum van Vilvoorde*”. De invulling van een nieuw stadsdeel moet een verrijking zijn voor het VSGB en het reconversiegebied een nieuw elan geven³³³.



Afbeelding 27: een deel van het grafisch plan van het GEWRUP “VSGB”. In de rode zone zou het Uplace-project ingeplant worden.

³³² RvSt, 17 juni 2014, nr. 227.723, arrest vzw BBL.

³³³ Arrest vzw BBL, p. 4, p. 6, p. 8, en p. 37.

Het plan-MER stelt dat deze ontwikkelingen, in combinatie met de bestaande hoge verzadigingsgraad van de R0 en de radiale autowegen tijdens de spitsuren, voor zeer negatieve mobiliteitseffecten zullen zorgen. Het plan-MER acht het dan ook noodzakelijk dat er een capaciteitsverhoging van de R0 en de radiale autowegen komt. Verder dringt het rapport aan op een reductie van het programma in zone C3 om een overbelasting van de R22 te vermijden en op de implementatie van de plannen van de NMBS, MIVB en De Lijn³³⁴.

Het GEWRUP wordt aangevochten door vzw Bond Beter Leefmilieu, vzw Brusselse Raad voor het Leefmilieu en vzw Greenpeace Belgium³³⁵, die van mening zijn dat de inplanting van het ‘*belevingscentrum*’ op een locatie die quasi enkel met de auto bereikbaar is niet strookt met een duurzaam beleid op gebied van ruimtelijke ordening en mobiliteit³³⁶.

Het advies van de Vlacoro is niet mals. De commissie stelt dat de inplanting van sterk verkeersgenererende activiteiten in een zone waar tot 85% van de verplaatsingen met de auto zullen gebeuren, in tegenstelling staat met de Pact 2020- doelstellingen die vooropstellen dat tegen 2020 40% van de woon-werkverplaatsingen met openbaar vervoer, te voet of met de fiets zullen gebeuren³³⁷. Ook uit de toelichtende nota van het GEWRUP blijkt dat de plannende overheid zich bewust is van de mobiliteitsproblemen. Echter wijdt ze de toename in verkeer aan talrijke grootschalige projecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en niet aan projecten in het VSGB. De nota gaat zo ver te stellen dat de Brusselse projecten de oorzaak zijn van de “*oververzadiging op de R0 (...) en de economische haalbaarheid van het programma (in Vilvoorde- Machelen) hypothekeert*”³³⁸.

De verzoekers roepen met het vierde middel onder andere een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in. Ze verzetten zich tegen de chronologie van werken, waarbij eerst verkeersgenererende plannen worden vastgesteld en pas daarna eventueel een ontsluiting via het openbaar vervoer wordt uitgewerkt³³⁹. Het Vlaamse Gewest antwoordt hierop dat De Lijn zelf heeft aangegeven dat bepaalde projecten nog in een te vroeg stadium zitten om op te nemen in het GEWRUP. Er zijn voldoende concrete vooruitzichten voor de realisatie van noodzakelijke milderende maatregelen, zoals het nieuwe treinstation Kerklaan (dat reeds opgenomen werd in het investeringsprogramma van Infrabel) en de tangentiële tramverbinding op de R22. Inmiddels werd gestart aan een plan-m.e.r. voor de aanleg van die tramverbinding³⁴⁰. De tussenkomen partijen, onder andere nv U-Place, benadrukken dat alle milderende maatregelen, in zoverre deze ruimtelijk vertaalbaar waren, opgenomen zijn in het GEWRUP.³⁴¹

Het wordt door geen enkele partij betwist dat het nieuwe treinstation Kerklaan en de tangentiële tramverbinding op de R22 noodzakelijke voorwaarden zijn voor de realisatie van verkeersgenererende projecten in zone C3. Deze twee openbaar vervoersmaatregelen maken echter geen deel uit van het GEWRUP.

³³⁴ Arrest vzw BBL, p. 4, p. 6, p. 8, en p. 37.

³³⁵ Arrest vzw BBL, p. 1.

³³⁶ Arrest vzw BBL, p. 18.

³³⁷ Arrest vzw BBL, p. 10.

³³⁸ Arrest vzw BBL, pp. 37-38.

³³⁹ Arrest vzw BBL, p. 31.

³⁴⁰ Arrest vzw BBL, p. 33 en p. 41.

³⁴¹ Arrest vzw BBL, p. 39 en p. 45.

Ze werden door de plannende overheid opgevat als delen van het flankerend beleid³⁴². De Raad van State oordeelt dat de plannende overheid tekort geschoten is in de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht om de volgende reden: *“Het blijkt dat het bestreden uitvoeringsplan voor een door de plannende overheid erkend en vanuit planologisch oogpunt cruciaal probleem niet zelf in een rechtszekere oplossing voorziet.”*³⁴³ Integendeel, de twee openbaar vervoersmaatregelen zijn losgekoppeld van het GEWRUP. Om deze redenen vernietigt de Raad van State het besluit van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het GEWRUP *“Afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden”* in zoverre het de cluster C3 (Reconversiegebied Vilvoorde- Machelen) betreft³⁴⁴.

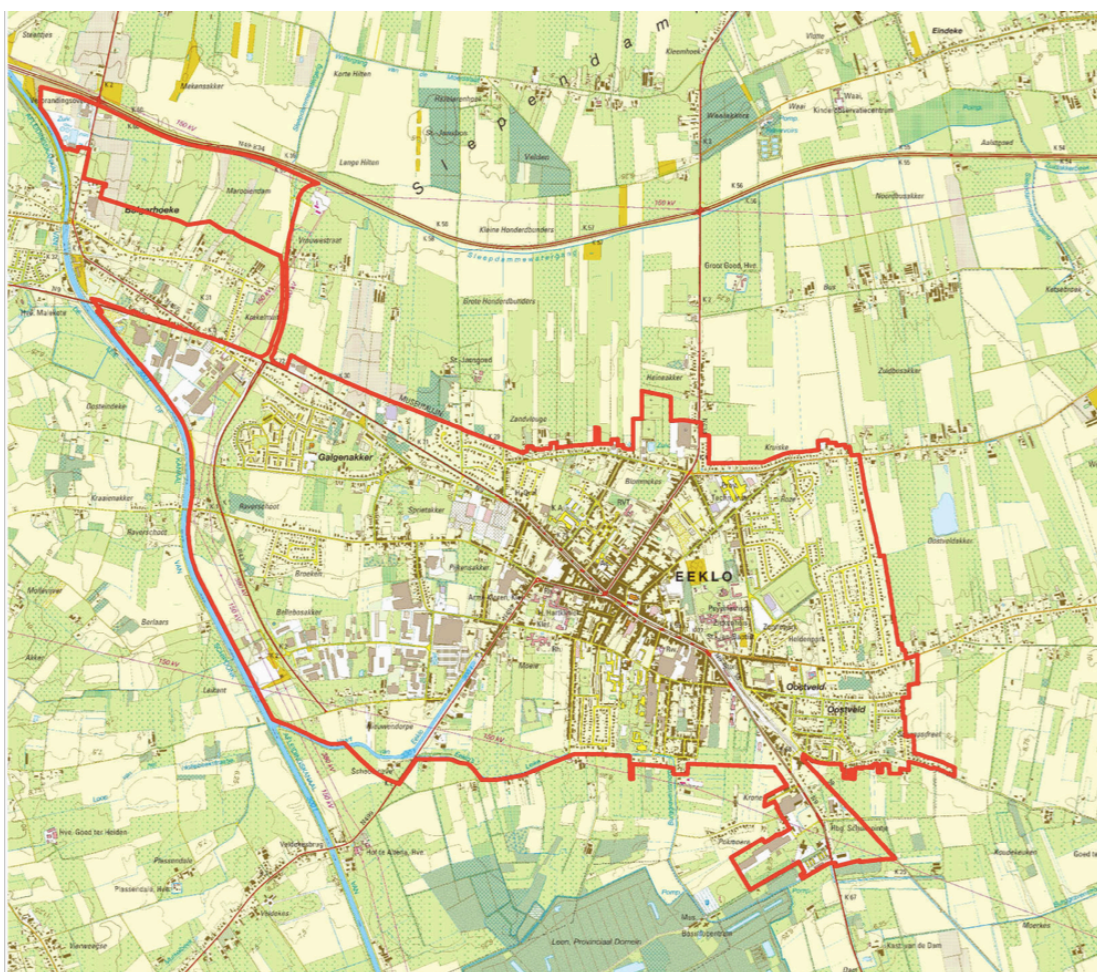
³⁴² Arrest vzw BBL, p. 51.

³⁴³ Arrest vzw BBL, p. 53.

³⁴⁴ Arrest vzw BBL, pp. 52-53.

d. PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo” en PRUP “Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke” (Arrest Van de Veire).

Eeklo werd in het RSV geselecteerd als een “*structuurondersteunend kleinstedelijk gebied*” dat middels een PRUP afgebakend moet worden. De stad mag nog zo’n 20 hectare bedrijvigheid inplannen. Er worden verschillende locaties onderzocht, waaruit blijkt dat de zone voor bedrijvigheid best wordt gelokaliseerd in het gebied ten noorden van de woonkern van Balgerhoeke. Volgens het gewestplan is dit agrarisch gebied en in realiteit wordt dit ook gebruikt voor actieve beroepslandbouw. Er moeten dan ook flankerende maatregelen genomen worden om de bestemming te realiseren³⁴⁵.



Afbeelding 28: afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo. Balgerhoeke is het gebied links boven³⁴⁶.

³⁴⁵ RvSt, 7 april 2010, nr. 202.851, arrest Van de Veire, schorsingsarrest, p. 3.

³⁴⁶ Toelichtende nota, p. 9, opgemaakt door Sum Research.

De Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling gaf ongunstig advies over het deelplan “Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke”. De reden hiervoor is de ruime inname van landbouwgrond, de grote claim op de naastliggende landbouwgrond en het ontbreken van milderende maatregelen voor de landbouwsector³⁴⁷.

Ook uit het mobiliteitseffectenrapport bleek dat men er zich van bewust was dat er moet gezocht worden naar flankerende maatregelen om de impact van de ontsluitingsweg op de landbouwbedrijfsvoering tot een minimum te beperken. Het rapport geeft als voorbeeld van deze maatregelen het faciliteren van grondruil en het aanleggen van een veetunnel³⁴⁸. Uit de mobiliteitsstudie kwamen drie ontsluitingsalternatieven naar voren. Na advies van de Procoro werd gekozen om het bedrijventerrein te ontsluiten via het zuidelijke tracé, zoals ook door het studie bureau die de mobiliteitsstudie opmaakte geadviseerd werd³⁴⁹ (zie op onderstaande kaart, tracé 2) en om flankerende maatregelen uit te werken in samenwerking met de VLM en de projectontwikkelaar³⁵⁰.



Afbbeelding 29, links: Schets van het eigenlijk probleem: de ontsluiting van het bedrijventerrein. Afbbeelding 30, rechts: voorgestelde tracé-alternatieven die uit het mobiliteitsrapport naar boven kwamen³⁵¹.

De verzoekers zijn de exploitant van een melkveebedrijf dat percelen gebruikt binnen het plangebied, een landbouwer die eigenaar en gebruiker is van verschillende gronden in het plangebied en een bewoner van een straat die grenst aan het plangebied. Als eerste middel voeren ze een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel omdat de ontsluiting van het bedrijventerrein niet op een rechtszekere manier wordt geregeld in het deelplan. Er werd niet onderzocht hoe de landbouwbedrijven nog toegang zullen hebben tot de grond achter de ontsluitingsweg, zo stellen ze³⁵².

³⁴⁷ Schorsingsarrest Van de Veire, p. 4.

³⁴⁸ Schorsingsarrest Van de Veire, p. 10.

³⁴⁹ Mobiliteitsrapport, p. 62, opgemaakt door Grontmij.

³⁵⁰ Schorsingsarrest Van de Veire, p. 8.

³⁵¹ Mobiliteitsrapport, p. 8 en p. 52.

³⁵² Schorsingsarrest Van de Veire, p. 4 en pp. 7-8.

Provincie Oost-Vlaanderen antwoordt hierop dat de locatie van de ontsluitingsweg wel degelijk vaststaat en als dusdanig rechtszeker is. Verder stelt de provincie dat de eventuele hinder voor de omliggende landbouwbedrijven niet tot het ontwerp van het PRUP behoort, “aangezien het niet-planologische gevolgen van bepaalde beleidskeuzen betreft”³⁵³.

Bij de definitieve vaststelling van het zuidelijke tracé (tracé 2 op bovenstaande kaart) werd door de plannende overheid opgemerkt dat deze keuze een impact heeft op de bedrijfsvoering in de landbouwbedrijven. Vervolgens werden enkele voorbeelden gegeven van flankerende en milderende maatregelen die nog moeten uitgewerkt worden door de projectontwikkelaar in overleg met de betrokken landbouwers. Volgens de Raad van State wordt evenwel nergens in het dossier uiteengezet waarom deze maatregelen niet mee opgenomen werden in het PRUP. Deze maatregelen vormen een belangrijk onderdeel van de realisatie van de bestemming en kan om die reden niet onttrokken worden aan het besluitvormingsproces tijdens de opmaak van het PRUP. Op het eerste zicht lijkt er een schending van het rechtszekerheidsbeginsel voor te liggen. Ook aan de vereiste van het “moeilijk te herstellen ernstig nadeel” is voldaan. De landbouwpercelen van de verzoeker die het melkveebedrijf exploiteert zullen door de ontsluitingsweg doorsneden worden, waardoor de bedrijfsgebouwen en stallen afgescheiden worden van de meer noordelijk gelegen graaslanden³⁵⁴. Bijgevolg wordt het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo”, met name het deelplan “Bedrijventerrein Balgerhoeke” geschorst³⁵⁵.

Voor Valentijn kreeg de provincie Oost-Vlaanderen de vernietiging³⁵⁶ van het bovenvermelde PRUP cadeau³⁵⁷. De Raad van State voegt aan de beoordeling van het eerste middel nog toe dat er door de plannende overheid tekort gekomen is aan de zorgvuldigheidsplicht omdat ze enerzijds vaststellen dat er een belangrijke impact is op de landbouw en dat het doorsnijden van kavels vooral problematisch is voor melkveebedrijven, maar anderzijds het plan definitief aannemen, zonder in het plan zelf op een rechtszekere manier flankerende en milderende maatregelen te voorzien³⁵⁸.

Op 29 april, enkele weken na de schorsing van PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo”, beslist provincie Oost-Vlaanderen om de procedure van het planningsproces voor het “Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke” herop te starten. Op 15 februari 2012, een jaar na de vernietiging van de eerste poging om het bedrijventerrein te realiseren, wordt de tweede poging voorlopig vastgesteld³⁵⁹. Er werd opnieuw gekozen voor het zuidelijke ontsluitingstracé, ondanks het feit dat de Procoro tegen dit tracé stemde³⁶⁰.

³⁵³ Schorsingsarrest Van de Veire, p. 8.

³⁵⁴ Schorsingsarrest Van de Veire, pp. 11-12.

³⁵⁵ Schorsingsarrest Van de Veire, p. 13.

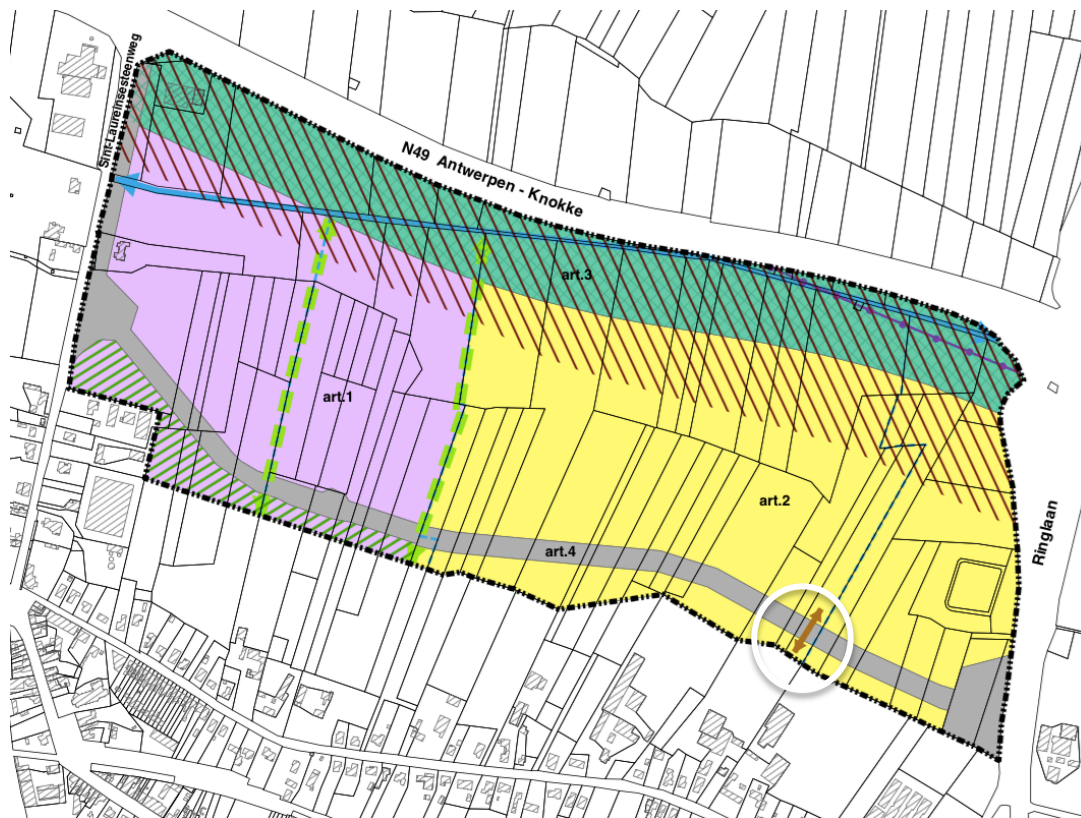
³⁵⁶ RvSt, 14 februari 2013, nr. 211.217, arrest Van de Veire (ten gronde).













³⁵⁷ Beley J. “Koeien nemen RUP op de horens.” In: *TOO*, 2013, volume 4, pp. 477-478.

³⁵⁸ Arrest Van de Veire, arrest ten gronde, p. 11.

³⁵⁹ RvSt, 21 mei 2013, nr. 223.531, tweede schorsingsarrest Van de Veire, p. 5.

³⁶⁰ Tweede schorsingsarrest Van de Veire, p. 10.



| Bestemmingen | | Indicatieve overdrücken | |
|---|---|---|-----------------------------------|
|  | art.1 Gemengd regionaal bedrijventerrein |  | art. 8 Waterloop |
|  | art.2 Bouwvrij agrarisch gebied |  | art. 9 Grote Balgerhoek Watergang |
|  | art.3 Zone voor waterretentie |  | art. 10 Groenas |
|  | art.4 Zone voor infrastructuur |  | art. 11 Oversteekplaats |
|  | art. 5 Buffer |  | art. 12 Hoogspanningsleiding |
|  | art. 6 Reservatiegebied voor lijninfrastructuur | | |
|  | art. 7 Strook voor windturbines | | |

Afbeelding 31: grafisch plan van het PRUP "Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke", opgemaakt door provincie Oost-Vlaanderen.

Er werd opnieuw een rechtszaak aangespannen bij de Raad van State tegen dit PRUP. Als eerste middel voeren de verzoekers wederom een schending aan van het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel. De keuze voor het zuidelijke tracé heeft een erg negatieve impact op de landbouw, door de inname van landbouwgrond enerzijds en door het doorsnijden van landbouwgronden anderzijds. De verzoekers vinden het noodzakelijk dat er milderende maatregelen genomen worden op planniveau. Er is volgens artikel 11 van de stedenbouwkundige voorschriften een milderende maatregel voorzien, namelijk de vaststelling van een oversteekplaats voor niet-begeleid vee. Dit voorschrift bepaalt: "Deze **oversteekplaats** is gelegen ter hoogte van een veebedrijf waarbij de dieren vrij in en uit de stal moeten kunnen lopen naar gronden die ten noorden van de ontsluitingsweg gelegen zijn".

Elk concreet gegeven met betrekking tot de verwezenlijking en de inrichting van de oversteekplaats ontbreekt. Het louter opleggen van zo'n oversteekplaats biedt volgens de verzoekers geen enkele rechtszekerheid³⁶¹.

De Raad van State volgt de verzoekers in hun redenering door de stellen dat het PRUP “*geen afdoende concrete en realiseerbare maatregel voor deze oversteekplaats voorziet of in het vooruitzicht stelt*” en dat uit het dossier niet blijkt dat “*de nodige aandacht (is) besteed aan de vraag of een oversteekplaats op de aangegeven locatie wel realiseerbaar is*”³⁶². Er is bijgevolg een schending van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel. Omdat de gevolgen voor de normale bedrijfsvoering van het melkveebedrijf van één van de verzoekers zeer ingrijpend kunnen zijn indien het PRUP gerealiseerd wordt, wordt een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aangenomen, waarop de Raad van State de schorsing van de ten uitvoerlegging van het PRUP beveelt³⁶³. Op 11 februari 2014 wordt het PRUP vernietigd, waardoor de realisatie van het bedrijventerrein ten noorden van Eeklo opnieuw verhinderd werd.

Tijdens de procedure werden nochtans voorbeelden aangereikt door Provincie Oost-Vlaanderen hoe zo'n vee-oversteekplaats kan werken. De realiseerbaarheid van de regelgeving is, naast toegankelijkheid, duidelijkheid en betrouwbaarheid, een belangrijke voorwaarde die uit het rechtszekerheidsbeginsel kan afgeleid worden. Popelier formuleert het als volgt: “*Rechtsregels die het onmogelijke vereisen of die de daadwerkelijke realisatie van de voorzienne gevolgen niet kunnen bewerkstelligen, vormen geen goed uitgangspunt voor het nemen van beslissingen.*”³⁶⁴ Dit kan het oordeel van de RvSt verklaren.

Enkele bedenkingen hierover en over de andere besproken arresten leest u in punt 3.

³⁶¹ Tweede schorsingsarrest Van de Veire, pp. 9-11 en p. 13.

³⁶² Tweede schorsingsarrest Van de Veire, p. 15.

³⁶³ Tweede schorsingsarrest Van de Veire, pp. 17-18.

³⁶⁴ Popelier P., “Rechtszekerheid in de ruimtelijke planning”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 22.

2. RUP dat wél zorgvuldig opgemaakt werd.

a. GRUP “Functiecluster Bommershoven” (Arrest Sente).

De stad Borgloon (Limburg) maakte in uitvoering van een bindende bepaling van haar GRS het GRUP “*Functiecluster Bommershoven*” op. Stad Borgloon heeft in het GRUP een duidelijke analyse van de ruimtelijke structuur gemaakt. De nabijgelegen school heeft nood aan parkeerruimte voor personeel, een veilige toegangszone en aan uitbreiding. Het GRUP herstructureert de schoolzone, waardoor er tussen het oude schoolgebouw en de eventuele uitbreiding een tweede speelplaats voorzien kan worden. Ook het cultureel centrum heeft behoefte aan extra parkeerruimte. Stad Borgloon wou deze functies koppelen en een veilige toegang voor fietsers en voetgangers realiseren, die gebufferd wordt door een groenbuffer naar de omliggende woningen toe, zoals op onderstaand grafisch plan te zien is³⁶⁵.

De verzoekende partijen zouden in het kader van dit RUP gedeeltelijk onteigend worden om hun gronden te bestemmen tot “*zone voor groenbuffer*” en “*verbindingszone*”³⁶⁶. Volgens de verzoekers is er sprake van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel om twee redenen.

Ten eerste motiveert het GRUP op geen enkele manier waarom precies het perceel van de verzoekers tot groenbuffer en verbindingszone bestemd wordt. Ze werpen op dat er misschien een alternatief mogelijk was, waardoor een onteigening kon vermeden worden³⁶⁷.

Ten tweede zien de verzoekers een schending van de zorgvuldigheid omdat de toelichtingsnota stelt dat de minimale capaciteit van de parking uit 330 parkeerplaatsen bestaat, maar geen maximum aantal parkeerplaatsen vastlegt.

Volgens de verzoekers is dit een essentieel element dat moet worden vastgelegd om voldoende rechtszekerheid te verzekeren³⁶⁸.

De Raad van State oordeelt dat uit de toelichting bij het GRUP wel degelijk voldoende blijkt waarom de verbindingszone en de groenbuffer op het perceel van de verzoekers gesitueerd werd. De verzoekers kunnen niet aantonen dat de beoordeling kennelijk onredelijk zou zijn of het resultaat is van een onzorgvuldig onderzoek³⁶⁹.

Omdat het GRUP voor de “*zone voor parkeren*” een aantal duidelijke voorschriften bevat, zoals het feit dat de parkeerplaatsen geclusterd moeten worden aangelegd “*onder een bladerdek van hoogstammige bomen met een ronde kruin die in volle grond worden ingeplant*” en dat daarbij “*minimum 1 hoogstammige boom per 4 parkeerplaatsen wordt voorzien*”³⁷⁰ oordeelt de Raad van State dat het niet aangetoond is dat het onaanvaardbaar is om het concrete aantal parkeerplaatsen over te laten aan de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid³⁷¹. Het beroep wordt verworpen.

³⁶⁵ Arrest Sente, pp. 25-27.

³⁶⁶ RvSt, 22 september 2011, nr. 215.287, arrest Sente, p. 3 en p. 5.

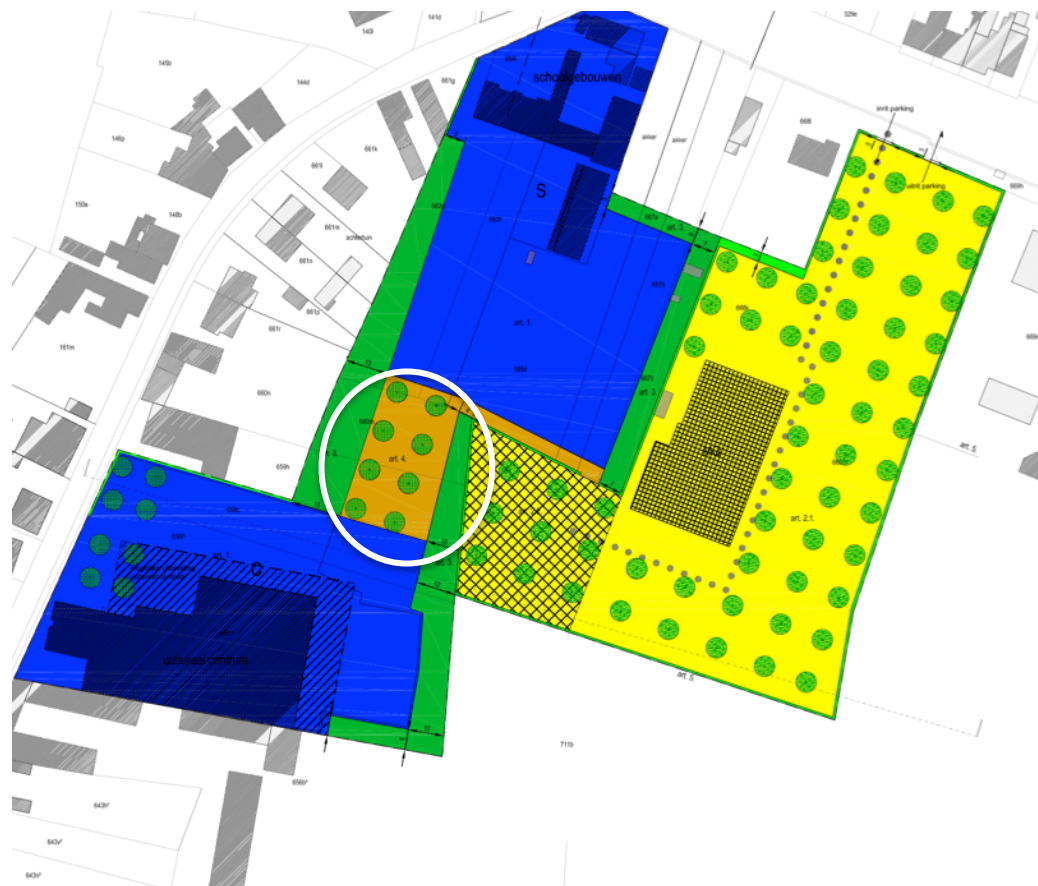
³⁶⁷ Arrest Sente, p. 22.











³⁶⁸ Arrest Sente, p. 40.

³⁶⁹ Arrest Sente, pp. 27-28.

³⁷⁰ Bundel van stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP, pp. 6-7.

³⁷¹ Arrest Sente, p. 46.



- | | |
|---|--|
| <p>art. 1.  zone voor openbare functies _bebouwing in zone S BT= 60%  _bebouwing in zone C BT= 55% uitbreidingszone voor openbare functies</p> <p>art. 2.  Zone parkeren horeca  Zone semi-openbaar parkeren voor MQ, school en CC Panishof</p> <p>art. 3.  groenbuffer</p> <p>art. 4.  verbindingzone</p> | <p>art. 5.  haag/landschappelijk element</p> <p> semi-openbare toegang naar achterliggende semi-openbare openbare parking</p> <p> hoogstamboom / ronde kruin</p> <p> bestaande bebouwing Mac Queen op te waarderen: zie voorschriften 2.3.</p> |
|---|--|

Afbeelding 32: grafisch plan van het GRUP “Functiecluster Bommershoven”, opgemaakt door cleuren_merken.

Er kan besloten worden dat de stad Borgloon de nodige zorgvuldigheid met betrekking tot de mobiliteit aan de dag heeft gelegd. De stad zorgde voor een veiligere toegangszone voor de school en koppelt de (eventuele) uitbreiding van de school aan een minimum aantal te realiseren parkeerplaatsen. Het is volgens de RvSt niet onzorgvuldig om geen maximum aantal (maar wél, en dit is een belangrijke nuance, een minimum aantal) parkeerplaatsen op te leggen in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, maar dit over te laten aan de vergunningverlenende overheid.

3. Bedenkingen.

Zoals bleek uit hoofdstuk 2, dat onder andere dieper ingaat op het zorgvuldigheidsbeginsel, houdt dit beginsel in dat de overheid “*haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit*”³⁷². Verder houdt het beginsel in dat de plannende overheid, bij vaststelling dat een plan aanleiding geeft tot hinder, hiervoor in het plan zelf een oplossing moet bieden. Deze oplossing moet in het plan zelf opgenomen worden en mag niet verschoven worden naar een later, onbepaald tijdstip³⁷³. Deze theorie werd toegepast op bovenstaande arresten.

We zetten de conclusies van besproken arresten nog eens op een rij.

Stad Brugge is tijdens het opstellen van het GRUP “*Magdalenazaal*” (arrest Goegebeur) onzorgvuldig te werk gegaan volgens de Raad van State. De overheid erkende dat de parkeerdynamiek die de concertzaal met zich zal meebrengen een probleempunt is, maar laat vervolgens na om een rechtszekere oplossing te bieden voor dit probleem. Er werden geen voorschriften opgesteld die de maximale capaciteit van de zaal vastleggen, noch werd iets vastgelegd over het voorzien van bijhorende parkeerplaatsen.

Ook gemeente Sint-Katelijne-Waver maakte met haar GRUP “*Maenhoevevelden*” (arrest Coen) volgens de Raad van State een onzorgvuldig plan op. Het GRUP richt een woongebied verder in, maar het aantal woningen die hier gerealiseerd kan worden, staat niet vast. Het aantal autoverplaatsingen zou volgens het plan-MER ver onder het aantal liggen dat als algemeen leefbare grens beschouwd wordt. Deze nota hield echter geen rekening met de reeds bestaande belasting, noch met de cumulatieve effecten van de verschillende projecten. Om die reden schond de overheid de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht.

De Vlaamse Overheid probeerde het mega-shoppingcomplex U-Place mogelijk te maken middels het GEWRUP “*Afbakening VSGB en aaneensluitende openruimtegebieden*” (arrest vzw BBL). Er werden twee openbaar vervoermaatregelen opgelegd in het plan-MER die noodzakelijke voorwaarden zijn voor de realisatie van de projecten (oa. U-Place) in zone C3.

Deze maatregelen maken geen deel uit van het RUP zelf. Ze werden opgevat als delen van het flankerend beleid, waar ondertussen al werk van gemaakt is, maar dit blijft volgens de RvSt leiden tot een onzorgvuldig RUP, waarop overgegaan wordt tot de vernietiging.

Ook Provincie Oost-Vlaanderen maakte onzorgvuldige PRUP’s (PRUP “*Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo*” en PRUP “*Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke*”, arrest Van de Veire) op, waardoor een bedrijventerrein ten noorden van Eeklo enkele jaren nadat deze beleidswens op tafel gelegd werd, nog steeds niet gerealiseerd is. Voor velen, en niet enkel voor de plannende overheid, is het onbegrijpelijk dat de ontwikkeling van een industrieterrein wordt gedwarsboomd door enkele koeien³⁷⁴.

³⁷² Defoort P.-J., “Flexibiliteit in RUP’s: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel?”, In: *TROS*, 2010, volume 57, p. 39.

³⁷³ Defoort P.-J., o. c., p. 43.

³⁷⁴ Beley J., o.c., p. 478.

Ook in de rechtsleer is er wat discussie over deze rechtspraak. Waar Jan Beleyn³⁷⁵ stelt dat er weinig verkeerd is met het idee achter deze rechtspraak, stelt Jan Roggen³⁷⁶ dat de Raad van State een zeer extensieve invulling aan de vereisten van het zorgvuldigheidsbeginsel geeft die in de praktijk voor rechtsonzekerheid zorgt. Hij ziet niet in waarom er volgens het zorgvuldigheidsbeginsel geen beoordelingsvrijheid over de uitvoering van milderende maatregelen of flankerend beleid kan gegeven worden aan de vergunningverlenende overheid. Hij vraagt zich af of het echt onzorgvuldig is om in een plan vast te stellen dat er verschillende mogelijkheden zijn om een problematiek aan te pakken en om vervolgens aan de vergunningverlenende overheid over te laten om op projectniveau een oplossing te beoordelen in het licht van de goede ruimtelijke ordening.

Hij gaat nog een stap verder door te stellen dat deze manier van werken ervoor zorgt dat de mogelijkheid om flexibele RUP's te maken sterk aan banden wordt gelegd en dat dit tot heel wat rechtsonzekerheid leidt, omdat het voor de plannende overheden niet meer duidelijk is op welke manier ze bij de opmaak van RUP's rekening moeten houden met de rechtspraak van de RvSt³⁷⁷. Beleyn daarentegen is van mening dat een probleem gewoon moet opgelost worden. Niemand heeft er volgens hem baat bij dat planologische problemen verschoven worden naar het vergunningenluik. Een flexibele ruimtelijke planning hoeft niet uitgesloten te zijn, maar hij geeft geen tips over de manier waarop hiermee in de praktijk kan omgegaan worden³⁷⁸.

Tot slot maakte Stad Borgloon met het GRUP "*Funcctiecluster Bommershoven*" (Arrest Sente) wel een zorgvuldig RUP op, oordeelde de RvSt. Het is niet onzorgvuldig om geen maximum aantal parkeerplaatsen op te leggen in de stedenbouwkundige voorschriften. Er was immers wel een minimum aantal te realiseren parkeerplaatsen vastgelegd.

Xavier Buijs en Anja Glabeke probeerden in het artikel "*Onzekerheid rond rechtszekerheid in de ruimtelijke planning*"³⁷⁹ om wat meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de rechtspraak van de Raad van State, weliswaar zonder concrete voorbeelden te geven. In verband met het doorvertalen van oplossingen voor vastgestelde problemen, zegt het artikel het volgende: "*Wanneer iets geregeld moet worden en wanneer niet, hangt af van de **context** van het plan en de **feitelijkheden** in het plangebied. Indien een voorgenomen bestemming een bepaald probleem veroorzaakt, moet de voorziene oplossing wel degelijk **doorvertaald** zijn in het verordenende gedeelte van het plan. Het volstaat niet dat een mogelijke oplossing uitgewerkt wordt in de toelichtingsnota. Enkel door de oplossing verplichtend op te leggen, is zeker dat het probleem zich niet zal voordoen.*"³⁸⁰

Wat het artikel echter niet duidelijk maakt, is wanneer precies een probleem dermate groot is dat er een oplossing voorzien moet worden. Dit hangt inderdaad af, zoals ze terecht bemerkten, van de context van het plan en van de feitelijkheden van het plangebied, maar daarmee weet een ruimtelijk planner natuurlijk niet veel. Bovenstaand rechtspraakoverzicht probeert om te verduidelijken welke problemen wanneer moeten worden opgelost, door dieper in te gaan op de redenen waarom een RUP werd opgemaakt en op welke manier dit werd aangepakt.

³⁷⁵ Beleyn J., o.c., p. 478.

³⁷⁶ Roggen J., o.c., p. 214.

³⁷⁷ Roggen J., o. c., p. 214.

³⁷⁸ Beleyn J., o.c., p. 478.

³⁷⁹ Buijs X. en Glabeke A., o. c., pp. 60-63.

³⁸⁰ Buijs X. en Glabeke A., o. c., p. 61.

Zo werd duidelijk dat bij de inplanning van een concertzaal middels een GRUP zonder dat de voorschriften een maximale bezoekerscapaciteit noch een minimaal aantal te realiseren parkeerplaatsen vastleggen, niet voldaan is aan de zorgvuldigheidsplicht. Dat het RUP oplegde dat een mobiliteitsnota moet toegevoegd worden bij onder meer een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, was onvoldoende om het verwachte mobiliteitsprobleem op te vangen.

De afwikkeling van de mobiliteit bij de inrichting van een woongebied, is ook een probleem dat moet opgelost worden in het RUP zelf. Er moet onderzocht worden of de mobiliteit dat het woonproject zal genereren compatibel is met de draagkracht van de omgeving en er moet hierbij rekening gehouden worden met de reeds bestaande mobiliteitsbelasting in de omgeving.

Indien de overheid met een RUP de inplanting van twee grootschalige projecten met een sterke verkeersgeneratie mogelijk maakt, dan moet de overheid de maatregelen die volgens het plan-MER noodzakelijk zijn om zeer negatieve mobiliteitseffecten te mildereren opnemen in het RUP zelf. Deze maatregelen kunnen niet beschouwd worden als flankerend beleid.

Ook mag een ontsluitingsweg niet zomaar de bedrijfsvoering van verschillende landbouwers onmogelijk maken, zonder hiervoor een oplossing te voorzien die onderzocht werd op haar realiseerbaarheid.

Tot slot kan opgemerkt worden dat er geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel zal voorliggen indien enkel een minimum aantal parkeerplaatsen vastgelegd wordt in het RUP.

Als conclusie kan gesteld worden dat, eens de mobiliteitsproblematiek die bij de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan erkend wordt, de oplossing ervan op een zorgvuldige en rechtszekere manier moet doorvertaald worden in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften. Werken met afsprakennota's of andere contracten (zie arrest vzw BBL) die duidelijk maken dat de noodzakelijke maatregelen genomen zullen worden, zijn niet voldoende voor de Raad van State. De oplossing van het probleem moet vervat zitten in het RUP zelf en mag niet doorgeschoven worden naar het '*flankerend beleid*' dat pas tijdens de vergunningsaanvraag een concrete invulling krijgt. Enkel op die manier is het verzekerd dat het vastgestelde probleem of de vermoedelijke hinder zich niet zal voordoen³⁸¹. Door een contract dat het flankerend beleid en de milderende maatregelen moet afdwingen los te koppelen van het RUP, is het RUP zelf niet voldoende zorgvuldig.

³⁸¹ Buijs X. en Glabeke A., "Onzekerheid rond rechtszekerheid in de planning", In: *TROS*, 2013, volume 69, p. 61.

F. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is geen plan van aanleg.

Recent wordt in de rechtspraak over flexibiliteit en ruimtelijke planning steeds meer duidelijk gemaakt dat het de bedoeling was om met de invoering van de ruimtelijke uitvoeringsplannen een breuk te maken met het oude planningsinstrumentarium. Zoals in hoofdstuk 1 bleek, was het de intentie van de wetgever om meer flexibiliteit toe te laten. Dit wordt door de Raad van State steeds meer toegepast in haar rechtspraak.

Er worden twee arresten besproken die deze tendens naar het maken van een onderscheid tussen RUP's en plannen van aanleg illustreren. Ten eerste wordt arrest Degraeve³⁸² geanalyseerd. De vordering ingesteld tot de vernietiging van GRUP “*Sint-Janskerk*” van stad Poperinge wordt verworpen. De verzoekers vragen om meer details vast te leggen in het GRUP. Ze vragen met andere woorden om een BPA. De Raad van State gaat hier niet in mee, ten voordele van de mogelijkheid om flexibel te zijn in RUP's.

Ten tweede bespreek ik arrest Vangheluwe³⁸³. De verzoekers vonden het rechtsonzeker dat de concrete uitwerking van GRUP “*Stedelijke sport- en recreatiezone Bruggestraat*” van stad Torhout, zoals de invulling van het aantal velden, de gebouwen, de buffering en de waterbeheersing, aan een inrichtingsplan overgelaten wordt. De Raad van State geeft hen ongelijk, waardoor het GRUP niet wordt vernietigd.

a. GRUP “Sint-Janskerk” (Arrest Degraeve).

In 2009 besloot stad Poperinge om het GRUP “*Sint-Janskerk*” op te maken. Het plangebied is ca. 53 hectare groot en situeert zich in het noordoostelijke deel van de stad, aansluitend bij het stadscentrum³⁸⁴. De verzoeker, Magda Degraeve, is eigenares van een woning aan de Bruggestraat die naast het zwembad van Poperinge ligt. Het zwembad ligt in de “*Projectzone Bruggestraat*” (artikel 7). Dit zwembad zou worden afgebroken en vervangen door een ander zwembad even verderop³⁸⁵. De “*projectzone Bruggestraat*” wordt bestemd tot “*sport-, recreatie- en gemeenschapsvoorzieningen en de bijhorende noodzakelijke accommodatie, al dan niet in openlucht*”³⁸⁶.

Onderstaande afbeelding toont het volledig grafisch plan van het GRUP en duidt het gebied aan waarop de middelen van de verzoeker betrekking hebben.

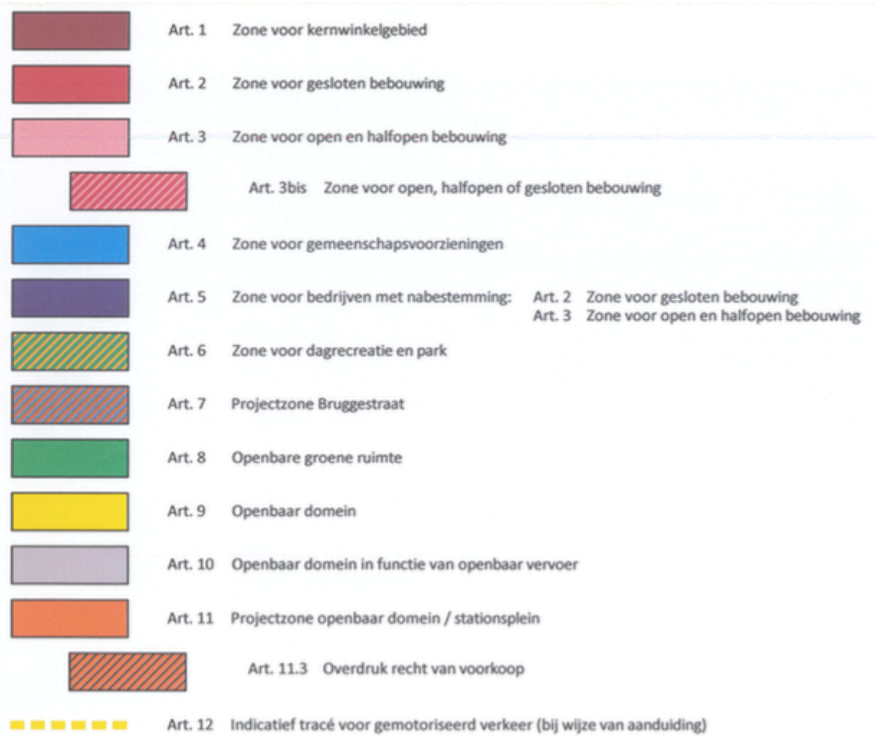
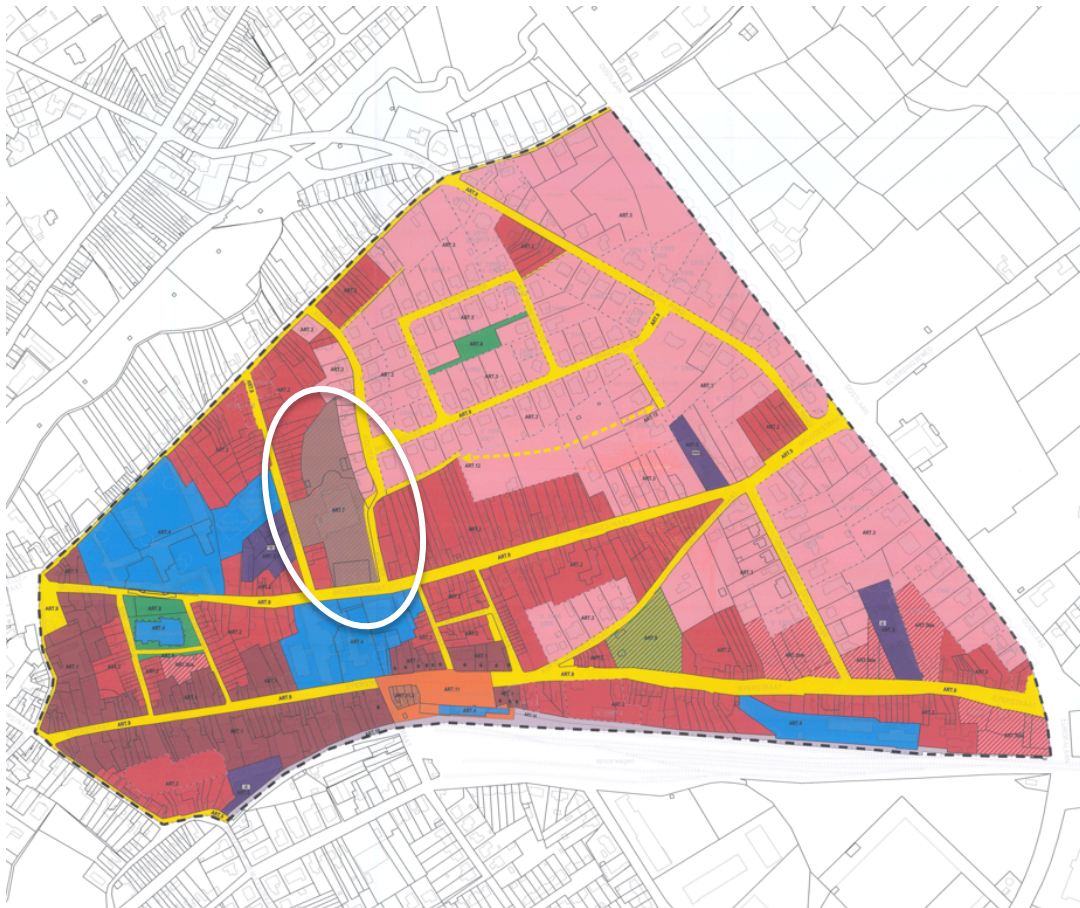
³⁸² RvSt, 24 juni 2014, nr. 227.833, arrest Degraeve.

³⁸³ RvSt, 13 januari 2015, nr. 229.799, arrest Vangheluwe.

³⁸⁴ Arrest Degraeve, p. 3.

³⁸⁵ Arrest Degraeve, pp. 2-4.

³⁸⁶ Bundel met stedenbouwkundige voorschriften, p. 29.



Afbeelding 33: grafisch plan van het GRUP “Sint-Janskerk”, opgemaakt door AnteaGroup. De verzoeker is eigenares van een woning aan de Bruggestraat die naast het zwembad van Poperinge ligt.

Volgens de verzoeker is er sprake van een schending van het rechtszekerheidsbeginsel omdat de stedenbouwkundige voorschriften van de “*Projectzone Bruggestraat*” te vaag zijn geformuleerd. De vrouw vindt het onaanvaardbaar dat er niets wordt bepaald over de bouwdiepte en de locatie van niet bebouwde zones³⁸⁷ en stelt dat de effectieve functie van het gebied niet meer duidelijk is, doordat (te) veel vrijheid wordt ingebouwd bij bepalingen over de bestemming³⁸⁸. Verder is de vrouw van mening dat de omwonenden “*absolute duidelijkheid*” moeten krijgen over essentiële elementen, zoals bijvoorbeeld de ontsluiting. Voor het plangebied wordt geen ontsluitingstracé aangeduid, zelfs niet indicatief, waardoor alle verantwoordelijkheid over het mobiliteitsaspect bij de vergunningverlenende overheid gelegd wordt³⁸⁹.

De Stad Poperinge antwoordt dat het GRUP voorschriften bevat over de afstand tot aanpalende percelen, niet-bebouwde zones, bebouwing, bouwhoogtes en dakvorm. Verder stelt de stad dat er geen ontsluitingsproblemen verwacht worden, aangezien de ontsluiting mogelijk is via drie bestaande wegen³⁹⁰. In de toelichtende nota werd verduidelijkt dat voorschriften met betrekking tot inrichting en beheer beperkt worden gehouden “*om voldoende ontwerpmatige flexibiliteit te garanderen*”. Daarbij worden “*een aantal absolute maxima*” opgelegd, “*zodat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden*”³⁹¹.

De Raad van State vindt dat het loutere feit dat nog niet vaststaat welke bijkomende sportfunctie de zone krijgt, niets afdoet aan de vaststelling dat de bestemming van de zone op voldoende rechtszekere wijze werd vastgesteld³⁹². Dat de bouwdiepte niet wordt bepaald, past binnen “*het algemene en flexibele karakter van het RUP als planningsinstrument*”³⁹³. De stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de “*Projectzone Bruggestraat*” zijn volgens de Raad voldoende toegankelijk duidelijk en voorzienbaar. De verzoeker wordt niet in het ongewisse gelaten over de bestemming van de projectzone, noch over de algemene lijnen van de inrichting. De voorschriften “*bieden derhalve wel degelijk de vereiste rechtszekerheid*”,³⁹⁴ zo stelt de RvSt, waarop het beroep wordt verworpen³⁹⁵.

b. GRUP “Stedelijke sport- en recreatiezone Bruggestraat” (Arrest Vangheluwe).

Het GRUP “*Stedelijke sport- en recreatiezone Bruggestraat*”³⁹⁶ van de stad Torhout voorziet, in overeenstemming met het GRS, ruimte voor nieuwe sport- en recreatieve voorzieningen, onder andere voor stedelijke onderwijsinstellingen. Met het arrest van 4 november 2013³⁹⁷ werd besloten om het GRUP níet te schorsen.

³⁸⁷ Arrest Degraeve, p. 5.

³⁸⁸ Arrest Degraeve, p. 6.

³⁸⁹ Arrest Degraeve, pp. 9-10.

³⁹⁰ Arrest Degraeve, p. 7 en p. 10.

³⁹¹ Arrest Degraeve, p. 14 en bundel met stedenbouwkundige voorschriften, p. 29.

³⁹² Arrest Degraeve, p. 14.

³⁹³ Arrest Degraeve, p. 15.

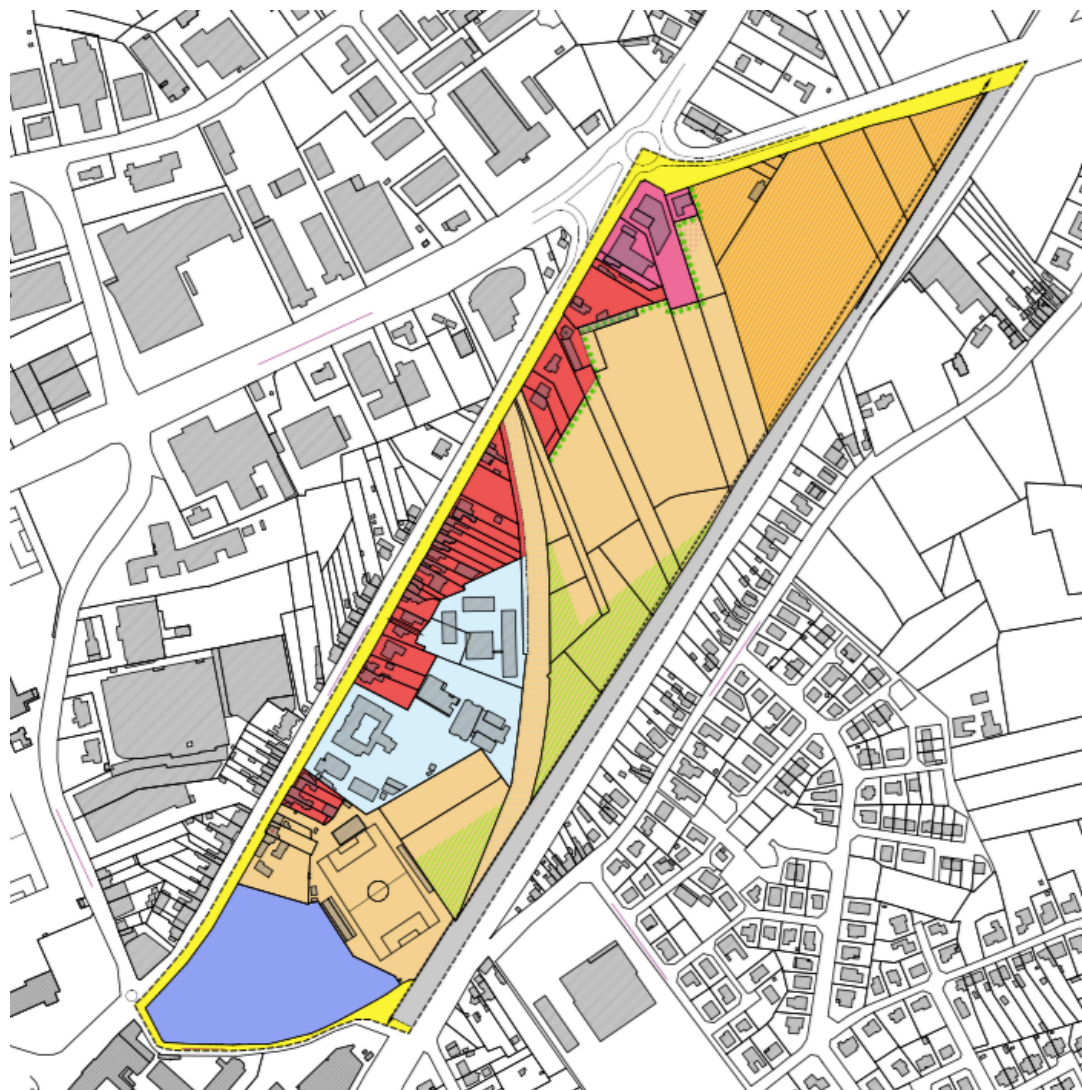
³⁹⁴ Arrest Degraeve, p. 15.

³⁹⁵ Arrest Degraeve, p. 24.

³⁹⁶ Oorspronkelijk zou men één GRUP opmaken met twee deelplannen, deelplan Noord en deelplan Zuid. Later in de procedure werd besloten om enkel met het zuidelijke deel verder te gaan. Plannen voor het noordelijke deel zijn voorlopig opgeborgen.

³⁹⁷ RvSt, 4 november 2013, nr. 225.308, arrest Vangheluwe.

Zoals te zien is op het onderstaande grafisch plan, werd gewerkt met overdruk-aanduidingen om onder andere het tracé van de oude spoorbedding aan te duiden, een landschappelijk waardevol reliëfelement en een deelgebied met natuurwaarde. Waar zich de gebouwen van het Tordale-instituut (voor mensen met een mentale beperking) situeren, wordt een zone voor gemeenschapsvoorzieningen ingekleurd. De begraafplaats in het zuiden van het plangebied krijgt de bestemming “begraafplaats met nabestemming gemeenschapsvoorzieningen” (artikel 5)³⁹⁸.



Afbeelding 34: grafisch plan bij het GRUP “Stedelijke sport- en recreatiezone Bruggestraat”, deelplan Zuid, opgemaakt door wvi.

³⁹⁸ Arrest Vangheluwe, schorsingsarrest, pp. 3-4.

Het ligt nog niet vast welke nieuwe sportvoorzieningen er komen en waar deze zullen ingepland worden³⁹⁹. De Gecoro geeft echter het advies om de inrichting van het gebied toch vast te leggen in het GRUP om op die manier veel concrete vragen op te lossen.

De gemeenteraad antwoordt hierop dat het klopt dat het GRUP wat betreft de inrichting “nog niet in detail treedt”, omdat de inrichting later zal worden vastgelegd “in samenspraak met de bewoners, de sportraad en andere betrokkenen”. Bovendien wil de stad zich niet vastpinnen op een inrichtingsplan dat door het GRUP een verordenend karakter krijgt, omdat de visie over de inrichting nog niet vastligt en het mogelijk is dat deze “in de toekomst (nog) wijzigt, waardoor een andere inrichting noodzakelijk zou zijn.”⁴⁰⁰ Volgens het auditoraatsverslag van deze zaak wijzen de stad Torhout en de provincie West-Vlaanderen terecht op de intentie van de Vlaamse decreetgever om middels de invoering van het RUP een zekere mate van flexibiliteit in de plannen te introduceren en af te stappen van het rigide karakter van plannen van aanleg⁴⁰¹.

De verzoekers werpen in een poging om het GRUP geschorst te zien op dat de totale impact van het sport- en recreatiepark niet gekend is en dat er de grootste onzekerheid heerst over de omvang van de te verwachten hinder. Voor hun psychologenpraktijk is rust en stilte een noodzakelijk gegeven⁴⁰². Volgens de Raad van State houden de verzoekers geen rekening met de stedenbouwkundige voorschriften die de hinder van de nieuwe bestemming moet beperken. Er is onder andere een zone voor landschappelijk buffergroen van tien meter breed voorzien die zowel landschappelijke afscherming moet bieden als licht- en lawaaihinder voor de aanpalende woningen beperken. De verzoekers kunnen bovendien niet aantonen dat de tenuitvoerlegging van het GRUP de uitbating van hun psychologenpraktijk dermate zal verstoren dat een schorsing gerechtvaardigd is⁴⁰³.

Midden januari 2015 bevestigde het arrest ten gronde⁴⁰⁴ het schorsingsarrest. Als eerste middel werd een schending aangevoerd van onder andere het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel. De verzoekers bekritisieren dat de concrete uitwerking van het GRUP, wat de invulling van het aantal velden, de gebouwen, de buffering en de waterbeheersing betreft, aan een inrichtingsplan overgelaten wordt. Naar hun mening zijn dit fundamentele opties die in het plan zelf geregeld moeten worden⁴⁰⁵.

De RvSt volgt de redenering niet en stelt dat via de verschillende overdrukken in het grafisch plan reeds in grote lijnen duidelijk wordt gemaakt welke inrichting waar zal komen. Ook de bouwhoogte wordt vastgelegd, net als de inplanting ten opzichte van de zonegrens, de parkeervoorzieningen en de buffering. De delen die niet bebouwd worden, moeten kwalitatief en als samenhangend geheel ingericht worden⁴⁰⁶.

³⁹⁹ Auditoraatsverslag inzake het beroep tot nietigverklaring verzocht door Ruben Vangheluwe en Jole Devacht, 27 juni 2014, p. 7.

⁴⁰⁰ Arrest Vangheluwe, schorsingsarrest, pp. 5-6.

⁴⁰¹ Auditoraatsverslag, 27 juni 2014, p. 8.

⁴⁰² Arrest Vangheluwe, schorsingsarrest, p. 8.

⁴⁰³ Arrest Vangheluwe, schorsingsarrest, p. 10 en bundel met de stedenbouwkundige voorschriften, p. 25.

⁴⁰⁴ RvSt, 13 januari 2015, nr. 229.799, arrest Vangheluwe.

⁴⁰⁵ Arrest Vangheluwe, arrest ten gronde, p. 3.

⁴⁰⁶ Arrest Vangheluwe, arrest ten gronde, p. 6.

Verder wordt ook een schending van het decreet van 18 juli 2003 *‘betreffende het integraal waterbeleid’* opgeworpen, omdat er geen zekerheid is dat het GRUP de waterproblematiek op afdoende wijze aanpakt. De locatie van de bufferzones zijn niet bepaald, noch de capaciteit van deze buffers. Stad Torhout laat gelden dat de waterproblematiek onderzocht werd tijdens de m.e.r.-screening en dat overstromingsgevoelige deelzones bewust gemeden werden voor intensief gebruik. Volgens de Raad van State zijn de overwegingen met betrekking tot de watertoets voldoende vertaald naar het planniveau. Dat de precieze locatie voor de infrastructuur nodig voor de waterbeheersing niet bepaald is, is niet strijdig met het integraal waterbeleid⁴⁰⁷. Het GRUP overleeft de Raad van State en blijft definitief vastgesteld.

c. Bedenkingen.

De besluiten uit de hierboven geanalyseerde arresten worden nog eens samengevat.

GRUP *“Sint- Janskerk”* (arrest Degraeve) van stad Poperinge overleeft de toets voor de Raad van State, die van oordeel was dat de stedenbouwkundige voorschriften van de *“Projectzone Bruggestraat”* niet te vaag geformuleerd zijn. Dat nog niet vaststaat welke bijkomende sportfunctie in de zone zal gerealiseerd worden, is niet rechtsonzeker. De verzoeker had ook problemen met het niet vastleggen van de bouwdiepte, maar de RvSt repliceert hierop dat dit past binnen *“het algemene en flexibele karakter van het RUP als planningsinstrument”*⁴⁰⁸. Dit arrest is zeer expliciet over de manier waarop een ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden opgevat. Het is niet langer zo dat de volledige inrichting moet vastgelegd worden op een gedetailleerde manier. Dit was namelijk de manier van werken bij plannen van aanleg, of meer bepaald bij bijzondere plannen van aanleg. Een RUP heeft, in tegenstelling tot die BPA's, een *“algemeen en flexibel karakter”*, dicit de Raad van State, in navolging van de doelstellingen van de decreetgever. Zoals het rechtspraakoverzicht duidelijk maakt, heeft de Raad van State niet altijd op deze manier geredeneerd. In het schorsingsarrest Van Pollaert⁴⁰⁹ dat dateert van 2009, werd voor de maximale oppervlakte van bedrijfspercelen een *“richtnorm van 5000 m²”* nog als te rechtsonzeker beschouwd. Bij het arrest ten gronde⁴¹⁰ veranderde de Raad van mening en werd de richtnorm wél toegelaten.

Tot slot besprak ik het arrest Vangheluwe, dat een mijlpaal in de omgang van flexibiliteit in de ruimtelijke planning wordt genoemd⁴¹¹, dat de vernietiging vroeg van GRUP *“Stedelijke sport- en recreatiezone Bruggestraat”* van stad Torhout. Het GRUP maakt ruimte voor nieuwe sport- en recreatieve voorzieningen, maar het ligt nog niet vast welke voorzieningen waar zullen komen. De verzoekers zijn eigenaars van een psychologenpraktijk en stellen dat rust en stilte zeer belangrijk is hiervoor. De totale impact van de hinder die het GRUP tot gevolg zal hebben, is volgens hun niet gekend. De RvSt volgt de redenering niet. Via de verschillende overdrukken in het grafisch plan worden immers de grote lijnen van de inrichting duidelijk gemaakt.

⁴⁰⁷ Arrest Vangheluwe, arrest ten gronde, pp. 12-17.

⁴⁰⁸ Arrest Degraeve, p. 15.

⁴⁰⁹ RvSt, 9 januari 2007, nr. 166.436, schorsingsarrest Van Pollaert.

⁴¹⁰ RvSt, 14 september 2009, nr. 195.995, arrest ten gronde Van Pollaert.

⁴¹¹ Zie ook te verschijnen artikel in: *TOO*, 2015, 2.

Opnieuw volgt de Raad van State de redenering van de plannende overheid die bevestigt dat het GRUP geen details geeft over de inrichting van het gebied, omdat dit later zal worden vastgelegd in samenspraak met verschillende actoren. Het auditoraatsverslag stelt dat de stad Torhout uitvoering geeft aan de intentie van de Vlaamse decreetgever om via het ruimtelijke uitvoeringsplan “*een zekere mate van flexibiliteit in de plannen te introduceren en af te stappen van het rigide karakter van plannen van aanleg*”⁴¹², een standpunt dat reeds in het arrest Degraeve expliciet werd ingenomen. Het valt te betreuren dat in de zaak Vangheluwe enkel het auditoraatsverslag en niet het arrest ten gronde opnieuw expliciet duidelijk maakt dat er een verschil is tussen een RUP en een (bijzonder) plan van aanleg en dat er dus een zekere mate van flexibiliteit mogelijk is bij de opmaak van een RUP. In rechte is het arrest Degraeve bijgevolg meer een mijlpaal dan arrest Vangheluwe. In de feiten is de zaak Vangheluwe echter vooruitstrevender, omdat het om een zeer groot plangebied gaat waar een grote mate van flexibiliteit werd toegelaten. Het plangebied van het RUP “*Stedelijke sport- en recreatiezone Bruggestraat*” (deelplan Zuid) heeft namelijk een oppervlakte van ongeveer 21 ha⁴¹³.

⁴¹² Auditoraatsverslag, 27 juni 2014, p. 8.

⁴¹³ Toelichtende nota bij het GRUP, p. 13.

BESLUIT.

In dit hoofdstuk werd een overzicht gegeven van arresten, geveld door de Raad van State, die handelen over flexibele ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het doel hiervan was een diepgaand inzicht te krijgen in de moeilijke balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.

Er werden RUP's besproken die werken met nabestemmingen, faseringen, indicatieve aanduidingen, wisselbestemmingen en waarbij een erkend mobiliteitsprobleem niet rechtszeker werd opgelost in het RUP zelf.

Indien gewerkt wordt met een nabestemming, moet het tijdstip waarop de nabestemming van kracht wordt, ondubbelzinnig duidelijk zijn. Een overgangsbepaling is een maatregel die duidelijk in tijd moet zijn afgebakend. Ten allen tijde moet duidelijk zijn welke stedenbouwkundige voorschriften gelden.

Bij het voeren van een grondig onderzoek naar RUP's die een fasering inschrijven, werd duidelijk dat er recent een wijziging in de rechtspraak te zien is. Het tijdstip waarop een nieuwe fase in werking treedt, moet *bepaalbaar* zijn, maar niet per se *bepaald* (bijvoorbeeld via een exacte datum). Deze bepaalbaarheid kan op een rechtszekere manier ingeschreven worden in de voorschriften door duidelijke, kenbare en toegankelijke criteria op te lijsten die het in werking treden van de volgende fase kunnen initiëren. Sinds de nieuwe tendens in de rechtspraak, hoeft de bevoegde overheid geen impact meer te hebben op het zich al dan niet voordoen van deze criteria.

Het werken met een indicatieve aanduiding van wegen, paden, groenbuffers is algemeen aanvaard. Indien het gaat om een ontsluiting die essentieel is voor de realisatie van de bestemming, is de RvSt strenger in haar oordeel. Hoe dan ook worden best enkele inrichtingsvoorschriften opgenomen, die bijvoorbeeld de minimale of maximale breedte van de weg vastleggen. Arrest Jacobs maakte duidelijk dat er geen uitspraken mogen gedaan worden over eigendommen die niet in het plangebied zijn opgenomen.

Er werd even stilgestaan bij het fenomeen van de 'wisselbestemming', waarvoor geen duidelijke definitie bestaat.

Naast een schending van het rechtszekerheidsbeginsel, komt een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel geregeld voor. Er werden RUP's onderzocht die een mobiliteitsprobleem erkennen, maar hiervoor geen oplossing voorzien in het RUP zelf. De RvSt oordeelt streng dat het loskoppelen van milderende of flankerende maatregelen en het RUP onzorgvuldig is. Ze wil de oplossing voor het erkende probleem in het RUP zien.

Tot slot bewijzen twee recente arresten dat een lange weg is afgelegd sinds het arrest Van Pollaert, het startpunt van het rechtspraakoverzicht. De RvSt erkende recent expliciet het flexibele karakter van het RUP als planningsinstrument.

Dit betekent echter niet dat een stabiele balans in het vraagstuk over rechtszekerheid en flexibiliteit bereikt is, zoals de vele vernietigingen bewijzen. In het volgend hoofdstuk worden enkele knelpunten aangeduid en mogelijke oplossingen gesuggereerd.

HOOFDSTUK 4. KNELPUNTEN.

HOOFDSTUK 4: KNELPUNTEN.

Dit hoofdstuk wijst op enkele knelpunten in de zoektocht naar flexibele en toch ook rechtszekere RUP's en in het vakgebied van de ruimtelijke planning in het algemeen. Deze pijnpunten werden aangeduid op basis van de analyse van de rechtspraak uit het vorige hoofdstuk en via allerhande literatuur. Er zijn drie grote thema's te onderscheiden.

Ten eerste kan de vraag gesteld worden of de rechtspraak in het vraagstuk naar flexibele en rechtszekere RUP's steeds even eenduidig is. Uit hoofdstuk 3 kwamen niet zo zeer opvallende tegenstrijdigheden naar boven, maar werd wel een (niet rechtlijnige) evolutie duidelijk in het denken over flexibiliteit. Het was tijdens die evolutie (en de evolutie die zich nadien zal verderzetten allicht ook) voor de opmakers van de ruimtelijke uitvoeringsplannen niet steeds duidelijk hoeveel flexibiliteit er ingebouwd kon worden om nog voldoende rechtszeker te zijn en op welke manier dit kon gebeuren.

Een tweede groep van problemen vatte ik onder de noemer '*procedurele kwesties*' en somt enkele pijnpunten op die inherent zijn aan de werking van de Raad van State en aan het wetgevend kader van de ruimtelijke planning. Er worden ook enkele mogelijke oplossingen aangereikt, die als resultaat kunnen hebben dat er meer eenduidigheid in de rechtspraak komt.

Als laatste punt van dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij het ruimtelijk uitvoeringsplan als instrument. Wat zijn de mogelijkheden en de beperkingen van dit instrument? Wordt dit op een correcte manier ingezet in de uitvoering van een ruimtelijk beleid?

A. Eenduidigheid in de rechtspraak?

In hoofdstuk 3 werd een selectief overzicht gegeven van rechtspraak van de Raad van State over flexibele ruimtelijke uitvoeringsplannen. Uit de analyse van de rechtspraak werd duidelijk dat het niet eenvoudig is een om harde lijn te trekken tussen een aanvaardbare flexibiliteit en een schending van het rechtszekerheidsbeginsel (of zorgvuldigheidsbeginsel). Dit leidt tot moeilijkheden om als ruimtelijk planner in te schatten tot waar je kan gaan en op welke manier flexibele voorschriften voldoende rechtszeker zijn. Wanneer moeten maatregelen voorgesteld in het plan-MER doorvertaald worden naar het RUP zelf en wanneer kan je het als flankerend beleid opvatten? Wanneer ligt iets binnen de redelijke grenzen van de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid en wanneer spreekt men over het doorschuiven van essentiële elementen? Wanneer is een element zodanig essentieel voor de realisatie van de bestemming dat het niet indicatief kan worden aangeduid?

Sinds de eerste arresten over flexibiliteit in RUP's is er een hele evolutie geweest richting het toelaten van meer flexibiliteit. Waar het schorsingsarrest Van Pollaert⁴¹⁴ in het GRUP "Hoogveld I" van stad Dendermonde (Oost-Vlaanderen) nog van mening was dat het opleggen van "een richtnorm van 5000 m²" als maximale oppervlakte van bedrijfspercelen rechtsonzeker was, veranderde het arrest ten gronde van mening door te oordelen dat deze richtnorm wél voldoende rechtszeker was. Na het inwilligen van de schorsing kreeg de Raad veel kritiek omdat ze haar rechtspraak over BPA's, ondanks het gewijzigde wetgevende kader, mutatis mutandis op RUP's zou toepassen⁴¹⁵. Midden 2014 werd arrest Degraeve⁴¹⁶ geveld dat een veel grotere flexibiliteit toelaat. Het arrest oordeelde over GRUP "Sint-Janskerk" van stad Poperinge (West-Vlaanderen) dat in de "Projectzone Bruggestraat" enkele bijkomende sportfuncties wou voorzien. Het stond nog niet vast over welke sportfunctie het zou gaan en er werd geen bouwdiepte vastgesteld. Dit stootte enkele omwonenden tegen de borst. De Raad stelde expliciet dat dit past binnen het algemene en flexibele karakter van het RUP als planningsinstrument.

Bij de arresten over nabestemmingen en overgangsbepalingen was er voldoende eenduidigheid in de rechtspraak. Het tijdstip waarop de nabestemming in werking treedt, moet duidelijk en bepaalbaar zijn.

Hierbij aansluitend is voor de gefaseerde bestemmingen meer nuance in de rechtspraak te vinden. In het rechtspraakoverzicht werden enkele RUP's besproken die vernietigd werden omdat niet bepaald of bepaalbaar was wanneer de volgende fase in werking kan treden. Eén van de besproken arresten gaat over het GEWRUP "Speciaal regionaal bedrijventerrein Westrode"⁴¹⁷ op het grondgebied van Meise en Londerzeel (Vlaams-Brabant). Het GEWRUP legde op dat er voor de eerste fase van de ontwikkeling van het bedrijventerrein, dat een maximum oppervlakte kan hebben van 15 ha, een tijdelijke ontsluiting moet voorzien zijn op de A12 en dat dit duidelijk moet worden bij de vergunningsaanvraag via een inrichtingstudie.

⁴¹⁴ RvSt, 9 januari 2007, nr. 166.436, Van Pollaert.

⁴¹⁵ Defoort P.-J., "Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening.", In: *TROS*, 2007, volume 47, pp. 218- 221 en pp. 232-233.

⁴¹⁶ RvSt, 24 juni 2014, nr. 227.833, arrest Degraeve.

⁴¹⁷ RvSt, 22 januari 2013, Nr. 222.168, Arrest Van Riet.

Er zijn echter geen voorschriften die een bepaald of bepaalbaar tijdstip opleggen wanneer deze infrastructuur operationeel moet zijn. Het RUP werd vernietigd door de RvSt. Nog geen twee maanden later werd het arrest NV B&S Promotions⁴¹⁸ geveld, waarin getolereerd werd dat in het GRUP “*Leiestraat*” (Menen, West-Vlaanderen) de start van fase x niet *bepaald* is, maar wel *bepaalbaar* is, namelijk wanneer de groenvoorzieningen in fase x-1 gerealiseerd is. De grondeigenaars van de derde en laatste fase hebben aldus geen vat op de start van een volgende fase. Toch werd dit door de Raad van State als voldoende rechtszeker beschouwd. Eerder gold als regel dat de start van een volgende fase niet afhankelijk mocht zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis waar de overheid geen vat op heeft⁴¹⁹, maar dit lijkt in dit arrest niet meer te gelden. Bovendien werd de redenering van arrest NV B&S bevestigd in arrest NV Novus⁴²⁰ van enkele maanden later. Het is maar de vraag of deze redenering zal gehandhaafd blijven of er toch nog arresten zullen komen die een onbepaald, maar wel *bepaalbaar* tijdstip rechtsonzeker vinden.

Uit de vernietigingsarresten omtrent een indicatieve aanduiding bleek dat een ontsluiting die essentieel is voor de realisatie van de bestemming, niet indicatief kan worden aangeduid. Andere ontsluitingen konden dan weer wel indicatief worden ingetekend op het grafisch plan, zeker indien er enkele inrichtingsvoorschriften over de maximale en/of minimale breedte, het type en/of de functie werden ingeschreven. Dit leek een logische redenering die consequent werd toegepast⁴²¹, tot arrest Jacobs⁴²² geveld werd in maart 2013. In arrest Jacobs werd GRUP “*Hofakker*” van gemeente Wuustwezel (provincie Antwerpen) aangevochten, waarbij één van de ontsluitingen van een woonuitbreidingsgebied indicatief werd aangeduid en moet gebeuren over de oprit van een perceel dat niet mee opgenomen is in het plangebied. De eigenaars van dit perceel vinden dit rechtsonzeker en de Raad van State heeft hun gelijk. Het gaat nochtans niet om een ontsluiting die essentieel is voor de realisatie van de bestemming, aangezien er meerdere ontsluitingen voorzien zijn.

Bovendien wisten deze eigenaars dat dit gebied via hun terrein zou ontsloten worden op het moment dat ze zelf een aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning indienden voor het bouwen van hun woning en een tweede keer bij de aanvraag voor hun oprit. Zoals in het vorige hoofdstuk werd opgemerkt, kan een verklaring voor het oordeel van de Raad van State zijn dat de eigenaars van het perceel waarover de ontsluiting moet komen, rechtstreeks getroffen worden door deze (indicatieve) aanduiding en pas op het moment van de vergunningverlening duidelijkheid kunnen krijgen over de manier waarop de ontsluiting gerealiseerd zal worden. Het indicatieve karakter van de aanduiding lijkt hier niet het echte struikelblok te zijn, wel het feit dat het plan uitspraken doet over een gebied dat niet is opgenomen binnen het plangebied. Echter moet de RvSt roeien met de riemen (lees: middelen) die ze krijgt en ging dus mee in de redenering dat het indicatief karakter van de ontsluitingsweg rechtsonzeker was.

⁴¹⁸ RvSt, 11 maart 2013, nr. 222.800, NV B&S Promotions.

⁴¹⁹ Defoort P.-J., & Du Gardein L., “Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis.”, In: *TROS*, 2012, volume 68.

⁴²⁰ RvSt, 9 december 2013, nr. 225.728, arrest NV Novus.

⁴²¹ In RvSt, 4 november 2009, nr. 197.616, Peleman, ten gronde en RvSt, 20 september 2013, nr. 224.750, arrest ten gronde Vanmassenhove werden beide bestreden RUP's vernietigd. In RvSt, 2 december 2010, nr. 209.460, Lox, RvSt, 17 januari 2011, nr. 210.436, Broeckx, RvSt, 27 januari 2011, nr. 210.757, Debelva en RvSt, 8 januari 2014, nr. 225.987, Lidl Belgium werd de vordering tot nietigverklaring verworpen.

⁴²² RvSt, 22 juli 2013, nr. 224.358, Jacobs.

Voorlopig blijft arrest Jacobs een geïsoleerd geval. Erna werd arrest Van Hoof⁴²³ uitgesproken, waarin het niet rechtsonzeker beschouwd werd om op een indicatieve manier een minimum aantal ontsluitingspunten aan te duiden bij de herbestemming van een woonuitbreidingsgebied naar een stedelijk woonproject met groenzone. De plannende overheid vond dit nodig om op projectniveau nog voldoende flexibel te kunnen zijn wat betreft de ontsluiting. Deze indicatief aangeduide ontsluitingspunten sloten allen aan op een bestaande weg en deed dus geen uitspraken over gronden die niet in het plangebied zijn opgenomen.

Een duidelijkere tegenstrijdigheid is te vinden in de arresten Peleman en Belet. Het PRUP “*Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde*” wou de inplanting van de gevangenis van Dendermonde (Oost- Vlaanderen) mogelijk maken en voorzag twee indicatief aangeduide alternatieve ontsluitingen, één langs de noordelijke zijde en één langs de zuidelijke zijde. De plannende overheid gaf als uitleg dat beide alternatieve tracés een valabele oplossing waren en dat ze niet inzagen waarom er reeds op planniveau moest gekozen worden voor één van beide tracés. De indicatieve aanduiding van de tracés werd aangegrepen door de verzoekers om een schending van het rechtszekerheidsbeginsel in te roepen. De Raad van State gaf hun gelijk en vernietigde het PRUP⁴²⁴.

Het GRUP “*Centrum*” van de stad Borgloon (Limburg) voorzag ook in twee alternatieve scenario’s. Er werden twee sets van inrichtingsvoorschriften voorzien. Set A zou gelden indien bleek dat de ondergrond voldoende stabiel was om een ondergrondse parkeergarage te bouwen. Set B zou gelden indien de ondergrond te onstabiel bleek om een ondergrondse parkeergarage te bouwen. Welke inrichtingsvoorschriften uiteindelijk geldig zijn, hangt af van een deskundig rapport over de bodemgesteldheid. Dit is niet rechtsonzeker, noch onzorgvuldig, oordeelde de RvSt⁴²⁵. Het werken met alternatieve scenario’s werd dus toegestaan. Het GRUP “*Centrum*” werd uiteindelijk toch vernietigd om problemen met de watertoets.

Deze rechtspraak kan op het eerste zicht als een tegenstrijdigheid gelezen worden, maar bij een grondiger onderzoek blijkt dat het werken met alternatieve scenario’s enkel kan toegelaten worden indien er duidelijkheid is over de manier waarop en wanneer gekozen wordt voor één van beide scenario’s. Dit was in het PRUP “*Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde*” niet het geval.

Tot slot werd rechtspraak onder de loep genomen waarin RUP’s vernietigd werden wegens een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in verband met mobiliteitsproblemen. De onderzochte arresten zijn dan wel eenduidig, de moeilijkheid ligt in de zeer strikte opvatting die de Raad van State van het zorgvuldigheidsbeginsel hanteert. Ze laat niet toe dat maatregelen die in het plan-MER worden aangeduid als essentieel, worden opgevat als flankerend beleid en op die manier worden losgekoppeld van het RUP. Dit leidt tot kritiek bij sommige auteurs⁴²⁶, anderen zijn dan weer van mening dat dit logische rechtspraak is, omdat een vastgesteld probleem gewoon moet opgelost worden⁴²⁷.

⁴²³ RvSt, 28 maart 2014, nr. 226.943, Arrest Van Hoof.

⁴²⁴ RvSt, 4 november 2009, nr. 197.616, Peleman, ten gronde.

⁴²⁵ RvSt, 10 december 2013, nr. 225.771, arrest Belet (ten gronde).

⁴²⁶ Zie Roggen J., “Zorgvuldigheid bij het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen”, In: *TROS*, volume 72, 2013, pp. 208-215.

⁴²⁷ Zie Beleyen J., “Koeien nemen RUP op de horens.” In: *TOO*, 2013, volume 4, pp. 477-478.

Het rechtspraakoverzicht bewijst ook dat het niet eenvoudig is om algemene regels op te stellen. Elk arrest is in grote mate gebonden aan de bijzonderheden van het RUP, van het plangebied, van de doelstellingen enzovoort. Bovendien zorgen enkele procedurele moeilijkheden ervoor dat de RvSt enkel uitspraken mag doen over de opgeworpen middelen en niet op een transparante manier kan communiceren naar de plannende overheden toe. Gevolg hiervan is dat het evenwicht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid vandaag nog te veel een kwestie van *trial and* (vooral?) *error* is.

B. Procedurele kwesties.

Naast het gebrek aan eenduidigheid in de rechtspraak kunnen er enkele procedurele pijnpunten aangehaald worden die inherent zijn aan de werking van de Raad van State en aan de regels die het wetgevend kader oplegt. Ten eerste moeten de verzoekers bij de vordering tot schorsing en de vordering tot nietigverklaring van een ruimtelijk uitvoeringsplan een belang aantonen. Wat betekent dit concreet? Waaraan moet je belang voldoen om te kunnen tussenkomen in een procedure? Een tweede probleem is dat de Raad van State enkel naar de middelen kijkt die opgeworpen worden door de verzoekende partijen. Hoe komt dit en welke effecten heeft dit? Een volgend probleem situeert zich bij de advisering van GEWRUP's door de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Dit advies lijkt niet sluitend te zijn om procedures tegen de GEWRUP's tegen te houden. Wat zegt zo'n advies precies? Waarom hoeven PRUP's en GRUP's geen advies te vragen?

Er zijn twee knelpunten eigen aan het wetgevend kader. Vooreerst zijn er de vele decreetwijzigingen. De regelgeving verandert vaak en snel. Welke gevolgen heeft dit in de praktijk en voor de rechtszekerheid? Tot slot is er de vergunningverlening tijdens een ter discussie staand RUP. Kunnen er nog vergunningen afgeleverd worden? Welke gevolgen kan een nietigverklaring van het RUP hebben?

Er worden voor deze knelpunten in punt 6 enkele oplossingen opgesomd.

1. Aantonen van belang.

Indien verzoekers een vordering tot schorsing of tot nietigverklaring van een ruimtelijk uitvoeringsplan instellen, moeten ze een belang aantonen. Deze regel zit vervat in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat luidt als volgt: “*De aanvragen, moeilijkheden, beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen (...) kunnen voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang (...).*”⁴²⁸

Dit artikel, dat ook kan uitgedrukt worden met de spreuk “*sans intérêt, pas d'action*”, wil zuiver symbolische vorderingen voorkomen en aldus een actio popularis uitsluiten. Een verzoeker moet met de vernietiging van het RUP een voordeel halen⁴²⁹. De vraag rijst wanneer een belang voldoende is om aanvaard te worden door de Raad van State. Moet je sowieso gronden in eigendom hebben binnen het plangebied of aanpalend aan het plangebied? Wat met buurtbewoners die buiten het plangebied vallen, maar die wel een impact zullen ondervinden van de uitvoering van het plan? Wat met meer algemene belangen zoals het bewaren van de open ruimte?

⁴²⁸ Brewaeyns E., (ed.), “Bestuursprocesrecht.”, Brugge, Die Keure, 2014, p. 67.

⁴²⁹ Baert J. en Debersaques G. (eds.), “Raad van state, Afdeling administratie, 2. Ontvankelijkheid”, 1996, Brugge, Die Keure, pp. 197- 198.

Het is niet eenvoudig om kort en bondig uit te leggen wat “*een belang*” precies inhoudt. Het is immers niet mogelijk een definitie van de term te geven die geldt voor alle gevallen. Het begrip is in de praktijk nauw verbonden aan een concrete casus⁴³⁰. Een extra moeilijkheid is dat de RvSt en de RvVb niet altijd dezelfde definitie van “*belang*” gebruiken. De RvVb beoordeelt het belang op basis van artikel 4.8.11 VCRO, dat zegt dat er beroepen kunnen worden ingesteld door volgende belanghebbenden: de aanvrager van de vergunning, bij het dossier betrokken bestuursorganen, elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die hinder of nadeel kan ondervinden, procesbekwame verenigingen, de leidend ambtenaar van het departement en de leidend ambtenaar van adviesverlenende instanties. De RvSt is gebonden door bovenvermeld artikel 19 RvSt-wet⁴³¹. Toch is het mogelijk om twee voorwaarden op te sommen, die volgens de rechtspraak moeten voldaan zijn om van een belang te kunnen spreken. Enerzijds moet de verzoeker door het aangevochten RUP een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel lijden. Anderzijds moet de vernietiging van het RUP aan de verzoeker een direct en persoonlijk voordeel verschaffen⁴³².

Een verzoeker moet aldus blijk geven van belang bij de vordering, maar dit is niet voldoende. De RvSt onderzoekt past de opgeworpen middelen (waarover later meer) als de verzoeker een belang kan aantonen bij één van deze middelen. Het middel moet de verzoeker een voordeel opleveren en moet bij rechtspersonen (zoals een vzw die opkomt voor natuurbelangen) verband houden met het maatschappelijk doel van de rechtspersoon⁴³³. Een omwonende heeft bijvoorbeeld geen belang bij het middel dat aanvoert dat het vergunde gebouw niet voldoet aan eisen in verband met isolatie of met de globale energetische prestatie-eisen⁴³⁴. Een verzoeker heeft evenmin een belang bij het middel dat aanvoert dat bezwaren ingediend tegen het RUP door derden niet voldoende beantwoord werden⁴³⁵. Indien een verzoeker bij geen enkel middel een belang kan aantonen, dan is de vordering onontvankelijk, ook al had de verzoeker een belang aangetoond bij de vordering⁴³⁶.

Indien de RvSt concludeert dat een verzoeker geen belang heeft bij een beroep, dan worden de middelen niet verder onderzocht⁴³⁷.

De Raad van State heeft een ruime appreciatiebevoegdheid om te oordelen of een verzoeker over een voldoende belang bezit⁴³⁸. Essentieel is, zoals hoger vermeld, dat de verzoeker een **nadeel** ondervindt van het RUP. Een beroep tegen een RUP dat geen nadeel toebrengt aan de verzoeker is niet-ontvankelijk⁴³⁹. Verder moest de verzoeker een nadeel ondervinden dat **persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig** is. We overlopen wat elk van deze criteria concreet betekenen bij het aanvechten van een RUP.

⁴³⁰ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., p. 199.

⁴³¹ Redactie TOO, “Het belang van het belang (part two)”, In: *TOO*, 2013, volume 2, pp. 233- 234.

⁴³² Bouckaert J. en Roggen J., “De omschrijving van het belang in een verzoekschrift tot nietigverklaring voor de Raad van State: tekenen van een wijzigende rechtspraak.” In: “*10 ans CDPK 10 jaar*”, Vanden Broele, p. 95.

⁴³³ RvSt, 4 november 2014, nr. 229.033, Herremans.

⁴³⁴ RvSt, 22 juni 2011, nr. 214.033, Permentier.

⁴³⁵ RvSt, 20 juni 2013, nr. 223.990, Degrijse.

⁴³⁶ RvSt, 4 november 2014, nr. 229.033, Herremans.

⁴³⁷ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., p. 201.

⁴³⁸ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., p. 199.

⁴³⁹ Brewaeys E., (ed.), o. c., p. 67.

a. Persoonlijk belang.

Het belang moet persoonlijk zijn en moet dus te onderscheiden zijn van het algemeen belang, namelijk het belang dat elke burger heeft bij de handhaving van wettigheid⁴⁴⁰. De vraag of een belang voldoende persoonlijk is, is een feitenkwestie waarbij de RvSt over een ruimte appreciatiebevoegdheid beschikt.

Zo heeft een wandelaar onvoldoende persoonlijk belang bij het aanvechten van een bouwvergunning voor de aanleg van tennisvelden. De wandelaar woont op 1 km van deze vergunde werken en de RvSt oordeelde dat zijn belang samenvalt met het belang van alle wandelaars⁴⁴¹. In een andere zaak, waarin de verzoeker kon aantonen dat hij een frequent bezoeker en gebruiker is van fiets- en wandelpaden in zijn buurt, werd aangenomen dat deze persoon over een voldoende belang bezit om wijzigingen aan deze infrastructuur aan te vechten⁴⁴².

Een persoonlijk belang hoeft niet verenigbaar te zijn met doelstellingen van algemeen belang. Ook private belangen, zoals een financieel of handelsbelang kunnen een voldoende persoonlijk belang zijn om ontvankelijk te worden verklaard. Bij de aanvechting van een RUP is het niet vereist dat het persoonlijk belang van stedenbouwkundige aard is.⁴⁴³

Bij het aanvechten van ruimtelijke uitvoeringsplannen heeft een verzoeker die in de onmiddellijke omgeving van het plangebied woont⁴⁴⁴ en/of gronden heeft binnen het plangebied⁴⁴⁵ sowieso een voldoende persoonlijk belang. Voor het aanvechten van een stedenbouwkundige vergunning wordt een persoonlijk belang aanvaard voor personen die aantonen dat ze in de “*onmiddellijke nabijheid*” van de vergunde werken wonen⁴⁴⁶.

De RvSt heeft een soepele houding in het aanvaarden van een belang indien de verzoekers aantonen dat ze eigenaar zijn van gronden “*vlakbij*” de vergunde werken of van het plangebied. Het is echter niet zo dat een “*louter nabuurschap*” automatisch een belang creëert voor de verzoekers⁴⁴⁷ en algemeen geformuleerde beweringen die niet onderbouwd worden met concreet bewijsmateriaal, zoals foto’s of kaarten, volstaan niet om een belang aan te tonen⁴⁴⁸.

b. Rechtstreeks belang.

Een tweede vereiste is dat het gaat om een rechtstreeks belang. Hiermee wordt bedoeld dat er een rechtstreeks causaal verband moet bestaan tussen het nadeel dat de verzoeker ondervindt en het bestreden RUP.

⁴⁴⁰ RvSt, 6 oktober 2014, nr. 228.658, Dewit.

⁴⁴¹ RvSt, 18 februari 1993, nr. 42008, Arrest Bodart en vzw SOS Leefmilieu.

⁴⁴² RvSt, 21 juni 2012, nr. 219.903, De Beleyr.

⁴⁴³ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., p. 216.

⁴⁴⁴ RvSt, 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen.

⁴⁴⁵ RvSt, 3 november 2010, nr. 206.628, nv Laureys.

⁴⁴⁶ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., pp. 218- 220.

⁴⁴⁷ Redactie TOO, “Het belang van het belang (part two)”, In: *TOO*, 2013, volume 2, p. 234.

⁴⁴⁸ RvSt, 9 september 2010, nr. 207.264, vzw Unizo Gewest Aalst.

Vaak valt het persoonlijk en rechtstreek belang samen, waardoor beide elementen samen onderzocht worden. Ook dit element is een feitenkwestie waarover de RvSt oordeelt⁴⁴⁹.

Een verzoeker die eigenaar is van een onroerend goed binnen het plangebied van het RUP dat stedenbouwkundige voorschriften inschrijft die betrekking hebben op dat goed, bezit een voldoende rechtsreeks (en persoonlijk) belang om dat RUP te bestrijden⁴⁵⁰.

Dat de ontwikkeling van een bepaald gebied slechts mogelijk is na de aflevering van de nodige stedenbouwkundige vergunningen, maakt het belang van een verzoeker bij de bestrijding van het RUP die dit mogelijk maakt, niet onrechtstreeks. De latere vergunningen vinden immers hun juridische grondslag in het RUP⁴⁵¹.

Een buurtbewoner die hinder kan ondervinden door een vergund, nog op te richten gebouw, heeft een voldoende rechtstreeks belang om de verleende stedenbouwkundige vergunning te bestrijden.

c. Zeker belang.

Een zuiver potentieel, eventueel of hypothetisch nadeel volstaat niet om aan de eis te voldoen dat het belang zeker moet zijn. Zo doet een toekomstige erfgenaam niet blijken van een voldoende zeker belang om een planinitiatief op deze gronden te bestrijden⁴⁵².

d. Actueel belang.

Het belang moet ook actueel zijn, wat inhoudt dat de verzoeker een belang moet hebben op het ogenblik dat de vordering tegen het RUP ingesteld wordt, als op het tijdstip dat de RvSt uitspraak doet over de vordering⁴⁵³. Het belang van de verzoeker moet dus gedurende de beroepsprocedure blijven bestaan. Dat het belang moet blijven bestaan op het moment van de uitspraak door de RvSt, kan in de praktijk voor problemen zorgen. De vernietiging van het RUP moet dus op het moment van de uitspraak nog steeds een voordeel aan de verzoeker opleveren⁴⁵⁴. Actueel belang kan echter teloorgaan ten gevolge van diverse omstandigheden. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat de verzoekers hun gronden binnen het plangebied verkopen. Op dat moment verliezen ze een belang bij de vordering om het RUP te vernietigen⁴⁵⁵. Een ander voorbeeld waarbij de verzoeker belang verliest, is wanneer het RUP waartegen de vordering werd ingesteld, ingetrokken werd door de plannende overheid⁴⁵⁶.

Een persoon verliest het belang bij het bestrijden van een vergunning, verleend voor een constructie op een perceel naast zijn eigendom, indien die persoon de eigendom verkoopt⁴⁵⁷.

⁴⁴⁹ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., pp. 230- 231.

⁴⁵⁰ oa. RvSt, 8 januari 2014, nr. 225.987, Lidl Belgium.

⁴⁵¹ RvSt, 16 mei 2014, nr. 227.424, Spaepen

⁴⁵² Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., p. 234 en p. 236.

⁴⁵³ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., p. 237 en oa. RvSt, 15 december 2005, nr. 152.745, Wouters; RvSt, 27 januari 2010, nr. 200.083, gemeente Drogenbos.

⁴⁵⁴ Bouckaert J. en Roggen J., o. c., p. 98.

⁴⁵⁵ Oa. RvSt, 27 januari 2011, nr. 201.700, stad Roeselare

⁴⁵⁶ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., pp. 242- 243.

⁴⁵⁷ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., pp. 273- 274.

Sommige auteurs zijn van mening dat dit een zeer strenge beoordeling van het actuele karakter van het belang inhoudt. Dit kan voor wrevel zorgen bij de verzoeker, omdat die bijvoorbeeld zijn eigendom liever verkoopt, dan de procedure van de RvSt afwacht, maar op die manier ook de vereiste om een actuele belang te bezitten, verliest⁴⁵⁸.

e. Wettig belang.

De verzoeker moet een wettig belang bezitten⁴⁵⁹. Indien de verzoeker poogt om een toestand te behouden die in strijd is met de openbare orde, of indien die probeert om een onrechtmatig voordeel te bekomen, dan kan men niet spreken over een rechtmatig belang⁴⁶⁰. Een onwettige toestand verdient geen rechtsbescherming. Een verzoeker heeft geen wettig belang, als het doel is om een onwettige situatie in stand te houden⁴⁶¹.

In zaken over ruimtelijke ordening wordt het aanvechten van de wettigheid van het belang van de verzoeker bijna zonder uitzondering verworpen. De RvSt is erg soepel om een belang als wettig te beschouwen. Indien de woning van de verzoeker zonevreemd is, ontnemt dit bijvoorbeeld niet haar belang om de bouw van een zeugenstal in haar buurt aan te vechten. De zonevreemde toestand waarin de verzoeker zich bevindt, maakt haar belang niet onwettig⁴⁶². Ook indien de verzoekende partij zelf bouwovertradingen had gepleegd of zich niet in een volledig regelmatig vergunde situatie bevond, is er geen sprake van een onwettig belang⁴⁶³.

In bepaalde gevallen worden economische belangen of handelsbelangen aanvaard door de RvSt (en de RvVb) als een wettig belang. Zo werd bij de RvVb het belang van de exploitant van windturbines aanvaard bij het aanvechten van de vergunning die aan zijn concurrent verleend werd⁴⁶⁴. Een verzoeker kan uit commerciële overwegingen een vergunning bestrijden om te verhinderen dat een concurrent zich in de buurt vestigt⁴⁶⁵.

Na het overlopen van de verschillende bestanddelen van het belang, volgen nog enkele opmerkingen over het openbaar onderzoek.

f. openbaar onderzoek.

Na de voorlopige vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt een openbaar onderzoek georganiseerd waarin iedereen die wil een bezwaar kan indienen.

⁴⁵⁸ Bouckaert J. en Roggen J., o. c., p. 99.

⁴⁵⁹ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., p. 276.

⁴⁶⁰ Maes A., "Onrechtmatig belang laat Mondialen met ruine en lege handen achter." In: *TOO*, volume 4, 2014, p. 573. Over hoe een kloosterorde een onrechtmatig belang nastreefde.

⁴⁶¹ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., p. 280.

⁴⁶² Oa. RvSt, 15 juni 2010, nr. 205.191, Rooman.

⁴⁶³ Zie RvSt, 13 juni 2013, nr. 223.861, Cavens voor iemand die een bouwovertrading pleegde. Zie RvSt, 19 januari 2012, nr. 217.315, Aerts voor iemand die zich niet in een volledig regelmatig vergunde situatie bevond.

⁴⁶⁴ RvVb, 5 september 2012, nr. A/2012/0350.

⁴⁶⁵ RvSt, 10 december 2010, nr. 209.652, nv Robelco.

Ook als een persoon geen opmerkingen maakte tijdens dit openbaar onderzoek, kan die nog doen blijken van het nodige belang om een procedure te starten na de definitieve vaststelling van het RUP⁴⁶⁶. Omgekeerd kan uit het loutere feit dat iemand een bezwaarschrift indiende tijdens het openbaar onderzoek, niet worden afgeleid dat deze persoon een voldoende belang heeft tijdens een procedure⁴⁶⁷.

Personen die tijdens het openbaar onderzoek een bezwaarschrift indienen, kunnen nadien nog steeds een vordering tot schorsing en/of nietigverklaring instellen. Niets belet dat ze in die vordering andere argumenten naar voren schuiven dan tijdens het openbaar onderzoek⁴⁶⁸.

2. Opgeworpen middelen.

De Raad van State is een administratief rechtscollege dat de lagere regelgeving, in casu de ruimtelijke uitvoeringsplannen, toetst aan de wet, namelijk de VCRO en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur⁴⁶⁹. Indien een dossier bij de RvSt komt, wordt niet het hele dossier opnieuw bekeken. De RvSt oordeelt of overheidsbeslissingen (zoals het vaststellen van een RUP) tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de wet. Ze vernietigt onregelmatige beslissingen, waardoor ze uit de rechtsorde verdwijnen⁴⁷⁰. Voor ruimtelijke plannen is het moeilijk te aanvaarden dat de Raad van State niet naar het hele ontwerpproces van het ruimtelijk uitvoeringsplan kijkt. Vooral bij een toets aan de rechtszekerheid wordt enkel het eindproduct geanalyseerd en dan nog enkel wat betreft de middelen die opgeworpen worden door de verzoekende partijen. Bij een opgeworpen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel wordt meer naar het proces gekeken die aan de definitieve vaststelling van het RUP vooraf ging. Zorgvuldigheid is iets waaraan overheden zich doorheen het hele proces moeten houden. Toch kan ook hier de Raad enkel een uitspraak doen over de middelen die door de verzoekers aangehaald worden⁴⁷¹. Bovendien kan een onderzoek beperkt worden tot één gegrond middel. De overige opgeworpen middelen worden dan niet meer behandeld, waardoor de Raad van State haar mening hierover niet dient te communiceren.

⁴⁶⁶ Baert J. en Debersaques G. (eds.), o. c., p. 217.

⁴⁶⁷ RvSt, 9 september 2010, nr. 207.264, vzw Unizo Gewest Aalst.

⁴⁶⁸ Oa. RvSt, 25 januari 2013, nr. 222.251, d'Harcourt.

⁴⁶⁹ Popelier P., "Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving.", Antwerpen, Intersentia, 1997, p. 108.

⁴⁷⁰ Redactie TOO, "Het belang van het belang", In: *TOO*, 2013, volume 2, p. 232.

⁴⁷¹ Artikel 2 §1, 3° van het Procedureglement (Besluit van de Regent van 23 augustus 1948, zoals meermaals gewijzigd) van de RvSt. Dit voorziet dat het verzoekschrift een uiteenzetting van middelen moet bevatten, waaruit impliciet wordt afgeleid dat deze middelen onderzocht moet worden door de RvSt.

3. Advies Afdeling Wetgeving bij GEWRUP's.

Gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten voor hun definitieve vaststelling ter advies worden voorgelegd aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State. Dit wordt geregeld in artikel 3 §1 van de gecoördineerde wetten op de RvSt, dat luidt als volgt: *“Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid (...) onderwerpen de ministers, (...) aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving, de tekst van alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van **ontwerpen van reglementaire besluiten**.”*⁴⁷²

Een GEWRUP valt onder de categorie ‘*reglementair besluit*’ en wordt om die reden ter advies voorgelegd. Lagere overheden, zoals gemeenten en provincies hoeven geen advies te vragen aan de afdeling Wetgeving voordat ze een GRUP of PRUP vaststellen, want zij worden niet vermeld in artikel 3 §1 van de RvSt-wet. De Afdeling Wetgeving geeft een niet-bindend advies waarin wordt nagegaan of het voorgelegde RUP verenigbaar is met de hiërarchische hogere regels en waarbij de wetgevingskwaliteit nagekeken wordt. Na het advies van de Afdeling Wetgeving kunnen enkel nog wijzigingen worden aangebracht die voortkomen uit opmerkingen gemaakt in het advies. Indien er nog andere wijzigingen worden aangebracht, heeft dit de onwettigheid van het RUP tot gevolg⁴⁷³. De adviesbevoegdheid werd ingeschreven om de eerbiediging van de rechtstaat te verzekeren en om de logistieke en formele kwaliteit van de teksten te vergroten. Dit zou positieve effecten moeten hebben op de rechtszekerheid⁴⁷⁴.

Door de vele vernietigingen⁴⁷⁵ van PRUP's en GRUP's en doordat de RvSt er zelf op wijst dat de rechtszekerheid vereist dat er voorrang gegeven wordt aan een zorgvuldige voorbereiding van regelgeving dan aan een rechterlijk toezicht achteraf⁴⁷⁶, is het op het eerste zicht te verantwoorden om ervoor te pleiten dat niet enkel GEWRUP's ter advies worden voorgelegd, maar dat ook PRUP's en GRUP's dit lot ondergaan.

Anderzijds blijkt het advies geen garantie te zijn op het winnen van procedures, gelet op de vele (gedeeltelijke) vernietigingen van GEWRUP's de laatste jaren, die dus wel degelijk ter advies waren voorgelegd aan de Afdeling Wetgeving.

In hoofdstuk 4 werden verschillende GEWRUP's besproken die (gedeeltelijk) vernietigd werden, om verschillende redenen. We overlopen deze plannen hieronder, en bekijken of het bijhorende advies van de Afdeling Wetgeving iets vermeldde over het element dat tot de vernietiging leidde.

⁴⁷² Brewaeyns E., (ed.), “Bestuursprocesrecht.”, Brugge, Die Keure, 2014, p. 27.

⁴⁷³ Brewaeyns E., (ed.), o. c., p. 17.

⁴⁷⁴ Brewaeyns E., (ed.), o. c., p. 16.

⁴⁷⁵ De X^e kamer van de RvSt publiceert geen statistieken over het aantal vorderingen ingesteld ter schorsing of ter vernietiging van een RUP, hoeveel er dan ook effectief vernietigd worden en over het dan om GRUP's, PRUP's of GEWRUP's gaat. Ruw geschat zou de helft van de vorderingen ingesteld ter vernietiging van een RUP ook gewonnen worden door de verzoekers. Bovendien is het opvallend dat het vooral GEWRUP's en PRUP's zijn waartegen een vordering tot nietigverklaring ingesteld wordt.

⁴⁷⁶ Popelier P., o.c., p. 477.

Van het GEWRUP “*Afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden*” werden verschillende deelgebieden vernietigd. Deelgebied C 2.1 “*gebied voor wonen en park*” werd vernietigd⁴⁷⁷ doordat de functie “*wonen*” afhankelijk gemaakt werd van de aanleg van een park. Volgens de Raad van State is het problematisch dat het gebied “*Gebied voor wonen en park*” genoemd wordt aangezien “*wonen*” en “*park*” twee verschillende bestemmingen zijn en deze op het grafisch plan niet afzonderlijk worden aangeduid. Bovendien maakt de overheid de realisatie de bestemming “*wonen*” afhankelijk van twee hypothesen waar ze zelf geen invloed op heeft, namelijk dat eigenaars de bestemming “*park*” zullen realiseren en dat de vergunningverlenende overheid de aanvragen hiertoe zullen goedkeuren.

Het advies⁴⁷⁸ van de afdeling Wetgeving van de Raad van State beperkt zich in hoofdzaak, door de toepassing van art. 84, §3, eerste lid, van de wetten op de RvSt, gecoördineerd op 12 januari 1973, tot het onderzoek “*van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan*”. In het advies wordt eerst de rechtsgrond van het ontwerp besproken, om vervolgens over te gaan op de vormvereisten. Hierna wordt de tekst (in casu, de stedenbouwkundige voorschriften) nog aan een onderzoek onderworpen. Dit is vrij beperkt. De Afdeling Wetgeving merkt op dat er dikwijls een al te letterlijke en onoordeelkundige overname van de typevoorschriften is gebeurd en doet de aanbeveling dat de typevoorschriften moeten aangepast worden aan de eigenheid van elk plan. Er wordt gesuggereerd dat de plannende overheid de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota aan een bijkomend onderzoek zou onderwerpen. Er wordt door de Afdeling Wetgeving geen voorbeelden gegeven om deze opmerkingen te staven. Verder stelt het advies dat ze “*gelet op het groot aantal stedenbouwkundige voorschriften (...), binnen de hem toegemeten termijn om advies uit te brengen, niet (heeft) kunnen nagaan of de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften dergelijke (namelijk ogenschijnlijk verordenend, maar niet- normatieve) bepalingen bevat.*” Er wordt niets gezegd over een eventueel probleem met het voorschrift “*Gebied voor wonen en park*”.

Ook cluster C3 “*Reconversiegebied Vilvoorde- Machelen*” van het GEWRUP “*Afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden*”, dat de bouw van het megalomane project U-Place mogelijk moest maken, werd vernietigd⁴⁷⁹. Voor een volledige weergave van de soap wordt de lezer verwezen naar hoofdstuk 4. Kort samengevat gaat het als volgt: het plan-MER duidt verschillende maatregelen als noodzakelijk aan om de sterke verkeersgeneratie enigszins te milderen. Dit zijn onder andere een nieuw treinstation en een nieuwe tramverbinding. Deze twee openbaar vervoermaatregelen maken geen deel uit van het RUP, maar worden opgevat als flankerend beleid en op die manier losgekoppeld van het RUP. Dit houdt volgens de Raad van State een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in.

Over de volledige cluster C3 wordt in het advies van de Afdeling Wetgeving niets gezegd. Er worden wel enkele bijzondere kanttekeningen gemaakt met betrekking tot de stedenbouwkundige voorschriften, zo bijvoorbeeld dat de uitzondering in een bepaald artikel zonder voorwerp is.

⁴⁷⁷ RvSt, 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet (arrest ten gronde).

⁴⁷⁸ Advies 50.487/1, 10 november 2011.

⁴⁷⁹ RvSt, 17 juni 2014, nr. 227.723, arrest vzw BBL.

Het GEWRUP “*Speciaal regionaal bedrijventerrein ‘transport, distributie en logistieke zone Westrode’*” zou een gebied ten oosten van de A12 herbestemmen tot regionaal bedrijventerrein. Hiervoor was een nieuw op- en afrittencomplex nodig. In afwachting van de realisatie ervan, werd in de voorschriften ingeschreven dat reeds een eerste fase van maximum 15 ha groot kan ontwikkeld worden indien er een tijdelijke ontsluiting op de A12 wordt voorzien. De Raad van State vernietigt⁴⁸⁰ het RUP omdat er geen voorschriften zijn die een bepaald of bepaalbaar tijdstip opleggen wanneer deze tijdelijke infrastructuur operationeel zou moeten zijn, hoewel die essentieel is in de gefaseerde ontwikkeling.

Het advies⁴⁸¹ van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State over dit plan is bijzonder beknopt. Het GEWRUP is immers een gedeeltelijke herneming van een vorig GEWRUP, dat vernietigd werd door de Raad van State. Wat betreft de vormvereisten, wordt gemeld dat er “*geen opmerkingen meer te maken*” zijn. Er wordt zelfs niet eens dieper ingegaan op de stedenbouwkundige voorschriften. Nochtans zou men kunnen verwachten dat de Afdeling Wetgeving extra waakzaam is, gelet op een eerdere vernietiging van het plan.

Het nieuw voetbalstadion voor Club Brugge zou mogelijk gemaakt worden door het GEWRUP “*Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge*”. De nieuwe ontsluiting via het openbaar vervoer werd echter enkel indicatief aangeduid. De realisatie ervan is nochtans essentieel om de beoogde *modal shift* te realiseren, die toelaat dat er maar 7000 parkeerplaatsen aangelegd worden voor een stadion van 40.000 toeschouwers. Er werd ook onvoldoende gemotiveerd waarom geopteerd werd om het stadion in te planten in het gebied dat volgens de plan-m.e.r. het meest negatieve effecten zal ondervinden. Het GEWRUP werd vernietigd wat betreft deelgebied 24, “*Stedelijke activiteiten Chartreuse*”, en deelgebied 16, “*Sint-Pietersplan – de Spie*”⁴⁸².

Het advies⁴⁸³ van de Afdeling Wetgeving merkt op dat de nummering van de artikelen doorlopend moet zijn en dat de interne verwijzingen nagekeken moeten worden. Er worden slechts twee inhoudelijke bemerkingen gemaakt. De eerste vindt het onduidelijk om een bufferzone niet in overdruk aan te duiden op het grafisch plan. Ten tweede wordt opgemerkt dat een voorschrift dat het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies niet toelaat, niet tot de gebiedscategorie “*agrarisch gebied*” behoort, maar tot de categorie “*bouwwrij agrarisch gebied*”. Geen van deze constatering gaat over het indicatief aanduiden van het nieuwe treinstation. Over de plan-m.e.r. worden enkele wetgevende bepalingen overlopen, maar er wordt niets gezegd over een eventuele gebrekkige motivatie voor de keuze voor deelgebied Chartreuse.

Het valt op dat de adviezen van de Afdeling Wetgeving nauwelijks ingaan op de inhoudelijke aspecten van het plan dat ter advies voorligt. De analyse van de rechtsgrond en van de vormvereisten maken het grootste deel van het advies uit. In geen enkel van de hierboven besproken adviezen wordt iets gezegd over de elementen waardoor het GEWRUP later vernietigd wordt.

⁴⁸⁰ RvSt, 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet (arrest ten gronde).

⁴⁸¹ Advies 49.764/1, 23 juni 2011.

⁴⁸² RvSt, 20 september 2013, nr. 224.750, arrest ten gronde Vanmassenhove, p. 44.

⁴⁸³ Advies 49.114/1, 11 januari 2011.

Uiteraard kan zo'n advies geen waterdichte garantie geven dat elke aangespannen procedure zal gewonnen worden. De Afdeling Wetgeving krijgt zo'n dossier zonder tussenkomst van mogelijke verzoekende partijen die elementen kunnen aankaarten. Er kan geen afweging worden gemaakt tussen opgeworpen middelen en een eventuele weerlegging ervan. Toch doet het gebrek aan garanties van zo'n advies vragen rijzen over deze manier van werken. De Afdeling Wetgeving is een andere afdeling dan deze die oordeelt over de vorderingen tot schorsing en tot nietigverklaring – dit gebeurt namelijk door de X^e kamer. De afdeling Wetgeving bestaat uit specialisten in het grondwettelijk recht, niet uit mensen die bezig zijn met ruimtelijke planning. Om die reden is het advies vooral van logistieke en technische aard en niet van inhoudelijke aard. Er is bij zo'n adviesverlening geen overleg met de X^e kamer, omdat er een strikte scheiding moet zijn tussen adviserende en beslissende magistraten. Een adviserende magistraat kan nadien niet meer onbevangen oordelen over een vordering tot nietigverklaring. Toch lijkt het mijns inziens een grote tekortkoming dat de Afdeling Wetgeving geen inhoudelijk advies verleent. Hebben we immers echt nood aan een Afdeling Wetgeving om op te merken dat de nummering niet doorlopend is...?

Bovenstaande knelpunten, namelijk de op het eerste zicht tegenstrijdige rechtspraak, de beperkte bevoegdheden van de Raad (waardoor ze enkel naar de opgeworpen middelen mogen kijken en geen inhoudelijk onderzoek mogen doen) en de ondoeltreffende adviesverlening bij GEWRUP's door de Afdeling Wetgeving, doen Patricia Popelier concluderen dat op vandaag de RvSt zijn spilfunctie in het regelgevingsbeleid moeilijk kan waarmaken⁴⁸⁴. Dit zou kunnen veranderen indien de Raad andere taken kan vervullen, zoals in punt 6 toegelicht wordt, wat ook tot gevolg zou hebben dat de rechtspraak een stuk transparanter wordt (zie punt A).

⁴⁸⁴ Popelier P., o.c., p 481. Verder ziet ze ook een gebrek aan personele en logistieke ondersteuning als knelpunt.

4. Decreetwijzigingen.

Na bovenstaande knelpunten die eigen zijn aan de werking van de Raad van State, wenden we ons tot pijnpunten die voortvloeien uit het wetgevend kader van de ruimtelijke planning. Een eerste knelpunt zijn de vele decreetwijzigingen, die onder andere door advocaat Reiner Tijs en de redactie van *TROS* aangeklaagd worden.

Tijs stelt zich in het *liber amicorum* voor Hugo Sebreghs de vraag of rechtszekerheid en ruimtelijke ordening wel in één zin kunnen genoemd worden. Volgens hem is er maar één zekerheid in de ruimtelijke planning, namelijk die dat alles volstrekt onzeker is. Dan heeft hij het vooral over de onzekerheid rondom het wetgevend kader, dat als een sneltrein verandert door de ontelbare decreetwijzigingen⁴⁸⁵.

Ook in het *Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw* werd dit pijnpunt aangekaart. Verschillende waarnemers spreken over een “*libido legiferandi*”, een stuurloosheid in hoofde van de Vlaamse overheid en een niets ontziende snelheid bij het uitvaardigen van decreten met als resultaat een wetgeving waar “*geen kat nog haar jongen in terugvindt*”. Het wordt pijnlijk duidelijk dat de Vlaamse overheid niet leert uit haar fouten, wanneer door *TROS* wordt opgemerkt dat het nieuwe decreet betreffende de omgevingsvergunning nog voor zijn inwerkingtreding het voorwerp uitmaakte van verschillende wijzigingen⁴⁸⁶.

Enkele voorbeelden van decreetwijzigingen kunnen Tijs en de redactie van *TROS* enkel gelijk geven. De decreetwijziging van 21 mei 2014⁴⁸⁷ vervangt het goedkeuringstoezicht van de Vlaamse Regering over PRUP's door een schorsingsmogelijkheid. Ook de deputatie heeft niet langer een goedkeuringstoezicht over GRUP's, maar enkel een schorsingsmogelijkheid in geval van wettigheidsbezwaren (zoals bijvoorbeeld een onverenigbaarheid met een structuurplan)⁴⁸⁸. De goedkeuringsbevoegdheid in het kader van structuurplannen, blijft voorlopig gehandhaafd.

Verder laat de wijziging van 21 mei 2014 onder andere toe dat GRUP's na instemming van de Vlaamse Regering of provincieraad, kunnen afwijken van GEWRUP's of PRUP's, dat PRUP's na toestemming van de Vlaamse Regering afwijken van GEWRUP's⁴⁸⁹ en dat de mogelijkheid tot delegatie van planningsbevoegdheden algemeen geldend worden. De voorwaarde van samenlopende planningsbevoegdheden wordt opgegeven⁴⁹⁰.

Ook lieten de vele decreetwijzigingen steeds verdergaande afwijkingen op het vergunningenniveau toe. Individuele vergunningendossiers lieten toe om een abstractie te maken van algemene beleidslijnen of planvoorschriften⁴⁹¹.

⁴⁸⁵ Tijs R., “Rechtszekerheid, subsidiariteit, flexibiliteit, absurditeit”, In: Goossens B., Loix Y. En Sebreghs ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghs.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

⁴⁸⁶ Defoort P.-J., De Preter F. en De Waele T., “Wetgeving als ‘work in (eternal?) progress’.”, In: *TROS*, 2014, volume 76, pp. 2- 3.

⁴⁸⁷ Zie hierover de publicatie van Ruimte vlaanderen, “De VCRO, Wijzigingen 4-2014”, o.l.v. Peter Cabus.

⁴⁸⁸ Artikels 2.2.11 en 2.2.12 VCRO over PRUP's. Artikel 2.2.15 t.e.m. 2.2.18 VCRO voor GRUP's.

⁴⁸⁹ Artikels 2.2.9 en 2.2.13 VCRO.

⁴⁹⁰ Artikel 2.2.1 §2 VCRO.

⁴⁹¹ Vandevyvere W., “Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening?”, In: *Ruimte*, volume 21, 2014, p. 86. (denk bijvoorbeeld aan zonevremde functiewijzigingen die mogelijk zijn middels een vergunning.

Een overzicht van de decreetwijzigingen toont aan dat er ondertussen zo'n twintigtal aanpassingen zijn doorgevoerd sinds de inwerkingtreding van de VCRO op 1 september 2009⁴⁹². Dit komt neer op een drietal wijzigingen per jaar en kan de rechtszekerheid onmogelijk ten goede komen. Het valt te begrijpen dat slechts weinig mensen nog de bomen door het bos zien. Reiner stelt zich terecht volgende vragen: “*Als de hoofdbrok van de wetgeving bestaat uit uitzonderingen en afwijkingsgronden, wat houdt de ‘regel’ dan nog in? Wil men eigenlijk wel een regel?*”⁴⁹³

Er wordt naar deze steeds complexer wordende en vaak wijzigende wetgeving verwezen als een van de oorzaken van de “*systeemcrisis in de ruimtelijke planning*”⁴⁹⁴, waarmee het spanningsveld tussen de complexe maatschappij en het starre instrumentarium bedoeld wordt. Dit snel wijzigend wetgevend kader heeft “*een onsamenhangend geheel van regels, gelardeerd met uitzonderingen, en uitzonderingen op de uitzondering*” tot gevolg. Een andere oorzaak van de systeemcrisis is het groeiende onvermogen van de plannende overheden om RUP's vast te stellen die een kritische toets van de Raad van State overleven. Dit wordt bewezen door de talloze vernietigingsarresten van de Raad⁴⁹⁵.

5. Vergunningverlening tijdens een procedure tegen het RUP.

In Oost-Vlaanderen probeert men al enige tijd om een gevangenis in te planten in Dendermonde. In het PRUP “*Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde*” (voorlopig vastgesteld door de provincieraad van Oost-Vlaanderen op 13 juni 2007, definitief vastgesteld op 12 december 2007⁴⁹⁶) werd in Dendermonde een “*zone voor gevangenis*” ingekleurd. Dit PRUP werd geschorst⁴⁹⁷ en nadien ook vernietigd⁴⁹⁸ door de Raad van State omdat de ontsluiting voor de gevangenis niet op voldoende rechtszekere wijze geregeld werd⁴⁹⁹. Voor het volledige verhaal kan je terecht bij hoofdstuk 4.

Kort nadien wordt het ontwerpproces voor het PRUP “*Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde*” opnieuw opgestart. Op 23 juni 2010 wordt het nieuwe ontwerp van het PRUP voorlopig vastgesteld. Op 15 december 2010 stelt provincie Oost-Vlaanderen het PRUP definitief vast. Dit wordt door de bevoegde minister goedgekeurd op 25 januari 2011⁵⁰⁰.

⁴⁹² De Preter F. e.a., “Het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid.” In: *TROS*, 2014, volume 76, p. 25.

⁴⁹³ Reiner T., o.c.

⁴⁹⁴ Zie ook Vandevyvere W., “Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening?” , In: *Ruimte*, volume 21, 2014, pp. 85-89.

⁴⁹⁵ Janssens G., “Het zorgenkind genaamd ‘ruimtelijk uitvoeringsplan’ in zijn ruimere context: over scheefgegroeide verwachtingen en het manke 21^{ste}-eeuwse beleidskader.”, In: Goossens B., Loix Y. En Sebreghs., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghs.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

⁴⁹⁶ RvSt, 10 september 2012, nr. 220.537, vzw RALDES, arrest ten gronde, p. 4.

⁴⁹⁷ RvSt, 13 november 2008, nr. 187.898, schorsingsarrest Peleman.

⁴⁹⁸ RvS 4 november 2009, nr. 197.616, arrest ten gronde Peleman.

⁴⁹⁹ Dit arrest wordt uitgebreid besproken in hoofdstuk 4.

⁵⁰⁰ vzw RALDES, arrest ten gronde, pp. 6- 7.

Door me verder in het dossier te verdiepen, kwamen enkele vragen naar boven. Kan een vergunning afgeleverd worden indien het RUP slechts voorlopig vastgesteld is? Kan een vergunning afgeleverd worden indien een beroep werd ingesteld ter schorsing of ter vernietiging van het RUP? De n.v. Waterwegen en Zeekanaal – Afdeling Bovenschelde heeft immers op 7 december 2010 (enkele dagen vòòr de definitieve vaststelling van het PRUP) een aanvraag ingediend bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar voor het aanleggen van een ontsluitingsweg en een brug over de Oude Dender in functie van de nieuwe gevangenis in Dendermonde⁵⁰¹.

Voor de eerste vraag, het afleveren van een vergunning bij de voorlopige vaststelling van een RUP, biedt de codex een oplossing. Het normale uitgangspunt is dat een voorlopig vastgesteld RUP kan aangewend worden door de vergunningverlenende overheid om een vergunning te weigeren, indien deze aanvraag onverenigbaar is met het voorlopig vastgesteld RUP. Deze “*negatieve anticipatie*” kàn worden toegepast, maar dit is niet verplicht⁵⁰².

Voor werken van algemeen belang is er echter een uitzondering, geregeld in art. 4.4.7 §1 VCRO. Indien een vergunningsaanvraag voor werken van algemeen belang verenigbaar is met het voorlopig vastgestelde RUP en indien de resultaten van het openbaar onderzoek bekend zijn, kan er toch reeds een vergunning worden afgeleverd. Dit heet “*positieve anticipatie*”.

Op 20 april 2011 werd de gevraagde vergunning verleend. Het PRUP werd dan reeds definitief vastgesteld, maar slechts vijf dagen eerder werd het beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het PRUP door vzw RALDES. Deze vergunning werd bestreden bij de RvVb⁵⁰³. Op 19 mei diende ook nv. De Poort van Dendermonde bij de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar een aanvraag tot vergunning in voor de bouw van een nieuw gevangeniscomplex na het ontbossen van een gedeelte van het terrein. Op 19 juli, slechts enkele weken vòòr de schorsing van het PRUP, werd de vergunning verleend. Ook deze vergunning werd aangevochten bij de RvVb⁵⁰⁴.

Op 11 april 2011 werd een vordering tot schorsing ingesteld (samen met een vordering tot nietigverklaring) door mevrouw Peleman. De vordering tot schorsing werd op 12 augustus 2011 ingewilligd⁵⁰⁵. Begin 2014 werd het PRUP voor een tweede keer vernietigd⁵⁰⁶.

Het relaas van de feiten toont aan dat er wel degelijk vergunning kunnen afgeleverd worden indien een vordering tot schorsing en/of nietigverklaring werd ingesteld tegen het RUP. In casu werden er ook vergunningen afgeleverd en werden de werken zelfs uitgevoerd, ondanks de aanspanning van een procedure bij de RvVb tegen deze vergunningen. Eens een RUP geschorst is, kan dit geen rechtsgeldige basis meer zijn om een vergunning af te leveren. Het leek mij op het eerste gezicht enigszins logisch dat een vergunning, die afgeleverd werd met als rechtsgrond een RUP dat nadien vernietigd wordt, automatisch onwettig wordt aangezien de rechtsgrond niet meer bestaat. Na de vernietiging van een RUP worden namelijk de onderliggende plannen (gewestplan en in voorkomend geval een BPA of APA) opnieuw van kracht.

⁵⁰¹ vzw RALDES, arrest ten gronde, p. 7.

⁵⁰² Art. 4.3.2 VCRO.

⁵⁰³ vzw RALDES, arrest ten gronde, pp. 7- 8.

⁵⁰⁴ vzw RALDES, arrest ten gronde, p. 8.

⁵⁰⁵ RvSt, 12 augustus 2011, nr. 214.791, Peleman (schorsingsarrest).

⁵⁰⁶ RvSt, 21 januari 2014, nr. 226.144, arrest Peleman (ten gronde).

Het plan dat diende als rechtsgrond voor de aflevering van de vergunning bestaat niet meer, waardoor sommige vergunde constructies niet meer bestemmingsconform zijn. Zij vallen bijgevolg terug op de basisrechten voor zonevreemde constructies die geregeld zijn in de VCRO. Verbouwen en herbouwen van zonevreemde woningen wordt vrij vlot toegestaan. Uitbreiding is slechts mogelijk tot 1000 m³, maar dit kan niet in ruimtelijk kwetsbare gebieden of recreatiegebieden⁵⁰⁷. Voor bedrijven die plots zonevreemd zouden worden, is het niet eenvoudig om uit te breiden. Er moet namelijk een concrete noodzaak tot uitbreiding worden aangetoond, zoals wegens gezondheidsredenen⁵⁰⁸. Een vergunning die afgeleverd werd op basis van een nadien vernietigd RUP, kan aangevochten worden bij de RvVb – zoals hier ook gebeurde – maar blijft in het rechtsverkeer. Een afgeleverde vergunning levert namelijk rechten op voor de titularis ervan. Na een meer grondige analyse is het begrijpelijk dat een vergunning blijft bestaan, ook al is het RUP dat diende als rechtsgrond voor de aflevering ervan, vernietigd. Het zou de rechtszekerheid niet ten goede komen om een vergunning automatisch onwettig te verklaren als gevolg van de vernietiging van de rechtsgrond⁵⁰⁹.

De vraag kan gesteld worden of een overheid wel zorgvuldig handelt indien vergunningen worden afgeleverd op basis van een RUP dat ter discussie ligt bij de RvSt. Indien het RUP vernietigd wordt, heeft dit ongetwijfeld negatieve gevolgen voor de titularis van de vergunning, door beperkte mogelijkheden tot uitbreiding.

6. Mogelijke oplossingen.

Er werden vijf knelpunten besproken. Drie ervan zijn inherent aan de werking van de Raad van State, de overige twee zijn te wijten aan het wetgevende kader.

Een eerste pijnpunt is dat er slechts een vordering tegen het RUP kan ingesteld worden, indien de verzoekers een nadeel ondervinden van dat RUP dat ervoor zorgt dat ze een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig **belang** hebben bij de vordering. Dat een belang moet worden aangetoond, is enigszins logisch om louter symbolische procedureslagen te vermijden en is in dat opzicht een goede zaak. Maar waar ligt de grens? Kan iemand die van Gent naar Antwerpen pendelt beroep aantekenen tegen de vernietiging van de vergunning voor de Lange Wapper omdat ze meent dat dit haar autorit zal verlengen qua tijdsduur? Kan een bewoner van het Zaventemse het RUP dat de uitbreiding van de luchthaven mogelijk moet maken, aanvechten wegens een bezorgdheid om meer lawaai en luchtvervuiling? Kan een natuurliefhebber beroep aantekenen tegen de aanleg van een nieuw industrieterrein, waarvoor open groenruimte wordt aangesneden?

⁵⁰⁷ Voor een overzicht van de basisrechten voor bestaande zonevreemde constructies, zie art. 4.4.10 tot 4.4.19 VCRO.

⁵⁰⁸ De Maesschalck S., “Zonevreemd uitbreiden of aanpassen: een wereld van verschil.”, In: *TOO*, 2013, volume 4, pp. 495- 497.

⁵⁰⁹ De theorie van de onbestaande rechtshandeling kan ervoor zorgen dat een vergunning geacht wordt niet te bestaan, indien ze zodanig manifest onwettig is. Dit gebeurt slechts heel uitzonderlijk.

Zoals bleek, kan er geen algemene definitie van het begrip “*belang*” gegeven worden. Een antwoord op bovenstaande vragen zal dus afhangen van de concrete feiten. Een vzw moet “*een maatschappelijk doel van bijzondere aard*” nastreven dat te onderscheiden is van het algemeen belang⁵¹⁰. Dat niet zomaar iedereen een RUP kan aanvechten, is logisch om het aantal procedures binnen de perken te houden. Dat een overheid alles in de strijd gooit om aan te tonen dat de vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, de vzw Brusselse Raad voor het Leefmilieu en de vzw Greenpeace Belgium geen belang hebben bij de vordering tot nietigverklaring van het GEWRUP “*Afbakening VSBG en aansluitende open ruimtegebieden*” voor wat betreft de cluster waarin een shoppingcenter gerealiseerd zal worden dat tot een gigantische toename van verkeer (en bijhorende luchtvervuiling) zal leiden⁵¹¹, houdt echter absoluut geen steek. In dit geval was de Raad van State van oordeel dat de verzoekers wel degelijk over het vereiste belang bezaten, maar in een ander arrest kwam de Raad tot de conclusie dat de vzw Natuurpunt niet voldoende aantoonde dat haar maatschappelijk doel geraakt wordt door de herbestemming van twee percelen van agrarisch gebied naar gemengd openruimtegebied mét bebouwingsmogelijkheden, die grenzen aan natuurgebied⁵¹².

Ten tweede is het problematisch dat de Raad van State geen eigen onderzoek voert naar eventuele problemen met RUP’s, maar dat ze enkel kijkt naar de **middelen** die opgeworpen worden door de partijen in het geschil. Indien de Raad een eigen onderzoek kan voeren en het hele ontwerpproces van het RUP analyseert, en zich niet enkel hoeft te beperken tot het onderzoeken van de opgeworpen middelen, kan ze op een meer transparante manier communiceren over haar oordeel en is het al dan niet inwilligen van de vordering minder afhankelijk van de manier waarop iets opgeworpen wordt, van nuances en van eventueel slecht opgemaakte dossiers. Dit kan voor een groter begrip zorgen bij de ruimtelijke planners. Het is niet compleet uit de lucht te grepen om voor te stellen dat de RvSt een eigen onderzoek mag voeren, naar bijvoorbeeld de verenigbaarheid van het RUP met het doelstellingenartikel, 1.1.4 VCRO. De RvVb beschouwt de goede ruimtelijke ordening namelijk als iets van openbare orde, waardoor ze dit ambtshalve kunnen aanvoeren⁵¹³.

Een laatste knelpunt dat kan gekoppeld worden aan de werking van de Raad van State is het gebrek aan doeltreffende **adviesverlening** van de Afdeling Wetgeving op gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. De GEWRUP’s moeten verplicht voorgelegd worden voor adviesverlening, maar zoals de vernietigingen aantonen, blijkt dit advies allesbehalve waterdicht. De adviezen gaan nauwelijks dieper in op inhoudelijke aspecten van het plan. Ze beperken zich tot een onderzoek van de rechtsgronden waarop het plan steunt en van de vormvereisten. In de adviezen van de besproken GEWRUP’s werden geen opmerkingen gegeven over elementen die nadien tot de vernietiging ervan geleid hebben.

⁵¹⁰ RvSt, 12 november 2013, nr. 225.452, arrest vzw Natuurpunt, p. 17.

⁵¹¹ RvSt, 17 juni 2014, nr. 227.723, arrest vzw BBL. De discussie over het belang loopt van p. 17 t.e.m. p. 30.

⁵¹² RvSt, 12 november 2013, nr. 225.452, arrest vzw Natuurpunt/

⁵¹³ Art. 89, Besluit van de Vlaamse Regering houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscollages: “*Het College kan ambtshalve middelen inroepen die niet in het verzoekschrift zijn opgenomen, of ambtshalve excepties opwerpen, voor zover deze de openbare orde betreffen. De kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing, door het bestuur, aan de goede ruimtelijke ordening wordt altijd geacht een middel van openbare orde uit te maken.*”

Een mogelijke oplossing hiervoor is om ook inhoudelijk advies te vragen over GEWRUP's aan de X^e kamer. Auditeurs die betrokken waren bij de adviesverlening van een GEWRUP mogen bijgevolg niet meer optreden bij een vordering tot schorsing of tot nietigverklaring om partijdigheid te voorkomen. Dit voorstel vraagt om een uitbreiding van het personeelsbestand, waar in deze tijden van aanhoudende besparingen allicht geen ruimte voor zal zijn.

Na de analyse van deze kwesties kom ik eigenlijk tot de conclusie dat de Raad van State te weinig tussenkomt of op een verkeerde manier. Veel ruimtelijke planners zullen een grotere macht voor de Raad niet meteen toejuichen, met als argument dat de ruimtelijke planning dan helemaal geblokkeerd wordt. Toch kan een andere manier van werken naar mijn mening op lange termijn een positief effect hebben en de transparantie vergroten.

Twee overige knelpunten hebben te maken met het wetgevend kader van de ruimtelijke planning. Op 1 september 2009 trad de VCRO in werking. Sindsdien zijn er zo'n twintigtal **decreetwijzigingen** doorgevoerd⁵¹⁴ en de teller blijft lopen. De wijzigingen lieten toe dat op het niveau van de vergunningverlening steeds verdergaand kan afgeweken worden van een RUP. Ook binnen het luik van de planning werden steeds meer afwijkingen mogelijk. Zo kan een PRUP, na toestemming van de Vlaamse Regering, afwijken van een GEWRUP en kan een GRUP afwijken van een RUP op een hoger planniveau na toestemming van de Vlaamse Regering en de provincieraad⁵¹⁵. De vele en snel op elkaar volgende decreetwijzigingen komen de rechtszekerheid niet ten goede. Om den duur weet niemand nog welke regelgeving wanneer gold. Telkens een decreetwijziging wordt doorgevoerd, lopen er immers nog procedures tot opmaak van RUP's die volgens de 'oude' procedure moeten afgehandeld worden. De oplossing voor dit knelpunt is eenvoudig: minder decreetwijzigingen doorvoeren en beter nadenken over welke gevolgen de wijzigingen hebben.

Een laatste knelpunt gaat over de **vergunningverlening**. De overheid kan vergunningen blijven verlenen met een bepaald RUP als rechtsgrond, ook al loopt er een vordering tot schorsing of tot nietigverklaring tegen dat RUP. Eens het RUP geschorst is, kunnen geen vergunningen meer verleend worden tot er een definitieve uitspraak is. Men kan de vraag stellen of het wel zorgvuldig is van een overheid om vergunningen af te leveren op basis van een ter discussie liggend RUP. Indien het RUP uiteindelijk geschorst en vernietigd wordt, is het de verantwoordelijkheid van de overheid dat een vergunde constructie plots zonevreemd wordt en dus minder mogelijkheden heeft dan wanneer de constructie bestemmingsconform is. Mijns inziens lijkt het zorgvuldiger te zijn om tijdelijk geen vergunningen af te leveren indien het RUP ter discussie ligt. Dit voorstel staat of valt met de tijd die de Raad nodig heeft om een uitspraak te doen⁵¹⁶. Het kan niet verwacht worden van een overheid dat ze de vergunningverlening befrist bij elke vordering tot schorsing als het maanden duurt eer er een uitspraak komt. Het komt de rechtszekerheid ten goede als er zo snel mogelijk een uitspraak kan gedaan worden waaruit blijkt of een RUP al dan niet vernietigd wordt. Ook dit voorstel zal wegens aanhoudende besparingen allicht moeilijk weerklank vinden.

⁵¹⁴ De Preter F. e.a., "Het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid." In: *TROS*, 2014, volume 76, p. 25.

⁵¹⁵ artikels 2.2.9 en 2.2.13 VCRO.

⁵¹⁶ Er kan opgemerkt worden dat bij de invoering van de schorsingsprocedure (jaren 1990) de instelling van een vordering automatisch een schorsend effect had. Men is hier een jaar later op terug gekomen, omdat de RvSt niet voldoende snel een uitspraak kon doen, waardoor sommige vergunningen nodeloos lang geblokkeerd werden.

C. Het RUP als instrument.

Een derde kwestie dat in het hoofdstuk over knelpunten niet kan ontbreken, is het planningsinstrumentarium waarmee we als ruimtelijk planner aan de slag gaan. Over dit thema kunnen hele boekenkasten gevuld worden. We beperken ons hier noodgedwongen tot enkele essentiële opmerkingen, zoals het feit dat het RUP het enige juridisch verankerd uitvoeringsinstrument is. Hierdoor worden andere instrumenten miskend, wordt er te vaak teruggegrepen naar het RUP en wordt het overladen met allerlei sectorale ambities.

In 1999 voerde het DRO het ruimtelijk uitvoeringsplan in als nieuw instrument. Zoals in hoofdstuk 1 werd uitgelegd moest dit nieuw instrument een antwoord bieden op het statisch en onflexibel karakter van de gewestplannen en plannen van aanleg.

De ontwerpers van de structuurplanning, zoals Charles Vermeersch, hebben grote nadruk gelegd op het belang van een “*uitvoeringsgericht*” planningsinstrument. Het was de ambitie om de RUP’s een meer actief karakter te geven dan de gewestplannen. Hoe het RUP vandaag gebruikt en ingezet wordt, beantwoordt hier echter niet aan, want de gelijkenis met de gewestplannen is groot⁵¹⁷. De stedenbouwkundige voorschriften veroorzaken geen transformaties in de ruimte. Ordening middels een RUP en realisatie op het terrein zijn twee verschillende dingen⁵¹⁸. Gewestplannen en RUP’s zijn eenzijdige contracten zonder engagement van bijvoorbeeld een private actor om het plan te realiseren⁵¹⁹. Om dat laatste te bewerkstelligen is de inzet nodig van andere instrumenten, acties en overleg⁵²⁰. Sommige ruimtelijke planners willen hier niet zomaar genoeg mee nemen en zien voor hun de taak weggelegd om nieuwe pistes te openen⁵²¹.

Er worden zeer veel eisen gesteld aan het RUP, zowel door overheden als door de RvSt. RUP’s worden bedolven onder allerhande sectorale aanspraken⁵²², zoals onroerend erfgoed, natuur en handhaving. Zo maakte de Dienst Inspectie van Ruimte Vlaanderen een publicatie om plannende overheden aan te zetten meer na te denken over de handhaving van stedenbouwkundige voorschriften⁵²³. Dit kan gezien worden in het licht van een zeer gebrekkige handhaving, met weinig eigen instrumenten om op te treden⁵²⁴. Door de juridische verankering ervan, wil men precies alles in het RUP regelen. Dit maakt RUP’s erg kwetsbaar⁵²⁵.

⁵¹⁷ Claeyns M., en Leinfelder H., “*Land Use Plans: long live the crocodiles.*”, Real Corp 2015, p. 4.

⁵¹⁸ Bauwens M., De Waele T. en Vandevyvere W., o. c., p. 3.

⁵¹⁹ Claeyns M., en Leinfelder H., o. c., p. 6.

⁵²⁰ Bauwens M., De Waele T. en Vandevyvere W., o. c., p. 3.

⁵²¹ Leinfelder H., “Dominantie en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context.” Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van Doctor in de ingenieurswetenschappen, 2006-2007. Promotor: G. Allaert, p. 390.

⁵²² Claeyns M., en Leinfelder H., o. c., p. 1.

⁵²³ Ruimte Vlaanderen, “*Leidraad voor handhaafbare plannen en stedenbouwkundige voorschriften.*”, Brussel, 2014.

⁵²⁴ Hubeau B. en Vloebergh G., “Over zwaarden en schilden: de juridisering van de ruimtelijke ordening”, In: Goossens B., Loix Y. En Sebreghts., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

⁵²⁵ Claeyns M., en Leinfelder H., o. c., p. 1.

Bovendien is de druk groot om ook niet-ruimtelijke maatregelen te verankeren in een RUP, omdat er geen andere juridisch bindende uitvoeringsinstrumenten zijn. Zo stelt de RvSt dat een flankerend beleid niet losgekoppeld mag worden van het RUP door te werken met contracten, maar geïntegreerd moet zijn in het RUP⁵²⁶ en dat de plannende overheid ook aandacht moet hebben voor de realisatie en realiseerbaarheid van de voorschriften⁵²⁷.

Er is de laatste jaren veel kritiek gekomen op het RUP en dit uit verschillende hoeken.

Yves Loix (advocaat) stelt zich de vraag of er nog voldoende ruimte blijft voor creativiteit in de sector van de stedenbouw en ruimtelijke ordening. Het is naar zijn mening problematisch dat heel wat recente RUP's in wezen erg weinig verschillen van de oude BPA's doordat ze tot op een extreem detailniveau de bebouwingsmogelijkheden en – manieren regelen. Loix is misnoegd dat er nog steeds te veel elementen worden vastgelegd in de stedenbouwkundige voorschriften (zoals de nokhoogte, de kroonlijsthoogte, bouwdiepte, inplanting, dakvorm, materialen, aantal parkeerplaatsen enzovoort), zodat er slechts weinig ruimte overblijft voor individueel ontwerp⁵²⁸.

Janssens spreekt over een ware “*systeemcrisis*” in de ruimtelijke planning. De hoofdoorzaak ervan is het spanningsveld tussen “*een complex van vraagstukken met ruimtelijke impact*” en het **star**, eendimensionaal instrument van het bestemmingsplan (lees: het RUP), naast een steeds complexer wordende wetgeving en het onvermogen van plannende overheden om RUP's vast te stellen door de vele vernietigingen door de RvSt die erop volgen. Ondanks de complexer wordende wereld, wordt van het bestemmingsplan nog altijd verwacht dat het de ruimte op een eenvoudige wijze ordent en dat de gebruiksrechten van de individuele grondeigenaar absoluut worden vastgelegd⁵²⁹. Ook bovenvermelde Loix klaagt de “*starheid van het RUP als instrument*” aan. Afwijken ervan is immers slechts mogelijk indien de afwijking “*beperkt*” is. Van het aantal bouwlagen, de bestemming en de maximale toegestane vloerterreinindex kan niet afgeweken worden. Naar zijn mening kunnen deze strenge afwijkingsmogelijkheden enkel werken indien een RUP op perceelniveau een concreet onderzoek heeft gedaan naar *alle* mogelijke en ruimtelijk aanvaardbare invullingen⁵³⁰. Gelet op de planningspraktijk waarbij een stedenbouwbureau vaak sterk beperkt wordt in het aantal uren dat ze aan een RUP mag werken, lijkt zijn voorstel niet haalbaar. Zijn oproep om ruimte te laten voor creatieve en innoverende architectuur kan bijgetreden worden⁵³¹, maar de manier waarop hij dit wens te bereiken niet. De oplossing om meer creativiteit toe te laten ligt er naar mijn mening niet in om dan maar meer en ver(der)gaande afwijkingsmogelijkheden te voorzien, maar wel in het anders inzetten van het RUP als instrument of in het inzetten van andere planningsinstrumenten (zie verder), zoals verordeningen, inrichtingsplannen, extra studies zoals een windstudie of een beeldkwaliteitsplan, een bouwcode.

⁵²⁶ Claeys M., en Leinfelder H., o. c., p. 2 en p. 8. RvSt, 17 juni 2014, nr. 227.723, arrest vzw BBL (over de realisatie van openbaar vervoermaatregelen om de verkeersgeneratie van een shoppingcentrum te milderen). Zo'n contracten zijn enkel bindend voor de partijen van het contract (art. 1134 Burgerlijk Wetboek). Derde belanghebbenden kunnen zulke overeenkomsten niet afdwingen. Dit is te onzeker in vergelijking met een verordenend plan dat door elke particulier kan afgedwongen worden.

⁵²⁷ RvSt, 21 mei 2013, nr. 223.531, schorsingsarrest Van de Veire, p. 15. (over een vee-oversteekplaats)

⁵²⁸ Loix Y., “Ruimte voor creativiteit”, In: Goossens B., Loix Y. en Sebreghts J., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

⁵²⁹ Janssens G., o. c.

⁵³⁰ Loix Y., o. c.

⁵³¹ Onder meer impliciet door Claeys M. in: “*Een meer strategisch en realisatiegericht RUP?*”, onuitgegeven masterproef, 2012, Universiteit Gent, p. 11.

Bovenstaande kritieken hangen samen met de perceptie dat het RUP onevenredig veel aandacht krijgt, terwijl het slechts één instrument is in een complex samenspel van verschillende instrumenten⁵³². Het RUP is slechts één stap in een proces om een visie of project te realiseren (tiering-mechanisme). Het overkoepelend pakket van acties en maatregelen om een project te realiseren mist echter een duidelijke juridische grondslag. Dit verklaart de pogingen om zoveel mogelijk in het RUP te regelen⁵³³.

De vraag kan gesteld worden of een al te snel teruggrijpen naar het RUP wel een grotere flexibiliteit in de ruimtelijke planning tot gevolg heeft dan tijdens het oud planningsinstrumentarium? Een plannende overheid doet er goed aan zichzelf steeds de vraag stellen of de opmaak van een RUP wel nodig is om een beleidsdoelstelling of project te realiseren. Dit is enkel nuttig als het RUP een toegevoegde waarde heeft. Al te vaak wordt vanuit een blind geloof in het RUP tot de opmaak ervan besloten, zonder goed na te denken of het planningsproces dit wel vereist⁵³⁴. Soms past het gewenste project of de beleidsdoelstelling binnen de voorschriften van de bestaande plannen en kan dit gerealiseerd worden via het vergunningenbeleid⁵³⁵. Zelfs voor een grootschalig nieuw project is er geen wet die gebiedt tot de opmaak van een RUP, indien het project vergund kan worden binnen de geldende voorschriften van bijvoorbeeld het gewestplan⁵³⁶.

In haar afstudeerwerk maakt Marjolijn Claeys (ruimtelijk planner) enkele kanttekeningen bij het RUP als uitvoeringsinstrument van het ruimtelijk beleid⁵³⁷. Ze ziet een spanningsveld binnenin het RUP als planningsinstrument, omdat het uiting moet geven aan twee logica's van het ruimtelijk beleid. Enerzijds moet een RUP het structuurplan uitvoeren en de gewenste ruimtelijke ontwikkeling uittekenen⁵³⁸. Anderzijds is een RUP een verordenend plan dat uitspraken doet over bestemming, inrichting en/of beheer van een gebied en een beoordelingskader voor de vergunningverlening⁵³⁹. Planners zien in het RUP een falend instrument om een ruimtelijk beleid uit te voeren. Daarop rijzen vragen zoals: Hoe kunnen we het RUP beter inzetten? Moeten we het RUP op een andere manier gebruiken? Zijn er andere instrumenten om een ruimtelijk beleid uit te voeren? De ruimtelijke instrumenten, zoals het RUP, worden naar haar mening te veel een doel op zichzelf, terwijl die slechts middelen zouden moeten zijn om een ruimtelijke visie te realiseren⁵⁴⁰. Het RUP werd bovendien te veel opgevat als een bestemmingsplan (cf. bovenvermelde spanningsveld) en niet als een plan van actie, wat volgens de structuurplanning een uitvoeringsinstrument was dat projecten zou realiseren in de praktijk.

⁵³² Claeys M., en Leinfelder H., o. c., p. 2.

⁵³³ Claeys M., en Leinfelder H., o. c., p. 2.

⁵³⁴ Claeys M., en Leinfelder H., o. c., p. 1 en p. 7.

⁵³⁵ Bauwens M., De Waele T. en Vandevyvere W., "Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP.", In: *TROS*, 2006, extra themanummer, p. 4.

⁵³⁶ zie RvVb A/2014/0749, 4 november 2014.

⁵³⁷ Claeys M., o. c., p. 2.

⁵³⁸ Deze stelling kan enigszins genuanceerd worden. Een RUP hoeft immers het structuurplan niet uit te voeren, het mag er enkel niet mee in tegenspraak zijn. Bauwens M., De Waele T. en Vandevyvere W., o. c., p. 4.

⁵³⁹ Claeys M., o. c., pp. 25- 26.

⁵⁴⁰ Claeys M., o. c., p. 2.

Het RUP werd steeds meer in de logica van het gewestplan en het vergunningenbeleid gedwongen, door overheden, maar ook door de rechtspraak van de RvSt⁵⁴¹, wat tot de ‘*juridisering*’ van het RUP heeft geleid en tot gevolg had dat er steeds minder flexibiliteit mogelijk was en dat, tegen de geest van het DRO in, de detailgraad van de plannen terug hoger werd⁵⁴².

Er worden enkele studies geëvalueerd⁵⁴³ over hoe het RUP vandaag gebruikt wordt waaruit drie knelpunten worden benoemd. Ten eerste is het RUP vaak te gedetailleerd, iets waar Yves Loix ook over klaagde⁵⁴⁴. Ten tweede worden RUP’s vaker opgemaakt om vergunningen te kunnen beoordelen dan om een ruimtelijk beleid uit te voeren, waardoor ze zeer gedetailleerd moeten zijn (cf. eerste knelpunt)⁵⁴⁵. Een laatste knelpunt is het feit dat het RUP teveel gericht is op het bieden van rechtszekerheid, wat ook omschreven wordt als de ‘*juridisering*’ van het RUP⁵⁴⁶. Een rechtstreeks gevolg van de ‘*juridisering*’ is dat het belang van het recht toeneemt⁵⁴⁷. Dit is het resultaat van ons huidig juridisch systeem, waarin de geschreven regel centraal staat⁵⁴⁸. Volgens sommigen is er zelfs sprake van een ‘*over-juridisering*’, wat wil zeggen dat men in overdreven mate een beroep doet op het recht om dingen te regelen⁵⁴⁹. Er zijn enkele grote nadelen aan een ‘*over-juridisering*’, aan het maximaal reguleren via wetgeving (waarvan RUP’s met een zeer hoge detailgraad een voorbeeld van kunnen zijn). Dit kan leiden tot “*gijzeling van de samenleving, tot een overspannen rechtssysteem en tot conflicterende systemen*”. Bovendien is de wetgever volatiel, wat bewezen wordt door hoger vermeld punt over de decreetwijzigingen⁵⁵⁰. Volgens (advocaat) Jan Beleyn is deze juridisering niet onterecht, omdat ruimtelijke planning nu eenmaal regelgeving is. Hij vindt het logisch dat daar in een rechtstaat eisen aan gesteld worden⁵⁵¹. Ruimtelijke planners leggen eerder de nadruk op het feit dat het RUP vandaag wordt gebruikt op een andere manier dan dat de structuurplanning voor ogen had⁵⁵².

We kunnen niet alle RUP’s over dezelfde kam scheren. Er zijn grote verschillen qua visie en doelstellingen, grootte van het plangebied, detailgraad enzovoort. In haar eindwerk onderscheid Marjolijn Claeys twee types RUP’s, die elk op een andere manier met flexibiliteit en rechtszekerheid omgaan. Het projectgedreven ruimtelijk uitvoeringsplan is een eerste type en heeft als doel, zoals de naam al doet vermoeden, de realisatie van een concreet project⁵⁵³.

⁵⁴¹ Claeys M., en Leinfelder H., o. c., p. 5.

⁵⁴² Claeys M., o. c., p. 68.

⁵⁴³ Het gaat om volgende studies: “*Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen*” (2010, onder leiding van KULeuven), “*Analyse van het Vlaams instrumentarium voor ruimtelijke planning en ontwikkeling*” (2010, Steunpunt Ruimte en Wonen), “*Onderzoek naar een strategisch en realisatiegericht instrumentarium voor het ruimtelijk beleid*” (2012, Technum Tractebel Engineering). Claeys M., o. c., p. 10-11.

⁵⁴⁴ Loix Y., o. c.

⁵⁴⁵ Beleyn J., “Koeien nemen RUP op de horens.” In: *TOO*, 2013, volume 4, p. 477 en p. 13

⁵⁴⁶ Claeys M., o. c., p. 10-11.

⁵⁴⁷ Hubeau B. en Vloebergh G., o. c.

⁵⁴⁸ Claeys M., en Leinfelder H., o. c., p. 2. Zie hierover Vandevyvere W., “Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening?” , In: *Ruimte*, 2014, volume 21, pp. 85-89.

⁵⁴⁹ Hubeau B. en Vloebergh G., o. c.

⁵⁵⁰ Hubeau B. en Vloebergh G., o. c.

⁵⁵¹ Beleyn J., o. c., p. 477.

⁵⁵² Zie over structuurplanning Vermeersch C., “*De structuurplanning als type ruimtelijke planning: een geldig alternatief*.” Brussel, CIAUD/ICASD, 1977 en Vermeersch C. en Houthaeye R., “*Structuurplanning: instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur*.” Brugge, Die Keure, 1994.

⁵⁵³ Claeys M., o. c., p. 30.

Een projectgedreven RUP wordt opgemaakt in de eindfase van een planningsproces, vaak samen met alle stakeholders en de vergunningverlenende overheid en heeft als belangrijkste rol het juridisch mogelijk maken van het project, door bijvoorbeeld ervoor te zorgen dat het gebouw in de juiste bestemmingszone ligt en bijgevolg vergunbaar is⁵⁵⁴. Een tweede type is het visiegedreven ruimtelijk uitvoeringsplan, dat opgemaakt wordt om een visie op een gebied te kunnen uitvoeren⁵⁵⁵. Claeys noemt dit “*schizofrene RUP's*” omdat ze worden ingezet als instrument van strategische planning (uitvoeren van een visie, of dat is toch de bedoeling) en van bestemmingsplanning (eigendomsrecht beschermen en beoordelingsgrond voor aflevering van vergunningen, in de praktijk dus vooral een gewestplanwijziging)⁵⁵⁶.

Bij dergelijke RUP's is er nog geen zicht op concrete projecten, waardoor de voorschriften meer open zullen (moeten) zijn om toekomstige ontwikkelingen niet te belemmeren⁵⁵⁷. Vooral de inrichtingsvoorschriften blijven best beperkt. De stedenbouwkundige kwaliteit kan gegarandeerd worden door enkele aspecten vast te leggen, zoals het maximaal aantal woningen, het maximum aantal bouwlagen, de vloer-terreinindex, enzovoort⁵⁵⁸. Een visiegedreven RUP moet dus de belangrijkste ruimtelijke opties en krijtlijnen vastleggen. Een voldoende abstractieniveau van de voorschriften en voldoende flexibiliteit moeten de duurzaamheid van het RUP verzekeren⁵⁵⁹.

Een RUP met zeer gedetailleerde voorschriften heeft zowel voor- als nadelen. Het grootste voordeel is de grote rechtszekerheid. Het is zeer duidelijk voor grondeigenaars, ontwikkelaars, omwonenden en overheden wat mag en wat niet. Ook het gewestplan heeft dit als voordeel. Elke grondeigenaar heeft hierdoor een indicatie over het ontwikkelingspotentieel van haar gronden. Hieraan is een financiële waarde gekoppeld die de prijs van de gronden op de vastgoedmarkt bepaald. Het is in dit opzicht dat de grote weerstand tegen ‘*onzekere RUP's*’ moet gezien worden. Grondeigenaars kunnen via een flexibel RUP, in vergelijking met het gewestplan, meer onzekerheid krijgen over de waarde van hun eigendom⁵⁶⁰. Het bijkomstige voordeel van een gedetailleerd RUP is dat de beoordeling van vergunningsaanvragen op die manier vrij eenvoudig wordt. Een ander voordeel van een sterk uitgewerkt RUP is de bescherming die het kan bieden voor zwakke functies, zoals natuur en bos. De nadelen ervan zijn een kleine ontwerprijheid en een beperkte flexibiliteit en robuustheid. Het RUP loopt het risico om achterhaald te zijn op het moment dat er tot de realisatie van het project wordt overgegaan. Het kan zelfs belemmerend werken als het RUP er niet in slaagt in te spelen op nieuwe trends⁵⁶¹.

Net omdat een RUP een juridisch instrument is, kan men er volgens Marjolijn Claeys geen flexibiliteit van verwachten. Planners moeten dus op zoek naar andere instrumenten⁵⁶². Als antwoord hierop stelt ze voor om de twee planningslogica's (RUP als uitvoering van een visie uit het structuurplan en een RUP als beoordelingsgrond voor vergunningen die rechtszekerheid moet verschaffen)

⁵⁵⁴ Claeys M., o. c., pp. 36- 41 en Bauwens M., De Waele T. en Vandevyvere W., o. c., p. 4.

⁵⁵⁵ Claeys M., o. c., p. 30.

⁵⁵⁶ Claeys M., o. c., p. 45.

⁵⁵⁷ Claeys M., o. c., p. 40.

⁵⁵⁸ Vloebergh G., “Flexibiliteit in de ruimtelijke planning.”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 6 en p. 11.

⁵⁵⁹ Bauwens M., De Waele T. en Vandevyvere W., o. c., pp. 4- 6.

⁵⁶⁰ Claeys M., en Leinfelder H., o. c., p. 4.

⁵⁶¹ Claeys M., o. c., p. 50.

⁵⁶² Claeys M., “Kan een RUP strategisch zijn?” *Ruimte*, 19, 2013, pp. 34-39.

van elkaar te splitsen door te werken met twee plantypes⁵⁶³. Een eerste is een bodembestemmend plan, dat rechtszekerheid beidt en kan dienen als kader voor de vergunningverlening (zoals het RUP vandaag dus eigenlijk wordt opgevat). Een tweede type is het strategisch plan dat een langetermijnvisie formuleert en de gewenste ontwikkelingen aangeeft. Op die manier kunnen de instrumenten van de bestemmingsplanning zich ten volle toeleggen op het garanderen van rechtszekerheid en kan er met andere instrumenten meer strategisch gewerkt worden⁵⁶⁴. Naar eigen zeggen heeft dit planningsstelsel “*de verdienste dat ze het primaat van de bestemmingsplanning verbreekt. Het automatische om terug in te grijpen naar het RUP als enige uitvoeringsinstrument van het ruimtelijk beleid wordt doorbroken en het beleid wordt als het ware verplicht om op een meer strategische manier na te denken*”⁵⁶⁵. Ze beseft echter goed dat de bestemmingsplanning niet zonder slag of stoot zal afgeschaft worden. Vergeleken met het erg statische gewestplan is elke verandering of dynamiek een vermindering van de rechtszekerheid voor de grondeigenaars en omwonenden⁵⁶⁶.

Claeys ziet een rol weggelegd voor het inschrijven van een inrichtingsstudie in de stedenbouwkundige voorschriften, dat ze een “*trucje*” noemt om het juridisch dwingend kader van het RUP beperkt te houden en op die manier de flexibiliteit te verhogen. Door een inrichtingsstudie op te leggen, wordt enkel de bestemming juridisch vastgelegd en wordt er over de inrichting van het gebied pas een uitspraak gedaan op het moment van de vergunningverlening en kan vermeden worden dat de visie voor het gebied reeds voorbijgestreefd is op het moment dat de aanvraag wordt ingediend⁵⁶⁷. Het inrichtingsplan moet een strategisch instrument zijn dat ingezet wordt om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Om dit te kunnen doen moet dit instrument maatwerk kunnen leveren. Het lijkt Claeys daarom niet opportuun om ze “*terug in het keurslijf van ‘rechtsregels’ te dwingen*”⁵⁶⁸.

Juristen haasten zich om op te merken dat er zoiets bestaat als het proportionaliteitsbeginsel. Het is volgens hun logisch om de verplichting om een inrichtingsstudie op te maken slechts aan een bepaalde categorie van projecten te verbinden. De plannende overheid moet overwegen of het wel nodig is bij elke vergunningsaanvraag een inrichtingsstudie te vragen. Bovendien mag dit enkel een informatief instrument zijn. Als in het RUP-voorschrift een opsomming staat van welke inrichtingselementen allemaal in de inrichtingsstudie moeten worden opgenomen, dan creëert dat de indruk dat de inrichtingsstudie wel degelijk een bijkomend ordeningsinstrument moet worden, of gebruikt zal worden als toetsingsinstrument voor vergunningaanvragen⁵⁶⁹.

⁵⁶³ Zie voor een verkorte versie van haar eindwerk: Claeys M., “Kan een RUP strategisch zijn?” *Ruimte*, 19, 2013, pp. 34-39.

⁵⁶⁴ Claeys M., “Kan een RUP strategisch zijn?” *Ruimte*, 19, 2013, p. 36.

⁵⁶⁵ Claeys M., o. c., p. 90.

⁵⁶⁶ Claeys M., “Kan een RUP strategisch zijn?” *Ruimte*, 19, 2013, p. 37.

⁵⁶⁷ Claeys M., o. c., pp. 51- 56. Marjolijn merkt terecht op dat een inrichtingsstudie nog geen garantie biedt dat het gebied ook als één samenhangend geheel ontwikkeld wordt. Het enige dat het doet, is de ontwikkelingsvisie voor de concrete inrichting verschuiven naar een instrument buiten het RUP.

⁵⁶⁸ Claeys M., o. c., pp. 79-80.

⁵⁶⁹ Bauwens M., De Waele T. en Vandevyvere W., o. c., p. 8. Lees hierover ook Defoort P-J., “Een gemeentelijk RUP kan geen aanvullende stukken dwingend opleggen voor een vergunningsaanvraag.”, In: *TROS*, 2012, volume 65, pp. 19-25.

Er zijn dus verschillende problemen met het RUP als planningsinstrument. Een eerste probleem is dat er te snel naar het RUP teruggegrepen wordt om een ruimtelijke visie of een project te realiseren. Dit komt doordat het RUP het enige wettelijke ruimtelijke uitvoeringsinstrument is⁵⁷⁰. In plaats van als automatisme terug te grijpen naar het RUP, moet het besef groeien dat dit slechts één instrument is uit een waaier aan verschillende instrumenten. Contracten afgesloten tussen verschillende stakeholders hebben vandaag voor de RvSt geen juridische reikwijdte, omdat derde belanghebbenden geen deel uitmaken van dit contract. Gevolg is dat de RUP's steeds meer gedetailleerd worden. Door een te hoge graad van detaillering zijn RUP's echter niet meer flexibel en kunnen zelfs hinderlijk zijn voor concrete projecten⁵⁷¹. Een noodzakelijke verandering is dus dat deze andere instrumenten niet zomaar door de RvSt naar de prullenmand kunnen verwezen worden. Er moet een expliciete juridische status voor een pakket aan maatregelen komen, nodig om een project of visie te realiseren⁵⁷². Ook een gevolg van het feit dat het RUP het enige wettelijke ruimtelijke uitvoeringsinstrument is, zijn de grote eisen die eraan gesteld worden. De RvSt is zeer streng in het loskoppelen van flankerende maatregelen en het RUP en het RUP wordt overladen met allerlei sectorale claims. De mogelijke oplossing hiervoor is een *downscaling* van het RUP, namelijk minder in het RUP zelf vastleggen. Zo kan het RUP terug ingezet worden wat het het beste kan: rechtszekerheid bieden en een kader vormen voor het al dan niet afleveren van een stedenbouwkundige vergunning⁵⁷³.

⁵⁷⁰ Claeys M., o. c., p. 13.

⁵⁷¹ Claeys M., o. c., p. 12.

⁵⁷² p. 10.

⁵⁷³ Claeys M., en Leinfelder H., o. c., p. 9.

BESLUIT.

Het doel van hoofdstuk 4 was de aanduiding van enkele knelpunten in het vraagstuk rond flexibele, maar ook rechtszekere ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Een eerste punt was de vraag of er voldoende eenduidigheid in de rechtspraak is. Op het eerste zicht kan er sprake zijn van tegenstrijdigheid. Zo kan bijvoorbeeld in één arrest wel met twee alternatieven gewerkt worden en in een ander arrest niet. Bij grondige lezing wordt evenwel duidelijk dat er goede redenen waren om het in het ene geval toe te laten en in het andere niet. Een arrest is zodanig verbonden met de bijzonderheden van het RUP en bevat zodanig veel nuances, dat het moeilijk is om algemene uitspraken te doen om naar de toekomst toe niet dezelfde fouten te maken.

Tweede punt waren enkele procedurele kwesties die eigen zijn aan de werking van de Raad van State en aan het wetgevend kader van de ruimtelijke planning. Zo moeten verzoekers een nadeel ondervinden van het RUP, willen ze een ontvankelijke vordering instellen. Dit nadeel moet persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig zijn. Een persoon met eigendommen in het plangebied, heeft altijd een voldoende belang. Indien deze persoon zijn eigendommen verkoopt, bezit hij echter niet meer over een actueel belang.

De RvSt kan enkel een onderzoek voeren naar de opgeworpen middelen. Dit kan leiden tot een miskennis van het hele proces dat aan de definitieve vaststelling van het RUP vooraf gaat en een fragmentaire blik op het plan. Bovendien kan de Raad enkel over de opgeworpen middelen communiceren naar de plannende overheden toe, wat de transparantie niet in de hand werkt.

Verder bleek dat het advies dat door de Afdeling Wetgeving van de RvSt gegeven wordt over de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen niet het gewenste effect heeft. De onderzochte adviezen zeiden niets over de elementen waarop het RUP uiteindelijk vernietigd werd en gaven geen inhoudelijk opmerkingen.

De vele decreetwijzigingen werden aangekaart, als ook de vergunningverlening nadat een vordering werd ingesteld tegen het RUP. Voor de schorsing van het RUP, kan de overheid vergunningen blijven afleveren met het betwiste RUP als rechtsgrond. De vraag rees of dit wel zorgvuldig is, gelet op de gevolgen voor de titularis van de vergunning indien het RUP effectief vernietigd wordt.

Er werden voorstellen tot oplossing aangeboden. De RvSt zou bepaalde elementen ambtshalve moeten kunnen opwerpen, zodat ze een eigen onderzoek kan voeren naar het hele RUP. Op die manier kan vlotter gecommuniceerd worden naar de plannende overheden wat leidt tot een grotere rechtszekerheid. Het is aan te bevelen om ook inhoudelijk advies te verlenen over de gewestelijke RUP's. Tot slot is het zorgvuldiger dat er geen vergunningen worden afgeleverd indien het RUP ter discussie ligt. Voorwaarde hiervoor is uiteraard de mogelijkheid van de RvSt om snel een uitspraak te doen over de ingestelde vordering.

Het RUP als instrument bleek ook een knelpunt te zijn. Er wordt te snel naar dit instrument teruggegrepen en men wil te veel elementen in het RUP regelen, het gevolg van het feit dat dit het enige juridisch afdwingbaar ruimtelijk uitvoeringsinstrument is. Dit zorgt echter voor zeer logge RUP's met veel details en weinig flexibiliteit.

EPILOOG. WAT IS FLEXIBILITEIT?

EPILOOG. WAT IS FLEXIBILITEIT?

In het debat tussen ruimtelijke planners en juristen over flexibiliteit en rechtszekerheid komt het er kort ongenueanceerd op neer dat de eersten vooral een hogere mate van flexibiliteit nastreven en dat de tweede groep de rechtszekerheid het belangrijkste vinden⁵⁷⁴. Dit debat woedt ondertussen al enige tijd. In het extra themanummer dat *TROS* in 1999 aan flexibiliteit wijdde, sprak men zelfs van het tegenover elkaar staan met getrokken messen⁵⁷⁵. Zo zouden sinds de invoering van de Stedenbouwwet in 1962 de ruimtelijke planners het statische karakter van de toenmalige plannen van aanleg bekritiseerd hebben. Na de invoering van het nieuwe instrumentarium en de implementatie van het RSV kwam de kritiek vooral van de kant van de juristen. Het flexibele karakter van de structuurplanning zou de ruimtelijke planning nodeloos ingewikkeld maken en de rechtszekerheid ondermijnen⁵⁷⁶.

Tot nu toe werd het begrip “*flexibiliteit*” in dit werk ingevuld als niet meer elementen vastleggen dan nodig en mogelijk, zodat er ruimte blijft om in te spelen op onzekere toekomstige ontwikkelingen⁵⁷⁷. Flexibiliteit is volgens deze definitie het omgekeerde van gedetailleerdheid. Deze epiloog gaat hier dieper op in en nuanceert deze definitie. Tot slot worden enkele voorbeelden gegeven van hoe omgegaan wordt met dit vraagstuk in de praktijk.

Via het doornemen van literatuur en het praten met verschillende mensen uit het vakgebied wordt al gauw duidelijk dat er verschillende meningen zijn over wat flexibiliteit nu precies is en waarom we er wel of net geen nood aan hebben. Het begrip ‘*flexibiliteit*’ en de reden waarom we dit nodig hebben, is bijgevolg niet voor iedereen dezelfde. Sommige juristen vertalen flexibiliteit in een lage detailgraad in de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP⁵⁷⁸ en als de mogelijkheid tot afwijken van de regels⁵⁷⁹.

Voor ruimtelijke planners is flexibiliteit nodig om ruimtelijke kwaliteit te kunnen garanderen. Ruimtelijke kwaliteit is immers sterk afhankelijk van de context, waardoor andere omstandigheden om een andere invulling van het begrip (en dus van de regels) (= flexibiliteit) vragen⁵⁸⁰.

⁵⁷⁴ Defoort P.-J., “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening.”, In: *TROS*, 2007, volume 47, p. 232 en Hubeau B. en Vloebergh G., “Over zwaarden en schilden: de juridisering van de ruimtelijke ordening”, In: Goossens B., Loix Y. en Sebreghts ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

⁵⁷⁵ Bauwens M. en Hubeau B. “Ten geleide”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 2

⁵⁷⁶ Idem.

⁵⁷⁷ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP.” In: *TROS*, 2006, extra themanummer, p. 5.

⁵⁷⁸ Bauwens M., De Waele T., Vandevyvere W., o. c., p. 5.

⁵⁷⁹ Loix Y., “Ruimte voor creativiteit”, In: Goossens B., Loix Y. en Sebreghts ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

⁵⁸⁰ Vanden Abeele P. en Verhaert I., “Strikte regels zetten niet aan het denken.”, In: *Ruimte*, volume 7, 2010, p.

Volgens Peter Vanden Abeele (ir.-architect en ruimtelijk planner) en Isabelle Verhaert (ir.-architect en ruimtelijk planner) gaat ruimtelijke kwaliteit hand in hand met flexibele en interpreteerbare regels⁵⁸¹.

Marjolijn Claeys (ruimtelijk planner) begrijpt flexibiliteit, zo impliciet afgeleid uit haar eindwerk, als het inspelen op nieuwe trends⁵⁸², de mogelijkheid om de inrichting van een gebied af te stemmen op de noden en maatschappelijke ontwikkelingen die er dan zijn⁵⁸³ en de kans om een visie op de lange termijn met de tijd aan te passen⁵⁸⁴.

Reeds eind jaren '90 werd door Guy Vloebergh (ruimtelijke planner) opgemerkt dat de vraag naar meer flexibiliteit in de ruimtelijke planning niet nieuw is. Flexibiliteit is naar zijn mening nodig om met ruimtelijke planning te kunnen inspelen op het *“dynamisch en snel evoluerend karakter van onze samenleving”*⁵⁸⁵. De doelstelling moet zijn om een duurzame en ruimtelijk kwalitatieve planning te verzoenen met de eisen van rechtszekerheid. Flexibiliteit draait om hoe te kunnen omgaan met onzekerheden. Niet alle kennis over een plangebied is op één moment aanwezig. Het optekenen van een gedetailleerde eindtoestand leidt, zo hebben we geleerd van de BPA's, tot snel achterhaalde plannen en weinig kwaliteitsvolle realisaties⁵⁸⁶.

De ruimtelijke planners zijn niet mals met hun kritiek op de focus op rechtszekerheid. Sommigen gaan zelfs zo ver te stellen dat rechtszekerheid voorrang krijgt op het welzijn van de bevolking⁵⁸⁷. Anderen zeggen het iets genuanceerder door te stellen dat ruimtelijke planningsinstrumenten door een te eenzijdige focus op het creëren van rechtszekerheid, voorbijgaan aan hun doelstelling, het verwezenlijken van ruimtelijke kwaliteit⁵⁸⁸. Zo werd een inrichtingsstudie naar hun gevoel onder juridische druk tot een informatief stuk gedegradeerd⁵⁸⁹.

Antoon Lust (advocaat) werpt terecht de vraag op of *“het ingeroepen rechtszekerheidsbeginsel geen averechts effect heeft en veeleer aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid (...)”*⁵⁹⁰. De huidige manier van werken, waarbij RUP's om de haverklap door de RvSt vernietigd worden, biedt immers **weinig rechtszekerheid voor planologen**, voor burgers en voor vergunningverlenende overheden⁵⁹¹. Jan Beelyn sluit zich aan bij deze stelling: *“(e)nkkel een zekere flexibiliteit kan, waarbij het soms echt wel moeilijk is om af te lijnen hoe flexibel een ruimtelijke uitvoeringsplan dan eigenlijk nog precies mag zijn. Er is dan altijd sprake van een moeilijke evenwichtsoefening”*⁵⁹². Bovendien bestaat er geen

⁵⁸¹ Vanden Abeele P. en Verhaert I., o. c. p. 69.

⁵⁸² Claeys M., *“Een meer strategisch en realisatiegericht RUP?”*, onuitgegeven masterproef, 2012, Universiteit Gent, p. 50.

⁵⁸³ Claeys M., o. c., p. 55.

⁵⁸⁴ Claeys M., o. c. p. 56.

⁵⁸⁵ Vloebergh G., *“Flexibiliteit in de ruimtelijke planning.”*, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 4.

⁵⁸⁶ Idem.

⁵⁸⁷ Saey in Leinfelder H., *“Dominantie en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context.”* Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van Doctor in de ingenieurswetenschappen, 2006-2007, p. 405.

⁵⁸⁸ Vanden Broeck in Leinfelder H., o.c. , p. 405.

⁵⁸⁹ Hubeau B. en Vloebergh G., *“Over zwaarden en schilden: de juridisering van de ruimtelijke ordening”*, In: Goossens B., Loix Y. En Sebreghts ., eds., *“Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts.”*, Antwerpen, Intersentia, 2014.

⁵⁹⁰ Lust A., *“Over de inhoud van RUP's: van these naar antithese? Over rechtszekerheid en onzekerheid.”*, In: *TOO*, 2013, volume 1, p. 57.

⁵⁹¹ Beelyn J., o. c., p. 478.

⁵⁹² idem.

absolute rechtszekerheid. Er zijn andere belangen die de eis naar rechtszekerheid relativeren, zoals de nood aan snelheid, efficiëntie en flexibiliteit om een doel te realiseren⁵⁹³.

Het gevoel heerst dat de RvSt de procedurele regels meer laat doorwegen dan de kern van de zaak, het doel van het RUP en wat het wil verwezenlijken⁵⁹⁴. De kans dat een RUP vernietigd wordt op basis van formele en niet op inhoudelijke problemen, is groot⁵⁹⁵. Ook werd de kritiek geuit dat in een beroepsprocedure een “*strikte interpretatie van de regels de bovenhand krijgt op de appreciatie van de kwaliteit*”⁵⁹⁶.

Het mag niet vergeten worden is dat er verschillende **garanties zijn tegen een te veel aan flexibiliteit** in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Een goede motivering over de toepassing van de flexibele voorschriften kan een tegenwicht vormen tegenover “*het vermeende gevaar voor rechtsonzekerheid*”⁵⁹⁷, net als het organiseren van een openbaar onderzoek⁵⁹⁸ en verduidelijkingen in een eensgezinde rechtspraak⁵⁹⁹. (zie over dit laatste punt meer in het vorige hoofdstuk) Bovendien zijn planningstechnieken die meer flexibiliteit proberen inbouwen niet op elke ruimte toepasbaar⁶⁰⁰.

Sommige juristen waarschuwen ruimtelijke planners dat flexibiliteit absoluut geen excuus mag zijn voor een luie plannende overheid en dat dit concept niet misbruikt mag worden om lastige zaken door te schuiven naar de vergunningverlenende overheid⁶⁰¹. Andere juristen stellen de vraag of ruimtelijke ordening niet altijd in essentie onzeker zal blijven, net omdat dit op de lange termijn gepland moet worden en flexibiliteit nodig heeft om doelstellingen te kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden. Popelier (jurist) is van mening dat een flexibele ruimtelijke planning wel degelijk verzoenbaar kan zijn met de vereiste van rechtszekerheid⁶⁰². Ook Hugo Sebreghts stelt dat ruimtelijke planning variabel moet kunnen zijn in tijd en ruimte om zich te kunnen aanpassen aan wijzigende maatschappelijke tendensen en vereisten. Hij meent dat dit niet in de weg staat van het bieden van voldoende rechtszekerheid burgers, indien het beleid gestoeld is op redelijkheid, duidelijkheid, openheid, objectiviteit, aantrekbaarheid, motivering en communicatie⁶⁰³.

Hoe is de nadruk op rechtszekerheid eigenlijk ontstaan? Er werd in hoofdstuk 2 reeds opgemerkt dat het rechtszekerheidsbeginsel sterk verbonden is met het (individuele) eigendomsrecht, één van de pijlers van de Belgische Grondwet van 1831⁶⁰⁴. De Belgische grondwet van 1831 was liberaal en had een grote nadruk op eigendom, onder andere door de bepaling dat: “*niemand (...) van zijn eigendom (kan) worden ontzet dan ten algemenen nutte*

⁵⁹³ Popelier P., “Rechtszekerheid in de ruimtelijke planning”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 22.

⁵⁹⁴ Hubeau B. en Vloebergh G., o. c.

⁵⁹⁵ Claeys M., en Leinfelder H., “*Land Use Plans: long live the crocodiles.*”, Real Corp 2015, p. 9.

⁵⁹⁶ Vanden Abeele P. en Verhaert I., o. c., p. 70.

⁵⁹⁷ Defoort P.-J., Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening.”, In: *TROS*, 2007, volume 47, p. 223.

⁵⁹⁸ Defoort P.-J., “Flexibiliteit vs. Rechtszekerheid, tussenstand 0-2.” In: Geiske Bouma (ed.) et. al., “*Tussen droom en werkelijkheid. Bijdragen aan de PlanDag 2009.*”, p. 305.

⁵⁹⁹ Defoort P.-J., o. c., 2007, p. 233.

⁶⁰⁰ Vloebergh G., “Flexibiliteit in de ruimtelijke planning.”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 18.

⁶⁰¹ Beley J., o. c., p. 478.

⁶⁰² Popelier P., “Rechtszekerheid in de ruimtelijke planning”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 20.

⁶⁰³ Sebreghts H., “Rechtszekerheid en planning. De diverse arresten inzake Van Schoote (en Van Schoote): hoe verordenende is de verordenende kracht van de gewestplannen?”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 36.

⁶⁰⁴ Vandevyvere W., “Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening?”, In: *Ruimte*, volume 21, 2014, p. 86.

en in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling”⁶⁰⁵.

Ruimtelijke ordening is verbonden met het sterk beschermde eigendomsrecht, doordat dit de mogelijkheden van de gronden een stuk bepaalt en de financiële waarde ervan. Vandaar de grote vraag naar rechtszekerheid in het vakgebied⁶⁰⁶ en de gevoeligheid van de grondeigenaar ten opzichte van het ruimtelijke orderingsbeleid van de overheid⁶⁰⁷. Hier komt nog bij dat onze regio een continentaal rechtssysteem kent, waarin de geschreven regel centraal staat. Gevolg hiervan is dat stedenbouwkundige voorschriften vanzelfsprekend een groot belang krijgen. Door de gevoeligheid rond het eigendomsrecht wordt ervan verwacht absolute duidelijkheid te scheppen voor de eigenaars. Bovendien kan aan verkregen rechten geen afbreuk meer worden gedaan.

Indien een persoon een stedenbouwkundige vergunning krijgt om te bouwen, wordt het als ontoelaatbaar beschouwd dat de overheid alsnog zou kunnen beslissen om (mits bijvoorbeeld een bestemmingswijziging van wonen naar natuur) geen bebouwing toe te laten in een gebied⁶⁰⁸. Wolfgang Vandevyvere, (jurist en ruimtelijk planner) ziet het somber in en stelt dat het gevolg van de grote nadruk op de stedenbouwkundige voorschriften een bijzonder statische lezing van de ruimtelijke planning inhoudt, die te weinig rekening houdt met de continue evolutie van het ruimtelijk functioneren⁶⁰⁹.

Hugo Sebreghts stelt net andersom dat rechtszekerheid niets met het absolute eigendomsrecht te maken heeft. De grootste vereiste van rechtszekerheid is dat er duidelijkheid is over een aantal elementen, namelijk deze die van doorslaggevend belang zijn. De duidelijkheid waarover sprake is, moet gebaseerd zijn op **redelijkheid**, dat wil volgens Sebreghts zeggen dat “*de modale burger met gezond verstand er net zo zou over denken*”. Rechtszekerheid kan **niet** gelijk gesteld worden aan **rigiditeit**⁶¹⁰.

Rechtszekerheid is gekoppeld aan een (mono)functionele zonerings- en uitvoeringsplannen. Deze zonerings- en uitvoeringsplannen streven naar ruimtelijke scheiding van functies en activiteiten⁶¹¹. Er werd hierover meer onderzoek gedaan door (onder andere) Hans Leinfelder, die in zijn doctoraat een alternatief uitwerkte op de traditionele functionele zonerings- en uitvoeringstechniek⁶¹². De kritische analyses die Leinfelder van het huidige planningsstelsel maakt, zijn bijzonder bruikbaar. Om zijn voorstel voor een **alternatief planningsdiscours** te verantwoorden, legt hij namelijk de vinger op de wond van het huidige systeem, één waarin er een grote nadruk ligt op rechtszekerheid. Deze nadruk komt door het grote succes van de functionele zonerings- en uitvoeringsplannen. Het toewijzen van functies en activiteiten aan een ruimte die tot op perceelsniveau wordt afgebakend via een RUP (of voordien, via een gewestplan) leidt tot een waterdicht juridisch-administratief kader. Dat kader zorgt voor een grote zekerheid voor overheden en burgers over de mogelijke ontwikkelingen op een perceel. Het idee van een functionele zonerings- en uitvoeringsplannen past bovendien binnen de idee van een centraal en van bovenaf

⁶⁰⁵ Vanbelle B., “De (on)zekerheden van de bijzondere plannen van aanleg.”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 33.

⁶⁰⁶ Hubeau B. en Vloebergh G., o. c.

⁶⁰⁷ Claeys M., en Leinfelder H., “*Land Use Plans: long live the crocodiles.*”, Real Corp 2015, p. 9.

⁶⁰⁸ Popelier P., “Rechtszekerheid in de ruimtelijke planning”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 20- 21.

⁶⁰⁹ Vandevyvere W., o. c., p. 87.

⁶¹⁰ Sebreghts H., “Rechtszekerheid en planning. De diverse arresten inzake Van Schoote (en Van Schoote): hoe verordenend is de verordenende kracht van de gewestplannen?”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 35.

⁶¹¹ Leinfelder H., o. c., p. 16.

⁶¹² Leinfelder H., o. c., p. 389.

hiërarchisch gestuurde ruimtelijke planning. Zo'n monofunctioneel zoneren staat echter haaks op de werkelijkheid en wordt steeds meer in vraag gesteld⁶¹³.

Om die reden pleit Leinfelder voor een herontdekking van het RUP, als een strategisch RUP dat actiever is en meer op realisatie gericht dan het RUP vandaag. Het strategisch RUP gaat nog steeds uit van een zoning, maar de bestemming van functies en activiteiten staat niet langer centraal. Inrichting en beheer gaan de bestemming overheersen⁶¹⁴. De focus gaat naar de beoogde rol van de ruimte en er worden omgevingscondities met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit opgelegd waaraan de samenleving zich dient te houden bij de invulling van het gebied⁶¹⁵. Er komt een grotere focus op de betekenis van ruimte⁶¹⁶. De naamgeving van deze zones moeten uitdrukking geven aan de meest relevante ruimtelijke kenmerken van het gebied, onder andere wat betreft dynamiek, kwetsbaarheid en betekenis.

Verder stelt hij dat zo'n strategisch RUP best een onderdeel vormt van een *“vrijwillig, meer omvatten gebiedscontract met wederzijdse resultaatverplichtingen tussen private en publieke actoren over de ontwikkeling van een specifieke open ruimte”*⁶¹⁷. Leinfelder is er zich van bewust dat zo'n gebiedscontract, een pact zoals hij het noemt, niet juridisch hard te maken valt. Naar zijn mening zijn deze contracten niet bedoeld om resultaten wettelijk af te dwingen, maar om invulling te geven aan een samenwerking tussen actoren⁶¹⁸.

De grootste verschillen tussen het RUP zoals het vandaag gebruikt wordt en het strategisch RUP, is dat het eerste nog steeds een zeer grote klemtoon legt op het zoneren van functies en activiteiten, het RUP aan het einde van een planvormingsproces komt en de visie uitdrukt hoe de overheid vindt dat de ruimte er in de toekomst moet uitzien, terwijl het strategische RUP eerder een indicatief en tijdelijk referentiekader vormt in de loop van het planvormingsproces, een informeel karakter heeft dat bindende afspraken vastlegt tussen actoren over de ontwikkeling van de ruimte⁶¹⁹.

Men ziet potentieel in het voorgestelde alternatief, maar wordt meteen de kop ingedrukt *“met het blijkbaar absoluut onoverkomelijke bezwaar van verminderde rechtszekerheid”*⁶²⁰. Leinfelder is hier streng voor en maant ruimtelijke planners aan zich te bezinnen of ze zich, door *“halsstarrig vast te houden aan de techniek van de saaie, juridisch waterdichte functionele zoning”* niet uit de markt laat drukken. Zijn voorstel voor een alternatief planningsstelsel *“lijkt niet anders dan gepaard te kunnen gaan met de inperking van de hooggespannen ambities ten aanzien van de ruimtelijke planning op vlak van rechtszekerheid”*⁶²¹. De discussie over het mogelijke wettelijke statuut van zo'n strategisch RUP is onoverkomelijk verbonden met de discussie over wat onder rechtszekerheid in de ruimtelijke planning begrepen moet worden⁶²².

Ook Patricia Popelier stelt een manier voor om te kunnen omgaan met flexibiliteit in de ruimtelijke planning. Ze stelt voor om met een **gerelativeerd concept van rechtszekerheid**

⁶¹³ Leinfelder H., o. c., p. 16 en pp. 403- 404.

⁶¹⁴ Leinfelder H., o. c., pp. 16- 17.

⁶¹⁵ Leinfelder H., o. c., p. 407.

⁶¹⁶ Leinfelder H., o. c., p. 410.

⁶¹⁷ Leinfelder H., o. c., p. 17.

⁶¹⁸ Leinfelder H., o. c., p. 17 en p. 414.

⁶¹⁹ Leinfelder H., o. c., p. 413.

⁶²⁰ Leinfelder H., o. c., p. 390.

⁶²¹ Leinfelder H., o. c., p. 409.

⁶²² Leinfelder H., o. c., p. 458

te werken. Dit betekent dat er geen absolute rechtszekerheid vereist is, maar wel een redelijke toegankelijkheid en bestendigheid, afhankelijk van de situatie en van de behoeften van de rechtssubjecten. Het verlies van rechtszekerheid kan gecompenseerd worden door verduidelijkingen op het bestuursniveau wat betreft de doelstellingen, bestemmingen en minimum- en maximumnormen van een bepaald gebied. Zo krijgt het rechtssubject een eerste oriëntatie en is er een toetsingskader voor de vergunningverlenende overheid. Om daadwerkelijk rechtszeker te zijn, moet een rechtssubject, indien ze een beslissing wil nemen (zoals gronden aankopen, verkavelen, bebouwen, uitbreiden), bij de overheid terecht kunnen voor concrete informatie over hoe haar visie in dat gebied zal worden ingevuld. Deze informatie kan enkel verschaft worden indien de overheid een visie heeft over hoe ze haar doelstellingen wil bereiken, dat deze visie raadpleegbaar is in toegankelijke beleidslijnen en dat concrete beslissingen worden gemotiveerd. Een goede communicatie tussen overheid en rechtssubject is hierbij van essentieel belang⁶²³.

Na dit voorstel om een alternatief planningsdiscours op te bouwen en om te werken met een gerelativeerd concept van rechtszekerheid, wenden we ons tot een praktijkvoorbeeld van hoe flexibiliteit in te bouwen in een bestaand instrument.

In **Antwerpen** probeert men sinds de zomer van 2010 flexibiliteit in te bouwen aan de hand van een nieuwe stedenbouwkundige verordening die de **Bouwcode** werd gedoopt. De Bouwcode moet het bouwen op het grondgebied van de stad in goede banen leiden en heeft twee doelstellingen. Enerzijds worden via duidelijke voorschriften uitspraken gedaan over de minimale ruimtelijke en technische kwaliteit waaraan gebouwen moeten voldoen. Anderzijds wil de Code ruimte laten voor overleg en interpretatie. Op die manier wil de stad kiezen voor rechtszekerheid en voor open dialoog⁶²⁴.

Men was zich ervan bewust dat een bouwcode een juridisch instrument is en dus per definitie rechtszekerheid moet bieden. In de code werden zowel gegarandeerde rechten voor bouwheren en omwonenden, als verplichtingen opgelegd. Op die manier weet de burger waar hij aan toe is. De Bouwcode wou voorkomen dat er “*onder het mom van rechtszekerheid*” te veel regels worden uitgevaardigd die in zodanig grote mate de details van het ontwerp beïnvloeden dat ze een contraproductief instrument vormen die niet garant staan voor sterke ontwerp oplossingen⁶²⁵. Volgens Peter Vanden Abeele (ir.-architect en ruimtelijk planner) en Isabelle Verhaert (ir.-architect en ruimtelijk planner) gaat ruimtelijke kwaliteit hand in hand met flexibele en interpreteerbare regels. Ruimtelijke kwaliteit is immers geen statisch gegeven, maar afhankelijk van de context. Andere omstandigheden vragen om andere oplossingen. De kracht van de Bouwcode ligt volgens hun “*in zijn tolerantie ten opzichte van mogelijke ontwikkelingen*” in plaats van zich te verzetten tegen ongewenste ontwikkelingen⁶²⁶.

Het vernieuwende element van de Antwerpse bouwcode is dat het mogelijk wordt om van alle regels af te wijken, waarbij de afwijking minstens even kwaliteitsvol moet zijn als de doelstelling van de voorschriften. Het is cruciaal om deze afwijkingen op een gemotiveerde

⁶²³ Popelier P., “Rechtszekerheid in de ruimtelijke planning”, In: *TROS*, 1999, volume 16, p. 27.

⁶²⁴ Vanden Abeele P. en Verhaert I., o. c., p. 68.

⁶²⁵ Vanden Abeele P. en Verhaert I., o. c., p. 69.

⁶²⁶ idem.

manier te verantwoorden, precies omdat zo'n interpretatiemarge de onduidelijkheid vergroot en de rechtszekerheid verkleint. De beoordeling van de afwijking gebeurt niet naar de letter van de code, maar naar de geest en doelstellingen ervan.

Dit brengt risico's met zich mee in het kader van eventuele beroepen, omdat, zoals eerder gezegd, daar eerder gewerkt wordt met een strikte interpretatie van de regels⁶²⁷.

De Bouwcode werd ondertussen aangepast⁶²⁸. Er werd onder andere ingezet op vereenvoudiging, afdwingbaarheid en controleerbaarheid. De vereenvoudiging waarbij details en bijkomstigheden geschrapt werden, zorgde ervoor dat enkel essentiële artikels behouden bleven. Er werd extra gelet op afdwingbaarheid en controleerbaarheid. Enkel artikels die afdwingbaar waren werden behouden. Aan elk bindend gedeelte werd een richtinggevende tekst toegevoegd die het artikel verder toelicht. Het is middels artikel 3 van de Bouwcode nog steeds mogelijk om van alle andere artikels af te wijken, mits een gefundeerde motivering.

⁶²⁷ Vanden Abeele P. en Verhaert I., o. c., p. 70.

⁶²⁸ Met dank aan Katrijn Apostel voor de uitleg hierover.

Uit deze epiloog bleek dat flexibiliteit verschillend ingevuld kan worden. Flexibiliteit moet ruimtelijke kwaliteit garanderen, moet toelaten om op nieuwe trends in te spelen en op het snel evoluerend karakter van de samenleving.

De discussie over flexibiliteit en rechtszekerheid is niet zwart- wit en de actoren binnen de discussie kunnen niet in aparte hokjes gestoken worden. Steeds meer wordt ingezet op een verzoening tussen beide elementen.

Er werden pogingen ondernomen om de negatieve elementen van het huidige systeem te overstijgen. Zo pleit Hans Leinfelder voor een strategisch RUP, dat echt op uitvoerbaarheid gericht is en verdedigt Patricia Popelier een gerelativeerd concept van de rechtszekerheid.

De Antwerpse Bouwcode toont aan dat er wel degelijk een evenwicht bereikt kan worden.

BESLUIT.

Na deze talloze pagina's tekst en theorievorming wordt het hoog tijd voor een overzichtelijk besluit.

Doel van deze thesis was via een rechtspraakoverzicht van arresten van de Raad van State een dieper inzicht te krijgen in de evenwichtsoefening tussen rechtszekerheid en flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Door te onderzoeken waarom bepaalde RUP's vernietigd worden en andere niet, hoop ik enkele aandachtspunten mee te geven aan ruimtelijke planners om tijdens de opmaak van een RUP een correcte balans te vinden tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (en zorgvuldigheid). Dit onderzoek werd neergeschreven in vier hoofdstukken en een epiloog.

Uit *Hoofdstuk 1* leerden we dat eind de jaren '90 overgeschakeld werd naar een nieuw planningssysteem om de problemen van het oude systeem – te rigide, te gedetailleerd, te statisch – op te vangen. Waar een BPA verplicht zeer gedetailleerd de bestemming en inrichting van het grondgebied vastlegt, zegt de VCRO (en voorheen het DRO) nergens dat een RUP gedetailleerd moet zijn. Flexibiliteit werd in dit hoofdstuk opgevat als een lage detailleringgraad. De keuze hieromtrent behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de plannende overheid en wordt best gemotiveerd in de toelichtende nota.

Hoofdstuk 2 ging dieper in op het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel. Het eerste beginsel houdt in dat een rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een handeling moeten kunnen voorzien. De rechtsregels moeten dus toegankelijk, duidelijk en kenbaar zijn⁶²⁹. Toegepast op de ruimtelijke planning betekent dit dat de stedenbouwkundige voorschriften duidelijk, vlot leesbaar, ondubbelzinnig en vlot verstaanbaar moeten zijn⁶³⁰. De belangrijkste constatering in het debat rond rechtszekerheid, en dat door ruimtelijke planners misschien als middel kan opgeworpen worden om meer flexibiliteit toe te laten, is dat absolute rechtszekerheid nooit bereikt kan worden. Rechtsonzekerheid en interpretatiemoeilijkheden zijn eigen aan het recht⁶³¹. Bovendien leidt een te rigide interpretatie van het rechtszekerheidsbeginsel tot problemen.⁶³² Ook het zorgvuldigheidsbeginsel kan ingeroepen worden om een te grote flexibiliteit te counteren. We weten dat het zorgvuldigheidsbeginsel betekent dat door de overheid een weloverwogen afweging van verschillende belangen moet gemaakt worden⁶³³. Bij de opmaak van een RUP leidt dit beginsel ertoe dat een probleem, vastgesteld door de plannende overheid bij de opmaak van een RUP, ook moet opgelost worden in het RUP zélf en dat dit niet kan doorgeschoven worden naar een later tijdstip of kan opgevat worden als *'flankerend beleid'*⁶³⁴.

⁶²⁹ Hubeau B., en Popelier P., "Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw." Brugge, Die Keure, 2002, p. 96.

⁶³⁰ Sebrechts H. en Tijs R., "Ruimte ordenen. Het juridische kader." Brugge, Vanden Broele, 2007, p. 65.

⁶³¹ Defoort P.-J., "Flexibiliteit vs. Rechtszekerheid, tussenstand 0-2." In: Geiske Bouma (ed.) et. al., "Tussen droom en werkelijkheid. Bijdragen aan de PlanDag 2009.", p. 299 en p. 302.

⁶³² Defoort P.-J., "Absolute rechtszekerheid is een utopie.", In: *Ruimte*, volume 5, 2010, p. 63.

⁶³³ Defoort P.-J., "Flexibiliteit in RUP's: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel?", in: *TROS*, 2010, volume 57, p. 39.

⁶³⁴ Defoort P.-J. en Debersaques G., "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen", In: Hubeau B., Vandevyvere W. en Debersaques G., (eds.) "Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw. Deel I", Brugge, Die Keure, 2010, p. 45.

Hoofdstuk 3 gaf een rechtspraakoverzicht omtrent flexibiliteit in de ruimtelijke planning. Het moet nogmaals gezegd dat dit overzicht geen volledigheid nastreefde. Het doel ervan was om enkele pijnpunten aan te duiden en te wijzen op bepaalde moeilijkheden waar ruimtelijke planners oog voor moeten hebben bij de opmaak van een RUP. In de vroegste rechtspraak van de Raad van State over ruimtelijke uitvoeringsplannen werden, ondanks het gewijzigde wettelijke kader, bepaalde principes uit rechtspraak over BPA's getransponeerd naar RUP's⁶³⁵. Op die manier leek er weinig over te blijven van de intenties van de decreetgever⁶³⁶ om de logica van de gewestplannen en BPA's te verlaten⁶³⁷. Op deze rechtspraak werd niet dieper ingegaan. We begonnen met de bespreking van het arrest Van Pollaert⁶³⁸, waarin "een richtnorm van 5000 m²" als maximale oppervlakte van bedrijfspercelen in het GRUP "Hoogveld I" (Dendermonde) niet rechtsonzeker bevonden werd en waardoor het startschot werd gegeven in het aanvaarden van flexibele stedenbouwkundige voorschriften. Vervolgens werden verschillende arresten besproken die op een bepaalde manier flexibiliteit wilden inbouwen in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP.

Een eerste manier om meer flexibiliteit in te schrijven was via een **nabestemming of overgangsmaatregel**. Voor het rechtszekerheidsbeginsel is het uitermate belangrijk dat duidelijk is wanneer de voorschriften in werking treden, dus wanneer de nabestemming zich voordoet of hoelang de overgangsmaatregel geldig is. Twee besproken RUP's, GRUP "Laurentius" (Meise) en GRUP "Brabantse beek" (Opwijk), werkten met een "overgangsbepaling", een ietwat onhandige manier om een nabestemming in de stedenbouwkundige voorschriften in te schrijven. Het eerste RUP wordt vernietigd⁶³⁹ omdat niet duidelijk is wat met deze *overgangsbepaling* bedoeld wordt. GRUP "Brabantse beek" overleeft wel de toetsing door de Raad van State⁶⁴⁰ omdat het GRUP voorwaarden oplegt die bepalen wanneer de overgangsbepaling (of m.a.w.: de nabestemming 'natuurkern') van kracht wordt. Deze zijn volgens de RvSt voldoende voorzienbaar en toegankelijk. Een derde arrest bespreekt de vernietiging van het PRUP "Afbakening kleinstedelijk gebied Oudernaarde"⁶⁴¹. Het was volgens de RvSt niet voldoende bepaalbaar wanneer de nabestemming zich effectief zou kunnen realiseren, omdat die afhankelijk werd gemaakt van de oprichting van een grondenbank die ruilgronden voor de getroffen landbouwers zou zoeken.

Werken met een **gefaseerde bestemming** kan ook voor de nodige flexibiliteit zorgen. Er werden twee arresten besproken die een gefaseerde bestemming niet aanvaarden. Van deze twee is het arrest Vandamme⁶⁴², dat een uitspraak doet over gebied C 2.1 "Gebied voor wonen en park" van het GEWRUP "Afbakening Vlaams strategisch gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden", veruit het duidelijkste.

⁶³⁵ Defoort P.-J., o.c., 2007, p. 232.

⁶³⁶ Defoort P.-J., "Flexibiliteit vs. Rechtszekerheid, tussenstand 0-2." In: Geiske Bouma (ed.) et. al., "Tussen droom en werkelijkheid. Bijdragen aan de PlanDag 2009.", p. 298.

⁶³⁷ Defoort P.-J., o.c., 2007, p. 232.

⁶³⁸ RvSt, 14 september 2009, nr. 195.995, arrest Van Pollaert.

⁶³⁹ RvSt, 7 december 2011, nr. 216.705, Wijns.

⁶⁴⁰ RvSt, 5 februari 2013, nr. 222.380, bvba schrijnwerkerij Van Rossem.

⁶⁴¹ RvSt, 23 november 2010, nr. 209.088, Laurez.

⁶⁴² RvSt, 5 juni 2013, nr. 223.731, Vandamme.

De RvSt bevestigt hierin dat stedenbouwkundige voorschriften in RUP's niet afhankelijk kunnen worden gemaakt van toekomstige hypothetische feiten⁶⁴³. De realisatie van de bestemming 'wonen' werd afhankelijk gemaakt van de dubbele hypothese dat de grondeigenaars aanvragen zullen indienen om de bestemming 'park' te realiseren en dat de vergunningverlenende overheid deze aanvragen zal goedkeuren.

Er werden twee arresten⁶⁴⁴ besproken waarin de vraag tot nietigverklaring van een gefaseerde bestemming werd verworpen. GRUP "Leiestraat" (Menen) en GRUP "Dorpskouter en woonbeleid" (Gingelom) bleven definitief vastgesteld. In het GRUP "Dorpskouter en woonbeleid" wordt nochtans dezelfde voorwaarden gesteld als in het GEWRUP "Afbakening VSGB", en wordt uitgegaan van dezelfde hypothesen dat de eigenaars uit de eerste fase een gezamenlijke vergunningsaanvraag zullen indienen en dat deze aanvraag zal worden goedgekeurd door de vergunningverlenende overheid. Met deze twee arresten rijst de vraag of er een tendens is ingezet naar de mogelijkheid om in RUP's met een gefaseerde bestemming te werken met een louter bepaalbare tijdsbepaling, om op die manier een aantal voorwaarden op te leggen die vervuld moeten zijn voordat de volgende fase wordt vrijgegeven. Er kwam vanuit juridische hoek hevige kritiek⁶⁴⁵ op deze twee arresten, omdat naar hun mening een tijdstip waarop een volgende fase in werking treedt, wel "bepaalbaar" is zoals de VCRO het voorschrijft, maar dat het al dan niet voordoen van dit tijdstip buiten bereik van de overheid ligt en afhankelijk is van de wil van de grondeigenaars uit de eerste fase en het tijdstip aldus niet "bepaald" is.

De kritiek hierop in het licht van een (te?) grote rechtsonzekerheid is begrijpelijk, maar deze werkwijze kan een positieve invloed hebben op meer duurzaamheid in de ruimtelijke planning. Door een nieuwe fase pas vrij te geven nadat bepaalde voorwaarden voldaan zijn, kan de overheid haar ruimtelijk beleid hard maken en heeft ze een stok achter de deur om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld ook het nodige groen wordt voorzien. Een mogelijk compromis tussen rechtszekerheid en een duurzame ruimtelijke planning kan zijn om toch een termijn te voorzien waarop de volgende fase sowieso mag starten.

Een derde manier om flexibiliteit te bekomen is via **indicatieve aanduidingen** van bijvoorbeeld wegenis, groenbuffers, langzame verkeersassen. Het is niet eenvoudig om een lijn te trekken in de rechtspraak. Er zijn immers verschillende arresten die overgaan tot de vernietiging van een RUP met indicatieve aanduiding, maar er zijn evengoed veel arresten die een indicatieve aanduiding wel aanvaarden. Uit de drie besproken arresten⁶⁴⁶ die tot de vernietiging van het RUP besluiten, kan besloten worden dat een ontsluiting die essentieel is voor het realiseren van de bestemming niet indicatief kan worden aangeduid. Dit is niet rechtszeker. De Raad oordeelde ook dat de onmogelijkheid om de ontsluitingsweg buiten het plangebied te realiseren, de wettigheid van het plan niet aantast.

In een besproken arrest die de toets van de RvSt overleeft, werd de minimumbreedte van de groenbuffer opgegeven en werd bepaald dat hij een verbindende functie moest hebben⁶⁴⁷. In

⁶⁴³ Defoort P.-J., & Du Gardein L., "Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis.", In: *TROS*, 2012, volume 68, p. 247.

⁶⁴⁴ RvSt, 11 maart 2013, nr. 222.800, NV B&S Promotions en RvSt, 9 december 2013, nr. 225.728, arrest NV Novus.

⁶⁴⁵ Defoort P.-J. en Du Gardein L., o.c.

⁶⁴⁶ RvSt, 4 november 2009, nr. 197.616, Peleman. RvSt, 22 juli 2013, nr. 224.358, Jacobs. RvSt, 20 september 2013, nr. 224.750, Vanmassenhove.

⁶⁴⁷ RvSt, 17 januari 2011, nr. 210.436, Broeckx.

een tweede arrest werd zowel de minimum- als maximumbreedte bepaald⁶⁴⁸ en werd vastgelegd dat het om woonstraten gaat. In een laatste arrest⁶⁴⁹ wordt er niets gezegd over de breedte van de wegen, maar het type, het aantal en de locatie ervan zijn wel bindend bepaald. Concluderend kan gesteld worden dat een indicatieve aanduiding op zich geen probleem vormt⁶⁵⁰, maar dat enkele aandachtspunten moeten gerespecteerd worden, zoals de rol die de ontsluiting speelt voor het plangebied. Heeft de ontsluiting een essentiële rol, dan kan die niet indicatief worden aangeduid. Indien mogelijk voor het ontwerp worden best ook enkele inrichtingsvoorschriften opgenomen over het type en eventueel de breedte van de weg.

Om de doelstelling van een verhoogde flexibiliteit te bereiken, wordt sinds kort gewerkt met een **wisselbestemming**. Het concept brengt echter enkele moeilijkheden met zich mee. GRUP “*Sportterrein uitbreiding*” (Gistel) en GRUP “*Boomgaard*” (Kuurne) zijn twee RUP’s die werken met een wisselbestemming, maar ze hanteren een andere definitie wat betreft de invulling van het concept. Waar Gistel stelt dat de twee bestemmingen nooit tegelijkertijd kunnen gerealiseerd worden, beslist Kuurne net dat er ook een combinatie van beide bestemmingen kan ontstaan. Het lijkt logischer te zijn dat een wisselbestemming uiteindelijk slechts één van beide bestemmingen toelaat. Zo niet is het eerder een bestemmingszone waarin twee functies worden toegelaten en is er geen sprake meer van het aspect “*wisselen*”. Medio 2015 is er nog geen rechtspraak beschikbaar waarin als middel afgeworpen wordt dat een wisselbestemming strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel.

Ten vijfde werden arresten besproken waarin een te veel aan flexibiliteit werd teruggefloten via een **schending van het zorgvuldigheidsbeginsel**. Omdat dit een zeer breed thema is, werd geopteerd om enkel arresten te bespreken in verband met mobiliteitsproblemen. Er werden veel meer RUP’s gevonden die vernietigd werden door de Raad dan die definitief vastgesteld bleven, waaruit het volgende kan geconcludeerd worden: het is niet zorgvuldig om te erkennen dat de uitbreiding van een concertzaal een bijkomende verkeersdynamiek met zich zal meebrengen, en dit probleem niet op te lossen in het RUP⁶⁵¹. Het is onzorgvuldig om een woongebied verder in te richten zonder rekening te houden met reeds bestaande belasting qua aantal autoverplaatsingen of met de cumulatieve effecten van de verschillende projecten⁶⁵². Het is onzorgvuldig om maatregelen die in het plan-MER als noodzakelijke voorwaarden aangeduid worden voor de realisatie van de bestemming, niet te verankeren in het RUP zelf, maar op te vatten als flankerend beleid⁶⁵³. Dat de problemen zich zullen voordoen buiten het plangebied, is geen afdoende reden om ze niet op te lossen in het RUP zelf.

Sommigen zijn van mening dat de RvSt een zeer extensieve invulling geeft aan de vereisten van het zorgvuldigheidsbeginsel en zien niet in waarom er geen beoordelingsvrijheid kan gegeven worden aan de vergunningverlenende overheid over de uitvoering van milderende maatregelen of flankerend beleid⁶⁵⁴.

⁶⁴⁸ RvSt, 2 december 2010, nr. 209.460, Lox.

⁶⁴⁹ RvSt, 27 januari 2011, nr. 210.757, Debelva.

⁶⁵⁰ Zie ook Buijs X., en Glabeke A., “Onzekerheid rond rechtszekerheid in de planning”, In: *TROS*, 2013, volume 69, p. 62.

⁶⁵¹ RvSt, 22 maart 2013, nr. 222.957, Goegebeur.

⁶⁵² RvSt, 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen.

⁶⁵³ RvSt, 17 juni 2014, nr. 227.723, vzw BBL en RvSt, 12 november 2013, nr. 225.449, Decorte.

⁶⁵⁴ Roggen J., o.c., p. 214.

Dit leidt tot heel wat rechtsonzekerheid, omdat het voor de plannende overheden niet meer duidelijk is op welke manier ze bij de opmaak van RUP's rekening moeten houden met de rechtspraak van de RvSt⁶⁵⁵.

Dit rechtspraakoverzicht poogt om wat duidelijkheid te scheppen. Eens een problematiek bij de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan door de plannende overheid erkend wordt, moet de oplossing ervan op een zorgvuldige en rechtszekere manier doorvertaald worden in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het RUP. De oplossing van het probleem moet vervat zitten in het RUP zélf en mag niet doorgeschoven worden naar het *'flankerend beleid'* dat pas tijdens de vergunningsaanvraag een concrete invulling krijgt. Deze rechtspraak heeft als doel het verzekeren van de effectieve realisatie van de noodzakelijke milderende maatregelen en het flankerend beleid.

Tot slot werden enkele arresten onder de loep genomen die aantonen dat de Raad van State wel degelijk begrepen heeft dat er een **nieuw planningsstelsel** in voege is sinds de jaren 1990 en dat een ruimtelijk uitvoeringsplan net als doel had om meer flexibel te werk te kunnen gaan. Sinds het arrest ten gronde Van Pollaert uit 2009 is er een hele weg afgelegd. De Raad van State stelde eind 2014 expliciet dat een RUP tot een zekere hoogte flexibel kan zijn, dat de uitvoeringsmodaliteiten van een project niet detaillistisch vastgelegd moeten worden⁶⁵⁶, dat het niet rechtsonzeker is om geen bouwdiepte vast te leggen, noch om niet in detail vast te leggen welke sportfunctie in welke zone zal gerealiseerd worden⁶⁵⁷.

Hoofdstuk 4 had als doel om enkele knelpunten op te sommen en waar mogelijk oplossingen aan te reiken. Vooreerst werd de vraag gesteld of er voldoende eenduidigheid in de rechtspraak was. Het is voor ruimtelijke planners niet altijd duidelijk op welke manier flexibiliteit in het RUP kan ingebouwd worden. Door de vele nuances en op het eerste zicht soms zelfs tegenstrijdigheden in de rechtspraak, is men het spoor bijster.

Hierbij komen verschillende procedurele aspecten die de transparantie over de werking van de Raad van State nog verkleinen. Zo moeten verzoekers een nadeel ondervinden van het RUP, willen ze een ontvankelijke vordering instellen. dit nadeel moet persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig zijn. De RvSt kijkt enkel naar opgeworpen middelen. Op die manier wordt het hele proces dat aan de vaststelling van het RUP vooraf gaat, miskend. Bovendien kan de RvSt geen eigen onderzoek voeren en dus ook niet communiceren over de kern van de zaak. Ze zijn gebonden aan het beantwoorden van middelen die opgeworpen worden door de verzoekende partijen.

Ook de adviesverlening van de Afdeling Wetgeving van de RvSt gaat aan haar doel voorbij, nu blijkt dat nog steeds met de regelmaat van de klok GEWRUP's vernietigd worden. Neem daar nog bij dat om de haverklap een decreetwijziging wordt doorgevoerd en je krijgt een ideale voedingsbodem voor verontwaardigde reacties, zowel bij overheden (*"Al wat we doen wordt toch teruggefloten"*), burgers, studie bureaus (*"Als we elk arrest zouden lezen en er rekening mee houden, zit je vast en kan je niets meer doen"*) als projectontwikkelaars (*"In Vlaanderen kan geen enkel project gerealiseerd worden"*)⁶⁵⁸.

⁶⁵⁵ Roggen J., o. c., p. 214.

⁶⁵⁶ RvSt, 18 maart 2014, nr. 226.809, NV Noordzeeparken.

⁶⁵⁷ RvSt, 24 juni 2014, nr. 227.833, Degraeve en RvSt, 13 januari 2015, nr. 229.799, Vangheluwe.

⁶⁵⁸ Janssens G., o. c. en eigen interviews.

De vele decreetwijzigingen werden aangekaart, als ook de vergunningverlening nadat een vordering werd ingesteld tegen het RUP. Voor de schorsing van het RUP, kan de overheid vergunningen blijven afleveren met het betwiste RUP als rechtsgrond. De vraag rees of dit wel zorgvuldig is, gelet op de gevolgen voor de titularis van de vergunning indien het RUP effectief vernietigd wordt.

Er werden voorstellen tot oplossing aangeboden. De RvSt zou bepaalde elementen ambtshalve moeten kunnen opwerpen, zodat ze een eigen onderzoek kan voeren naar het hele RUP. Op die manier kan vlotter gecommuniceerd worden naar de plannende overheden wat leidt tot een grotere rechtszekerheid. Het is aan te bevelen om ook inhoudelijk advies te verlenen over de gewestelijke RUP's. Tot slot is het zorgvuldiger dat er geen vergunningen worden afgeleverd indien het RUP ter discussie ligt. Voorwaarde hiervoor is uiteraard de mogelijkheid van de RvSt om snel een uitspraak te doen over de ingestelde vordering.

Het RUP als instrument bleek ook een knelpunt te zijn. Er wordt te snel naar dit instrument teruggegrepen en men wil te veel elementen in het RUP regelen, het gevolg van het feit dat dit het enige juridisch afdwingbaar ruimtelijk uitvoeringsinstrument is. Dit zorgt echter voor zeer logge RUP's met veel details en weinig flexibiliteit.

Uit de *epiloog* bleek dat flexibiliteit verschillend ingevuld kan worden. Flexibiliteit moet ruimtelijke kwaliteit garanderen, moet toelaten om op nieuwe trends in te spelen en op het snel evoluerend karakter van de samenleving. De discussie over flexibiliteit en rechtszekerheid is niet zwart-wit en de actoren binnen de discussie kunnen niet in aparte hokjes gestoken worden. Steeds meer wordt ingezet op een verzoening tussen beide elementen. Er werden pogingen ondernomen om de negatieve elementen van het huidige systeem te overstijgen. Zo pleit Hans Leinfelder voor een strategisch RUP, dat echt op uitvoerbaarheid gericht is en verdedigt Patricia Popelier een gerelativeerd concept van de rechtszekerheid. De Antwerpse Bouwcode toont aan dat er wel degelijk een evenwicht bereikt kan worden.

BIBLIOGRAFIE

1. Overzicht van literatuur.

Boeken en tijdschriften

Ampe M., “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de gemeentelijke praktijk.”, In: *TROS*, 1999, volume 16, pp. 40- 43.

Baert J. en **Debersaques G.** (eds.), “*Raad van state, Afdeling administratie, 2. Ontvankelijkheid*”, Brugge, Die Keure, 1996.

Bauwens M. en **Hubeau B.** “Ten geleide”, In: *TROS*, 1999, volume 16, pp. 2-3.

Bauwens M., **De Waele T.**, **Vandevyvere W.**, “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP.” In: *TROS*, 2006, extra themanummer, pp. 3-10.

Beleyn J., “Koeien nemen RUP op de horens.” In: *TOO*, 2013, volume 4, pp. 477-478.

Bouckaert J., “De doorwerking van de milieueffectbeoordeling in ruimtelijke plannen. Enkele bedenkingen.”, In: **Goossens B.**, **Loix Y.** en **Sebreghts .**, eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

Bouckaert J. en **Roggen J.**, “De omschrijving van het belang in een verzoekschrift tot nietigverklaring voor de Raad van State: tekenen van een wijzigende rechtspraak.” In: “*10 ans CDPK 10 jaar*”, Vanden Broele, pp. 94-101.

Bouckaert J., e.a., “Milieueffectbeoordeling in Vlaanderen (deel 1 plan-MER).” In: *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2014, volume 2, pp. 75- 112.

Brewaeyts E., (ed.), “*Bestuursprocesrecht.*”, Brugge, Die Keure, 2014.

Buijs X., en **Glabeke A.**, “Taakstelling in de ruimtelijke planning: wie is bevoegd voor wat?”, In: *TROS*, 2007, volume 47, pp. 284-291.

Buijs X., en **Glabeke A.**, “Onzekerheid rond rechtszekerheid in de planning”, In: *TROS*, 2013, volume 69, pp. 60-63.

Claeys M., “*Een meer strategisch en realisatiegericht RUP?*”, onuitgegeven masterproef Universiteit Gent, 2012, promotor: professor ingenieur-architect Ann Pisman.

Claeys M., “Kan een RUP strategisch zijn?” *Ruimte*, 2013, volume 19, pp. 34-39.

Claeys M., en **Leinfelder H.**, “*Land Use Plans: long live the crocodiles.*”, Real Corp 2015, pp. 1- 11.

De Maesschalek S., “Zonevreemd uitbreiden of aanpassen: een wereld van verschil.”, In: *TOO*, 2013, volume 4, pp. 495- 497.

De Preter F., “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg”, In: *TROS*, 2003, volume 32, pp. 364-368.

De Preter F. e.a., “Het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid.” In: *TROS*, 2014, volume 76, pp. 25-38.

De Roo K., “Flexibiliteit en rechtszekerheid in het voorontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening”, In: *TROS*, 1999, volume 16, pp. 28- 30.

De Smet B., “De goede ruimtelijke ordening als criterium bij stedenbouwkundige vergunningen.” In: *TOO*, 2013, volume 1, pp. 37-53.

De Waele T., “Het RUP voert het ruimtelijk structuurplan uit: doel, maar ook middel...”, In: *TROS*, 2009, volume 53, pp. 34-52.

Defoort P-J., “Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, In: *TROS*, 2005, volume 40, pp. 281-335.

Defoort P-J., “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening.”, In: *TROS*, 2007, volume 47, pp. 217-233.

Defoort P-J., “Flexibiliteit vs. Rechtszekerheid, tussenstand 0-2.” In: Geiske Bouma (ed.) et. al., “*Tussen droom en werkelijkheid. Bijdragen aan de PlanDag 2009.*”, pp. 297-305.

Defoort P-J., “Flexibiliteit in RUP’s: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel?”, In: *TROS*, 2010, volume 57, pp. 32-49.

Defoort P-J., “Absolute rechtszekerheid is een utopie.”, In: *Ruimte*, 2010, volume 5, pp. 62-63.

Defoort P-J., “Een gemeentelijk RUP kan geen aanvullende stukken dwingend opleggen voor een vergunningsaanvraag.”, In: *TROS*, 2012, volume 65, pp. 19-25.

Defoort P-J., & **Du Gardein L.**, “Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis.”, In: *TROS*, 2012, volume 68, pp. 243- 251.

Defoort P-J., “Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren.” In: Goossens B., Loix Y. en Sebreghts ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.

- Defoort P.-J.**, De Preter F. en De Waele T., “Wetgeving als ‘work in (eternal?) progress’.”, In: *TROS*, 2014, volume 76, pp. 2- 3.
- Hubeau B.** en Popelier P., “*Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.*”, Brugge, Die Keure, 2002.
- Hubeau B.**, Vandevyvere W. en Debersaques G., (eds.) “*Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw.*”, Brugge, Die Keure, 2010.
- Hubeau B.** en Vloebergh G., “Over zwaarden en schilden: de juridisering van de ruimtelijke ordening.”, In: Goossens B., Loix Y. en Sebreghs ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghs.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.
- Janssens G.**, “Het zorgenkind genaamd ‘ruimtelijk uitvoeringsplan’ in zijn ruimere context: over scheefgegroeide verwachtingen en het manke 21^{ste}-eeuwse beleidskader.”, In: Goossens B., Loix Y. en Sebreghs ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghs.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.
- Leinfelder H.**, “*Dominantie en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context.*” Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van Doctor in de ingenieurswetenschappen, 2006-2007. Promotor: G. Allaert.
- Lust A.**, “Over de inhoud van RUP’s: van these naar antithese? Over rechtszekerheid en onzekerheid.”, In: *TOO*, 2013, volume 1, pp. 54-58.
- Lust A.**, “Zeg niet te gauw, ’t is weer een ... afwijkend RUP!”, In: *TOO*, 2013, volume 4, pp.489-492.
- Loix Y.**, “Ruimte voor creativiteit.”, In: Goossens B., Loix Y. en Sebreghs ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghs.*”, Antwerpen, Intersentia, 2014.
- Maes A.**, “Onrechtmatig belang laat Mondialen met ruïne en lege handen achter.”, In: *TOO*, 2014, volume 4, pp. 571- 573.
- Popelier P.**, “*Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving.*”, Antwerpen, Intersentia, 1997.
- Popelier P.**, “Rechtszekerheid in de ruimtelijke planning”, In: *TROS*, 1999, volume 16, pp. 20-27.
- Roggen J.**, “Zorgvuldigheid bij het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen.”, In: *TROS*, 2013, volume 72, pp. 208-215.
- Ruimte Vlaanderen**, “*Leidraad voor handhaafbare plannen en stedenbouwkundige voorschriften.*”, Brussel, 2014.

- Schoukens H.**, “Milieueffectrapportage en Club Brugge: voorlopig geen *perfect match*.”, In: *TOO*, 2012, volume 1, pp. 34- 36.
- Sebrechts H.**, en Tijs R., “*Ruimte ordenen. Het juridische kader*.”, Brugge, Vanden Broele, 2007.
- Sebrechts H.**, “Rechtszekerheid en planning. De diverse arresten inzake Van Schoote (en Van Schoote): hoe verordenend is de verordenende kracht van de gewestplannen?”, In: *TROS*, 1999, volume 16, pp. 35- 39.
- Tijs R.**, “Rechtszekerheid, subsidiariteit, flexibiliteit, absurditeit.”, In: Goossens B., Loix Y. en Sebrechts ., eds., “*Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebrechts*.”, Antwerpen, Intersentia, 2014.
- TOO Redactie**, “Heibel in de groene rand rond Brussel.”, In: *TOO*, 2013, volume 1, pp. 61-63.
- TOO Redactie**, “Gevangenis van Dendermonde niet voor één gat te vangen.”, In: *TOO*, 2013, volume 1, pp. 81- 83.
- TOO Redactie**, “Het belang van het belang.”, In: *TOO*, 2013, volume 2, pp. 231- 233.
- TOO Redactie**, “Het belang van het belang (part two).”, In: *TOO*, 2013, volume 2, pp. 233- 235.
- Vanbelle B.**, “De (on)zekerheden van de bijzondere plannen van aanleg.”, In: *TROS*, 1999, volume 16, pp. 33- 34.
- Vanden Abeele P.** en Verhaert I., “Strikte regels zetten niet aan het denken.”, In: *Ruimte*, volume 7, 2010, pp. 68- 71.
- Vandevyvere W.**, “Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening?” , In: *Ruimte*, 2014, volume 21, pp. 85-89.
- Vermeersch C.**, “*De structuurplanning als type ruimtelijke planning: een geldig alternatief*.”, Brussel, CIAUD/ICASD, 1977.
- Vermeersch C.** en Houthaève R., “*Structuurplanning: instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur*.”, Brugge, Die Keure, 1994.
- Vloebergh G.**, “Flexibiliteit in de ruimtelijke planning.”, In: *TROS*, 1999, volume 16, pp. 4- 19.
- Witte E.**, e.a., “*Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden*.”, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2005.

Krantenartikels

De Morgen, 13.02.2015, “*Milieu-adviseur over Uplace: Dit is spelen met mensenlevens*”.

De Morgen, 17.02.2015, “*Drie projecten, één stad: gevolgen onbekend. Geen enkele studie naar gezamenlijke impact van nieuwe Brusselse shoppingcentra*”.

De Morgen, 20.02.2015, “*Oppositie unaniem: Uplace moet onder de loep*”.

De Morgen, 23.02.2015, “*Uplace-studie: Geen nood aan bijkomende mobiliteitsmaatregelen*”.

De Morgen, 24.02.2015, “*Expert: Nieuwe mobiliteitsstudie over Uplace is hallucinant*”.

De Morgen, 25.02.2015, “*Uplace bevond zich in het moeras, nu in drijfzand*”.

De Morgen, 26.02.2015, “*Topman: Ondanks alle heisa komt Uplace er vast en zeker*”.

De Morgen, 04.04.2015, “*Ruimtelijk ontvoegd, politiek misbruikt. Gemeenten verwarren autonomie voor afleveren van bouwvergunningen met dienstbetoon aan burgers.*”

2. Overzicht van rechtspraak.

Voor 2007

RvSt, 18 februari 1993, nr. 42008, Arrest Bodart en vzw SOS Leefmilieu.

RvSt, 15 december 2005, nr. 152.745, Wouters.

2007

RvSt, 9 januari 2007, nr. 166.436, Arrest Van Pollaert (schorsingsarrest).

2008

RvSt, 13 november 2008, nr. 187.898, Arrest Peleman (schorsingsarrest).

2009

RvSt, 14 september 2009, nr. 195.995, Arrest Pollaert (ten gronde).

RvSt, 4 november 2009, nr. 197.616, Arrest Peleman (ten gronde).

2010

RvSt, 27 januari 2010, nr. 200.083, gemeente Drogenbos.

RvSt, 7 april 2010, nr. 202.851, Arrest Van de Veire (schorsingsarrest).

RvSt, 15 juni 2010, nr. 205.191, Rooman.

RvSt, 9 september 2010, nr. 207.264, vzw Unizo Gewest Aalst.

RvSt, 3 november 2010, nr. 206.628, nv Laureys.

RvSt, 23 november 2010, nr. 209.088, Arrest Laurez.

RvSt, 2 december 2010, nr. 209.460, Arrest Lox.

RvSt, 10 december 2010, nr. 209.652, nv Robelco.

2011

RvSt, 17 januari 2011, nr. 210.436, Arrest Broeckx (schorsingsarrest).

RvSt, 27 januari 2011, nr. 210.757, Arrest Debelva.

RvSt, 27 januari 2011, nr. 201.700, stad Roeselare.

RvSt, 14 februari 2011, nr. 211.217, Arrest Van de Veire (ten gronde).

RvSt, 22 juni 2011, nr. 214.033, Permentier.

RvSt, 22 september 2011, nr. 215.287, Arrest Sente.

RvSt, 14 oktober 2011, nr. 215.768, Arrest Vanmassenhove (schorsingsarrest).

RvSt, 24 oktober 2011, nr. 215.969, Arrest Van Swaay.

RvSt, 7 december 2011, nr. 216.705, Arrest Wijns.

2012

RvSt, 3 januari 2012, nr. 217.097, Arrest Coen.
RvSt, 19 januari 2012, nr. 217.315, Arrest Aerts.
RvSt, 16 april 2012, nr. 218.901, Arrest Ponsaerts.
RvSt, 14 mei 2012, nr. 219.344, Arrest Broeckx (ten gronde).
RvSt, 21 juni 2012, nr. 219.903, De Beleyr.
RvSt, 25 juni 2012, nr. 219.936, Arrest Belet (schorsingsarrest).
RvSt, 3 augustus 2012, nr. 220.410, Arrest Vandamme (schorsingsarrest).
RvVb, 5 september 2012, nr. A/2012/0350.
RvSt, 10 september 2012, nr. 220.537, Arrest vzw RALDES.
RvSt, 11 september 2012, nr. 221.704, Arrest Goegebeur (schorsingsarrest) .

2013

RvSt, 22 januari 2013, Nr. 222.168, Arrest Van Riet.
RvSt, 25 januari 2013, nr. 222.251, d'Harcourt.
RvSt, 5 februari 2013, nr. 222.380, Arrest bvba schrijnwerkerij Van Rossem.
RvSt, 11 maart 2013, nr. 222.800, Arrest nv B&S Promotions.
RvSt, 22 maart 2013, nr. 222.957, Arrest Goegebeur (ten gronde).
RvSt, 22 maart 2013, nr. 222.955, Arrest Jacobs, (schorsingsarrest).
RvSt, 21 mei 2013, nr. 223.531, Arrest Van de Veire (schorsingsarrest)
RvSt, 5 juni 2013, nr. 223.731, Arrest Vandamme (ten gronde).
RvSt, 13 juni 2013, nr. 223.861, Arrest Cavens.
RvSt, 9 juli 2013, nr. 224.313, Arrest Demuytere (schorsingsarrest).
RvSt, 12 juli 2013, nr. 224.358, Arrest Jacobs (ten gronde).
RvSt, 20 september 2013, nr. 224750, Arrest Vanmassenhove (ten gronde).
RvSt, 4 november 2013, nr. 225.317, Arrest Vanorshaegen.
RvSt, 12 november 2013, nr. 225.452, arrest vzw Natuurpunt.
RvSt, 2 december 2013, Arrest Vanlerberghe.
RvSt, 9 december 2013, nr. 225.758, Arrest NV Novus.
RvSt, 10 december 2013, nr. 225.771, Arrest Belet (ten gronde).

2014

RvSt, 8 januari 2014, nr. 225.987, Arrest Lidl Belgium.
RvSt, 21 januari 2014, nr. 226.144, arrest Peleman (ten gronde).
RvSt, 11 februari 2014, nr. 226.373, Arrest Van de Veire (ten gronde).
RvSt, 28 maart 2014, nr. 226.943, Arrest Van Hoof.
RvSt, 16 mei 2014, nr. 227.424, Spaepen.
RvSt, 17 juni 2014, nr. 227.723, Arrest vzw BBL (Uplace).
RvSt, 20 juni 2013, nr. 223.990, Degrijse.
RvSt, 24 juni 2014, nr. 227.833, Arrest Degraeve.
RvSt, 6 oktober 2014, nr. 228.658, Dewit.
RvSt, 4 november 2014, nr. 229.033, Herremans.
RvVb, 16 december 2014, A/2014/0867.

2015

RvSt, 13 januari 2015, nr. 229.799, Arrest Vangheluwe.
RvSt, 10 februari 2015, nr. 230.151, Arrest Demuytere.

3. Overzicht van ruimelijke uitvoeringsplannen.

Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

GRUP Albertstraat Noord, Zonnebeke.
GRUP Boomgaard, Kuurne.
GRUP Brabantse beek, Opwijk.
GRUP Centrum, Glabbeek.
GRUP Centrum, Borgloon.
GRUP Dorpskouter, Gingelom.
GRUP Functiecluster Bommershoven, Borgloon.
GRUP Hofakker, Wuustwezel.
GRUP Hoogveld, Dendermonde.
GRUP Laurentius, Meise.
GRUP Leiestraat, Menen.
GRUP Maenhoevevelden, Sint Katelijne Waver.
GRUP Magdalenazaal, Brugge.
GRUP Molenveld, Herent.
GRUP Rustenberg, Brugge.
GRUP Sint-Janskerk, Poperinge.
GRUP Sint- Jorisplein, Tienen.
GRUP Sportlandschap, Mortsel.
GRUP Sportterrein uitbreiding, Gistel.
GRUP Stedelijke sport- en recreatiezone Bruggestraat, Torhout.

Provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen.

PRUP Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo, Oost-Vlaanderen.
PRUP Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde, Oost-Vlaanderen.
PRUP Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Dendermonde, Oost-Vlaanderen (twee versies).
PRUP Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke, Oost-Vlaanderen.
PRUP Afbakening kleinstedelijk gebied Waregem en delen van het buitengebied (Waregem, Anzegem, Wielsbeke), deelplan Blauwpoort, West-Vlaanderen.

Gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

GEWRUP Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge.
GEWRUP Afbakening VSGB en aansluitende openruimtegebieden.
GEWRUP Speciaal regionaal bedrijventerrein 'transport, distributie en logistieke zone Westrode'.

