

KAN EEN STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENING EEN STRENGERE PARKEERNORM OPLEGGEN ALS EEN RUP AL EEN MINIMUMNORM VOORZIET?

Noot onder RvVb 16 januari 2018, nr. A/1718/0461, stad Antwerpen



Pieter-Jan Defoort, LDR Advocaten,
Erkend ruimtelijk planner

RUP - STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENING - HIERARCHIE - PARKEERNORM

De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde dat, als een recentere verordening een strengere parkeernorm invoert in een gebied waar reeds een RUP met een andere parkeernorm bestaat, de strengere parkeernorm van verordening voorrang heeft op de parkeernorm uit het RUP. De redenering van het arrest is dat een verordening een RUP kan 'aanvullen'. De onderstaande noot onderzoekt eerst in het algemeen de hiërarchie der rechtsnormen in de verhouding tussen een recentere verordening en een bestaand RUP. Vervolgens onderzoekt de auteur wat kan worden begrepen onder het begrip 'aanvulling' in het licht van de verhouding tussen een verordening en een RUP. De auteur komt tot het besluit dat een strengere parkeernorm uit een recentere verordening niet kan worden beschouwd als een aanvulling van het RUP, maar moet worden gezien als een wijziging van de voorschriften van het RUP.

TEKST VAN HET ARREST

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 17 juli 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 13 mei 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de bvba JURA tegen de weigeringsbeslissing van de eerste verzoekende partij van 13 februari 2015 ingewildigd.

De verwerende partij heeft aan de bvba JURA een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend voor het bouwen van negen appartementen, twee stapelwoningen en vier duplexwoningen op het perceel gelegen te 2060 Antwerpen, Viaduct-Dam 29-35, met als

kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie G, nummer 6P2 (deel) en 6W.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

(...)

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

(...)

Beoordeling door de Raad

1.
De verwerende partij ontkent de verzoekende partijen het belang bij het middel omdat zij in de bestreden beslissing wel degelijk de aanvraag aan de parkeernormen van de Bouwcode getoetst zou hebben en geen strijdigheid vastgesteld heeft.

De vraag of de verwerende partij de parkeernormen van de Bouwcode wel toegepast heeft, maakt de inzet ten gronde van het middel uit. De exceptie van de verwerende partij komt erop neer dat zij soeverein de toepasselijkheid van en de bestaanbaarheid met de Bouwcode onderzocht heeft, en dat daarop geen rechterlijke controle nodig is.

2.

Uit artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1° a VCRO, samen gelezen met artikel 1.1.2, 13° VCRO, volgt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag strijdig is met stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening, tenzij er daarvan op geldige wijze afgeweken is.

Over de verhouding tussen ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen bepaalt artikel 2.3.3 VCRO dat de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de daarmee strijdige bepalingen van de bestaande stedenbouwkundige verordeningen van rechtswege opheffen, onverminderd de toepassing van artikel 4.4.1, § 3, tweede lid VCRO.

Uit artikel 2.3.3 VCRO volgt dat voorschriften van een stedenbouwkundige verordening maar opgeheven worden als ze strijdig zijn met de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan. De opheffing kan evident enkel betrekking hebben op strijdige voorschriften van een stedenbouwkundige verordening die al bestaat op het tijdstip waarop het ruimtelijk uitvoeringsplan in werking treedt.

3.1.

De vergunde meergezinswoning ligt volgens het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Dam West' (vervolgens: het RUP) in de 'zone voor wonen' waarop de

voorschriften van artikel 1 van toepassing zijn.

Op grond van artikel 1.02, § 6.3 van het RUP geldt als parkeernorm minimaal een inpandige parkeerplaats per drie woningen.

3.2.

Artikel 30, § 1, 1° van de Bouwcode verplicht tot de aanleg van autostal- en parkeerplaatsen bij de nieuwbouw van gebouwen met een woonfunctie, die een voorgevelbreedte van meer dan acht meter hebben. Het minimaal aantal te realiseren autostal- en autoparkeerplaatsen wordt, afhankelijk van welbepaalde parameters, in artikel 30, § 2 van de Bouwcode geregeld.

4.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij vast dat de in de aanvraag begrepen aanleg van zes parkeerplaatsen voldoet aan artikel 1.02, § 6.3 van het RUP. Na te hebben vastgesteld dat volgens artikel 30, § 2 van de Bouwcode zestien parkeerplaatsen vereist zouden zijn, motiveert de verwerende partij:

“..

Een groter aantal parkeerplaatsen is niet mogelijk, gelet op de grootte van het perceel. Dit is conform de voorschriften van het RUP dat een meer specifieke regeling met betrekking tot het parkeren bevat. Het standpunt van de stad dat uit respect voor de hiërarchie van de normen de bouwcode en niet het RUP van toepassing is, kan niet worden bijgetreden. De bouwcode bevat geen opheffingsbepalingen hieromtrent. Het RUP is overigens een gebiedsgerichte benadering van een plangebied en de bouwcode niet. De VCRO voorziet in die zin dat de voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen de bestaande bepalingen van verorde-

*ningen die daar strijdig mee zijn, van rechtswege opheffen.
...”*

5.

Uit die overwegingen blijkt duidelijk dat de verwerende partij enkel de parkeernorm van artikel 1.02, § 6.3 van het RUP toegepast heeft en de regeling van de Bouwcode, dat ter zake “geen opheffingsbepalingen” bevat, niet van toepassing acht. De zienswijze van de eerste verzoekende partij dat de Bouwcode wel van toepassing is, wordt uitdrukkelijk van de hand gewezen. Om de niet-toepasselijkheid van de Bouwcode te legitimeren, verwijst de verwerende partij bijkomend naar de in artikel 2.3.3 VCRO besloten voorrang van een ruimtelijk uitvoeringsplan op een stedenbouwkundige verordening.

Artikel 1.02, § 6.3 van het RUP stelt “minimaal” de aanleg van een inpandige parkeerplaats per drie woningen verplicht. Die bepaling stelt met zoveel woorden een minimumnorm in. Het valt niet in te zien waarom die norm niet in een stedenbouwkundige verordening verstrengd zou mogen worden. Het wordt dan ook niet aangenomen dat artikel 1.02, § 6.3 van het RUP strijdig zou zijn met artikel 30 van de Bouwcode dat strengere parkeernormen bevat. Voorts blijkt dat de Bouwcode, definitief vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 28 april 2014 en goedgekeurd door de verwerende partij op 9 oktober 2014, van latere datum is dan het op 6 januari 2011 goedgekeurd RUP. Er kan niet worden ingezien hoe de voorschriften van het RUP op het moment van hun inwerkingtreding de voorschriften van een nog niet bestaande verordening zouden kunnen opheffen.

In haar verweer verwijst de verwerende partij naar de in artikel 30, § 2 van de

Bouwcode opgenomen regeling om per niet-gerealiseerde stal- of parkeerplaats een financiële compensatie te betalen, en de regeling die toelaat om op gemotiveerd verzoek van de aanvrager afwijkingen op de parkeernorm toe te staan. De verwerende partij meent dat zij de Bouwcode op dezelfde manier als de eerste verzoevende partij toegepast heeft. De verwerende partij argumenteert daarmee tegen haar eigen motieven in. In de bestreden beslissing motiveert zij net dat de parkeerregeling van de Bouwcode niet van toepassing is en dat het RUP de uitsluitende maatstaf is. Van de in de artikel 30 van de Bouwcode besloten afwijkingsregelingen is er geen sprake.

Waar de verwerende partij argumenteert dat de aanvraag voldoet aan de in artikel 29 van de Bouwcode opgenomen regeling betreffende fietsstal- en fietsparkeerplaatsen, verliest zij zich in een niet ter zake doend verweer. Nergens voert het middel de schending van artikel 29 van de Bouwcode aan.

6.
Het middel is gegrond.

NOOT

I. DE RELEVANTE FEITEN EN OVERWEGINGEN VAN HET ARREST

1 In het geannoteerde arrest¹ oordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat een stedenbouwkundige verordening een strengere parkeernorm kan opleggen dan een minimumparkeernorm van het geldende ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP).

In de aanvraag die leidde tot de bestreden beslissing ging het om een appartements-

gebouw met 15 wooneenheden. De aanvraag voorzag hierbij 6 parkeerplaatsen.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen had de vergunning geweigerd op basis van een aantal strijdigheden met de zgn. 'bouwcode', dit is de algemene gemeentelijke stedenbouwkundige verordening van de stad Antwerpen. Een van de weigeringsredenen was het niet voldoen aan de parkeernorm uit de bouwcode.

De dienst Mobiliteit van de stad had in zijn advies vastgesteld dat de aanvraag voldeed aan de minimumnorm van het RUP. De parkeernorm uit het vigerende RUP Dam West legt een minimumparkeernorm op van 1 parkeerplaats per 3 woningen, wat voor de aanvraag neerkwam op minimum 5 parkeerplaatsen. De aanvraag voorzag 6 parkeerplaatsen, wat dus 1 meer is dan volgens het RUP minimaal vereist. De dienst Mobiliteit was echter van oordeel dat de werkelijke parkeerbehoefte van de woningen hoger was dan de minimumnorm van het RUP en dat de (hogere) parkeernorm van de bouwcode moest worden gevolgd. Dit impliceerde volgens de dienst Mobiliteit dat (minimaal) 16 parkeerplaatsen moeten worden voorzien.

De gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar van de stad kwam ook tot de conclusie dat de parkeernorm uit de bouwcode moest worden gevolgd, omdat er volgens hem geen sprake was van een strijdigheid van de bouwcode met het RUP. De gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar stelde echter vast dat de configuratie en de grootte van het perceel het niet mogelijk maakten om 16 parkeerplaatsen te voorzien. Het perceel bood ruimte voor maximaal 6 plaatsen. De

gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar was van oordeel dat toepassing kon worden gemaakt van de mogelijkheid uit de bouwcode om een eventueel tekort aan parkeerplaatsen "af te kopen", mits het betalen van een financiële compensatie per niet-gerealiseerde plaats. De aanvrager moest in dit geval voor 10 ontbrekende plaatsen een financiële compensatie betalen.

De gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar adviseerde uiteindelijk om de aanvraag te weigeren op basis van opmerkingen over de levendigheid van de plint, de uitpandige terrassen en de fietsenberging.

Het college van burgemeester en schepenen volgde in zijn weigeringsbeslissing het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundig ambtenaar.

2 De aanvrager ging in beroep bij de deputatie, die de vergunning wél verleende.

Wat het aantal parkeerplaatsen betreft, oordeelde de deputatie dat de aanvraag voldeed aan de parkeernorm uit het RUP.

Volgens de deputatie heeft het RUP voorrang op de bouwcode, omdat die geen opheffingsbepalingen bevat over het RUP, omdat het RUP een gebiedsgerichte benadering van het plangebied voorziet en de bouwcode niet, en omdat volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) de voorschriften van een RUP de bestaande bepalingen van verordeningen die daarmee strijdig zijn, van rechtswege opheffen.

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening herinnert de deputatie aan het principe uit artikel 4.3.1, § 2, 3° VCRO dat, indien het aangevraagde is gelegen in een gebied dat wordt geordend door een RUP en, in zoverre dat plan voorschriften bevat die aandachtspunten behandelen en

1 RvVb 16 januari 2018, nr. A/1718/0461, stad Antwerpen.

regelen met betrekking tot functionele in-pasbaarheid, mobiliteitsimpact, de schaal enz., deze voorschriften geacht worden de criteria van de goede ruimtelijke ordening weer te geven. De deputatie stelt vast dat de aanvraag conform is met de parkeernorm van het RUP en dat dit aantal volstaat, gelet op de grootte van de appartementen, de ligging aan stopplaatsen van het openbaar vervoer, de nabijheid van een treinstation en een vlotte bereikbaarheid per fiets.

3 De stad gaat tegen de vergunning in beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In een eerste middel wierp de stad op dat de deputatie onterecht toepassing had gemaakt van de parkeernorm uit het RUP, in plaats van de strengere parkeernorm uit de gemeentelijke bouwcode te hanteren.

In het geannoteerde arrest geeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de stad gelijk. Over de verhouding tussen het RUP en de verordening wijst de Raad er eerst op dat artikel 2.2.3 VCRO, dat bepaalt dat de voorschriften van een RUP de daarmee strijdige bepalingen van de bestaande stedenbouwkundige verordeningen van rechtswege opheffen, enkel betrekking kan hebben op strijdige voor-

schriften van een stedenbouwkundige verordening die al bestaat op het tijdstip waarop het RUP in werking treedt. In het voorliggende geval dateerde de verordening van na de inwerkingtreding van het RUP.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen argumenteert verder dat het RUP slechts een minimumnorm bepaalt en “dat niet valt in te zien waarom die norm niet in een stedenbouwkundige verordening verstrengd zou mogen worden”. De Raad besluit daarop dat de parkeernorm uit het RUP strijdig is met de strengere parkeernorm uit de bouwcode.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen verklaart het middel over de parkeernorm gegrond en vernietigt de vergunning.

II. ALGEMENE PRINCIPES M.B.T. DE VERHOUDING TUSSEN EEN RUP EN EEN LATERE VERORDENING

4 Volgens een unanieme rechtsleer heeft een RUP voorrang op stedenbouwkundige verordeningen van hetzelfde bestuursniveau².

Dit wordt over het algemeen afgeleid uit artikel 2.3.3 VCRO dat bepaalt dat

de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de bepalingen van de bestaande stedenbouwkundige verordeningen die daar strijdig mee zijn, opheffen. Formeel heeft die bepaling enkel betrekking op de verhouding tussen een RUP van latere datum en al bestaande verordeningen. Uit de memorie van toelichting bij artikel 56 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) – dit is het huidige artikel 2.3.3 VCRO –, blijkt echter dat het de bedoeling was van de decreetgever om met dit artikel in algemene zin de positie van de stedenbouwkundige verordeningen ten opzichte van RUP's weer te geven. De memorie van toelichting stelt hierover: “De voorschriften van de uitvoeringsplannen primeren op die van de stedenbouwkundige verordeningen. Dit ligt voor de hand gelet op wat hierboven is gezegd over de inhoud van de stedenbouwkundige verordeningen respectievelijk ruimtelijke uitvoeringsplannen.”³ Ook tijdens de bespreking van het DRO herbevestigde de minister de voorrang van RUP's op verordeningen: “Hij verduidelijkt ook dat plannen altijd voorrang hebben. Dit geldt ook voor BPA's, zoals blijkt uit de memorie van toelichting.”⁴

De memorie van toelichting verklaart dat de regeling dezelfde is als in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996⁵. Artikel 44 van dit decreet bevatte in het eerste lid een gelijkaardige bepaling als artikel 2.3.3 VCRO – de verhouding tussen een later plan van aanleg en een eerdere (gemeentelijke) verordening – maar bevatte in een tweede lid een bepaling over de verhouding tussen een latere (gemeentelijke) verordening en een bestaand plan van aanleg. Het tweede lid bepaalde dat nieuwe gemeentelijke verordeningen niet mogen afwijken van de plannen van aanleg die bindende kracht hebben gekregen.

2 M. BOES, *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening in het Vlaamse Gewest*, Gent, Larcier, 2006, 24, nr. 65; M. BOES en A.M. DRAYE, “Verordeningen” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 402-403, nr. 25; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 174, nr. 172; G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke Uitvoeringsplannen” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 284, nr. 31; I. LEENDERS, “Verordeningen” in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2019, 435; H. SEBREGHTS en F. SEBREGHTS, *Handboek voor Ruimtelijk Ordenen. Leidraad voor de GECORO, stedenbouwkundige ambtenaren en lokale mandatarissen*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 105, nr. 203; R. TIJS, *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 117, nr. 318, inz. vn. 171; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke Ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 240, nr. 276.

3 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 39.

4 Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 68.

5 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 39.

Het genoemde artikel 44 van het Coördinatie-decreet is het oorspronkelijke artikel 62 van de wet van 19 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw (de zgn. Stedenbouwwet). De memorie van toelichting van de Stedenbouwwet bevestigt dat het artikel de bedoeling had om “de overhand van de bijzondere plannen van aanleg op de gemeentelijke bouwverordening te bekrachtigen. Bedoelde plannen bevatten immers zeer dikwijls voorschriften die met de verordening in strijd zijn, maar die noodzakelijk worden gemaakt door de bijzondere gevallen waarvoor ze gelden. Zo kan de gemeenteverordening bepalen dat de hoogte van op te richten bouwwerken gelijk moet zijn aan de breedte van de straat, terwijl het bijzonder plan een andere hoogte kan voorschrijven. Natuurlijk moet het laatste voorschrift, dat door de gemeenteraad met kennis van zaken is gewild, toepassing vinden”⁶. De wetgever bevestigde op die manier de voorrang van een BPA als *lex specialis* op de algemene gemeentelijke bouwverordening.

De voorrang van een RUP is logisch: gemeentelijke RUP's zijn over het algemeen gebiedsgericht en voorzien in een – dikwijls vrij gedetailleerde – ordening op een (beperkt) deel van het grondgebied, terwijl verordeningen meestal algemene regels formuleren die (over het algemeen) betrekking hebben op het ganse grond-

gebied van de gemeente of delen ervan. Die algemene regels zijn niet steeds aangepast aan de specifieke omstandigheden van het plangebied van een gemeentelijke RUP. Het is meer aangewezen om toepassing te maken van de voorschriften uit een RUP, die het beste rekening houden met de specifieke ruimtelijke context⁷.

5 Een verordening kan wel aanvullend zijn ten aanzien van een RUP⁸. ‘Aanvullen’ betekent het regelen van iets waarover het RUP niets specifiek bepaalt⁹. Een parkeernorm in een stedenbouwkundige verordening is aanvullend op een RUP, als het RUP geen eigen parkeernorm bevat.

Het is niet mogelijk om via een stedenbouwkundige verordening te verbieden wat volgens het RUP uitdrukkelijk is toegelaten¹⁰.

De Raad van State bevestigde dat een provinciale verordening, die vanwege haar gelding voor de ganse provincie een *lex generalis* is, slechts een aanvullend karakter kan hebben ten aanzien van de stedenbouwkundige voorschriften van een provinciaal RUP, dat een *lex specialis* voor het betrokken gebied is. Meer bepaald sluit de toepasselijkheid van dit RUP de toepasselijkheid van de verordening uit wanneer, voor eenzelfde aangelegenheid, de verordening een regeling bevat die strijdig is met de regeling in het provinciale RUP¹¹.

III. TOETS VAN DE PRINCIPES OP HET GEANNOTEEERDE ARREST

6 De hamvraag die aan bod komt in het geannoteerde arrest is of de parkeernorm uit de verordening aanvullend is ten aanzien van de parkeernorm uit het RUP, dan wel ermee in strijd is.

In het bovenstaande arrest komt de Raad voor Vergunningsbetwistingen tot het besluit dat er geen strijdigheid is tussen de parkeernorm en de verordening omdat de parkeernorm uit het RUP slechts een ‘minimumnorm’ zou betreffen en omdat volgens de Raad niet valt in te zien waarom die norm niet in een stedenbouwkundige verordening verstrengd zou mogen worden.

Dat een minimumnorm uit een RUP kan worden verstrengd, is correct. Maar dit kan m.i. enkel via een *in concreto* toets en motivering bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en niet met een nieuwe algemene norm in een stedenbouwkundige verordening.

A. Strijdigheid tussen een nieuwe verordening en een bestaand RUP

7 Hoger werd uitgelegd dat een RUP voorrang heeft op stedenbouwkundige verordeningen van hetzelfde bestuursniveau. Een RUP is de *lex specialis* met een specifiek gebiedsgericht karakter, die voorrang heeft op de algemene regels van een verordening. Een verordening kan een RUP hoogstens ‘aanvullen’, maar mag er niet strijdig mee zijn.

Zoals hoger gezegd, is het niet mogelijk om via een stedenbouwkundige verordening te verbieden wat volgens het RUP uitdrukkelijk is toegelaten. De Raad van State oordeelde bijvoorbeeld in het volgende geval tot een strijdigheid van een verordening met een RUP omdat de ver-

6 MvT, *Parl.St.* Senaat, 1958-59, nr. 124, 80.

7 Zie in die zin M. BOES en A.M. DRAYE, “Verordeningen” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 402-403, nr. 25; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke Ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 240, nr. 276.

8 H. SEBREGHTS en F. SEBREGHTS, *Handboek voor Ruimtelijk Ordenen. Leidraad voor de GECORO, stedenbouwkundige ambanaren en lokale mandatarissen*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 105, nr. 203; R. TIJS, *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 117, nr. 318, inz. vn. 171.

9 R. TIJS, *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 118, nr. 322.

10 *Ibid.*, nr. 321. Voor een voorbeeld, zie RvS 22 september 2017, nr. 239.188, De Rycke (zie ook verder nr. 7).

11 RvS 22 september 2017, nr. 239.188, De Rycke.

ordering nieuwbouw toelaat, terwijl het PRUP nieuwbouw expliciet verbiedt en enkel tijdelijk het verbouwen en herbouwen van bestaande openluchtrecreatieve verblijven toelaat, omdat de verordening de aanleg van nieuwe toegangswegen ter ontsluiting van openluchtrecreatieve verblijven toelaat en het PRUP niet, en omdat de verordening elke vorm van reliëfwijziging verbiedt, terwijl het PRUP een eenmalige reliëfwijziging “in functie van de ontwikkeling” toelaat¹².

Ook bij het formuleren van een parkeernorm in een verordening die strenger is dan een bestaande parkeernorm in een RUP is er m.i. in bepaalde gevallen sprake van strijdigheid. De aanvraag die aanleiding gaf tot het geannoteerde arrest voldeed aan de parkeernorm van het RUP en was bijgevolg volgens het RUP toelaat-

baar. De aanvraag voldeed echter niet aan de strengere norm van de verordening en was volgens de verordening bijgevolg verboden. Zoals de Raad van State in het geciteerde arrest bevestigt, is er sprake van strijdigheid als de ene norm iets toelaat, terwijl de andere norm iets verbiedt.

Dit conflict doet zich voor bij de parkeernormen uit het RUP Dam West en de Antwerpse bouwcode. In het concrete geval dat heeft geleid tot het bestreden arrest, laat het RUP elke aanvraag toe met een aantal parkings dat hoger is dan 5 – onder voorbehoud van een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening (zie verder nummer 8) –, terwijl de bouwcode aanvragen verbiedt met minder dan 16 parkings. Bij elke aanvraag met een aantal parkeerplaatsen tussen 5 en 15, is de verordening strijdig met het RUP, nu

dergelijke aanvragen volgens het RUP in aanmerking komen voor vergunning, maar verboden zijn volgens de verordening¹³.

Een aanvulling zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat een verordening naast de norm van het RUP over het aantal parkeerplaatsen voor autovoertuigen, ook een norm zou opleggen voor een minimumaantal fietsstallingen, of dat de verordening de minimumafmetingen van het door het RUP vereiste aantal parkeerplaatsen zou vastleggen, of dat de verordening zou bepalen dat (een minimumaandeel van) de door het RUP opgelegde autoparkeerplaatsen moeten worden uitgevoerd als gesloten garages en niet enkel als open staanplaatsen enz.

B De strengere parkeernorm van de verordening is m.i. geen aanvulling van het RUP, maar een *wijziging of vervanging* van de parkeernorm uit het RUP.

Volgens artikel 2.2.5 VCRO blijven RUP's gelden tot ze worden vervangen. De regels voor de opmaak van RUP zijn ook van toepassing op de vervanging ervan. Deze bepaling is een uitdrukking van het beginsel van wetgevingstechniek van het ‘paralellisme der vormen’ dat vereist dat voor het wijzigen van een regel dezelfde vormen worden nageleefd als voor de totstandkoming van die regel¹⁴.

Als de overheid van oordeel is dat een (parkeer)norm uit een RUP voorbijgestreefd is, dan komt het de overheid toe om het voorbijgestreefde plan te herzien¹⁵. Zoals gezegd, is een RUP een gebiedsspecifiek instrument, waarvoor soms eigen regels gelden die afwijken van de (meestal) algemene regels uit een stedenbouwkundige verordening.

Een stedenbouwkundig voorschrift kan niet worden gewijzigd of vervangen door

12 RvS 22 september 2017, nr. 239.188, De Rycke.

13 Volledigheidshalve moet in dit verband melding worden gemaakt van een arrest waarin de Raad van State het begrip ‘aanvullen’ breder interpreteerde. Het arrest heeft betrekking op art. 2.3.2, § 1, tweede lid VCRO, dat bepaalt dat de provincieraad de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen mag aanvullen en uitvoeren, zonder er evenwel van af te wijken. De Raad oordeelde over die bepaling dat het begrip aanvullen moet worden begrepen in de zin van bijkomende eisen stellen. Dit kan volgens de Raad tot gevolg hebben dat een provinciale stedenbouwkundige verordening strenger is dan de bestaande gewestelijke verordening (RvS 21 oktober 2014, nr. 228.821, nv Georges Dhollander). Dit arrest moet evenwel worden gelezen in het licht van zijn specifieke context. De regeling was ingegeven naar aanleiding van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de gewestelijke toegankelijkheidsverordening. Een omvattende gewestelijke verordening zou zich volgens de initiatiefnemers moeilijk verdragen met de reeds bestaande diverse gedifferentieerde provinciale verordeningen (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/6, 42; Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, 15-16). De decreetgever voorzag daarom in een specifieke regeling die de mogelijkheid voorziet dat dat provinciale, resp. gemeentelijke verordeningen eigen regels konden voorzien voor zaken die al zijn geregeld in een hogere verordening, tenzij de hogere verordening uitdrukkelijk anders bepaalt (art. 2.3.2, § 1, tweede lid en § 2, derde en vierde lid VCRO). Die specifieke regeling over de verhouding tussen lagere en hogere verordeningen kan m.i. niet zomaar worden doorgetrokken naar de verhouding tussen een gemeentelijke verordening en een gemeentelijk RUP, waarvoor geen dergelijke rechtsgrond bestaat. Integendeel, het was de uitdrukkelijke wens van de decreetgever om voorrang te geven aan een RUP boven een verordening van hetzelfde niveau, zonder uitzonderingen.

14 H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN en B. SUETIN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 49, nr. 43.

15 T. DE WAELE, “Regelgeving & tijd: enkele illustraties uit de reglementering inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw” in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE, *Regelgeving & Tijd*, Brugge, die Keure, 2009, 134-136.

een verordening, nu de regels voor de opmaak van een stedenbouwkundige verordening anders zijn dan die voor een RUP¹⁶. Zo oordeelde de Raad van State bijvoorbeeld dat artikel 2.3.1, derde lid VCRO niet toelaat om met een stedenbouwkundige verordening de functie van een onroerend goed te reglementeren. Dit komt neer op een bestemmingswijziging en voor het vaststellen van bestemmingsvoorschriften is de gemeente enkel bevoegd met de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en niet met een stedenbouwkundige verordening¹⁷.

B. Strengere parkeernorm via de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

9 Een verstrenging van een minimumnorm uit een RUP kan in bepaalde gevallen wél via een *in concreto* toets en motivering bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

De voorschriften van een RUP worden geacht de criteria van een goede ruimtelijke

lijke ordening weer te geven, in zoverre het RUP voorschriften bevat met betrekking tot de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO¹⁸.

Indien het aangevraagde is gelegen in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan dat voorschriften bevat die de aandachtspunten met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening regelt, worden deze voorschriften overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, 3° VCRO geacht de criteria van de goede ruimtelijke ordening weer te geven. In dat geval volstaat de vaststelling dat de aanvraag verenigbaar is met de voorschriften van het RUP ter verantwoording van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening¹⁹. Wanneer het RUP over sommige aspecten van de goede ruim-

telijke ordening niets bepaalt of een beoordelingsruimte laat, is de vergunningverlenende overheid ertoe gehouden te beoordelen of een stedenbouwkundige aanvraag eventueel problemen veroorzaakt, rekening houdend met alle relevante feitelijke omstandigheden²⁰.

Een minimumparkeernorm is een gedetailleerd voorschrift, maar bevat niettemin nog beoordelingsmarge. De overheid kan op grond van concrete elementen oordelen dat voor een bepaalde aanvraag het opgelegde minimumaantal parkeerplaatsen niet volstaat. Het overeenstemmen van een aanvraag met de voorgescreven normen betekent immers niet automatisch dat het ontwerp niet strijdig kan zijn met de goede ruimtelijke ordening; dit is afhankelijk van de concrete omstandigheden²¹.

Het argument van een goede ruimtelijke ordening kan evenwel niet zo ver gaan dat de vergunningverlenende overheid de keuzes die in een RUP zijn gemaakt aan de kant schuift. Als de overheid meent dat de voorschriften van een RUP achterhaald zijn, kan een aanvraag niet worden geweigerd onder het mom van 'goede ruimtelijke ordening' op vergunningenniveau, maar moet het RUP worden gewijzigd²².

Dit betekent dat de vergunningverlenende overheid niet in algemene zin een andere parkeernorm kan toepassen dan de minimumparkeernorm uit het RUP – die immers wordt geacht in overeenstemming te zijn met de goede ruimtelijke ordening –, maar steeds heel concreet zal moeten motiveren waarom in een bepaald geval de minimumnorm niet volstaat.

In dit verband kan worden opgemerkt dat de weigeringsbeslissing van de gemeente over de aanvraag die aanleiding gaf tot het geannoteerde arrest zeker niet

16 Bv. RvVb 26 augustus 2014, A/2014/0570: "Het BPA nr. 16 'Westende Dorp' kan, zoals elk ander BPA, alleen herzien worden via de decretaal bepaalde goedkeuringsprocedure en blijft dan ook gelden, zolang dat, zoals in casu, niet gebeurd is. De Raad oordeelt dan ook dat een latere gemeenteraadsbeslissing met betrekking tot de straatbedding een BPA, en dus ook het BPA nr. 16 'Westende Dorp', niet impliciet kan opheffen."

17 RvS 22 december 2017, nr. 240.316, cva Gofra, met noot M. STRUBBE, "De grijze zone tussen stedenbouwkundige verordeningen en ruimtelijke uitvoeringsplannen: keuzestress voor lokale besturen", *TOO* 2019, 71-77.

18 Art. 4.3.1, § 2, eerste lid, 3° VCRO.

19 Bv. RvVb 24 april 2012, nr. A/2012/0156; RvVb 24 april 2012, nr. A/2012/0157; RvVb 4 november 2014, nr. A/2014/0758; RvVb 20 oktober 2015, nr. S/1516/0130; RvVb 1 maart 2016, nr. A/1516/0718; RvVb 3 mei 2016, nr. A/1516/1029; RvVb 10 juli 2018, nr. A/1718/1108; RvVb 22 augustus 2017, nr. A/1617/1155 (bevestigd in cassatie door RvS 31 mei 2018, nr. 241.681, nv Hyboma); RvVb 19 september 2017, nr. A/1718/0056; RvVb 24 oktober 2017, nr. A/1718/0167.

20 Bv. RvVb 29 februari 2012, nr. 2012/0071; RvVb 23 juli 2013, nr. A/2013/0405; RvVb 27 augustus 2013, nr. 2013/0509; RvVb 3 september 2013, nr. A/2013/0526; RvVb 14 januari 2014, nr. A/2014/0036; RvVb 1 april 2014, nr. A/2014/0240; RvVb 9 december 2014, nr. A/2014/0856.

21 RvVb 25 juni 2013, nr. A/2013/0349; zie ook RvVb 27 augustus 2013, nr. 2013/0509.

22 RED., "Zonde van de zonering" (noot onder RvS 4 december 2008, nr. 188.153, Vandewoude, RvVb 7 december 2011, nr. A/2011/0194 en RvVb 17 juli 2012, nrs. A/2012/0277, A/2012/0278 en A/2012/0279; RvS 7 maart 2013, nr. 222.755, nv Kuwait Petroleum Belgium en bvba J-G Trans), *TOO* 2013, 526-528.

was ingegeven door overwegingen van een goede ruimtelijke ordening. Het college van burgemeester en schepenen aanvaardde uiteindelijk dat 6 parkeerplaatsen volstonden, gelet op de fysieke beperkingen van het perceel van de bouwplaats, maar de “ontbrekende” 10 parkeerplaatsen moesten worden ‘afgekocht’ door het betalen van een belasting. Het was het college dus duidelijk niet te doen om de ruimtelijke ordening, maar wel om het principe dat de verordening en niet het RUP van toepassing was en/of om budgettaire redenen.

Daarnaast is het nog maar de vraag of de minimumnorm van 5 parkeerplaatsen uit het RUP via een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kan leiden tot 16 parkeerplaatsen. Dit is het drievoudige

van wat door de plannende overheid werd beschouwd als in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. Een verdrievoudiging lijkt eerder op een negatie van de norm dan op een verstrenging ervan op basis van de goede ruimtelijke ordening.

IV. BESLUIT

18 Een RUP heeft voorrang op een verordening van hetzelfde bestuursniveau. Een verordening kan een RUP aanvullen maar niet wijzigen.

Het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van een wijziging, dan wel van een aanvulling biedt voer voor discussie. In het geannoteerde arrest oordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat

een gemeentelijke verordening die een strengere parkeernorm oplegt dan een minimumparkeernorm in een bestaand RUP, een aanvulling vormt van dat RUP. Dit standpunt is m.i. betwistbaar. Een verordening die een strengere parkeernorm oplegt dan de norm die is voorzien in het RUP, wijzigt m.i. het stedenbouwkundig voorschrift uit het RUP. Een wijziging van een RUP kan enkel gebeuren door de procedure voor een RUP te volgen, niet via de procedure voor een stedenbouwkundige verordening²³.

Een minimumnorm uit een RUP kan in specifieke gevallen wel leiden tot een strengere norm, via een beoordeling *in concreto* van de goede ruimtelijke ordening.

23 Tekst afgesloten op 11 juni 2019.