EEN RUP KAN EEN WOONGEBIED NIET VOOR ONBEPAALDE TIJD 'BEVRIEZEN'

Noot onder Cass. 16 juni 2022, nr. C.21.0319.N

Pieter-Jan **Defoort,** *LDR Advocaten, erkend ruimtelijk planner*

RUP - RUIMTELIJK UITVOERINGSPLAN - WOONUITBREIDINGSGEBIED - BEVRIEZEN

Artikel 2.2.6, § 2, eerste lid VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan op elk moment ressorteert onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding. Een stedenbouwkundig voorschrift in een RUP dat voor onbepaalde tijd verbiedt om woningen te bouwen of constructies op te richten voor aan wonen verwante activiteiten en voorzieningen en aldus elke woonontwikkeling voor onbepaalde tijd onmogelijk maakt, is onverenigbaar met de categorie wonen zoals vermeld in artikel 2.2.6, § 2, 1° VCRO.

TEKST VAN HET ARREST

Nr. C.21.0319.N

1. **I. V. D. V.**,

2. **R. V. D. V.**,

eisers,

vertegenwoordigd door mr. Johan Verbist, advocaat bij het Hof van Cassatie, met kantoor te 2000 Antwerpen, Amerikalei 187/302, waar de eisers woonplaats kiezen,

tegen

GEMEENTE ZOERSEL, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, met kantoor te 2980 Zoersel, Handelslei 167, ingeschreven bij de KBO onder het nummer 0207.499.133,

verweerster,

vertegenwoordigd door mr. Paul Lefebvre, advocaat bij het Hof van Cassatie, met kantoor te 1050 Brussel, Louizalaan 480/9, waar de verweerster woonplaats kiest.

I. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

Het cassatieberoep is gericht tegen het arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 22 maart 2021.

Eerste advocaat-generaal Ria Mortier heeft op 13 mei 2022 een schriftelijke conclusie neergelegd.

Raadsheer Bart Wylleman heeft verslag uitgebracht.

Eerste advocaat-generaal Ria Mortier heeft geconcludeerd.

II. CASSATIEMIDDEL

De eisers voeren in hun verzoekschrift dat aan dit arrest is gehecht, een middel aan.

III. BESLISSING VAN HET HOF

Beoordeling

Eerste onderdeel

1. Krachtens artikel 159 Grondwet passen de hoven en de rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.

2. Artikel 2.2.6, § 2, eerste lid VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan op elk moment ressorteert onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding.

Krachtens artikel 2.2.6, § 2, tweede lid VCRO bestaat de gebiedsaanduiding uit verschillende categorieën waaronder wonen. Deze categorie bestaat ten minste uit de volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding: a) woongebied: in hoofdzaak bestemd voor wonen en aan wonen verwante activiteiten en voorzieningen; b) gebied voor wonen en voor landbouw: in hoofdzaak bestemd voor wonen, landbouw, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten en aan wonen verwante activiteiten.

Een stedenbouwkundig voorschrift in een RUP dat voor onbepaalde tijd verbiedt om woningen te bouwen of constructies op te richten voor aan wonen verwante activiteiten en voorzieningen en aldus elke woonontwikkeling voor onbepaalde tijd onmogelijk maakt, is onverenigbaar met de categorie wonen zoals vermeld in artikel 2.2.6, § 2, 1° VCRO.

3. De appelrechters stellen vast en oordelen dat:
- de percelen van de eisers door het GRUP van de verweerster "*Reservering binnengebieden in woongebied*" vastgesteld op 23 januari 2018 werden bestemd als reservegebied voor wonen;
- het voorschrift bij deze bestemming luidt als volgt: "*Het gebied is gereserveerd voor wonen, openbare groene en verharde ruimten en aan het wonen verwante voorzieningen. Het gebied kan pas worden ontwikkeld nadat een kwantitatieve woonbehoefte wordt aangetoond door middel van een woningbouwprogrammatie dat: deel uitmaakt van een (eventueel gedeeltelijke) herziening van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en na een (eventueel gedeeltelijke) herziening van het ruimtelijk uitvoeringsplan; onderdeel uitmaakt van een gemeentelijk beleidsplan (aankomende wetgeving)*";
- het plan de effectieve ontwikkeling van het gebied bevriest;
- de stedenbouwkundige voorschriften duidelijk zijn wat betreft het actuele lot van haar percelen: elke vorm van nieuwe bebouwing is onmogelijk;
- aan de bestemmingscategorie "*wonen*" geen einde wordt gemaakt omdat de realisatie ervan wordt opgeschort met het oog op een evenwichtige toekomstgerichte ruimtelijke ordening;
- binnen de bestemming woongebied niet alle gronden noodzakelijkerwijze bouwgrond zijn;
- de realisatie van de oorspronkelijke woonbestemming in de toekomst niet noodzakelijk is uitgesloten.

4. De appelrechters die oordelen dat de bestemming "*reservegebied voor wonen*" in het Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan van de verweerster "*Reservering binnengebieden in woongebied*" vastgesteld op 23 januari 2018 niet tegenstrijdig is met de bestemmingscategorie "*wonen*" omdat aan de bestemmingscategorie wonen geen einde wordt gemaakt, verantwoorden hun beslissing niet naar recht.

Het onderdeel is gegrond.

Overige grieven

5. De overige grieven kunnen niet leiden tot ruimere cassatie.

Dictum

Het Hof,

Vernietigt het bestreden arrest, behalve in zoverre dit het hoger beroep ontvankelijk verklaart.

Beveelt dat van dit arrest melding zal worden gemaakt op de kant van het gedeeltelijk vernietigde arrest.

Houdt de kosten aan en laat de beslissing daaromtrent aan de feitenrechter over.

Verwijst de aldus beperkte zaak naar het hof van beroep te Brussel.

Dit arrest is gewezen te Brussel door het Hof van Cassatie, eerste kamer, samengesteld uit sectievoorzitter Eric Dirix, als voorzitter, de sectievoorzitters Koen Mestdagh en Geert Jocqué en de raadsheren Bart Wylleman en Ilse Couwenberg, en in openbare rechtszitting van 16 juni 2022 uitgesproken door sectievoorzitter Eric Dirix, in aanwezigheid van eerste advocaat-generaal Ria Mortier, met bijstand van griffier Vanity Vanden Hende.

(…)

NOOT

I. STANDPUNT VAN HET HOF VAN CASSATIE IN HET GEANNOTEERDE ARREST

1 Het geannoteerde arrest van het Hof van Cassatie 16 juni 2016 handelt over een cassatieberoep tegen een arrest van het hof van beroep te Antwerpen in een zaak over een aansprakelijkheidsvordering van eigenaars van grond in een woonparkgebied in de gemeente Zoersel. De gemeente had een thematisch RUP "Reservering binnengebieden in woongebied" opgemaakt, dat de gronden had herbestemd als reservegebied voor wonen. Volgens het RUP kan het gebied "*pas ontwikkeld worden nadat kwantitatieve woonbehoefte wordt aangetoond door*

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

middel van een woningbouwprogramma dat: (i) deel uitmaakt van een (eventuele gedeeltelijke) herziening van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en na een (eventueel gedeeltelijke) herziening van het ruimtelijk uitvoeringsplan; (ii) onderdeel uitmaakt van een gemeentelijk beleidsplan (aankomende wetgeving)".

De grondeigenaars hebben de gemeente gedagvaard voor de rechtbank van eerste aanleg om voor recht te horen zeggen dat de gemeente een fout heeft gemaakt door de vaststelling van een onwettig RUP en tot vergoeding voor de daaruit volgende schade, omwille van de onmogelijkheid om nog een vergunning te kunnen krijgen voor woningbouw. De rechtbank van eerste aanleg verklaarde de vordering principieel gegrond en stelde een deskundige aan om de waardevermindering ingevolge het RUP te begroten.

De gemeente stelde hoger beroep in en het hof van beroep wees in een arrest van 22 maart 2021 de vordering van de eisers af als ongegrond. Het hof van beroep stelde vast dat het RUP de effectieve ontwikkeling van het gebied bevriest. Het hof oordeelde dat de voorschriften van het RUP duidelijk zijn: elke vorm van nieuwe bebouwing is onmogelijk. Dit belette volgens het hof van beroep niet dat aan de bestemmingscategorie 'wonen' een einde wordt gemaakt: de realisatie van de gronden wordt met het oog op een evenwichtige toekomstige ruimtelijke ordening 'opgeschort'. Binnen een bestemming woongebied zijn volgens het hof van beroep niet alle gronden noodzakelijkerwijze bouwgrond en de realisatie van de oorspronkelijke woonbestemming is in de toekomst niet uitgesloten.

De grondeigenaars stelden een cassatieberoep in tegen het arrest van het hof van beroep. Het Hof van Cassatie oordeelde dat het hof van beroep zijn beslissing niet naar recht heeft verantwoord door te oordelen dat de bestemming "reservegebied voor wonen" niet tegenstrijdig is met de bestemmingscategorie "wonen".

II. DE RAAD VAN STATE OORDEELDE REEDS IN OMGEKEERDE ZIN

2 Het geannoteerde arrest van het Hof van Cassatie neemt een eenvoudig, duidelijk en logisch standpunt in, maar is niettemin opmerkelijk omdat de Raad van State in een arrest van 28 mei 2021 een ander standpunt heeft ingenomen[1].

Het arrest had betrekking op een RUP van de gemeente Wielsbeke, definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 22 juni 2018, dat voorzag in een "*zone voor woonuitbreidingsgebied op lange termijn*". Het RUP bevestigde het behoud van de bestemming 'woonuitbreidingsgebied' van het gewestplan, maar voegde daar "*een aantal bijkomende voorschriften*" aan toe. Die bijkomende voorschriften voorzagen in een bouwverbod tot 2040: "*Het gebied is bouwvrij. Het oprichten van gebouwen en andere constructies is niet toegelaten. (…) Het bouwverbod vervalt op 1 januari 2040.*" Bij wijze van uitzondering liet het RUP wel nog de volgende zaken toe: afsluitingen met doorzicht, kleinschalige tijdelijke elementen in functie van beroepslandbouw en inrichtingen in functie van zachte recreatie en/of natuurinrichting. Het RUP wees de voorschriften toe aan de bestemmingscategorie "wonen", meer bepaald de subcategorie "gebied voor wonen en voor landbouw".

Het bijkomende voorschrift impliceerde dus dat in het woonuitbreidingsgebied 22 jaar geen vergunningen konden worden verkregen voor (groeps)woningbouw.

De verzoekende partij had bij de Raad van State in een vijfde annulatiemiddel opgeworpen dat "*het kwestieuze voorschrift niet te rijmen valt met de decretale verplichting om een bestemmingsgebied te categoriseren. Het is tegenstrijdig om een bouwverbod in te voeren en daarbij de vigerende bestemming volledig te miskennen.*" Uit de samenvatting in het arrest blijkt dat de verzoekende partijen dit nog als volgt had verduidelijk in hun laatste memorie: "*Zij wijzen erop dat overeenkomstig artikel 2.2.6, § 2 VCRO een stedenbouwkundig voorschrift "op elk moment" onder een van de vermelde categorieën moet vallen. De tijdspanne waarin de bestemming "compleet verbod" geldt, kan onmogelijk wettig zijn.*"

De Raad van State zag evenwel geen probleem: "*De geviseerde stedenbouwkundige voorschriften worden overeenkomstig de toelichting erbij ingedeeld bij de hoofdcategorie "wonen" en de subcategorie "gebied voor wonen en voor landbouw" van artikel 2.2.6, § 2 VCRO. Verzoeksters' kritiek dat de bestemming woonuitbreidingsgebied door de termijn voor inwerkingtreding ervan volledig wordt uitgehold, kan, gelet op het gestelde onder het vorige randnummer, geen bijval vinden. Hun betoog in hun verzoekschrift dat niet aan de voorwaarde van artikel 2.2.6, § 2 VCRO is voldaan, gaat dan ook van de verkeerde premisse uit en kan niet worden aangenomen.*" Met de verwijzing naar het vorige randnummer bedoelde de Raad van State dat de verzoekende partij ten onrechte "een verdoken bestemmingswijziging" of een "tegenstrijdigheid in de voorschriften" had opgeworpen.

3 Er kan worden opgemerkt dat er een belangrijk verschil is tussen het RUP dat

1 RvS 28 mei 2021, nr. 250.728, nv Patrilam, noot J. BELEYN, "Lokale stolp over WUG houdt stand", *STORM* 2021/4, 02/01-04.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

heeft geleid tot het hier geannoteerde arrest van het Hof van Cassatie en het RUP dat heeft geleid tot het arrest-Patrilam van de Raad van State. In het eerste geval werd de woonbestemming voor onbepaalde tijd "bevroren", namelijk tot er een woonbehoefte wordt aangetoond en een nieuw plan wordt opgemaakt. In het arrest-Patrilam ging het over een tijdelijk bouwverbod voor 22 jaar, waarna de woonbestemming automatisch zou hernemen. De Raad van State stelt in dit verband dat de datum van 1 januari 2040 duidelijk en voorspelbaar is en stelt dat de voorschriften in overeenstemming zijn met artikel 2.2.6, § 1 VCRO, dat onder meer bepaalt dat de stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod, en na verloop van tijd in werking kunnen treden. Een termijn van 22 jaar is evenwel zeer lang, zowel in termen van gemeentebestuur (meer dan drie legislaturen), als in termen van ruimtelijke planning (vier keer de planperiode van een ruimtelijk structuurplan). Op geen enkel ogenblik stelt de Raad van State zich de vraag of het hier een *redelijke* termijn betreft.

De Raad van State meent dat een bouwverbod tot 2040 verantwoord wordt met verwijzing naar "het grote overaanbod (11x meer aanbod dan behoefte)" van bebouwings- en bewoningsmogelijkheden te Kuurne, wat het volgens de plannende overheid "weinig waarschijnlijk [maakt] dat in de eerstvolgende prognoseperiode een aantoonbare behoefte zal ontstaan". Hierbij kan worden opgemerkt dat een dergelijke motivering inderdaad het bouwverbod op zich kan verantwoorden, maar niet de *tijdelijkheid* ervan. Een dergelijke motivering pleit integendeel voor een *definitieve* herbestemming wegens het ontbreken van een woonbehoefte voor een onbepaalde tijd, niet voor een tijdelijk bouwverbod.

Bovendien – en hierover gaat deze annotatie – biedt een dergelijke motivering geen antwoord op de vraag of een stedenbouwkundig voorschrift met een bouwverbod voor 22 jaar verenigbaar is met de indeling in de bestemmingscategorie 'wonen' (zie hierna).

III. WIE HEEFT NU GELIJK?

4 Het antwoord op die vraag is niet moeilijk: het Hof van Cassatie heeft het bij het rechte eind, daar kan m.i. weinig discussie over bestaan.

Elk stedenbouwkundig voorschrift van een RUP ressorteert krachtens artikel 2.2.6, § 2, eerste lid VCRO "*op elk moment*" onder een van de aldaar opgesomde bestemmingscategorieën. Het is de evidentie zelf dat de inhoud van het stedenbouwkundig voorschrift niet tegenstrijdig mag zijn met de bestemmingscategorie waarin de plannende overheid het voorschrift indeelt, zo niet, is artikel 2.2.6, § 1, eerste lid VCRO zinledig.

De bestemmingscategorie "wonen" luidt volgens artikel 2.2.6, § 2, tweede lid, 1° VCRO als volgt:

> "*1° wonen. Deze categorie bestaat ten minste uit de volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding: a) woongebied: in hoofdzaak bestemd voor wonen en aan wonen verwante activiteiten en voorzieningen; b) gebied voor wonen en voor landbouw: in hoofdzaak bestemd voor wonen, landbouw, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten en aan wonen verwante activiteiten.*"

De verplichting om elk stedenbouwkundig voorschrift aan een bestemmingscategorie toe te wijzen blijkt bijkomend ook uit artikel 1, tweede lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 'tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen': "*In elk stedenbouwkundig voorschrift van een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt aangegeven onder welke categorie van de voormelde gebiedsaanduidingen het valt.*"

5 Het feit dat de subcategorie "gebied voor wonen en voor landbouw" ook is bestemd voor "landbouw, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten", naast "wonen" en "aan wonen verwante activiteiten" betekent niet dat het volledige gebied kan worden onttrokken aan de woonbestemming, ook niet tijdelijk.

Dit vloeit voort uit de rechtspraak van de Raad van State over de ordening van woonuitbreidingsgebied met een BPA. Volgens die rechtspraak kon een BPA geen zones met grote omvang binnen een woonuitbreidingsgebied onttrekken aan de woonfunctie, anders is er sprake van een afwijking van het gewestplan[2]. De hoofdbestemming van een woonuitbreidingsgebied is volgens die rechtspraak "wonen"[3]. Deze redenering gaat evengoed op voor een subcategorie voor een RUP die onder de hoofdcategorie "wonen" valt, waar "wonen" steeds de hoofdbestemming blijft.

2 RvS 3 november 2008, nr. 187.668, Deloof; RvS 11 juni 2010, nr. 205.100, bvba Cauberg (i.v.m. een BPA dat een woonuitbreidingsgebied voor het grootste deel bestemde als agrarisch gebied). Zie ook Rb Brussel (33ste kamer) 9 maart 2018, rolnummer 2016/2141/A, noot P. VAN WESEMAEL en V. WILLEMOT, "Onwettige afwijking van het gewestplan? Geen planbaten verschuldigd!", *STORM* 2022/1, 08/01-03 (een BPA dat ongeveer drie vierden van het WUG bestemt als bouwvrij agrarisch gebied wijkt af van het gewestplan).

3 RvS 6 juli 2004, nr. 133.584, De Mey; RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, Timmermans; RvS 11 juni 2010, nr. 205.100, bvba Cauberg.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

Volgens de memorie van toelichting bij het decreet dat de bepaling heeft ingevoerd[4] moet bij de interpretatie van artikel 2.2.3, § 2 Codex RO worden uitgegaan van de toelichtingen bij de typevoorschriften, zoals die zijn opgenomen in de bijlage bij het typevoorschriftenbesluit van 11 april 2008[5]. De toelichting bij de standaardtypebepaling voor "Gebied voor wonen en landbouw" luidt als volgt: "*Dit is een gebied waarin wonen, landbouw en aan het wonen verwante activiteiten samen voorkomen. Activiteiten in het gebied voor wonen en agrarische productie moeten worden beoordeeld op hun verenigbaarheid met hun omgeving wat schaal en ruimtelijke impact betreft (dit geldt dus voor alle toegelaten activiteiten, ook het wonen).*"

Het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 'tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen' geeft aan dat het gaat om gebieden waar wonen en landbouw bewust naast elkaar worden beoogd, maar benadrukt dat het niet de bedoeling is dit voorschrift vaak te gebruiken en al helemaal niet in het buitengebied: "*Het gebied voor wonen en voor landbouw is bedoeld voor gebieden waar bewust gekozen wordt om de twee functies vermengd te laten voorkomen. Het is niet de bedoeling dat dit voorschrift frequent gebruikt wordt maar in bepaalde stedelijke gebieden kan een dergelijk gebied wenselijk zijn. Het gaat hier duidelijk niet om een gebied dat voorkomt in het buitengebied omdat wonen in het buitengebied geen gewestelijke materie is.*"

Hierbij kan worden opgemerkt dat de bestemmingscategorie "gebied voor wonen en voor landbouw" een sterke gelijkenis vertoont met het gewestplanvoorschrift "woongebied met landelijk karakter", dat is bestemd "*voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven*". Ook hier vormt het voorschrift een nadere aanduiding van het "wonen". Wonen en landbouw staan weliswaar op gelijke voet, maar, gelet op de indeling onder de woongebieden, blijft de klemtoon toch liggen op de woonfunctie[6]. Het kan ook niet de bedoeling zijn dat de landbouw in de woongebieden met landelijk karakter het wonen onmogelijk zou maken[7]. Landbouwactiviteiten mogen de woonfunctie in het gebied "niet verdringen of verdrukken"[8]. De inpasbaarheid van landbouw in de omgeving is hoe dan ook steeds onderworpen aan een toets aan de goede ruimtelijke ordening[9].

Kortom, een bestemmingsvoorschrift dat geen woningen toelaat, maar enkel landbouw, hoort niet thuis onder de categorie van gebiedsindeling "Gebied voor wonen en landbouw", nu wonen in dergelijke gebieden minstens op gelijke voet staat met landbouw.

6 Het RUP, dat heeft geleid tot het hoger besproken arrest-Patrilam van de Raad van State, herbestemde enerzijds het gewestplanvoorschrift "woonuitbreidingsgebied", maar anderzijds maakte het de woonbestemming voor 22 jaar onmogelijk door een absoluut bouwverbod te voorzien, met uitzondering van kleine constructies in functie van landbouw, natuur of recreatie. Dat de subcategorie "gebied voor wonen en voor landbouw" ook de bestemmingen "landbouw, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten" mogelijk maakt, doet geen afbreuk aan het feit dat het gaat om een subcategorie van de hoofdcategorie "wonen", en niet om een subcategorie van de hoofdcategorie "landbouw" of "overig groen" of "reservaat en natuur" of "recreatie" enz. Een subcategorie in de hoofdbestemmingscategorie "wonen" mag evident de woonbestemming niet volledig uitsluiten (zie vorig randnr.). Als dit wel gebeurt, hoort het stedenbouwkundig voorschrift niet thuis onder de hoofdbestemming "wonen", maar moet het voorschrift worden ingedeeld in een andere gebiedscategorie.

Dat het verbod op woningbouw slechts 'tijdelijk' is – voor zover een periode van 22 jaar nog als 'tijdelijk' kan worden beschouwd in termen van ruimtelijke planning (zie hoger randnr. 3 en verder randnr. 11) – doet hieraan geen afbreuk. De regel uit artikel 2.2.6, § 2, eerste lid VCRO bepaalt dat de verplichting om de stedenbouwkundig voorschriften in een bestemmingscategorie in te delen geldt "*op elk ogenblik*", dus ook in de 22-jarige periode waarin het bouwverbod geldt. Minstens voor die periode moest het voorschrift worden ingedeeld in een andere bestemmingscategorie, bijvoorbeeld de subcategorie 6°, a) "gemengd open ruimtegebied" van de hoofdcategorie "overig groen": "*gemengd openruimtegebied: waarbij natuurbehoud, bosbouw, onroerend erfgoed, landbouw en recreatie nevengeschikte functies zijn*". Pas vanaf 2040

4 Decreet 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, vervolgens gecoördineerd tot de VCRO.

5 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 42, nr. 130.

6 T. DE WAELE, "De planologische voorschriften: overzicht van rechtspraak met commentaar. Deel III: andere woongebieden", *TROS* 2014, 39-40, nr. 1 en 44-45, nr. 7.

7 RvS 22 februari 2007, nr. 168.115, Grene en RvS 11 juni 2009, nr. 194.110, Grene.

8 RvS 9 september 2010, nr. 207.255, De Smet en Vonck.

9 RvVb 23 oktober 2018, nr. RvVb/A/1819/0216, Galmart.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

kon het voorschrift vervolgens worden ingedeeld in de gebiedscategorie "wonen".

IV. DE RAAD VAN STATE OORDEELT OVER ANDERE BESTEMMINGS-CATEGORIEËN WEL IN DE LIJN VAN HET HOF VAN CASSATIE

7 Het standpunt van de Raad van State in het arrest-Patrilam van 28 mei 2021 is helemaal moeilijk te vatten als men het arrest vergelijkt met de vaste eigen rechtspraak van de Raad van State over andere bestemmingscategorieën dan "wonen". In die rechtspraak kijkt de Raad er streng op toe dat de draagwijdte van een stedenbouwkundig voorschrift verenigbaar is met de bestemmingscategorie waarin het voorschrift wordt ingedeeld.

De plannende overheid handelt volgens de Raad van State niet consequent als zij enerzijds oordeelt dat een bepaald perceel als onderdeel van een ecologisch waardevol bos tot bosgebied moet worden bestemd en, anderzijds, voor datzelfde perceel het bestaan en het behoud van de verkaveling met woningbouw en de daarmee samenhangende residentiële bestemming bevestigt[10].

In een arrest over een RUP, waarvan binnen een "Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied" tezelfdertijd drie bestemmingen gelden, te weten verblijfsrecreatie, bos en wonen, oordeelt de Raad van State dat de bestemmingen wonen en verblijfsrecreatie, die gedurende een ruime overgangsperiode nieuwe bebouwing op de onbebouwde percelen toelaten, niet kunnen samengaan met de bestemming bos[11].

Een RUP dat "grondgebonden agrarische activiteiten" en "natuurbehoud en -ontwikkeling" als gelijkwaardige hoofdbestemmingen voorziet, kan niet worden ingedeeld in de subcategorie "agrarisch gebied" van de gebiedscategorie "landbouw", nu de toegelaten bestemming niet "in hoofdzaak" beroepslandbouw is. Dit is strijdig met de duidelijke bewoordingen van artikel 2.2.3, § 2, tweede lid, a VCRO[12].

In een ander arrest was de Raad van oordeel dat er geen tegenstrijdigheid is in het voorschrift dat een grond bestemt als agrarisch gebied, waar volgens de voorschriften beroepslandbouw kan worden bedreven, met een overdruk 'natuurverwevingsgebied' waarvan de stedenbouwkundige voorschriften bepalen dat "de functies natuurbehoud en landbouw nevengeschikt zijn", waarbij evenwel "[h]et oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies […] niet [is] toegelaten". De indeling hiervan in de functiecategorie landbouw wordt door de Raad van State aanvaard, o.a. omdat het overdrukvoorschrift overeenstemt met de overdruk 'Natuurverweving voor agrarisch gebied' van artikel 4.4 van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 'tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen'. Het feit dat de voorschriften de vestiging van een nieuwe landbouwvestiging onmogelijk maken, betekent niet dat beroepslandbouw niet mogelijk is, enkel dat een bepaalde manier van landbouw bedrijven onmogelijk wordt gemaakt[13].

In verband met het 'belang' oordeelde de Raad van State dat een verzoekende partij, die eigenaar is, binnen het plangebied haar belang kan enten op een verkeerde gebiedsindeling al was het maar omdat een verkeerde categorisering misleidend kan zijn bij de waardebepaling van hun gronden[14].

8 Anderzijds zag de Raad van State geen tegenstijdigheid in de herbestemming van een gebied "i.f.v. wonen" in het kader van de opmaak van een RUP voor een planologische oplossing voor de problematiek van de permanente bewoning van weekendverblijven, en de indeling ervan in de bestemmingscategorie "wonen", ook als "daarnaast" nog de verblijfsrecreatieve functie mogelijk blijft. Dit onder meer omdat de bestemming "recreatief woongebied" uitdrukkelijk wordt vermeld in de parlementaire toelichting bij artikel 5.4.2 VCRO[15].

De Raad van State oordeelt ook dat artikel 2.2.3, § 2 VCRO niet lijkt te verbieden dat een beperkte oppervlakte van de landbouwzone wordt aangewend als groenstrook, nu de instandhouding, de ontwik-

10 RvS 11 oktober 2017, nr. 239.355, Lahaye; RvS 11 oktober 2017, nr. 239.356, bvba Kibeka.

11 RvS 28 april 2017, nr. 238.047, Warrens; RvS 13 februari 2018, nr. 240.710, Rossen; RvS 4 oktober 2019, nr. 245.637, Blockx. Zie ook RvS 3 maart 2015, nr. 230.392, De Muer en RvS 3 maart 2015, nr. 230.393, Hemeryck: door het toestaan van woongebouwen met uitbreidingsmogelijkheden in een zone voor bos kan de doelstelling van de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos ter plaatse in de praktijk niet worden verwezenlijkt. Het voorschrift is tegenstrijdig met de indeling van de zone in de categorie van gebiedsaanduiding 'Bos' overeenkomstig art. 2.2.3, § 1 VCRO, dit is een gebied dat "in hoofdzaak bestemd is voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos".

12 RvS, 14 maart 2017, nr. 237.639, bvba Vanderschrick-Kwekerij-Verpakking.

13 RvS 23 mei 2022, nr. 253.848, XXX.

14 RvS 14 maart 2017, nr. 237.639, bvba Vanderschrick-Kwekerij-Verpakking, noot M. GEES, "Belang bij het middel inzake gebiedscategorisering: het in het vizier nemen van het etiket is voldoende", *TROS* 2018, 185-190.

15 RvS nr. 240.318, 22 december 2017, nv Koutercamping.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

keling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden uitdrukkelijk wordt aanvaard binnen de categorie van gebiedsaanduiding "landbouw" in de standaardtypebepalingen in de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit van 11 april 2008[16].

Ook bij die uitspraken ziet de Raad van State erop toe dat de nevenfuncties of de nevengeschikte hoofdfuncties verenigbaar blijven met de basisbestemming.

V. ANDERE REDENEN WAAROM DE TECHNIEK VAN 'BEVRIEZEN' I.P.V. GEWOON HERBESTEMMEN JURIDISCH EN PLANOLOGISCH NIET CORRECT IS

9 Reeds eerder heb ik kanttekeningen geplaatst bij de techniek van het "bevriezen" van woon(uitbreidings)gebied[17]. Met "bevriezen" wordt bedoeld dat de ontwikkeling van een woongebied 'tijdelijk' onmogelijk wordt gemaakt om daarna te herleven.

Dit gebeurt in de praktijk op twee manieren. Ofwel bepaalt het RUP dat het gebied pas opnieuw voor wonen kan worden ontwikkeld nadat een nieuw RUP dit bevestigt, meestal op voorwaarde dat er een nieuwe woningbehoeftestudie aantoont dat er een behoefte is[18]. Ofwel sluit het RUP de ontwikkeling van de woonbestemming uit voor een welbepaalde termijn, waarna de woonbestemming automatisch herneemt[19]. In dit geval gaat het om een RUP met een gefaseerde bestemming.

10 Het eerste soort druist in tegen de meest fundamentele basisprincipes voor RUP's, en al helemaal als de nieuwe bestemming van het RUP wordt ingedeeld in de gebiedscategorie "wonen". Dit type RUP's 'bevriest' immers het woongebied niet, maar herbestemt het woongebied naar een nieuwe bestemming, zonder enige garantie dat het gebied ooit weer woongebied wordt. De voorwaarde dat de woonbestemming pas (opnieuw) van kracht wordt als een nieuw RUP wordt opgemaakt, voegt niets toe aan de algemeen geldende decretale regels. Artikel 2.2.5, § 3, eerste lid VCRO voorziet immers reeds dat "*ruimtelijke uitvoeringsplannen gelden blijven tot ze worden vervangen. Ze kunnen op elk moment geheel of gedeeltelijk worden vervangen*". In een RUP zeggen dat het bouwverbod vervalt na de opmaak van een nieuw RUP, is niets meer dan het plangebied een definitieve bestemming geven en bevestigen dat die bestemming van kracht blijft zolang zij niet wordt gewijzigd door een nieuw RUP.

Los daarvan kan een RUP onmogelijk vastleggen hoe de uitkomst van een toekomstige wijziging er zal uitzien. Die toekomstige wijziging zal de procedure van het geïntegreerde planningsproces moeten doorlopen en zal moeten voldoen aan de algemene principes die gelden voor alle RUP's. Dit betekent dat het RUP een uitvoering zal moeten zijn van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en van de hogere ruimtelijke structuurplannen en/of van het overeenstemmende ruimtelijk beleidsplan, dat het RUP mogelijk niet strijdig zal zijn met een eventueel tussengekomen RUP van een hogere overheid, dat het RUP zal onderworpen zijn aan een milieueffectenrapportage (waaronder een locatiealternatievenonderzoek aan de hand van actuele gegevens), dat het RUP zal moeten worden opgemaakt in overeenstemming met het zorgvuldigheidsbeginsel enz. Al die elementen houden in dat het toekomstig RUP inpasbaar zal moeten zijn in de toekomstige juridische en feitelijke context. Bij de opmaak van een RUP dat een toekomstige bestemmingswijziging vooropstelt, bestaat er geen enkele zekerheid over de toekomstige juridische en feitelijke context, en dus evenmin over de vraag of het in de toekomst te verantwoorden zal zijn om het gebied opnieuw te herbestemmen tot een woongebied[20].

16 RvS 17 januari 2010, nr. 210.436, Broeckx.

17 Zie P.-J. DEFOORT, "Enkele bedenkingen bij het 'bevriezen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP", *TROS* 2015, 239-256. De voorziening in cassatie dat tot het hier geannoteerde cassatiearrest 16 juni 2022 heeft geleid, onderbouwde het cassatiemiddel dat heeft geleid tot het arrest met een verwijzing naar het voormelde uit de bladzijden 240-244 van dit artikel, waaruit de volgende passages worden geciteerd: "*de bouw van nieuwe woningen volledig uitsluit, terwijl artikel 2.2.3, § 2, tweede lid, 1°, a) over de subcategorie 'woongebied' zegt dat dergelijke gebieden in hoofdzaak bestemd zijn voor wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen […] De bestemming 'reservegebied voor wonen' staat haaks op de overeenstemmende bestemmingscategorie 'woongebied' […] Wie het voorschrift 'reservegebied voor wonen' goed leest, moet vaststellen dat het bestemmingsvoorschrift voor woongebied nooit uitvoering zal krijgen. Het gebied kan volgens het RUP maar worden ontwikkeld na een herziening van het RUP, in navolging van een voorafgaande herziening van het GRS inzake de woningbouwprogrammatie.*"

18 Dit is het type RUP, waarover het alhier geannoteerde arrest van het Hof van Cassatie 16 juni 2022 handelt, en het door mij becommentarieerde arrest RvS 7 juli 2015, nr. 231.876, nv Ismapa, noot P.-J. DEFOORT, "Enkele bedenkingen bij het 'bevriezen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP", *TROS* 2015, 239-256.

19 Dit was het geval bij het RUP dat heeft geleid tot het voormelde arrest RvS 28 mei 2021, nr. 250.728, nv Patrilam.

20 Zie uitvoeriger P.-J. DEFOORT, "Enkele bedenkingen bij het 'bevriezen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP", *TROS* 2015, 248-251, nrs. 6-7.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

11 Die principes gelden ook voor het tweede type "bevriezings-RUP", waarbij de woonbestemming automatisch opnieuw herleeft na een periode waarin een bouwstop geldt. Een RUP dat voorziet in een dergelijke tijdelijke bevriezing, zal bij de opmaak ervan de toekomstige woonbestemming reeds moeten onderwerpen aan een milieueffectrapportage. Mede in het licht van die verplichting, en van het zorgvuldigheidsbeginsel, zal de plannende overheid de nieuwe inwerkingtreding van de woonbestemming slechts kunnen voorzien binnen een redelijke termijn[21]. Wat een redelijke termijn is, zal geval per geval moeten worden afgewogen, maar een termijn van 22 jaar, zoals in het hoger genoemde arrest-Patrilam, lijkt zo goed als niet verdedigbaar. Een termijn van 22 jaar komt overeen met meer dan drie legislaturen van een lokaal bestuur en dus drie keer het verplichte evaluatiemoment voor een ruimtelijk beleidsplan[22] en/of viermaal de termijn waarvoor een ruimtelijk structuurplan normaal is bedoeld[23]. Het is nog maar de vraag hoe kan worden verantwoord dat een RUP, dat een bestemmingswijziging voorziet met een dergelijke verre planhorizon, de uitvoering beoogt van een ruimtelijk structuurplan of een beleidsplan of er op geen enkele manier strijdig mee is. Bovendien is de kans groot dat in een termijn van 22 jaar talrijke juridische en feitelijke evoluties met ruimtelijke implicaties zullen plaatsvinden op het gemeentelijke grondgebied en/of in de omgeving van het plangebied, zodat onmogelijk op een dergelijke lange tijdshorizon kan worden ingeschat of de woonbestemming na 22 jaar nog verantwoord is op die plek.

Bovendien zal een gefaseerd RUP in overeenstemming moeten zijn met de regels van de structuurplanning over de woningprogrammatie, wat moeilijk aan te tonen zal zijn[24].

12 En *last but not least* moet worden opgemerkt dat elk RUP eerst en vooral "*een beschrijving en een verantwoording van de doelstellingen van het plan*" moet bevatten[25].

Bij RUP's die de ontwikkeling van een woongebied 'tijdelijk' willen "bevriezen", zal de plannende overheid moeten uitleggen welke doelstelling zij hiermee beoogt.

Als de doelstelling is het bouwvrij houden van het gebied, dan kan het RUP ermee volstaan de woonbestemming te herbestemmen naar een openruimtebestemming. Het vooropstellen van een nieuwe woonontwikkeling is strijdig met een plandoelstelling het gebied bouwvrij te houden.

Als het RUP beoogt om binnen het grondgebied van de gemeente een soort fasering op te leggen, waarbij de gemeente eerst de ontwikkeling van een ander woongebied beoogt, en pas daarna de ontwikkeling van het 'bevroren' woongebied, kan in theorie worden gewerkt met een gefaseerde bestemming. In dit geval zal evenwel de plannende overheid moeten motiveren waarom die specifieke fasering noodzakelijk is in het licht van artikel 1.1.4 VCRO, en zal de fasering onder meer om de hogervermelde redenen een redelijke termijn moeten respecteren[26]. De fasering zal moeten in overeenstemming zijn met de ruimtelijke structuurplannen en/of de beleidsplannen, en worden onderworpen aan een effectenbeoordeling. Bovendien zal het RUP moeten bepalen welke bestemming van kracht is tijdens de periode van het bouwverbod, en die bestemming zal overeenkomstig artikel 2.2.6, § 2, eerste lid VCRO en artikel 1, tweede lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 'tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen' moeten bepalen onder welke categorie van gebiedsaanduiding de tijdelijke bestemming ressorteert.

VI. ALS EEN RUP GEEN TIJDELIJKE BOUWSTOP KAN INVOEREN, DAN ZEKER EEN EENVOUDIGE COLLEGE- OF GEMEENTERAADSBESLISSING NIET

13 Volledigheidshalve kan nog worden opgemerkt dat het geannoteerde arrest relevant is in het licht van de bedenkelijke trend waarbij gemeentebesturen met een eenvoudige college- of gemeenteraadsbeslissing een 'tijdelijke' bouwstop of bouwpauze afkondigen in de woon(uitbreidings)gebieden op hun gemeentelijke grondgebied.

Het geannoteerde arrest toont aan dat beleidskeuzes die via een RUP worden bekrachtigd, aan strenge regels zijn on-

21 Voor enkele beschouwingen in verband met de redelijketermijneis, zie P.-J. DEFOORT, "Eigendomsbeperkingen die leiden tot bestemmingsimmobiliteit in het licht van het realisatiegerichte karakter van een RUP" in G. VERHELST (ed.), *Actualia Omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, (3-58), p. 13-14, nr. 8 en p. 32-33, nr. 23.

22 Art. 2.1.1, vierde lid, 4° VCRO.

23 Zie vroeger art. 2.1.18, § 1 VCRO.

24 Zie hierover uitvoerig P.-J. DEFOORT, "Enkele bedenkingen bij het 'bevriezen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP", *TROS* 2015, 252-254, nrs. 9-10.

25 Art. 2.2.5, § 1, eerste lid, 1° VCRO.

26 Over nabestemmingen en gefaseerde bestemmingen, zie uitvoerig P.-J. DEFOORT, "Eigendomsbeperkingen die leiden tot bestemmingsimmobiliteit in het licht van het realisatiegerichte karakter van een RUP" in G. VERHELST (ed.), *Actualia Omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, p. 18-26, nrs. 12-16.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

derworpen. Het spreekt voor zich dat een gemeentebestuur zich in het licht daarvan niet aan alle regels kan onttrekken, door via een loutere politieke beleidsbeslissing over een zogenaamde 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' een bouwstop of bouwpauze af te kondigen, zonder gebonden te zijn aan enige procedure, zonder enige inspraak en advisering, zonder enige inhoudelijke toets aan het ruimtelijke structuurplan of het beleidsplan enz.

Dit werd eerder al uitvoerig behandeld in de rechtsleer zodat het volstaat daarnaar te verwijzen[27].

VII. BESLUIT

14 Een gemeente die een woongebied bouwvrij wil houden, kan dit in principe niet doen door de woonbestemming te "bevriezen", waarmee wordt bedoeld dat er een tijdelijk bouwverbod wordt ingesteld en dat de woonbestemming op een later tijdstip herneemt.

Dit kan zeker niet door in een RUP een bouwverbod in te stellen en in hetzelfde RUP te bepalen dat de woonbestemming pas herneemt nadat hiervoor een nieuw RUP is opgemaakt.

Niet uitgesloten is een RUP dat een tijdelijk bouwverbod oplegt en een concrete datum vooropstelt waarop het bouwverbod vervalt en de woonbestemming herneemt. In dit geval zal de plannende overheid goed moeten uitleggen hoe dit past binnen de plandoelstelling van het RUP en waarom die beleidskeuze noodzakelijk is in het licht van artikel 1.1.4 VCRO, hoe dit inpasbaar is met de ruimtelijke structuur- en/of beleidsplannen en met de effectenbeoordeling. Bovendien zal de plannende overheid moeten aangeven onder welke gebiedscategorie de tijdelijke bestemming met het bouwverbod valt, en zal het tijdelijke bouwverbod slechts kunnen gelden gedurende een beperkte redelijke termijn.

27 Zie onder meer P.-J. DEFOORT, "Na de Vlaamse betonstop/bouwshift, de gemeentelijke bouwpauze?", *STORM* 2019/4, 9/01-06; K. DE WINNE, "Sint-Pieters-Leeuw: in stilstand toch uit de bocht gaan", *STORM* 2020/3, 9/05; R. MEEUS, "Over een (embryonale) startnota als 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' en de (binnenkort verplichte?) injunctietermijn in geval van vernietiging", *STORM* 2020/4, 27/04; K. ROELANDT, "Lokale bouwstops en bouwpauzes via BGO's worden een halt toegeroepen", *STORM* 2021/2; 29/01-03; M. ROOSEMONT, "Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn niet altijd wettelijk gewenst", *STORM* 2020/3, 20/04; F. SEBREGHTS; V. WILDEMEERSCH, "Grenzen aan het instrument van de 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' door de ogen van het Departement Omgeving", *STORM* 2020/3, 13/06.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]