

# Artikel 4.4.9/1 VCRO in de kiem gesmoord?

RvVb 3 maart 2020, nr. RvVb-A-1920-0608, stad Brugge

Met de zogenaamde 'Codextrein' van 8 december 2017 heeft de decreetgever een aantal maatregelen willen invoeren om het ruimtelijk rendement te verhogen.<sup>1</sup> De verhoging van het ruimtelijk rendement binnen het zogenaamde ruimtebeslag beoogt in de eerste plaats te vermijden dat er voortdurend opnieuw open ruimte moet worden aangesneden om te voldoen aan de ruimtelijke behoeften die gepaard gaan met verhardingen en bebouwing. De Vlaamse Regering was in het Vlaamse Regeerakkoord, in de Beleidsnota 2014-2019 Omgeving en in de strategische doelstellingen van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen tot de vaststelling gekomen dat Vlaanderen sinds de start van de Industriële Revolutie steeds nieuwe terreinen heeft aangesneden, om tegemoet te komen aan de behoefte aan nieuwe woongelegenheden, werkplekken en andere voorzieningen. Het ruimtebeslag bedraagt vandaag 33 %, en 14 % van Vlaanderen is ook effectief verhard. De Vlaamse Regering wil via een transformatie van het bestaande ruimtebeslag ruimte creëren voor wonen, werken, energie, sport, recreatie en voorzieningen, eerder dan steeds weer nieuwe open ruimte in te palmen. Een van de maatregelen om dit te doen is de mogelijkheid om af te wijken van 15 jaar oude BPA's, zoals vastgelegd in artikel 4.4.9/1 VCRO. Het geannoteerde arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) is een van de eerste arresten die een toepassing van dit artikel beoordeelt.

## Wachten op de Codextrein

Het arrest gaat over een aanvraag voor het bouwen van een duowoning voor co-housing te Sint-Andries-Brugge, na het slopen van de op het perceel bestaande bebouwing. Een eerste aanvraag werd ingediend in 2016, maar omdat het ter plaatse van toepassing zijnde bijzonder plan van aanleg (BPA) nr. 95 'Molendorp' enkel eengezinswoningen toelaat, weigert de stad de vergunning. In beroep weigert ook de deputatie de vergunning, maar zij suggereert een nieuwe aan-

vraag in te dienen na de inwerkingtreding van de Codextrein, inzonderheid de geplande mogelijkheid om af te wijken van BPA's van meer dan 15 jaar oud.

Zo gezegd, zo gedaan, en eind 2017 wordt de aanvraag opnieuw ingediend. Volgens de bijgevoegde conceptnota is het de bedoeling voor de afwijking van de maximale bezettingsgraad en de inrichting van de voor- en zijtuinstrook gebruik te maken van de inmiddels op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO geboden

<sup>1</sup> Decr. 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, BS 20 december 2017. Voor eerste commentaren bij de Codextrein, zie P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijk rendement in de vergunningverlening", *TROS* 2018, 97-133, F. DE PRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), "De Codextrein 2017. Een eerste analyse", bijz. nr. *TROS* 2017, 201 p., en J. HOOFD, "Diverse wijzigingen in het vergunningenbeleid door het decreet van 8 december 2017. Naar een incoherent ruimtelijk rendement?", *TMR* 2018, 294-309.

## voorschriften bpa nr. 95 Molendorp

goedgekeurd dd. 4/05/1994

### tabel bouwzones

zone	kleur en/of raster	plaatsing in meter t.o.v.			max.% bezetting	breedte in m.		bouwdiepte in m.				aantal bouwl.		max v/t	dak		uitbouwen
		rooilijn	zijkavelgrens	achterkavel		kavel	gevel	gelijkvloers	verdiep	min	max	min	max		dakvorm	dak-helling	
1		zp	3	5	50	-	-	-	-	-	-	1	2	-	PL/D	0/30-50	1,2
2		zp	0/3	5	50	-	-	-	15	-	12	1	2	-	PL/D	0/30-50	1,2
3		zp	0/3	5	50	-	-	-	15	-	12	1	2	-	PL/D	0/30-50	1,2
4		zp	3	5	70	-	-	-	-	X	X	-	1	-	PL/D	0/30-50	1,2
5		zp	0/3	0/3	50	-	-	-	-	X	X	-	1	-	-	-	-
6		5/0	0/3	10	50	-	-	-	15	-	12	1	2	-	PL/D	0/30-50	1,2
7		5/0	0/3	10	50	-	-	-	15	-	12	1	2	-	PL/D	0/30-50	1,2

### tabel open ruimten

zone	kleur en/of raster	plaatsing in meter t.o.v.			volume			dakvorm	dakhelling
		zijkavelgrens	achterkavelgrens	bouwstrook	max. % bezetting	maximum m² oppervlakte	max. aantal bouwlagen		
25		-	-	-	-	-	-	-	-
26		X	X	X	X	X	X	X	X
27		2/0	2/0	5	50	50	1	PL/D	0/30-50
28		X	X	X	X	X	X	X	X
29		-	-	-	-	-	-	-	-
30		-	-	-	-	-	-	-	-
31		X	X	X	X	X	X	X	X
32		X	X	X	X	X	X	X	X
33		-	-	-	-	-	-	-	-
34		-	-	-	-	-	-	-	-
35		2/0	2/0	5	30	30	1	PL/D	0/30-50

© Sted Brugge

mogelijkheid om van het geldende BPA af te wijken met het oog op een beter ruimtelijk rendement.

Volgens het BPA 'Molendorp' ligt de site in zone 2, met als hoofdbestemming eengezinswoningen, en deels ook in zone 26, bestemd voor tuinen (voortuinstrook en zijtuinstrook) en verharding voor voetpaden, terrassen, rijstroken en toeritten als nevenbestemming.

Het college van burgemeester en schepenen vindt, in navolging van de

gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, dat zelfs rekening houdend met de afwijkmogelijkheid van artikel 4.4.9/1 VCRO, de aanvraag moet worden geweigerd op grond van een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Meer bepaald zou het perceel zich niet lenen tot het bouwen van twee afzonderlijke eengezinswoningen, maar slechts tot het bouwen van één eengezinswoning. Binnen de door het BPA voorziene bezettingsgraad zou een eengezinswoning voldoende garanties bieden op voldoende kwalitatieve binnen- en buitenruimtes

en het vrijwaren van de nodige privacy van de toekomstige bewoners en van de omliggende buurpercelen. Bovendien zou men dan voldoende parkeervoorzieningen binnenin het toekomstige bouwvolume kunnen realiseren en het nodige groene karakter van de voortuinstrook kunnen respecteren.

Er volgt uiteraard beroep bij de deputatie van de provincie West-Vlaanderen, en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar (PSA) adviseert in zijn verslag om het beroep in te willigen en de



stedenbouwkundige vergunning te verlenen, mits het akkoord van de burens voor het te paard oprichten van een muur op de perceelsgrens. De deputatie is, samen met de PSA, van oordeel dat het concept uitmuntend is. De deputatie oordeelt dat het ontwerp een geschikt voorstel formuleert om het qua vorm en ligging niet evidente perceel te gebruiken voor twee volwaardige woongelegenheden, zodat een afwijking verantwoord kan worden vanuit het streven naar rendement en kwaliteit. Alle afwijkingen – behalve het verharderen van de voortuin – zijn volgens de deputatie mogelijk op grond van artikel 4.4.1 VCRO. De afwijking inzake het verharderen van de voortuin kan volgens de deputatie op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO worden verantwoord vanuit het oogpunt van het streven naar een verhoogd rendement.

### Stad (en RvVb) op ander spoor

Het stadsbestuur van Brugge is vastbesloten om het cohousingproject te dwarsbomen en tekent beroep aan bij de RvVb. In het besproken arrest oordeelt de RvVb dat de motivering van de deputatie op liefst vijf punten onzorgvuldig is.

Een eerste onzorgvuldigheid bestaat er volgens het arrest in dat de deputatie de kwalificatie van het cohousingproject als twee eengezinswoningen onvoldoende heeft gemotiveerd. De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening van de stad Brugge bepaalt uitdrukkelijk dat collectieve woonvormen, zoals gebouwen voor een kloostergemeenschap, een bejaardentehuis, collectief begeleid wonen, een penitentiaire instelling ... te beschouwen zijn als meergezinswoningen. Hoewel cohousing (nog) niet

## Het is niet aan de rechter om een decretale bepaling volledig buitenspel te zetten.

in de opgesomde voorbeelden staat vermeld, is dit volgens de Raad een collectieve woonvorm bij uitstek.

Het arrest stelt ook een onzorgvuldige motivering vast i.v.m. het voldoen aan het maximaantal bouwlagen dat in het BPA is vastgelegd.

Een derde onzorgvuldige motivering is volgens het arrest te vinden in de beoordeling dat de afwijkingen op het vlak van de bezettingen de bouwdiepte – die twee eengezinswoningen mogelijk maken op het perceel dat voor slechts één eengezinswoning is bedoeld – ‘beperkt’ zijn in de zin van artikel 4.4.1 VCRO.

Een vierde onzorgvuldigheid ligt volgens het arrest in de onvoldoende motivering i.v.m. de afwijkingsmogelijkheid op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO. De deputatie had die rechtsgrond aangegrepen om de verharding van de voortuin te vergunnen. Volgens het geannoteerde arrest blijkt niet dat is onderzocht of is voldaan aan de voorwaarde uit artikel 4.4.9/1, derde lid, 1<sup>o</sup>, a) VCRO, volgens dewelke de afwijkingsmogelijkheid slechts kan worden toegepast voor stedenbouwkundige voorschriften van BPA's die een ‘aanvulling’ vormen op woongebieden. Door in zone 2 alleen ‘eengezinswoning

gen (al dan niet met ruimte voor een vrij beroep)’ in het woongebied toe te laten – naast handel, kantoren, diensten en horeca – en in zone 26 een tuinstrook waarin als nevenbestemming enkel verharding voor voetpaden, terrassen, rijstroken en toeritten toegelaten is, lijkt het BPA volgens de Raad ‘veeleer afwijkend dan aanvullend’ te zijn. Ondergeschikt stelt de Raad nog vast dat de motivering over het streven naar (ruimtelijk) rendement en kwaliteit ook niet veel meer is dan een stijlclausule. In het licht van artikel 4.4.9/1 VCRO is de motivering van de bestreden beslissing dus niet deugdelijk.<sup>2</sup>

En een laatste onzorgvuldigheid schuilt volgens het arrest in de motivering van de goede ruimtelijke ordening, die op meerdere punten intern tegenstrijdig zou zijn.

### De grote spraakverwarring: aanvullen vs. afwijken

De overweging in het arrest dat het BPA ‘veeleer afwijkend dan aanvullend’ is en dat bijgevolg geen beroep kon worden gedaan op artikel 4.4.9/1 VCRO, verdient een paar kanttekeningen.

In die overweging zitten twee mogelijke discussiepunten vevat.

Ten eerste stelt de Raad onomwonden dat artikel 4.4.9/1 VCRO enkel kan worden toegepast op BPA's die ‘aanvullend’ zijn ten aanzien van het gewestplan, en niet op BPA's die ‘afwijkend’ zijn. Dit standpunt vindt zijn grondslag in het derde lid van artikel 4.4.9/1 VCRO, dat bepaalt dat de afwijkingsmogelijkheid

<sup>2</sup> Overwegingen op p. 34 van het arrest.

die is vervat in het eerste lid, slechts kan worden toegepast voor stedenbouwkundige voorschriften van BPA's die 'een aanvulling vormen op' de in het artikel limitatief opgesomde gewestplanvoorschriften. De Raad geeft aan de vermelding van het woord 'aanvulling' een specifieke juridische betekenis. Die interpretatie komt misschien niet als een verrassing, maar verdient wel een diepgaander debat.

Ten tweede vult de Raad het begrip 'afwijkend' BPA in op een manier die hoogst opmerkelijk is. Die invulling staat haaks op de vroegere rechtspraak van de Raad van State (RvS) hierover. Het resultaat is dat met die interpretatie geen enkel BPA kan worden beschouwd als 'aanvullend', wat zou betekenen dat artikel 4.4.9/1 VCRO helemaal ten grave kan worden gedragen.

Wat het eerste punt betreft, had de stad Brugge in de procedure zonder veel omhaal gesteld dat er geen sprake was van een aanvullend maar wel van een afwijkend BPA. De weergave van de argumentatie van de stad in het arrest verduidelijkt niet waarom het BPA volgens de stad dan wel zou afwijken van het gewestplan. Er wordt eenvoudigweg geponeerd dat in het BPA 'zeer duidelijk afwijkende bepalingen zijn opgenomen ten opzichte van het onderliggende gewestplan'.

Om het onderscheid tussen een 'aanvullend' en een 'afwijkend' BPA te begrijpen, moet worden teruggekeerd naar artikel 16, derde lid van de oude Stedenbouwwet van 29 maart 1962.<sup>3</sup> Die bepaling stelde dat een BPA zich moest richten naar de aanwijzingen en de bepalingen van het gewestplan, 'en

het vult ze aan'. Het BPA kon 'desnoods' afwijken van het gewestplan.<sup>4</sup>

Over de problematiek van 'afwijkend' versus 'aanvullend' BPA bestaat heel wat rechtspraak. De discussies draaien vaak rond de draagwijdte van het ene woordje 'desnoods'. Met het beruchte Meubelcentrale Heylen-arrest heeft de RvS over de voorwaarde dat een BPA slechts 'desnoods' kon afwijken van het gewestplan, geoordeeld dat daartoe moest zijn voldaan aan drie voorwaarden.<sup>5</sup> Latere rechtspraak heeft daar nog drie andere voorwaarden aan toegevoegd.<sup>6</sup> Die (strengere) rechtspraak maakte het zo goed als onmogelijk om op een wettige wijze een afwijkend BPA aan te nemen.<sup>7</sup>

Eerder werd reeds de bedenking gemaakt dat het in de praktijk niet altijd eenvoudig is om te bepalen of een BPA aanvullend, dan wel afwijkend is. Vooral in woongebieden en woonuitbreidingsgebieden is dit vaak moeilijk.<sup>8</sup> De RvS heeft al meermaals geoordeeld dat als een BPA ruimte biedt voor andere functies dan de functie wonen, deze functies niet een dergelijke omvang mogen aannemen dat zij het verwezenlijken van de hoofdbestemming uitsluiten, zo niet wijkt het BPA af van de gewestplanbestemming. De RvS stelt dat wonen in de woon- en woonuitbreidingsgebieden de hoofdbestemming moet zijn, en dat een BPA geen bestemmingen andere dan wonen mag voorzien met een dermate grote oppervlakte dat de

gelijkheid om meteen BPA 'desnoods' af te wijken van het gewestplan, zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 147-150.

- 5 Met name: 1) de bestemming van het gewestplan moest achterhaald zijn, of niet meer kunnen worden gerealiseerd; 2) de nieuwe bestemming van het BPA moest voldoen aan nieuwe dwingende noden, die het wachten op een gewestplanwijziging uitsluiten; en 3) de nieuwe behoeften moesten precies lokaliseerbaar zijn en mochten de algemene economie van het gewestplan niet aantasten, zo niet drong een wijziging van het gewestplan zich op (RvS 28 januari 1988, nr. 29.254, nv Meubelcentrale Heylen, met noot J. VANDE LANOTTE, "De hiërarchie tussen de plannen van aanleg: het Heylen-arrest vult het Steeno-arrest aan", *RW* 1988-1989, 439-441).
- 6 Met name: 1) de afwijkende ordening uit het BPA mag niet bedoeld zijn om het gewestplan te corrigeren; 2) het BPA mag niet zijn opgesteld met de uitdrukkelijke bedoeling af te wijken van het gewestplan derwijze dat het zich in geen deele richt naar de aanwijzingen ervan en het geenszins aanvult; en 3) het vervuld zijn van de voorwaarden tot afwijking moet uitdrukkelijk en formeel zijn gemotiveerd. Zie bv. RvS 27 april 1995, nr. 53.047, en 14 december 1995, nr. 57.035, Rabaey, en talrijke andere arresten. Voor een overvloedige lijst van rechtspraak, zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 148, vn. 5. Ook de RvVb past diezelfde voorwaarden toe bij de beoordeling van excepties van onwettigheid die worden opgeworpen tegen afwijkende BPA's: zie bv. RvVb 29 november 2016, nr. RvVb/A/1617/0356, Valcke, bevestigd in cassatie door RvS 5 oktober 2017, nr. 239.292, cvba De Vlasgaard.
- 7 B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 149; M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)", *RW* 1998-99, 800.
- 8 P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijk rendement in de vergunningverlening", *TROS* 2018, 127, nr. 47.

3 Later overgenomen in art. 14, vierde lid Coördinatie-decreet RO 22 oktober 1996.

4 Voor een situering van de strenge rechtspraak van de RvS over de mo-





woonbestemming in het gedrang komt.<sup>9</sup> Volgens die rechtspraak kan een BPA in de woongebieden van het gewestplan principieel andere bestemmingen dan wonen voorzien, maar is de schaal daarvan doorslaggevend om te bepalen of het BPA aanvullend, dan wel afwijkend is ten opzichte van het gewestplan.

Ook in de eerste rechtsleer over de Codextrein wordt erop gewezen dat niet altijd eenvoudig uit te maken is of een BPA aanvullend of afwijkend is. Het is volgens de auteurs te verdedigen dat de vergunningverlenende overheid in dat opzicht voortgaat op de kwalificatie die het BPA op dit punt zelf geeft. Als het BPA op dit punt niets zegt, mag de overheid ervan uitgaan dat het BPA aanvullend is (uiteraard met mogelijke discussies voor een rechter achteraf). Op de vraag wat te doen ingeval het BPA in zijn geheel afwijkend is, maar de aanvraag gelegen is in een zone die wel aanvullend is, antwoorden de auteurs dat het verdedigbaar is om te zeggen dat een BPA niet *'een beetje'* aanvullend kan zijn, maar enkel in zijn geheel aanvullend dan wel afwijkend moet zijn, zodat in dit geval de vergunning zal moeten worden geweigerd.<sup>10</sup> Dit zou dan betekenen dat ook het omgekeerde geldt: een aanvraag gelegen in een zone die ten opzichte van het gewestplan afwijkend is, maar binnen een BPA dat hoofdzakelijk aanvullend is, zou dan wel in aanmerking komen voor een afwijking.

Die interpretatie wordt ook aangehouden door het Departement Omgeving in de zogenaamde *FAQ Flits* over de Codextrein.<sup>11</sup> Volgens het Departement kunnen er woningen worden vergund in afwijking van het specifieke bestemmingsvoorschrift *'enkel winkels'* van een

BPA gelegen in een woongebied volgens het gewestplan. Woningen en handelszaken kunnen in principe op grond van artikel 4.4.9/1 worden vergund binnen een BPA van ouder dan 15 jaar dat een ambachtelijke zone bestemt, terwijl de onderliggende gewestplanbestemming woongebied is. Als het BPA evenwel een (te) groot gebied van het woongebied monofunctioneel bestemt als bedrijventerrein, is er sprake van een afwijkend BPA. De vraag of het gaat om een aanvullend of een afwijkend BPA hangt dus af van de schaal waarop ruimte werd gereserveerd voor bedrijvigheid. Volgens het Departement kan artikel 4.4.9/1 VCRO ook worden toegepast om bebouwing in een voortuinstrook toe te laten, of om af te wijken van een bestemming of bouwvrije zijdelingse stroken.

In het besproken arrest oordeelt de RvVb dat het BPA veeleer afwijkend dan aanvullend lijkt te zijn, nu het BPA in zone 2 alleen *'eengezinswoningen* (al dan niet met ruimte voor een vrij beroep)' in woongebied toelaat – naast handel, kantoren, diensten en horeca – en in zone 26 een tuinstrook waarin als nevenbestemming enkel verharding voor voetpaden, terrassen, rijstroken en toeritten toegelaten is.

Meteen valt op dat de interpretatie van het arrest over afwijkingen op voorschriften in een voortuinstrook omgekeerd is aan de interpretatie van het Departement.

De Raad leidt uit het loutere feit dat het BPA beperkingen oplegt ten aanzien van de mogelijkheden van het gewestplan, af dat het BPA afwijkend is in plaats van aanvullend. Dit standpunt is verbazingwekkend, nu dit noodzakelijkerwijze be-

tekent dat dan geen enkel BPA *'aanvullend'* kan zijn. De essentie van een BPA is immers dat het een meer gedetailleerde ordening vastlegt ter aanvulling van het gewestplan, wat onvermijdelijk inhoudt dat de mogelijkheden van het gewestplan worden ingeperkt.

Artikel 16, eerste lid, 2° van de Stedenbouwwet van 27 maart 1962<sup>12</sup> bepaalt uitdrukkelijk dat een BPA voor het betreffende grondgebied de *gedetailleerde* bestemming van de verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik moet vastleggen. Bovendien bepaalt artikel 16, eerste lid, 4° van die wet dat het BPA verplicht de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, alsmede die betreffende de binnenplaatsen en tuinen moet aangeven. Een BPA moet dus verplicht *'gedetailleerde'* bestemmingsvoorschriften bevatten, en ook inrichtingsvoorschriften betreffende een aantal welomschreven aspecten (plaatsing,

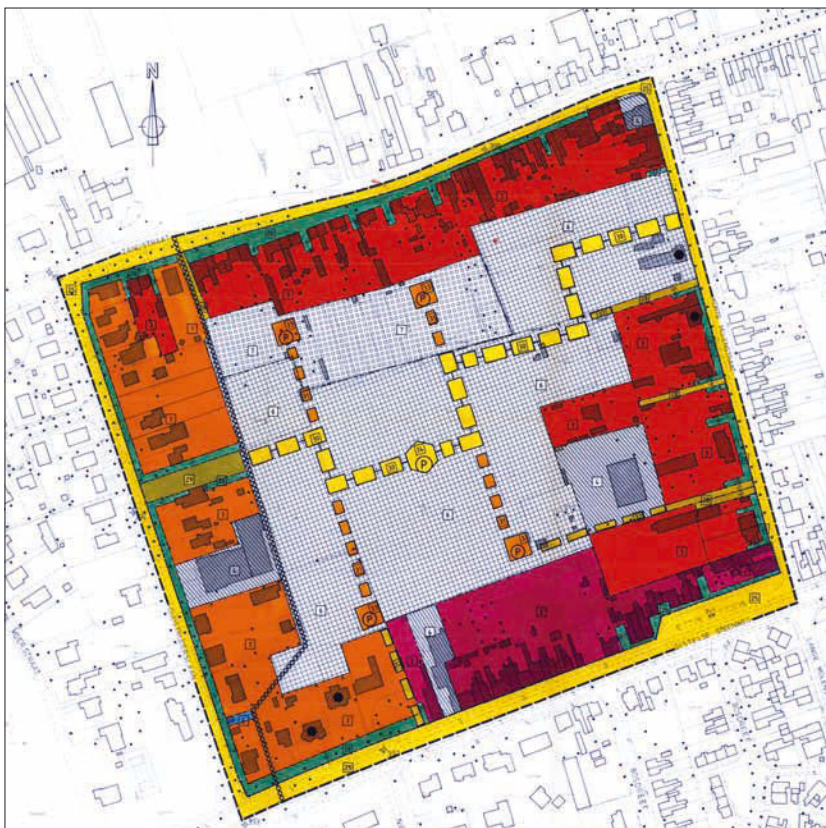
9 Bv. RvS 6 juli 2004, nr. 133.584, De Mey; RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, Timmermans; RvS 3 november 2008, nr. 187.668, Deloof; RvS 11 juni 2010, nr. 205.100, bvba Cauberg. Dit principe wordt ook vermeld in de verantwoording bij amendement nr. 27, zie *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, stuk 1149, nr. 3, 28, met verwijzing naar RvS 13 oktober 2006, nr. 163.594, nv Constructo.

10 F. DE PRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *"De Codextrein 2017. Een eerste analyse"*, bijz. nr. TROS 2017, 70-71, nr. 162.

11 [https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/FAQ-flits\\_codextrein.pdf](https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/FAQ-flits_codextrein.pdf) (zie p. 29-41).

12 Later art. 14 Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.





© Stad Brugge

grootte en welstand) en voorwerpen (gebouwen, afsluitingen, binnenplaatsen en tuinen). Uit deze bepalingen leidt de RvS af dat een BPA verondersteld wordt de goede plaatselijke ordening te regelen.<sup>13</sup>

Zoals algemeen geweten, bevatten de gewestplanvoorschriften enkel heel algemene bestemmingsvoorschriften en, op enkele beperkte uitzonderingen na, geen inrichtingsvoorschriften. Elk BPA beperkt dus onvermijdelijk de vergunningsmogelijkheden in vergelijking met het gewestplan. De hogervermelde rechtspraak aanvaardt dat een BPA de bestemmingen van het gewestplan kan beperken, zonder daarom afwijkend van het gewestplan te zijn. Enkel als het BPA te grote oppervlakten van het gewestplan woongebied aan de woonbestem-

ming onttrekt, is er volgens de rechtspraak sprake van een afwijkend BPA.

Over inrichtingsvoorschriften is er al helemaal geen discussie mogelijk. Nu het gewestplan geen inrichtingsvoorschriften bevat en de toenmalige Stedenbouwwet de opsteller van een BPA verplichtte om gedetailleerde inrichtingsvoorschriften vast te leggen, kan onmogelijk worden gesteld dat inrichtingsvoorschriften van een BPA een afwijking op het gewestplan vormen, ook al beperken die voorschriften de vergunningsmogelijkheden van het gewestplan.

Beperkende voorschriften van een BPA zijn geen 'afwijkingen', maar 'aanvullingen' in de zin van de toenmalige Stedenbouwwet. De RvVb aanvaard-

de dit principe trouwens eerder al: *'Het voorschrift dat "bouwen van een gezins afgezonderde villa's en van hotels, met uitsluiting van gebouwen van gelijk welke andere aard toegelaten (is)", kan dan ook niet beschouwd worden als strijdig met de bestemmingsvoorschriften van woonpark, ook al is het te beschouwen als strenger dan de bestemmingsvoorschriften van woonpark aangezien het in beginsel geen andere bebouwing toelaat dan villa's en hotels.'*<sup>14</sup> Enkel als het BPA een bestemming bevat die niet is voorzien in het gewestplan, is er sprake van een 'afwijkend' BPA (bv. een BPA dat een industriegebied omvormt tot een natuur- of woongebied, of een BPA dat een woonuitbreidingsgebied volledig herbestemt tot landbouwgebied).

Het lijkt er met andere woorden op dat de overwegingen van het besproken arrest over het afwijkende karakter van het BPA moeilijk houdbaar zijn, vermits ze onverenigbaar zijn met de essentie van de planfiguur van een BPA en indruisen tegen vaste rechtspraak.

### Enkel 'zacht op harde' of 'hard op zachte' afwijkingen, of ook 'hard op hard'?

Het arrest stelt zonder meer dat de afwijkingmogelijkheid slechts kan worden toegepast voor stedenbouwkundige voorschriften van BPA's die een 'aanvulling' vormen op woongebieden, met

13 P.-J. DEFOORT, "Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening", *TROS* 2007, 218-219, nr. 2; R. VEKEMAN, "Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen" (noot onder RvS 14 februari 2001, nr. 93.308, Correia de Almeida), *T.Gem.* 2002, 305-306.

14 RvVb 2 oktober 2018, nr. A/1819/0138, Henckens en Dhont (i.v.m. een APA).



uitzondering van woonparken, en dat uit de motivering van de vergunning niet blijkt dat is onderzocht of is voldaan aan die voorwaarde. De RvVb voegt er nog aan toe dat de mogelijkheid om af te wijken van een BPA een uitzonderingsregeling is en restrictief moet worden geïnterpreteerd.

De vraag naar de precieze draagwijdte van het woord ‘aanvullend’ in het derde lid van artikel 4.4.9/1 VCRO verdient echter een grondiger debat dan dit.

Immers was het de bedoeling van de decreetgever om via artikel 4.4.9/1 VCRO een afwijkingsmogelijkheid te voorzien binnen ‘harde’ BPA-bestemmingen op ‘harde’ gewestplanbestemmingen. Hoewel de toelichting bij het amendement dat de regeling heeft ingevoerd niet erg helder is en op bepaalde punten zelfs tegenstrijdig overkomt, is er wel één duidelijke rode draad in terug te vinden: het is de bedoeling om de afwijkingsregeling te beperken tot ‘harde’ gewestplan- en BPA-voorschriften, enerzijds, en om een afwijking van ‘zachte’ voorschriften van het toepassingsgebied uit te sluiten, anderzijds. Die rode draad werd doorvertaald door in de tekst van het artikel de nodige garanties in te bouwen. Enerzijds voorziet het derde lid van artikel 4.4.9/1 VCRO voor de gewestplanbestemmingen in een limitatieve lijst van ‘harde’ bestemmingen. Anderzijds voorziet artikel 4.4.9/1 VCRO voor de BPA-voorschriften in een uitsluiting van de afwijkingsmogelijkheid voor wat betreft wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden (tweede lid), en voor voorschriften voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied *‘in afwijking van het gewestplan’* (sic) of voor gebieden die aangeduid zijn

als watergevoelig openruimtegebied (vierde lid). In de andere gevallen – hard op hard – wordt een BPA in de geest van artikel 4.4.9/1 VCRO dan beschouwd als ‘aanvullend’ aan het gewestplan, anders heeft het vierde lid van de bepaling geen betekenis. Een afwijkingsregeling moet dan wel in principe restrictief worden geïnterpreteerd, een interpretatie kan nooit tegen een wettekst in gebeuren en kan er ook niet toe leiden dat een wettekst zinledig wordt gemaakt of dat de interpretatie lijnrecht ingaat tegen de bedoelingen van de decreetgever.<sup>15</sup>

De inspanning van de decreetgever om de ruimteverspillende ruimtelijke (wan)orde uit het verleden te keren is ongetwijfeld een lovenswaardige doelstelling. De ultieme doelstelling van de decreetgever is niet om de private belangen van de bouwheren en ontwikkelaars te dienen, maar om de nog steeds toenemende inname van open ruimte voor de toekomst te verminderen en uiteindelijk te stoppen. Artikel 4.4.9/1 VCRO beoogt hierin een *quick win* te zijn. Die doelstelling verdient m.i. een diepgaand en genuanceerd debat, waarbij men weliswaar zeker niet blind mag zijn voor mogelijke uitwassen. Die uitwassen kunnen worden vermeden via een correcte toepassing van de beoordelingsregels voor de goede ruimtelijke ordening, zoals trouwens de stad had gedaan in haar beslissing die leidde tot het geannoteerde arrest. De rechtsbescherming tegen uitwassen moet worden geboden op het geëigende en juiste niveau, met name een controle op de motivering van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, en niet via het volledig buitenspel zetten van artikel 4.4.9/1 VCRO.

Pieter-Jan Defoort

15 Voor een uitvoerige argumentatie, zie P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijk rendement in de vergunningverlening”, TROS 2018, 123-127, nrs. 42-47.

