

Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied

Rechtsleer

Pieter-Jan Defoort, kabinetsmedewerker gedeputeerde Ruimtelijke Ordening West-Vlaanderen*,
Licentiaat in de Rechten en GAS/Master in de Ruimtelijke Planning

In deze bijdrage worden de juridische grenzen van het gewestplanvoorschrift 'woonuitbreidingsgebied' afgetast. De mogelijkheden in een woonuitbreidingsgebied zijn beperkt tot stedenbouwkundige vergunningen voor groepswoonbouw, een ordening via BPA of een ordening via een substantiële verkavelingsvergunning. In de bijdrage wordt vooreerst ingegaan op het begrip 'groepswoonbouw' en wordt onderzocht aan welke wettelijke bepalingen een dergelijke aanvraag zoal moet of kan worden getoetst, waarbij veel aandacht wordt besteed aan de beoordeling van de 'goede plaatselijke ordening' en aan de rechtskracht van omzendbrieven en structuurplannen. Dezelfde oefening wordt gedaan voor de ordening van het gebied via een verkavelingsvergunning. Daarnaast wordt nagegaan welke beperkingen er gelden voor de ordening van woonuitbreidingsgebied via BPA, waarbij opnieuw veel aandacht gaat naar de relatie met de structuurplannen en de rechtskracht van omzendbrieven. Tot slot worden nog een aantal gelijkaardige aanvullende gewestplanvoorschriften onderzocht op mogelijke juridische knelpunten (woonaansnijdingsgebied, woonreservegebied, uitbreidingsgebied voor stedelijke functies, reservegebied voor woonwijken).

I. ALGEMENE REGEL

I. Artikel 5.1.1 van het K.B. van 28 december 1972¹ bepaalt: "De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoonbouw zolang de bevoegde overheid over ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor".

Deze regel laat zich eenvoudig samenvatten: zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, is het terrein dat in woonuitbreidingsgebied is gelegen, uitsluitend bestemd voor groepswoonbouw. Ordening is mogelijk via BPA of via een globale verkavelingsvergunning (zie verder nummer 17). Uit artikel 5.1.1 van het K.B. van 28 december 1972 blijkt niet dat de gemeente verplicht is om een beslissing te nemen over de ordening van het woonuitbreidingsgebied. De bepaling regelt integendeel het geval waarbij over de ordening nog niet is beslist². In dit geval schrijft de bepaling voor dat woonuitbreidingsgebied uitsluitend voor groepswoonbouw is bestemd. De wet laat hierop geen afwijkingen toe³. De bepalingen van artikel 5.1.1 van het K.B. van 28 december 1972 laten geen ruimte voor interpretatie⁴.

Hieronder wordt achtereenvolgens onderzocht welke regels gelden 1) voor een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor groepswoonbouw (nummers 2-16), 2) voor het ordenen van het gebied via BPA's (nummers 18-27) en 3) voor het ordenen van het gebied via verkavelingsvergunningen (nummers 28-32).

Met omzendbrieven van 25 oktober 2005 werden een aantal nieuwe regels uitgevaardigd m.b.t. de mogelijkheid om woonuitbreidingsgebieden al dan niet

(*) Alle standpunten in deze bijdrage zijn strikt persoonlijk en kunnen niet worden toegerekend aan het provinciebestuur West-Vlaanderen.

(1) K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.
(2) R.v.St., gemeente Kluisbergen, nr. 77.723, 17 december 1998.
(3) R.v.St., Sermeus, nr. 65.290, 18 maart 1997.
(4) R.v.St., Denutte, nr. 105.951, 25 april 2002.

te kunnen ontwikkelen⁵. In de rechtsleer worden vragen gesteld omtrent de wettigheid van deze ministeriële circulaire⁶. Ook dit wordt onderzocht.

Tot slot wordt nog heel kort ingegaan op een aantal aanvullende bestemmingsvoorschriften die gelijkaardige doelstellingen nastreven als woonuitbreidingsgebied, in die zin dat het gaat om bestemmingen voor gebieden die door de overheid worden beschouwd als een potentiële zone voor woonprojecten, mits voorafgaande ordening door de overheid, zoals 'Woonreservegebieden', 'Reservegebieden voor woonwijken', 'Woonaanslijdingsgebieden', 'Gebied voor stedelijke ontwikkeling' en aanverwanten (zie nummers 33-35).

II. INDIEN HET WOONUITBREIDINGS- GEBIED NIET IS GEOR- DEND: GROEPSWONINGBOUW

II.1. Wat is 'groepswooningbouw'?

2. In het licht van de bovenstaande basisregel is het essentieel te weten wat het begrip 'groepswooningbouw' precies betekent. Het begrip staat alvast niet in Van Dale en heeft dus interpretatie. In het arrest NIJS definieert de Raad van State het begrip: "Overwegende dat onder 'groepswooningbouw' in de zin van artikel 5, 1.1, van het K.B. van 28 december 1972 dient te worden verstaan het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen"⁷. In het desbetreffende geval ging het over een aanvraag die de verkaveling beoogde van een perceel grond in 11 loten, waarvan 1 bestemd voor het oprichten van een appartementsgebouw en de overige 10 voor het oprichten van ééngezinswoningen. De Raad oordeelde dat het aldus ging om ka-

vels voor individuele bouwprojecten en niet om 'groepswooningbouw'. Uit de definitie kunnen drie elementen worden afgeleid waaraan een aanvraag moet voldoen om te worden beschouwd als groepswooningbouw: 1) het moet gaan om het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen, 2) het moet gaan om gebouwen bestemd voor bewoning en 3) die gebouwen moeten één samenhangend geheel vormen. Niet elke zgn. 'collectieve bouwvergunning' voor woningen⁸ is dus te beschouwen als groepswooningbouw, het moet bovendien gaan om een samenhangend geheel. Uit het arrest valt niet af te leiden of dit betekent dat de woningen ook materieel met elkaar moeten zijn verbonden, wat zou betekenen dat een project met (overwegend) losstaande bebouwing hoe dan ook niet in aanmerking komt om te worden beschouwd als groepswooningbouw, dan wel of het kan volstaan dat de woningen één stedenbouwkundig geheel vormen en m.a.w. een samenhangend voorkomen hebben⁹.

Naast het voormelde arrest Nijs, waarin de Raad van State het begrip 'groepswooningbouw' positief definieerde, bestaan er tal van arresten waarin de Raad illustreerde wat géén groepswooningbouw is, wat impliceert dat dergelijke aanvragen niet zijn toegelaten in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied:

- een gsm-mast met twee halogeenspots voor de verlichting van een voetbalveld is 'alleszins' geen groepswooningbouw¹⁰;

(5) Omzendbrief van 25 oktober 2002, RO/2002/03 'in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie' en de Omzendbrief van 25 oktober 2002 'tot wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief d.d. 25 januari 2002', beide gepubliceerd B.S. 30 november 2002.

(6) B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 62, nr. 69. Zie ook P. LEFRANC, die zware beleidsmatige kritiek uit op de omzendbrief, maar hierbij "mogelijke juridische bezwaren buiten beschouwing laat", waarmee hij impliciet aangeeft dat dergelijke bezwaren wel degelijk te maken zijn (P. LEFRANC, "Naar een ruime en ordelijke ruimtelijke ordening?", *T.R.O.S.* 2005, 70).

(7) R.v.St., Nijs, nr. 130.386, 20 april 2004.

(8) Wanneer een bouwpromotor een terrein aankoopt, het 'verkavelt', de wegeninfrastructuur aanlegt en alle woningen in de verkaveling bouwt, moet hij niet over een verkavelingsvergunning beschikken, maar over een collectieve bouwvergunning. In dit geval worden immers geen kavels verkocht die bestemd zijn voor woningbouw (zie artikel 101 DRO), maar woningen (bv. R.v.St., Kremer-Wasmuth, nr. 66.863, 18 juni 1997; J. VERKEST, "De gemeenteraadsbeslissing over de openbare wegen moet vallen vooraleer het college van burgmeester en schepenen een beslissing neemt over de bouw-aanvraag", *T.R.O.S.* 2001, 50, nr. 8).

(9) In een ander arrest lijkt de Raad van State te aanvaarden dat de bestreden beslissing een bouw-aanvraag kwalificeerde als 'groepswooningbouw'. Het ging in dit geval om het zgn. "gemeenschappelijk oprichten van woongelegenheden die een gemeenschappelijke werf hebben, met elkaar verbonden zijn en deel uitmaken van één en hetzelfde project" (R.v.St., gemeente Kluisbergen, nr. 59.999, 11 juni 1996, *T.Gem.* 1997, 314-319, met noot R. VEKEMAN, "De gemeente en het administratief kort geding - vervolg"). Hier betrof het dus een project waarvan de onderdelen materieel met elkaar waren verbonden. B. BOUCKAERT en T. DE WAELE en S. LUST spreken over "een stedenbouwkundig geheel" (B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 61; S. LUST, "Het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Een overzicht", *T.B.P.* 1997, 9, nr. 40).

(10) R.v.St., Van Holder c.s., nr. 130.298, 15 april 2004, *T.R.O.S.* 2004, 302.



- door een milieuvergunning te verlenen voor een kunststoffenverwerkend bedrijf wordt het bestemmingsvoorschrift woonuitbreidingsgebied geschon- den ¹¹;
- een regularisatievergunning voor het oprichten van een appartement en kantoren heeft “uiteraard” geen groepswooningbouw tot voorwerp ¹²;
- een verkavelingsaanvraag met 16 loten, bestemd voor ‘eengezinswoningen, diensten en detailhandel’ waarbij wordt bepaald dat voor de inplanting van de constructies een ‘vrije zijkavelstrook’ van 3 meter in acht dient te worden genomen, kan “be- zwaarlijk” als groepswooningbouw worden be- schouwd ¹³;
- een milieuvergunning voor een containerpark schendt de bestemming van een woonuitbreidings- gebied, dat bij gebrek aan ordening uitsluitend is bestemd voor groepswooningbouw ¹⁴;
- een aanvraag voor een rijhal voor paarden en stal- lingen is niet in overeenstemming met de bestem- ming woonuitbreidingsgebied, omdat dit geen groepswooningbouw betreft ¹⁵;
- een stedenbouwkundige vergunning voor het op- richten van een toonzaal met magazijn, werkruimte en twee appartementen, heeft “uiteraard” geen groepswooningbouw tot voorwerp ¹⁶.

Het bovenstaande overzicht bevestigt dat de bewoor- dingen van artikel 5.1.1 van het K.B. van 28 december 1972, en inzonderheid het woord “uitsluitend”, geen afwijkingen toelaat en geen ruimte laat voor interpre- tatie (zie hoger nummer 1). Het volstaat dus niet om bijvoorbeeld een aantal appartementen te voorzien – groepswooningbouw bij uitstek –, in combinatie met andere functies, om te voldoen aan het bestemmings- voorschrift dat immers “uitsluitend” groepswooning- bouw voorschrijft.

Het feit dat de ordening van het gebied reeds op het terrein zou zijn vastgelegd, doordat reeds vergunning- gen werden afgeleverd, is niet relevant, en kan geen argument vormen om een vergunning te kunnen afle- veren voor een andere constructie dan groepswo- ningbouw ¹⁷. De omstandigheid dat voor de omlig-

gende percelen reeds vergunningen werden afgele- verd kan geen afwijking van de bestemmingsvoor- schriften verantwoorden. Het gelijkheidsbeginsel kan geen aanspraak op gelijkheid in de onwettigheid in- houden ¹⁸. De hoger vermelde omzendbrief van 8 juli 1997, zoals gewijzigd door de omzendbrief van 25 oktober 2002, stelt dat individuele bouwaanvragen op restpercelen in woonuitbreidingsgebied vergun- baar kunnen zijn. Dit is duidelijk in strijd met de ver- melde rechtspraak, en kan dan ook niet rechtsgeldig worden toegepast, aangezien een omzendbrief het gewestplanvoorschrift niet kan wijzigen ¹⁹ (zie verder nummer 14).

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de Raad van State wel aanvaardt dat de bestemming ‘groeps- woningbouw’ meer toelaat dan sociale woningbouw, en zuiver particulier initiatief niet uitsluit ²⁰.

II.2. Beoordelingsmarges van de overheid bij een aanvraag voor groepswooningbouw

II.2.1. Algemene principes

3. Indien een aanvraag wordt ingediend voor een project dat voldoet aan het begrip ‘groepswooning- bouw’, zoals hoger gedefinieerd, blijft de vraag welke beoordelingsvrijheid de overheid heeft om de ver- gunning te verlenen of te weigeren. Een aanvraag voor ‘groepswooningbouw’ is namelijk ‘zone-eigen’ in woon- uitbreidingsgebied. De Raad van State bevestigde uit- drukkelijk dat artikel 5.1.1 “wel degelijk uit zichzelf rechtsgevolgen creëert waar dit gebied, zonder dat over de ordening van het gebied voorafgaandelijk door de be- voegde overheid is beslist, reeds een onmiddellijk uitvoer- bare bestemming heeft, met name groepswooningbouw” ²¹.

(11) R.v.St., Tytgat, nr. 125.138, 6 november 2003.
 (12) R.v.St., Beekman en Van Butsele, nr. 117.017, 13 maart 2003, T.R.O.S. 2003, 182-183.
 (13) R.v.St., n.v. Groeninghe Verrij, nr. 113.331, 5 december 2002.
 (14) R.v.St., Denutte, nr. 105.951, 25 april 2002, T.B.P. 2003, 357.
 (15) R.v.St., Kiebooms en Janssens, nr. 80.541, 31 mei 1999.
 (16) R.v.St., Sermeus, nr. 65.290, 18 maart 1997.
 (17) R.v.St., Beekman en Van Butsele, nr. 117.017, 13 maart 2003 T.R.O.S. 2003, 182-183.

(18) R.v.St., Nijs, nr. 130.386, 20 april 2004; R.v.St., Van Holder e.a., nr. 130.298, 15 april 2004, T.R.O.S. 2004, 302.
 (19) Zie in dezelfde zin S. LUST, “Het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp- gewestplannen en de gewestplannen. Een overzicht”, T.B.P. 1997, 8, nr. 36-37.
 (20) R.v.St., De Brabandere, nr. 40.657, 8 oktober 1992 (zie ook het verbeterde arrest De Brabandere, nr. 40.491, 24 september 1992).
 (21) R.v.St., Van Niel en Heinkens, nr. 117.347, 21 maart 2003, T.R.O.S. 2003, 357-360, met noot F. DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg” en T.R.O.S. 2003, 187-189.
 Zie evenwel R.v.St., De Brabandere, nr. 39.151, 2 april 1992 en nr. 40.491, 24 september 1992, waarin de Raad van State oordeelde dat de louter wettelijke mogelijkheid om in woonuitbreidingsgebied groepswooningbouw uit te voeren, niet kan worden beschouwd als een wettelijk vastgestelde voldoende ordening op grond waarvan de overheid kan onteigenen.

De vraag is waar de grenzen liggen van die uitvoerbare bestemming.

Vooreerst geldt het principe dat een particulier geenszins een subjectief recht op een vergunning kan laten gelden²². Het Ruimtelijkeordeningsdecreet heeft immers steeds het algemene belang op het oog²³. Algemeen kan gesteld worden dat de overheid zich mag uitspreken over de wijze van uitoefenen van de bouwmogelijkheden en de vraag of de wijze van uitvoering verenigbaar is met het openbare belang waarvan de behartiging haar is toevertrouwd²⁴. Een privaat belang blijft hoe dan ook ondergeschikt aan het algemeen belang, en kan dus alleen gelden in zoverre het daarmee verenigbaar is. Het is dus niet zo dat een planbestemming ipso facto het recht geeft aan de eigenaar van een stuk grond om te allen tijde, op het door hem gekozen ogenblik, de planbestemming via vergunningen op de meest maximale wijze te realiseren²⁵. Wanneer er geen bijkomende verordende maatregelen bestaan (zoals een RUP, een BPA, een verordening of een verkavelingsvergunning) kan de overheid de stedenbouwkundige toestand op eigen gezag beoordelen²⁶.

Anderzijds kan de overheid bij het uitoefenen van die discretionaire bevoegdheid geen kennelijk onredelijke beslissing nemen²⁷. Dergelijke beslissingen kunnen leiden tot een vernietiging bij de Raad van State. Wanneer de aanvrager aannemelijk kan maken dat de overheid in werkelijkheid onder geen beding eender welke vorm van bebouwing op het perceel wenst toe

te staan, zal eventueel een recht op schadevergoeding ontstaan, dat bijvoorbeeld kan worden gebaseerd op een schending van het eigendomsrecht en de beginselen van de zogenaamde quasioneigening. Van die leer kan toepassing worden gemaakt wanneer de opgelegde beperkingen disproportioneel zijn en de grond elke waarde ontnemen²⁸. Een vernietiging van een weigering van een verkavelingsvergunning door de Raad van State levert echter niet noodzakelijk een bewijs van fout van de overheid, indien blijkt dat de overheid steeds een goede ruimtelijke ordening op het oog heeft gehad²⁹.

Hieronder wordt onderzocht waar voor de overheid de uiterste grenzen van haar beleidsvrijheid liggen om vergunningaanvragen, die conform zijn met het bestemmingsvoorschrift, te beoordelen. Ook bestemmingsconforme aanvragen kunnen immers niet zondermeer worden vergund. Dergelijke aanvragen moeten vooreerst steeds in overeenstemming zijn met de goede plaatselijke ordening. Daarnaast gelden nog heel wat andere wettelijke toetsingsgronden. De beoordeling van de goede plaatselijke ordening en de andere wettelijk vereisten voor de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning voor groepswoningbouw worden hierna behandeld.

II.2.2. De goede plaatselijke ordening

4. De overheid moet een vergunningaanvraag niet alleen toetsen aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften, maar de overheid moet bovendien steeds oordelen of de aanvraag verenigbaar is met de 'goede plaatselijke ordening'³⁰. Deze verplichting is uitdrukkelijk voorzien in artikel 43 § 2, eerste lid van het Coördinatiedecreet³¹ voor de 'oude' procedure en in de artikelen 110 § 2 en 121 § 2 DRO³² voor de 'nieuwe' procedure. Uit een arrest van het Arbitragehof blijkt bovendien dat ook artikel 4 DRO een rechtsgrond is die de vergunningverlenende overheid er steeds toe verplicht om een afweging te maken van

(22) B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 178, nr. 175, en de daar vermelde referenties; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer, 2004, 266-267, nr. 299.

(23) B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 4-6, nr. 5; R. VEKEMAN, o.c., 1-4, nr. 2-3.

(24) D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *De bouw- en verkavelingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Heule, UGA, 1997, 17.

(25) D. ERREYGERS, "Artikel 56 § 1, 2° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening: het besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Mag de gemeenteraad een verkavelingsbeleid voeren?", *T.R.O.S.* 1999, 16.

(26) R. VEKEMAN, o.c., 267, nr. 299 en 463, nr. 469.

(27) B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 243, nr. 235; I. MARTENS, "Het redelijkheidbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER, *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 18-20, nr. 2-8 (algemene principes) en 28-31, nr. 23-29 (specifiek m.b.t. de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in het kader van een vergunningaanvraag); A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, 55-56 en 922-923, nr. 964; A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De Administratieve Rechtshandeling. Een Proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 72-73, nr. 190-191.

(28) B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 178, nr. 175 en 314, nr. 313-314.

(29) Rb. Gent 12 maart 2003, *T.G.R.* 2003, 81 en *T.R.O.S.* 2004, 139-140.

(30) B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 243, nr. 234; R. VEKEMAN, o.c., 463-469, nr. 469-473.

(31) Decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, diverse malen gewijzigd, in deze bijdrage 'Coördinatiedecreet' genoemd.

(32) Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, diverse malen gewijzigd, in deze bijdrage afgekort als 'DRO'.



de ruimtelijke draagkracht en de diverse ruimtelijke behoeften om de goede ruimtelijke ordening te beoordelen³³. Ook de Raad van State lijkt artikel 4 DRO te erkennen als rechtsgrond die de vergunningverlenende overheid verplicht om elke aanvraag te toetsen aan de eisen van de goede ruimtelijke ordening³⁴. De Raad van State lijkt de plicht om de goede plaatselijke ordening te onderzoeken ook rechtstreeks te linken met artikel 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen³⁵. Artikel 19, laatste lid van het K.B. van 28 december 1972 bepaalt bovendien specifiek m.b.t. de gewestplannen dat een vergunning slechts mag worden afgeleverd voor zover de aanvraag verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan. Maar ook wanneer de aanvraag betrekking heeft op een stuk grond dat gelegen is binnen de perimeter van een BPA of een verkavelingsvergunning dient de overheid de goede plaatselijke ordening te evalueren indien de stedenbouwkundige voorschriften weinig gedetailleerd zijn en nog ruimte laten voor appreciatie³⁶. Dit principe geldt evenzeer voor aanvragen die onder het toepassingsgebied van een RUP vallen^{36bis}.

De goede plaatselijke ordening moet/kan slechts worden onderzocht indien een aanvraag conform is met de bestemmingsvoorschriften. De vaststelling dat een aanvraag in strijd is met de geldende bestemmingsvoorschriften volstaat immers om de aanvraag te weigeren³⁷. De overwegingen dat een aanvraag

voor een bedrijfsgebouw in woonuitbreidingsgebied de ordening van het gebied niet in het gedrang brengt, in een goede ontsluiting voorziet, op een geschikte inplantingsplaats is voorzien, binnen de normale 50 meter bouwzone is gelegen, aansluit op een woonzone, enz. zijn niet relevant, aangezien woonuitbreidingsgebied 'uitsluitend' is bestemd voor groepswooningbouw³⁸. In afwachting van een toekomstige ordening kunnen geen andere constructies dan 'groepswooningbouw' worden voorzien, zoals bedrijven, voorzieningen en inrichtingen, ook niet als zij verenigbaar zouden zijn met de onmiddellijke omgeving³⁹.

Voor een project dat wél wordt gekwalificeerd als groepswooningbouw en dat is gelegen in woonuitbreidingsgebied is de overheid steeds verplicht om zich een opvatting te vormen over de goede plaatselijke ordening⁴⁰. De loutere vaststelling dat een woonuitbreidingsgebied reeds is 'aangetast' en 'aangesneden' door woningen, zonder enige verder overweging met betrekking tot de vraag of een bouw van vier blokken met elk een aantal serviceflats met verbindingsgalerijen wel kadert in de omgeving, met haar specifieke kenmerken en karakter (met name een omgeving die gekenmerkt wordt door kleinschaligheid en in het gezichtsveld van een beschermd dorpsgezicht en monumenten), schendt de op de overheid rustende verplichting zich een opvatting te vormen over de goede plaatselijke ordening alvorens een stedenbouwkundige vergunning af te leveren⁴¹.

5. De overheid heeft een grote beleidsvrijheid bij de beoordeling van de goede plaatselijke ordening⁴². Bepaalde arresten van de Raad van State lijken zelfs te aanvaarden dat de overheid vergunningaanvragen kan weigeren, om een woonuitbreidingsgebied te vrijwaren met het oog op een planmatige aanpak.

(33) Arbitragehof nr. 57/2003, 14 mei 2003, met noot T. DE WAELE, "Zonevreemdheid en het Arbitragehof: enkele bedenkingen", *T.R.O.S.* 2003, 339-350; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 243, nr. 234; D. LINDEMANS en R. VEKEMAN, "Doelstellingen", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 59-60, nr. 14; S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, "Vergunningen", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, o.c., 579, nr. 108; R. VEKEMAN, o.c., 465, nr. 470.

(34) R.v.St., Ghysels en Van Hooghten, nr. 106.155, *T.R.O.S.* 220, noot.

(35) R.v.St., Callens, zie voetnoot 36bis; R.v.St., Demeulenaere e.a., nr. 128.874, 5 maart 2004, *T.R.O.S.* 2004, noot, 133-135 en *T.B.P.* 2005, 562. Zie ook G. DEBERSAQUES, "De formele motivering van door het college van burgemeester en schepenen afgeleverde bouwvergunningen", noot onder R.v.St., Van Bellinghen, nr. 60.612, *T.R.O.S.* 1996, 239-243, inzonderheid nummer 3.

(36) R.v.St., Callens, nr. 132.436, 15 juni 2004, *T.R.O.S.* 2004, 303-304; R.v.St., Desmedt, nr. 93.109, 7 februari 2001, *T.R.O.S.* 2001, 153-154, noot; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 242, nr. 234.

(36bis) R.v.St., Callens, nr. 132.436, 15 juni 2004, *T. Gem.* 2005, 275-276, *C.D.P.K.* 2005, 227-228 en *T.R.O.S.* 2004, 303-304.

(37) Bv. R.v.St. nr. 101.527, 6 december 2001, *T. Gem.* 2002, 350-353; I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *De formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 1999, 195-196, nr. 245; P. POPELIER, "De toepassing van de Uitdrukkelijke Motiveringswet in het domein van de ruimtelijke ordening en stedenbouw", *T.R.O.S.* 1997, 354, nr. 17.

(38) R.v.St., Sermeus, nr. 65.290, 18 maart 1997.

(39) R.v.St., Denuutte, nr. 105.951, 25 april 2002; zie ook R.v.St., Van Holder e.a., nr. 130.298, 15 april 2004, *T.R.O.S.* 2004, 302.

(40) Bv. R.v.St., gemeente Kluisbergen, nr. 59.999, 11 juni 1996, *T. Gem.* 1997, 314-319, met noot R. VEKEMAN, "De gemeente en het administratief kort geding – vervolg".

(41) R.v.St., gemeente Kluisbergen, nr. 77.723, 17 december 1998 (vernietiging).

(42) Voor voorbeelden m.b.t. de discretionaire beoordelingsmarge van de overheid m.b.t. de 'goede plaatselijke ordening', zie: B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 243-244, nr. 235; I. MARTENS, "Het redelijkheidbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER, *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 28-31, nr. 25-29; I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, o.c., 193-194, nr. 244; R. VEKEMAN, o.c., 464-469, nr. 470-473.

Een opmerkelijk arrest in dit verband is het arrest MOTMANS, dat weliswaar over een verkavelingsvergunning handelt, maar waarvan de overwegingen van het arrest niettemin relevant zijn voor stedenbouwkundige vergunningen voor groepswooningbouw⁴³. Het betrof een verkavelingsvergunning voor een stuk grond, gelegen naast een bestaande verkavelingsvergunning van vijf loten die een jaar eerder was afgeleverd aan dezelfde aanvrager in hetzelfde woonuitbreidingsgebied. Uit het advies van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat ook de nieuwe aanvraag een “kleine verkaveling” betrof. Verder kan uit het arrest worden afgeleid dat in het betreffende woonuitbreidingsgebied “reeds meerdere vergunningen” werden afgeleverd, maar dat desondanks het woonuitbreidingsgebied nog maar relatief beperkt was aangesneden (1/3 volgens de aanvrager, 12,5 % volgens het Vlaams Gewest). De gemeente had de aanvraag met gunstig preadvies doorgestuurd naar de gemachtigde ambtenaar, die evenwel een bindend negatief advies had gegeven omdat het steeds verder aansnijden van het woonuitbreidingsgebied via kleine verkavelingen een goede ruimtelijke aanleg verhindert, en omdat de mogelijkheden voor ontsluiting van het binnengebied maximaal gevrijwaard dienden te worden. De aanvrager ging in beroep tegen de weigering, en de Bestendige Deputatie verleende de vergunning, hierbij verwijzend naar het feit dat er geen sprake meer was van onaangetast woonuitbreidingsgebied, gelet op de verschillende bestaande vergunningen, o.a. de vergunning van dezelfde aanvrager voor het perceel onmiddellijk aansluitend op de nieuwe aanvraag. De gemachtigde ambtenaar tekende tegen deze beslissing beroep aan bij de minister, die de vergunning weigerde met een zeer uitgebreide motivering, die door de Raad van State als draagkrachtig werd beoordeeld. De Raad van State stelde vast dat de motieven tweërlei waren: de niet-conforme bestemming enerzijds en beleidsredenen anderzijds. De Raad van State onderzoekt uitgebreid beide soorten motieven. Ten eerste stelt de Raad van State vast dat het bestreden besluit oordeelt dat de aanvraag niet kan beschouwd worden als groepswooningbouw en dat het gebied niet is geordend. Normaal gezien is de planologische onverenigbaarheid op zich een afdoende motivering om de vergunning te weigeren, en zou de Raad van State de andere (overtollige) motieven van de beslissing niet meer moeten onderzoeken⁴⁴. Desondanks geeft de

Raad van State in het arrest MOTMANS uitdrukkelijk de beleidsredenen van de weigeringbeslissing weer, en wordt zelfs de volgende overweging uit de bestreden beslissing geciteerd: “dat in het kader van de huidige visie op een rationele benutting van de woonuitbreidingsgebieden het niet verantwoord is nieuwe vergunningen te verlenen zonder een overwogen planmatige aanpak van het gebied; dat zoals gesteld momenteel nog geen door de minister goedgekeurd ordeningsplan voor het gebied bestaat”. De Raad vervolgt als volgt: “dat aan de voormelde overweging een grondige uiteenzetting voorafgaat, met betrekking tot de relatieve gaafheid van het betrokken woonuitbreidingsgebied, met betrekking tot de totale oppervlakte van het perceel, voorwerp van de verkavelingsaanvraag en met betrekking tot het stedenbouwkundig beleid dat in het verleden door de overheid werd gevoerd; dat bijgevolg de motieven van de bestreden beslissing op het eerste gezicht het beschikkend gedeelte ervan lijken te kunnen dragen; dat het dispositief van voormelde beslissing als volgt luidt:

“(…) dat de beslissing van de Bestendige Deputatie het algemeen belang schaadt en in strijd is met een degelijk bestuur inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar dient ingewilligd”.

Uit de bespreking van het tweede middel blijkt nog veel duidelijker dat de overheid over een appreciatiebevoegdheid beschikt om vergunningen te beoordelen op grond van de goede ruimtelijke ordening, en dat de hierboven geciteerde redenen hiertoe draagkrachtig kunnen zijn: “dat zolang er geen definitief BPA is tot stand gekomen, de vergunningverlenende overheid over een appreciatiebevoegdheid lijkt te beschikken, wat inhoudt dat de verkavelingsaanvragen geval per geval worde beoordeeld, op grond van de **concrete eisen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw** die gelden op het tijdstip van de verkavelingsaanvraag; dat dienvolgens noch het rechtszekerheidsbeginsel, noch het vertrouwensbeginsel op het eerste gezicht lijken te zijn geschonden; dat hetzelfde lijkt te gelden voor het motiverings- en gelijkheidsbeginsel, omdat de vergunningverlenende overheid in voorliggend geval niet gebonden lijkt te zijn door een vroegere opvatting betreffende de vereisten van een goede plaatselijke ordening, zodat, **mits een behoorlijke redengeving, wat het geval lijkt te zijn**, een tweede verkavelingsaanvraag ingediend door dezelfde verzoeker, betreffende andere percelen, kan worden geweigerd en omdat de vergelijking met de verkavelingsvergunning, verleend bij ministerieel besluit van 30 maart 1995 niet lijkt op te gaan; dat gelet op haar appreciatiebevoegdheid de verwerende partij **op goede gronden** lijkt te kunnen overwegen dat “**het niet verantwoord is nieuwe vergunningen te verlenen, zonder een**

(43) R.v.St., Motmans, nr. 74.050, 3 juni 1998.

(44) I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, o.c., 195-196 en 308, nr. 245 en 408.



overwogen planmatige aanpak van het gebied”; dat de nieuwe opvatting van de vergunningverlenende overheid steun lijkt te kunnen vinden in de bestaande feiten; dat tot die feiten de voordien toegekende vergunningen behoren, waaronder de op 30 maart 1995 aan verzoeker toegekende verkavelingsvergunning; (...).”

Uit dit arrest kan worden afgeleid dat de Raad van State aanvaardt dat een overheid op basis van een uitgebreide motivering over de goede plaatselijke ordening, een aanvraag kan weigeren om het woonuitbreidingsgebied te vrijwaren tegen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

De vraag rijst of dit arrest de veel gehoorde stelling onderschrijft, als zouden woonuitbreidingsgebieden te beschouwen zijn als ‘reservegebieden’ die pas mogen worden aangesproken als de vraag het aanbod in de woonzones overstijgt. Op basis van bepaalde andere rechtspraak zou men inderdaad de indruk kunnen krijgen dat de Raad van State die stelling aanvaardt. In het arrest GEMEENTE KLUISBERGEN, oordeelde de Raad van State dat een stedenbouwkundige vergunning die was afgeleverd door de minister van Ruimtelijke Ordening het woonuitbreidingsgebied “op determinerende wijze” aansneed en zo aan de gemeente elk beslissingsrecht ontnam om het zij het gebied aan te spreken, hetzij om het als natuurgebied te behouden. De Raad van State verwees hierbij naar een ministeriële richtlijn, die o.a. stelde dat woonuitbreidingsgebieden “reservegebieden” zijn die pas mogen worden aangesproken indien de woongebieden verwezenlijkt zijn⁴⁵. Ook in het arrest THO-

MAS en ROMMENS heeft de Raad van State gesteld dat woonuitbreidingsgebieden “in wezen zijn opgevat als reservezones van het woongebied en een instrument tot het voeren van een grondbeleid” en dat de woonuitbreidingsgebieden “zijn aangewezen om op termijn een residentiële functie te vervullen”⁴⁶. Het (Franstalige) arrest GREGOIRE en ROWART verwerpt evenwel uitdrukkelijk de idee van woonuitbreidingsgebieden, die zouden moeten functioneren als een soort reservegebieden die pas kunnen worden aangesneden indien er in de woonzones nog onvoldoende bouwgrond is om te voldoen aan een gestegen lokale vraag naar bouwgrond. De Raad van State overwoog dat hiermee een voorwaarde zou worden toegevoegd aan het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebieden⁴⁷.

Dit laatste sluit aan bij de reeds vermelde uitspraak van de Raad van State dat woonuitbreidingsgebieden uit zichzelf rechtsgevolgen creëren⁴⁸. Het is dus onjuist om woonuitbreidingsgebieden zondermeer als ‘reservegebieden’ te beschouwen, waarover de overheid willekeurig kan oordelen. Uit de aangehaalde rechtspraak blijkt niettemin dat, hoewel woonuitbreidingsgebieden formeel geen ‘reservegebieden’ zijn, de vergunningverlenende overheid een zeer ruime beoordelingsvrijheid lijkt te hebben om in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening woonuitbreidingsgebieden te vrijwaren van ongewenste ruimtelijke evoluties. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening steeds een beoordeling ‘in concreto’ moet worden gemaakt⁴⁹, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de omgeving en waarbij de verenigbaarheid van de aanvraag met de onmiddellijke – en desgevallend ruimere – omgeving moet worden nagegaan, en waarbij bovendien geen elementen mogen worden betrokken die totaal vreemd zijn aan de stedenbouw en de ruimtelijke or-

(45) R.v.St., gemeente Kluisbergen, nr. 59.999, 11 juni 1996, *T.Gem.* 1997, 314-319, met noot R. VEKEMAN, “De gemeente en het administratief kort geding – vervolg”. Bij dit arrest kunnen twee zaken worden opgemerkt:

- De Raad van State formuleerde de vermelde overwegingen bij de beoordeling van het ‘moeilijk te herstellen ernstig nadeel’, en niet bij de beoordeling van de gegrondheid van een middel.
- De verwijzing naar een omzendbrief i.v.m. de stelling dat woonuitbreidingsgebieden te beschouwen zijn als ‘reservegebieden’ is op het eerste gezicht opmerkelijk, aangezien vaste rechtspraak van de Raad van State ervan uitgaat dat omzendbrieven buiten toepassing moeten worden gelaten in de mate dat ze nieuwe rechtsregels formuleren (zie verder nummers 15 en 25). In het voorliggende geval is de verwijzing naar de omzendbrief vermoedelijk te verklaren door het feit dat de minister van Ruimtelijke Ordening over zijn eigen omzendbrief in de bestreden beslissing had gesteld dat aan zijn eigen richtlijn “geen afdwingbare rechtskracht kan worden toegekend”, terwijl een overheid in beginsel is gebonden door de algemene richtlijnen die hij zelf heeft uitgevaardigd (patere legem quam ipse fecisti). Dit neemt niet weg dat de overheid dergelijke algemene richtlijnen zomaar klakkeloos kan toepassen. Elke aanvraag moet in concreto op zijn eigen merites worden beoordeeld (B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 243-244, nr. 235; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, o.c., nr. 40).

(46) R.v.St., Thomas en Rommens, nr. 43.273, 10 juni 1983. In dat arrest lijkt de Raad van State vooral te hebben willen stellen dat woonuitbreidingsgebieden eigenlijk potentiële woongebieden zijn, en dat functies die onverenigbaar zijn met de (potentiële) residentiële bestemming daar niet in thuishoren (zie hierover meer in nummer 18).

(47) R.v.St., Grégoire en Rowart, nr. 114.361, 9 januari 2003.

(48) Zie het hoger in nummer 3 geciteerde arrest R.v.St., Van Niel en Heinkens, nr. 117.347, 21 maart 2003, *T.R.O.S.* 2003, 357-360, met noot F. DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg” en *T.R.O.S.* 2003, 187-189.

(49) R.v.St., Demeuleneere e.a., nr. 128.874, 5 maart 2004, *T.R.O.S.* 2004, 133-134, noot en *T.B.P.* 2005, 562.

dening⁵⁰. Denkbare weigeringsmotieven zouden aldus bijvoorbeeld kunnen zijn – uiteraard zonder in drogredeken te mogen vervallen –: het project sluit niet aan bij de naastliggende bebouwing, de schaal van het project past niet met de omgeving, de architecturale uitwerking van het project is ondermaats of niet passend in de omgeving, de woondichtheid is te groot of te klein, het project is slecht ontsloten, het project biedt te weinig kwalitatieve publieke ruimte, het project verhindert een goede toekomstige ordening of goede toekomstige ontsluiting van de overige percelen in het woonuitbreidingsgebied enz.⁵¹

6. Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is het aan te raden om elke formele verwijzing naar een structuurplan achterwege te laten, gelet op artikel 19 § 6 DRO en de zeer strenge beoordeling van de Raad van State van deze bepaling⁵². In een aantal commentaren op die rechtspraak wordt er evenwel op gewezen dat het al te gek zou zijn om argumenten van ‘goede ruimtelijke ordening’, die volledig zijn uitgewerkt, op zichzelf kunnen staan, en niet kennelijk onredelijk zijn, te moeten weren omdat die op de een of andere manier ook in een structuurplan staan neergeschreven⁵³. Het weze herhaald dat der-

gelijke motieven steeds een in-concretobeoordeling moeten inhouden (zie nummer 5). Het zou inderdaad absurd zijn dat de vergunningverlenende overheid bepaalde argumenten, die op zich een afdoende motivering vormen bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, níet zou mogen gebruiken enkel en alleen omdat het structuurplan hetzelfde zegt. Of moet, omgekeerd, de overheid bepaalde zaken weren uit het structuurplan teneinde het vergunningenbeleid niet te hypothekeren? Wél is het zo dat een loutere verwijzing naar een structuurplan geen rechtsgrond kan vormen bij de beoordeling van een vergunning. VEKEMAN merkt hierbij evenwel op dat het vanuit gezond verstand evident lijkt dat een bijkomstige verwijzing naar een ruimtelijk structuurplan geen afbreuk kan doen aan een zelfstandige motivering van een vergunningsbesluit⁵⁴. Dergelijke verwijzing – die op zich onwettig is – valt immers te beschouwen als een overtollig motief, indien de inhoudelijke motivering op zichzelf afdoende is⁵⁵.

11.2.3. Andere decretaal bepaalde toetsingsgronden

7. Voldoende uitgeruste weg – Krachtens artikel 100 § 1 DRO kan de overheid geen stedenbouwkundige vergunning verlenen voor een project voor groepswooningbouw op een stuk grond die, gelet op de plaatselijke toestand, onvoldoende is uitgerust⁵⁶. Ongeacht de plaatselijke toestand vereist het decreet als minimale uitrusting, een met duurzame materialen verharde weg, voorzien van elektriciteitsnet. Rudimentaire steenslagverharding en aardewegen lijken in de toekomst dus uitgesloten⁵⁷. Artikel 195sexies DRO voorziet in een uitzondering voor verkavelingen die voor 1 mei 2000 zijn goedgekeurd, waarbij geen of beperktere lasten inzake wegwitruiting zijn opgelegd⁵⁸.

(50) Zie bv. het zonet aangehaalde arrest R.v.St., Thomas en Rommens, nr. 43.273, 10 juni 1993; R.v.St. nr. 60.147, 13 juni 1996; R.v.St., Van Schel en Vandeveldde, nr. 107.941, 18 juni 2002, T.R.O.S. 2002, 223; zie ook: B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 243, nr. 235; G. DEBERSAQUES, “De formele motivering van door het college van burgemeester en schepenen afgeleverde bouwvergunningen”, noot onder R.v.St., Van Bellinghen, nr. 60.612, T.R.O.S. 1996, 241-242, nr. 3; I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, o.c., 193-194, nr. 244; P. POPELIER, “De toepassing van de Uitdrukkelijke Motiveringswet in het domein van de ruimtelijke ordening en stedenbouw”, T.R.O.S. 1997, 353, nr. 13-14; F. SCHRAM, “Het motiveringsbeginsel”, in B. HUBEAU en P. POPELIER, “Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw”, o.c., 75, nr. 47.

(51) Vgl. A. STEVENS, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de administratieve praktijk”, T.R.O.S., Bijzonder nummer “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning 1999, 32.

(52) R.v.St., C.V. Intercommunale Haviland, nr. 82.574, 30 september 1999, nr. 90.722, 8 november 2000 en nr. 121.147, 1 juli 2003.

(53) W. VANDEVYVERE, “De relatie tussen ruimtelijke structuurplannen en het vergunningenbeleid”, noot onder R.v.St. 30 september 1999, T.R.O.S. 2000, 25-33; W. VANDEVYVERE, “De relatie tussen ruimtelijke structuurplannen en het vergunningenbeleid: the sequel”, noot onder R.v.St. nr. 85.762, 2 maart 2000, T.R.O.S. 2000, 160-163; W. VANDEVYVERE, “De relatie tussen ruimtelijke structuurplannen en het vergunningenbeleid: nog eens ‘Haviland’”, noot onder R.v.St. nr. 90.722, T.R.O.S. 2001, 63-68; R. VEKEMAN, “Structuurplannen en het vergunningenbeleid”, noot onder R.v.St., Intercommunale Haviland, nr. 82.574, 30 september 1999, T. Gem. 2001, 207-208; zie in dezelfde zin: B. ROELANDTS, “Ruimtelijke structuurplannen en rechtsbescherming: een harde noot om kraken”, noot onder R.v.St. nr. 140.739, 16 februari 2005, T.R.O.S. 2005, 246-247.

.../...

.../...

In andere zin: M. BOES, “Recente ontwikkelingen inzake ruimtelijke ordening”, in M. BOES (ed.), *Themis 8. Vormingsonderdeel Administratief Recht*, Brugge, die Keure, 2001, 9-12.

(54) R. VEKEMAN, “Structuurplannen en vergunningenbeleid”, noot onder R.v.St., Intercommunale Haviland, nr. 82.574, 30 september 1999, T. Gem. 2001, 207-208.

(55) Vgl. I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, o.c., 308, nr. 408.

(56) Over een aantal knelpunten bij de toepassing van deze bepaling, zie: A. DESMET, “De onvoldoende uitgeruste weg: een probleemkind van de ruimtelijke ordening”, T.R.O.S. 2005, 101-115.

(57) B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 248; S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, o.c., 580, nr. 111.

(58) Voor een interpretatie van artikel 195sexies § 1, zie Arbitragehof, nr. 94/2005, 25 mei 2005, B.S. 10 juni 2005. Artikel 195sexies DRO

.../...



Met betrekking tot het geval van groepswooningbouw, kan nog worden gewezen op artikel 100 § 2 DRO, dat voorschrijft dat de stedenbouwkundige vergunning voor woningen van een sociaal woonproject, in afwijking op de vereiste van de voldoende uitgeruste weg, kan worden verleend van zodra de stedenbouwkundige vergunning voor de wegen en infrastructuur voor de realisatie van het sociaal woonproject is verleend.

8. Rooilijn – Artikel 100 § 5 DRO bepaalt dat er geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend voor het bouwen op een stuk grond dat door een rooilijn is getroffen. Afwijkingen op dit principe zijn mogelijk, ofwel indien uit de adviezen van de bevoegde instanties blijkt dat de uitvoering van de rooilijn in kwestie niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning tot stand zal kunnen worden gebracht (artikel 100 § 5, in fine DRO), ofwel om een goede plaatselijke ordening veilig te stellen (artikel 43 § 2, eerste lid in fine Coördinatiedecreet). Zolang een rooilijnplan niet is vervangen of gewijzigd overeenkomstig de bepalingen van het DRO, kan de vergunningverlenende overheid er niet op rechtsgeldige wijze van afwijken indien niet duidelijk uit de vergunningsbeslissing blijkt dat de aanvraag werd onderzocht in het licht van die decretale afwijkingmogelijkheden⁵⁹.

9. Voorschriften voor duurzaam bouwen – Artikel 100 § 3 DRO schrijft voor dat de stedenbouwkundige vergunning voor bouwwerken – dus o.a. voor groepswooningbouw – moet worden geweigerd wanneer niet is voldaan aan de regels voor de globale energetische prestatie-eisen en aan de regels voor de thermische isolatie, de ventilatievoorzieningen en de minimale eisen voor het binnenklimaat zoals vastgesteld door de Vlaamse regering⁶⁰.

.../...

voorziet tevens in een machtiging aan de Vlaamse regering om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden, gelet op de plaatselijke toestand, van de minimale uitrusting kan worden afgeweken.

(59) R.v.St., Segers en Vervoort, nr. 102.333, 21 december 2001, *T.R.O.S.* 2002, 83.

Over het precieze toepassingsgebied van artikel 43 § 2, eerste lid Coördinatiedecreet, zie S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, o.c., 578, nr. 107.

(60) Zie in dat verband: Besl. Vl. Reg., 18 september 1991 houdende het opleggen van minimum eisen inzake thermische isolatie van woongebouwen, B.S. 18 september 1991 (gewijzigd 30 juli 1992, B.S. 29 september 1992). Dit besluit is vanaf 1 januari 2006 opgeheven (zie verder).

Intussen keurde het Vlaams Parlement het 'Energieprestatiedecreet'⁶¹ goed, dat in artikel 4 § 1 bepaalt dat de Vlaamse regering de EPB-eisen goedkeurt, waaraan gebouwen moeten voldoen, waarvoor een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning als bedoeld in artikel 99 § 1, 1°, 6° en 7° DRO wordt ingediend. Hetzelfde geldt voor bestaande gebouwen wanneer werkzaamheden, wijzigingen of handelingen worden uitgevoerd die de energieprestatie van het gebouw bepalen en waarvoor geen aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning moet worden ingediend (artikel 4 § 2 Energieprestatiedecreet). De Vlaamse regering keurde op 11 maart 2005 het bedoelde uitvoeringsbesluit goed⁶², dat de vroegere normen vanaf 1 januari 2006 vervangt (artikelen 33-34 van het besluit). In zekere zin is artikel 100 § 3 DRO overbodig geworden door het Energieprestatiedecreet.

10. Negatieve anticipatie op een bestemmingsplan dat in opmaak is – Artikel 102 § 1 DRO bepaalt dat de vergunning kan worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van RUP⁶³. Deze weigeringsgrond vervalt wanneer dat plan niet definitief is vastgesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn.

Een stedenbouwkundige vergunning kan eveneens worden geweigerd indien de aanvraag strijdig is met een voorlopig vastgesteld plan van aanleg of indruist tegen de reden tot herzieningstelling van een plan van aanleg⁶⁴. Met een voorlopig vastgesteld plan van aanleg wordt bedoeld het ontwerp APA of BPA dat de gemeenteraad vóór de aanvang van het openbaar onderzoek voorlopig vaststelt⁶⁵. De weigering vervalt

(61) Decreet van 7 mei 2004 houdende eisen en handhavingmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat voor gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat, B.S. 30 juli 2004.

(62) Besluit van de Vlaamse regering van 11 maart 2005 tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen (B.S. 17 juni 2005). Zie de brochure: *Praktische gids voor als u binnenkort gaat bouwen of verbouwen*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie, 2005, 46 blz.

(63) Voor gewestelijke RUP's gebeurt dit door de Vlaamse regering (artikel 42 § 1 DRO), voor provinciale RUP's door de provincieraad (artikel 45 § 1 DRO) en voor gemeentelijke RUP's door de gemeenteraad (artikel 49 § 1 DRO).

(64) Zie respectievelijk artikel 43 § 2, vijfde lid en 43 § 5, derde lid van het Coördinatiedecreet.

(65) R. VEKEMAN, o.c., 470, nr. 475, met verwijzing naar R.v.St., Alg. Aannemingen Containers Jan Stallaert, nr. 51.113, 12 januari 1995, *T. Gem.* 1995, 376. Dit slaat dus op artikel 19, derde lid van het Coördinatiedecreet.

indien het nieuwe plan geen bindende kracht heeft verkregen binnen de drie jaar vanaf de weigering, respectievelijk de datum van inwerkingtreding van de inherzieningstelling⁶⁶.

11. Voorwaarden en lasten – De vergunningverlenende overheid kan steeds voorwaarden opleggen in het kader van het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning⁶⁷.

12. De zaak van de wegen – Voorafgaand aan de beslissing over een vergunningaanvraag die de aanleg van nieuwe wegen of de aanpassing van bestaande wegen impliceert, moet de gemeenteraad zich uitspreken over ‘de zaak van de wegen’. Hoewel dit principe enkel voor verkavelingsvergunningen uitdrukkelijk decretaal is vastgelegd (zie nummer 31), blijkt uit rechtspraak van de Raad van State dat dit evengoed geldt voor stedenbouwkundige vergunningen. De regeling vloeit voort uit de onderscheiden bevoegdheden die het college van burgemeester put uit het Decreet Ruimtelijke Ordening voor het afleveren van de vergunning en de bevoegdheid van de gemeenteraad die de volheid van bevoegdheid beschikt voor zaken van gemeentelijk belang zolang de wet of het decreet de beslissingsmacht niet aan een ander orgaan heeft opgedragen, zoals de aanleg van nieuwe wegen⁶⁸. Enkel indien het gaat om een zuiver private weg hoeft de gemeenteraad niet tussen te komen, maar wel indien de weg een openbaar of quasi openbaar karakter

vertoont, ook al gaat het om een privéweg. Een schending van de bevoegdheid van de gemeenteraad wordt desnoods ambtshalve opgeworpen door de Raad van State⁶⁹.

De beoordelingsvrijheid van de gemeenteraad bij de ‘zaak van de wegen’ is zeer ruim, en kan, naast de specifieke aspecten die voortvloeien uit de bevoegdheid op grond van het Gemeentedecreet, ook een beoordeling van de goede plaatselijke ordening inhouden. Het tracé van de weg is immers een element van de ordening van het grondgebied⁷⁰. Men zou zich de vraag kunnen stellen of uit artikel 19 § 6 DRO, dat verbiedt om aanvragen voor stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen rechtstreeks te toetsen aan de structuurplannen, a contrario kan worden geargumenteed dat dit verbod niet geldt voor de beslissing over de zaak van de wegen, aangezien deze soort beslissing niet is vernoemd in artikel 19 § 6 DRO. Dit argument lijkt niet op te gaan. De beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen is immers ‘onlosmakelijk verbonden’ met de beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de stedenbouwkundige vergunning⁷¹. Bovendien zou dit in strijd zijn met het wezen van een structuurplan. Een structuurplan is immers weliswaar ‘bindend’, maar is geen verordening⁷². Dit betekent dat structuurplannen geen directe rechtsgevolgen hebben t.a.v. particulieren, wat impliceert dat de overheid individuele beslissingen t.a.v. particulieren – zoals de beslis-

(66) Artikel 43 § 5, eerste en derde lid; R. VEKEMAN, o.c., 469-470, nr. 474-475; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 245; S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, o.c., 573-575, nr. 99-102.

(67) Artikel 105 DRO. Zie hierover B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., nr. 240; F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen”, *T.R.O.S.* 2003, 3-19; T. DE WAELE, “De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden en lasten”, *T.R.O.S.* 2003, 156-162; S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, o.c., 583-586, nr. 118-120; R. VEKEMAN, o.c., 499-403, nr. 510-513.

(68) De rechtspraak van de Raad van State verwijst naar artikel 117 Nieuwe Gemeentewet. De Nieuwe Gemeentewet werd intussen grotendeels opgeheven door het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S. 31 augustus 2005), maar bevat een gelijkaardige regeling. Artikel 42 § 1 Gemeentedecreet bepaalt dat de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid beschikt voor zaken van gemeentelijk belang, behoudens andersluidende wetten of decreten en behoudens de bevoegdheden die door de gemeenteraad worden toevertrouwd aan het college van burgemeester en schepenen. Het is de vraag in welke mate de ‘zaak van de wegen’ in het kader van stedenbouwkundige vergunningen kan worden gedelegeerd aan het schepencollege. In dit verband kan worden verwezen naar de beperkingen gesteld in artikel 43 § 2, 12° Gemeentedecreet in geval van overdracht van wegen aan de gemeente.

(69) Zie over de procedurele aspecten van de zaak van de wegen: B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 249, nr. 239; J. VERKEST, “De beoordeling van de goede plaatselijke aanleg en van de wegenbouwwerken door de gemeente en de gemachtigde ambtenaar bij het onderzoek van een verkavelingaanvraag”, noot onder R.v.St., Loosen en Lounis, nr. 109.458, 17 juli 2002, *T.R.O.S.* 2003, 27-46. Voor toepassingen, zie bv. R.v.St., Bruyneel e.a., nr. 121.145, 1 juli 2003; R.v.St., Demaerschalk en Moureau, nr. 81.670, 6 juli 1999.

(70) R.v.St., Immolth en vzw La Poudrierie, nr. 84.961, 27 januari 2000, noot J. VERKEST, “De ruimte bevoegdheid van de gemeenteraad om de goede aanleg van de plaats te beoordelen bij aanvragen tot het ontsluiten van nieuwe wegen, naar aanleiding van bouw of verkavelingaanvragen”, *T.R.O.S.* 2001, 53-62; D. ERREYGER, “Artikel 56 § 1, 2° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening: het besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Mag de gemeenteraad een verkavelingsbeleid voeren?”, *T.R.O.S.* 1999, 5-18, inzonderheid nr. 11-12.

(71) R.v.St., Loosen en Lounis, nr. 109.458, 17 juli 2002, *T.R.O.S.* 2003, 27-31, met noot J. VERKEST, l.c.

(72) Memorie van toelichting bij het Planningsdecreet, *Parl. St.* VI. Parl. 1995-96, nr. 360/1, 10; zie ook R.v.St., Rabaey, nr. 140.739, 16 februari 2005, met verslag auditeur C. BAMPs en met noot P. BARRA *T.R.O.S.* 2005, 136-140 en R.W. 2005-06, 305-308, met uittreksel uit het verslag van auditeur C. BAMPs.



sing over 'de zaak van de wegen' – niet kan motiveren door een loutere verwijzing naar het structuurplan⁷³ (zie ook nummer 6).

13. Buurtwegen – Specifiek voor buurtwegen geldt de Wet op de Buurtwegen van 10 april 1841. Volgens de artikelen 27 en 28 van deze wet beslist de Bestendige Deputatie over de aanleg, rechttrekking, verbreding of afschaffing van een buurtweg, op voorstel van de gemeenteraad⁷⁴. Voor de gemeente of de belanghebbende derden bestaat een beroepsmogelijkheid bij de Vlaamse regering. Uit dit bepalingen volgt dat de gemeenteraad het nut van de wijziging van een buurtweg beoordeelt, dat de beslissing aan de Bestendige Deputatie toekomt en dat de gewestregering bij beroep een goedkeuringstoezicht uitoefent op de beslissing van de Bestendige Deputatie⁷⁵. Bij uitzondering kan de Bestendige Deputatie beslissen zonder voorstel van de gemeenteraad, met name wanneer de gemeenteraad weigert in te gaan op een verzoek van de Bestendige Deputatie om een voorstel te doen. In dit geval heeft de Vlaamse regering het goedkeuringstoezicht. Voor de *aanleg* of het *rechttrekken* van een buurtweg geldt bijkomend dat de beslissing van de Bestendige Deputatie moet worden voorafgegaan door een door de Vlaamse regering goedgekeurd algemeen rooilijnplan, waarover de Bestendige Deputatie afzonderlijk moet worden gehoord (artikel 28bis Wet op de Buurtwegen)⁷⁶.

Indien een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor groepswoonbouw wordt ingediend, die implicaties heeft op een buurtweg, zal de vergunningverlenende overheid dus pas kunnen beslissen nadat de bevoegde overheid een uitspraak heeft gedaan over de buurtweg. Los van deze specifieke procedurele aspecten, lijken de inhoudelijke beoordelingsmarges van de Bestendige Deputatie in het kader van de Wet op de Buurtwegen op het eerste gezicht even ruim als die van de gemeenteraad bij 'de zaak van de wegen' (zie nummer 12). Uit de tekst van

de Wet op de Buurtwegen valt alvast geen beperking af te leiden. De vraag of een buurtweg moet worden gewijzigd dient door de bevoegde overheid te worden beantwoord aan de hand van een belangenafweging waarbij zij in de eerste plaats het openbare belang, bijvoorbeeld de openbare landschapsbeleving, op het oog dient te hebben⁷⁷.

14. Watertoets – Krachtens artikel 8 § 1 van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, juncto artikel 3 § 2, 17° van hetzelfde decreet, moet de overheid die over een vergunning of plan beslist de vergunning weigeren om 'schadelijke effecten' te vermijden of voorwaarden opleggen bij de vergunning, of het plan wijzigen, om schadelijke effecten zo veel mogelijk te beperken of te compenseren. 'Schadelijke effecten' zijn nadelige effecten op het milieu door veranderingen in de watersystemen ten gevolge van een menselijke activiteit en omvatten mede ook de effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte gebouwen die gelegen zijn buiten overstromingsgebieden en effecten op o.a. fauna, flora, bodem, landschap enz. Bovendien kunnen beslissingen over vergunningen of plannen die een niet te voorkomen schadelijk effect veroorzaken op de kwantitatieve toestand van het grondwater, slechts worden genomen omwille van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang en hierbij moeten de gepaste maatregelen worden opgelegd om het schadelijk effect zoveel mogelijk te vermijden of te compenseren. Bij elke beslissing in dit verband heeft de overheid een bijzondere motiveringsplicht, waarbij in elk geval de doelstellingen en de beginselen van het integraal waterbeleid moet worden getoetst. Dit laatste wordt de 'watertoets' genoemd⁷⁸.

Uit een eerste arrest van de Raad van State, weliswaar m.b.t. de watertoets voor een gemeentelijk RUP, kan alvast worden afgeleid dat de watertoets in elk geval verplicht is indien er een risico bestaat op waterellende, op de bouwplaats van een project voor

(73) Zie in dezelfde zin R. VEKEMAN, o.c., 34, nr. 30, die stelt dat ook a fortiori andere vergunningen niet kunnen worden getoetst aan structuurplannen; zie ook de rechtsleer vermeld door B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 156, voetnoot 5.

(74) De beslissing van de Bestendige Deputatie betreft geen goedkeuringstoezicht, maar een eigen beslissingsrecht, zie A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, o.c., 320, nr. 308.

(75) R.v.St., vzw Durme e.a., nr. 126.447, 16 december 2003, T.B.P. 2005, 488-489.

(76) Voor een toepassing van dit laatste: R.v.St., NV Immo De Witte e.a., nr. 146.115, 16 juni 2005.

(77) R.v.St., vzw Durme e.a., nr. 126.447, 16 december 2003, T.B.P. 2005, 488-489.

(78) Over de watertoets, zie: P. DE SMEDT, "Water anders ordenen? De impact van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid op het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening", T.R.O.S. 2003, 327-330, nr. 14-20. Het Arbitragehof oordeelde dat de watertoets weliswaar beperkingen oplegt aan het eigendomsrecht, maar dat de maatregel is opgelegd in het algemeen belang en niet op buitensporige wijze afbreuk doet aan de rechten van de eigenaars (Arbitragehof nr. 32/2005, 9 februari 2005, B.S. 28 februari 2005, T.R.O.S. 2005, 182-183 en T.M.R. 2005, 190-192).

groepswooningbouw, dat die watertoets dient te gebeuren vooraleer de beslissing over de vergunning wordt genomen, en dat in de vergunning zelf de nodige voorwaarden moeten worden opgelegd die ervoor moeten zorgen dat er geen schadelijk effect ontstaat of dat dit zoveel mogelijk wordt beperkt. Engagements van de bouwheer ter zake zullen niet volstaan⁷⁹. Indien via het opleggen van voorwaarden, bv. afwateringsmaatregelen, geen afdoende garanties kunnen worden bekomen, zal de overheid bijgevolg, gelet op de tekst van artikel 8 van het Decreet Integraal Waterbeheer, verplicht zijn om de vergunning te weigeren. Hierbij zal moeten worden rekening gehouden met de beperkingen van de mogelijkheden voor het opleggen van voorwaarden bij een stedenbouwkundige vergunning⁸⁰.

II.2.4. Wat met woningbehoeftestudies? Over de toepasbaarheid van omzendbrieven en structuurplannen in het vergunningenbeleid

15. Volgens de hoger vermelde omzendbrieven van 25 oktober 2002 (zie nummer 1), kan een woonuitbreidingsgebied in beginsel pas worden ontwikkeld of gerealiseerd indien de noodzaak daartoe blijkt uit een woningbehoeftestudie. De principiële eis van een woningbehoeftestudie geldt zowel voor de opmaak van BPA's of RUP's als voor de aanvraag voor verkavelingsvergunningen of stedenbouwkundige vergunningen. Omzendbrief RO/2002/03 beschrijft gedetailleerd hoe zo'n woningbehoeftestudie er precies moet uitzien. Deze omzendbrief bepaalt ook onder welke voorwaarden een woningbehoeftestudie níet is vereist.

De vraag rijst in welke mate een vergunningaanvraag voor groepswooningbouw in woonuitbreidingsgebied kan worden geweigerd indien – in strijd met de vermelde omzendbrieven – een woningbehoeftestudie ontbreekt, of indien een woningbehoeftestudie uitwijst dat er geen behoefte is. Zoals hoger gezegd worden in de rechtsleer vraagtekens geplaatst bij de wettigheid van deze omzendbrief⁸¹. Uit rechtspraak

van de Raad van State blijkt dat die scepsis terecht is. Eensluidende rechtspraak stelt dat omzendbrieven geen regels kunnen toevoegen aan of afdoen van de bestaande regels. Specifiek over de vereiste van een woningbehoeftestudie op basis van een omzendbrief, in het kader van een vergunningenprocedure, nam de Raad van State in het arrest POLFLIET een heel duidelijk standpunt in⁸²: “Overwegende, wat betreft de verwijzing naar de woningbehoeftestudie die niet zou zijn opgesteld volgens ‘de te volgen procedure’, dat bij de bespreking van het eerste middel is gebleken dat niet is aangetoond dat deze procedure rechtsgeldig kon worden opgelegd”. In dit eerste middel, overwoog de Raad: “Overwegende, wat de beweerde schending van de ministeriële omzendbrief van 25 januari 1988 en van de ministeriële ‘richtlijnen’ van 22 september 1992 betreft, dat verzoekers niet aantonen hoe deze op rechtmatige wijze aan voornoemd artikel 5.1.1 van het K.B. van 28 december 1972 dwingende regels kunnen toevoegen, noch dat zij zijn bekendgemaakt en hoe daarin vervatte onderrichtingen tegenwerpelijk kunnen zijn hetzij aan de vergunningverlenende overheid, hetzij aan de tussenkomende partij die de bestreden vergunning bekwam”. In het hoger vermelde Franstalige arrest GRÉGOIRE en ROWART verwierp de Raad van State de idee van woonuitbreidingsgebied als reservegebied voor een gestegen lokale vraag naar bouwpercelen, omdat de omzendbrief die dit vooropstelde hiermee een voorwaarde toevoegde aan het gewestplanvoorschrift⁸³ (zie ook nummer 5). In een zeer recent arrest m.b.t. een BPA in woonuitbreidingsgebied, bevestigde de Raad van State dat omzendbrieven geen enkel bindend karakter hebben, ongeacht of ze bekendgemaakt zijn of niet⁸⁴. Ook in talloze andere uitspraken over omzendbrieven m.b.t. ruimtelijke ordening oordeelde de Raad van State meermaals dat deze geen bindend karakter bezitten en geen afbreuk kunnen doen aan de voorschriften van de gewestplanbestemmingen⁸⁵.

(79) Vgl. R.v.St., Naessens en Van Nevel, nr. 139.432, 18 januari 2005, T.R.O.S. 2005, 187, T.M.R. 2005, 530-534 en T. Gem. 2005, 278-280, noot R. VEKEMAN, “De verplichting tot het uitvoeren van een watertoets” (voor een uitgebreidere bespreking van het arrest, zie nummer 26).

(80) Men raadplege hiervoor de in randnummer 11 vermelde rechtsleer.

(81) Zie bv. B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 62, nr. 69; P. LEFRANC, “Naar een ruime en ordelijke ruimtelijke ordening?”, T.R.O.S. 2005, 70.

(82) R.v.St., Polfliet en cons., nr. 47.235, 5 mei 1994.

(83) R.v.St., Grégoire en Rowart, nr. 114.361, 9 januari 2003.

(84) R.v.St., Timmermans en Cornelissen, nr. 145.429, 6 juni 2005.

(85) Zie bv. R.v.St., Lambrecht, nr. 114.949, 24 januari 2003; R.v.St., Roobroeck, nr. 101.539, 6 december 2001 en nr. 86.381, 29 maart 2000; R.v.St., Lesage, nr. 52.608, 30 maart 1995, allen aangehaald door V. DE BAERDEMAEKER, “Agrarische gebieden: stand van de rechtspraak van de Raad van State”, T.R.O.S. 2004, 85 en 89, voetnoten 70 en 88. Zie ook de conclusie van de bijdrage van V. DE BAERDEMAEKER (*ibid.*, 92). Voor andere voorbeelden, zie: R.v.St., vzw Natuurpunt Schijnvallei, nr. 118.719, 24 april 2003, T.R.O.S. 102-116, met noot L. DE RIDDER, “Recreatief (mede)gebruik van het agrarisch gebied en het bos- en groengebied”, en T.R.O.S. 2003, 388; R.v.St., cv 't Springpaard, nr. 91.846, 21 december 2000, T.B.P. 2002, 70 en T.M.R. 2001, 258; R.v.St., Tielemans, nr. 84.398, 23 december 1999, T.B.P. 2001, 53; R.v.St., Allemeersch en Zonen, nr. 56.420, 23 november 1995, T.R.O.S., 100-106, met uittreksel uit het verslag van adjunct-auditeur G. DEBERSAQUES.



Deze rechtspraak mag geenszins verrassen. In principe heeft een alleen optredende minister volgens ons grondwettelijke bestel immers geen enkele normatieve bevoegdheid. Een delegatie van bevoegdheid door de uitvoerende of de wetgevende macht aan een minister is in beginsel hoogstens mogelijk voor bijkomende en aanvullende detailmaatregelen⁸⁶. M.b.t. woningbehoeftestudies bestaat er geen enkele bevoegdheidsdelegatie, en dit zou trouwens onmogelijk zijn aangezien een dergelijke bevoegdheidstoewijzing het karakter van 'detailmaatregel' ver zou overstijgen. Bovendien zou een verordenende ministeriële omzendbrief hoe dan ook steeds in overeenstemming moeten zijn met de hogere rechtsnorm⁸⁷, in casu het gewestplanvoorschrift, wat duidelijk niet het geval is aangezien het er voorwaarden aan toevoegt. Een overheid mag zich geen richtlijnen laten opdringen die afwijken van de hogere normen⁸⁸.

Maar ook los van die algemene publiekrechtelijke principes, bestaat een meer concreet argument vanuit het eigenlijke ruimtelijke orderingsinstrumentarium, waaruit blijkt dat omzendbrieven niets kunnen afdoen van of toevoegen aan het bestemmingsvoorschrift van het gewestplan. Het toevoegen van voorwaarden aan het bestemmingsvoorschrift, of het buiten toepassing verklaren van bepaalde voorwaarden ervan, betekent immers een oneigenlijk wijziging van het gewestplanvoorschrift. Gewestplannen kunnen op heden echter niet meer worden gewijzigd (artikel 186 DRO). De gewestplannen blijven integendeel integraal van kracht tot ze worden vervangen door een RUP (artikel 201 DRO). In de procedure voor de opmaak van een RUP zijn – net zoals de vroegere procedure voor gewestplanwijzigingen – heel wat garanties ingebouwd om een coherent beleid en een voldoende rechtsbescherming te verzekeren, zoals de diverse adviezen en het openbaar onderzoek. Het is

juridisch niet verdedigbaar dat een omzendbrief met één ministeriële pennentrek deze decretale procedurevoorschriften omzeilt⁸⁹.

16. De woningbehoeftestudies worden niet alleen voorgeschreven door de voormelde omzendbrieven, maar vormen ook een belangrijk onderdeel in de structuurplanning. Volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) is de gemeentelijke woningbehoeftestudie een noodzakelijk instrument om tot een verantwoorde bepaling van de behoefte en het aanbod inzake woongelegenheden te komen en als toetsingsinstrument⁹⁰. Het RSV stelt dat de bestaande bestemmingen woongebied en woonuitbreidingsgebied op de gewestplannen volstaan voor het opvangen van de voorziene behoefte aan bijkomende woongelegenheden⁹¹. Er bestaat echter regionale differentiatie, waardoor verschuivingen mogelijk moeten zijn. Het zijn de provincies (voor de kleinstedelijke gebieden en het buitengebied) en het Vlaams Gewest (voor de grootstedelijke en regionaalstedelijke gebieden) die hiervoor moeten zorgen door, op basis van de gemeentelijke woningbehoeftestudies, aan de gemeenten (kwantitatieve) taakstellingen op te leggen inzake wonen⁹². Het RSV bepaalt ook dat voor het aansnijden en de invulling van de bestaande (niet-uitgeruste) woongebieden op de bestemmingsplannen een strikte fasering wordt gehanteerd in functie van de behoefte⁹³.

De vraag rijst of deze bepalingen uit het RSV, de taakstellingen uit de provinciale structuurplannen en gemeentelijke structuurplannen (m.i.v. de woningbehoeftestudies) als rechtsgrond kunnen dienen om een vergunningaanvraag te beoordelen. Het antwoord lijkt ook hier – net zoals bij de omzendbrieven –

(86) A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, nr. 251-252; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2003, 152-153, nr. 241; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, o.c., 19, nr. 20.

(87) A. ALEN, o.c., nr. 253; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, o.c., 153-154, nr. 243-244.

(88) P.-J. DEFOORT, "Beroepsprocedure bij de bestendige deputatie inzake stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen", in F. MOEYKENS (ed.), *De Praktijkjurist V*, Gent, Academia Press, 2003, 44; R. VEKEMAN, "Ruimtelijk ordenen bij wege van omzendbrieven?", noot onder R.v.St., De Page en Morant, nr. 75.641, 34-36; zie ook: K. LEUS, "De gemeentelijke autonomie en de bestuurlijke onderrichtingen vanwege de toezichthoudende overheid: een moeilijke evenwicht", *T. Gem.* 1989, 3-27.

(89) In dit verband kan worden verwezen naar de rechtspraak van de Raad van State die stelt dat wijzigingen van het K.B. van 28 december 1972 niet kunnen worden toegepast op gewestplannen die waren vastgesteld vóór die wijzigingen, gelet op de vereiste van openbaar onderzoek en raadplegingen (voor een recent arrest, zie R.v.St. nr. 94.680, 11 april 2001; zie ook de referenties vermeld door B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 53, voetnoot 6; J. VERKEST, "De gewestplannen. Formele regeling", in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening*, Mechelen Kluwer, 2006, 85-86, met verwijzing naar R.v.St., Janssens, nr. 26.611, 5 juni 1986).

(90) RSV, gecoördineerde versie april 2004, p. 356 en 406.

(91) RSV, gecoördineerde versie april 2004, p. 357 en 405. Zie ook p. 535, waar in de bepalingen over de ruimteboekhouding staat dat de oppervlaktegewestplanbestemmingen voor wonen in 2007 dezelfde zal zijn als in 1994.

(92) RSV, gecoördineerde versie april 2004, p. 356 en 405; zie ook bindend deel p. 584.

(93) RSV, gecoördineerde versie april 2004, p. 357-358.

'neen' te moeten zijn. Een formele verwijzing naar hetgeen in de respectievelijke structuurplannen is voorzien omtrent het (kwantitatief) woningenbeleid kan alleszins op zich geen wettig weigeringsmotief vormen, gelet op de duidelijke tekst van artikel 19 § 6 DRO, zoals bevestigd door de Raad van State (zie nummer 6). Het RSV stelt trouwens zelf dat de kwantitatieve opties in het kader van de structuurplannen met betrekking tot bijkomende woningen niet als quotum kunnen worden gehanteerd voor het afleveren van vergunningen binnen de woongebieden⁹⁴.

Hierboven werd evenwel gewezen op de rechtsleer die stelt dat motieven die weliswaar inhoudelijk overeenstemmen met het structuurplan, maar die op zich een afdoende motivering vormen voor de beoordeling van de goede plaatselijke ordening, niet als onwettig zouden mogen worden bestempeld bij de beoordeling van een vergunning (zie nummer 6). Men zou zich aldus de vraag kunnen stellen of de vergunningverlenende overheid, met de nodige creativiteit, in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, en los van elke verwijzing naar structuurplannen, een vergunning zou kunnen weigeren omdat er geen aangetoonde behoefte is om een bepaald stuk open ruimte aan te snijden voor woningbouw. Zuinig ruimtegebruik kadert immers redelijkerwijze in de formulering en de doelstellingen van artikel 4 DRO, en kan dus worden beschouwd als een argument van goede ruimtelijke ordening⁹⁵. In dit verband kan nogmaals worden verwezen naar het hierboven besproken arrest MOTMANS (zie nummer 5). Hoewel het ontbreken van een aangetoonde behoefte geen op zich staand afdoend weigeringsmotief kan zijn – hiervoor vormen omzendbrieven en structuurplannen immers geen afdoende rechtsgrond –, kan het eventueel wél een *bijkomend* element zijn ter versterking van andere argumenten van goede

plaatselijke ordening, een argument 'a fortiori' als het ware. Het algemene belang – dat steeds moet primeren – is immers niet gediend met het *nodeloos* opofferen van open ruimte. Indien er argumenten zijn vanuit de beoordeling van goede plaatselijke ordening om de aanvraag te weigeren, gelden die argumenten a fortiori indien er geen behoefte kan worden aangetoond om de gronden aan te spreken. In dit geval weegt het private belang van de aanvrager niet op tegen het algemene belang van de goede ruimtelijke ordening. Indien er wél een aangetoonde behoefte bestaat, kan er sprake zijn van twee tegengestelde aspecten van het algemene belang die door de overheid moeten worden afgewogen, namelijk de behoefte aan woongelegenheden enerzijds en de goede ruimtelijke ordening anderzijds. In dergelijke gevallen lijkt de uitvoerbaarheid van het gewestplan een zwaarwichtig argument te vormen om een vergunning te verlenen. In dergelijke gevallen lijkt de overheid zonder ernstige motieven van goede ruimtelijke ordening niet te kunnen voorbijgaan aan de principiële vergunbaarheid van een aanvraag, maar lijkt het er op dat enkel nog over de concrete uitvoeringsmodaliteiten kan worden getwist.

III. ORDENING VAN HET WOONUITBREIDINGSGBIED

III.1. Wanneer is beslist over de ordening van het woonuitbreidingsgebied?

17. Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State kan het woonuitbreidingsgebied alleen worden geordend via BPA's (zie nummers 18-27) of via verkavelingsvergunningen van voldoende omvang (zie nummers 28-32)⁹⁶. Een ontwerp-BPA beantwoordt daar niet aan⁹⁷. Een structuurplan is geen beslissing tot ordenen, want het is geen BPA of verkavelingsvergunning⁹⁸. Het feit dat de ordening van het gebied reeds op het terrein zou zijn vastgelegd doordat in het verleden vergunningen werden afgeleverd, is niet relevant en kan niet worden beschouwd als een ordening van het gebied. Het vaak ingeroepen argument dat het gebied reeds 'feitelijk geordend' is, kan dus geen

(94) RSV, gecoördineerde versie april 2004, p. 356 en 405.

(95) De overheid heeft immers een zeer ruime discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van de in artikel 4 DRO bepaalde doelstellingen (vgl. R.v.St., nv Scheffhout, nr. 130.212, 9 april 2004, T. Gem. 2005, 76-80, met noot R. VEKEMAN, "De eerste regionale stedelijke afbakeningsplannen"; vgl. ook R.v.St., vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004, T.R.O.S. 2005, 116-124 en T. Gem. 2005, 69-75; R.v.St., Van Keymolen, nr. 141.217, 24 februari 2005. Alle aangehaalde arresten handelen over het in een RUP onderwerpen van een perceel aan voorschriften van bestemming, inrichting en/of beheer, in uitvoering van het RSV. De Raad van State stelt uitdrukkelijk dat de bevoegde overheid daartoe in het licht van artikel 4 DRO over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt en dat de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidtoezicht enkel bevoegd is om na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en of zij die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.).

(96) Bv. R.v.St., Nijs, 130.386, 20 april 2004; R.v.St., nv Groeninghe Ververij e.a., nr. 113.331, 5 december 2002; R.v.St., Braeken en cons., nr. 81.906, 23 juli 1999, T. Gem. 2000, 270-272; R.v.St., Motmans, nr. 74.050, 3 juni 1998; zie ook R.v.St., Vervalle en cons., nr. 44.075, 16 september 1993, waar de Raad van State overwoog "dat de vaststelling van een BPA een beslissing is over de ordening van het gebied".

(97) R.v.St., Motmans, nr. 74.050, 3 juni 1998.

(98) R.v.St., Kiebooms en Janssens, nr. 80.541, 31 mei 1999.



afbreuk doen aan het bestemmingsvoorschrift⁹⁹. De bepaling uit de hoger vermelde omzendbrief 25 oktober 2002 tot wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de gewestplannen, die stelt dat individuele bouwaanvragen op restpercelen in woonuitbreidingsgebied vergunbaar kunnen zijn, is in strijd met deze rechtspraak, en kan dan ook niet rechtsgeldig worden toegepast (zie nummer 2).

III.2. Ordening via BPA

III.2.1. BPA's moeten zich in principe richten naar de gewestplanbepaling voor woongebied

18. Krachtens artikel 14, vierde lid Coördinatiedecreet moet een BPA zich in beginsel richten naar de aanwijzingen en de bepalingen van het gewestplan, en het gewestplan aanvullen. De Raad van State oordeelde dat, wanneer over de ordening van het woonuitbreidingsgebied wordt beslist, dit gebied niet uitsluitend moet worden bestemd voor 'wonen', maar dat alle bestemmingen zijn toegelaten die zijn toegelaten in woongebieden zoals bepaald in artikel 5.1.0 van het K.B. van 28 december 1972¹⁰⁰. Woonuitbreidingsgebieden kunnen bijvoorbeeld worden ingedeeld in bouwzones, landbouwzones en zones voorbehouden voor open ruimten¹⁰¹. Openbare nutsvoorzieningen, zoals een containerpark, zijn in beginsel in woongebieden toegelaten en kunnen dus via een BPA worden voorzien in woonuitbreidingsgebied¹⁰². De zones die niet worden bestemd voor wonen dienen evenwel in functie te staan van de hoofdbestemming van het ge-

bied, met name 'wonen', wat betekent dat deze ruimten niet een dergelijke omvang kunnen aannemen dat zij het verwezenlijken van de hoofdbestemming, met name 'wonen', uitsluiten¹⁰³.

De Raad van State oordeelde dat de voorwaarde uit artikel 5.1.0 van het K.B. van 28 december 1972, die bepaalt dat de niet-woonfuncties slechts mogen worden toegelaten voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving, niet moet in acht worden genomen bij de opmaak van BPA's, maar slechts van toepassing is wanneer een vergunning wordt afgegeven en er voor het gebied geen gemeentelijk plan van aanleg over verkavelingsvergunning bestaat¹⁰⁴. Desondanks onderzoekt de Raad van State in andere arresten of de stedenbouwkundige voorschriften van het betreffende BPA verenigbaar zijn met de bestemming 'woongebied', zoals omschreven in artikel 5.1.0 K.B. 28 december 1972, m.a.w. of de 'taken van bedrijf' die worden toegelaten door het BPA bestaanbaar zijn met de bestemming en verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving¹⁰⁵.

19. Onder bepaalde voorwaarden kan een BPA afwijken van het gewestplan. Tot voor kort gold ter zake de uitgebreide rechtspraak over artikel 14, vierde lid, in fine van het Coördinatiedecreet, waarin de Raad van State zeer strenge voorwaarden koppelde aan de mogelijkheid om via BPA 'desnoods' af te wijken van het gewestplan¹⁰⁶.

(99) R.v.St., Beekman en Van Butsele, nr. 117.017, 13 maart 2003, *T.R.O.S.* 2003, 182-183.

(100) Artikel 5.1.0 van het K.B. van 28 december 1972 luidt als volgt: "De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische activiteiten. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.". Voor toepassingen, zie bv. R.v.St., Vandenbempt en Steeno, nr. 132.285, 11 juni 2004, *T. Gem.* 2005/3, 207-210, met noot R. VEKEMAN, "Het BPA als instrument tot wijziging van het gewestplan"; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 54-57, nr. 66; D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *De bouw- en verkavelingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Heule, UGA, 1997, 31-33; S. LUST, "Het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Een overzicht", *T.B.P.* 1997, 3-8; R. VEKEMAN, o.c., 124-131, nr. 140-147.

(101) R.v.St., nv 'Laag-Vlaanderen' en nv 'Imstad', nr. 47.229, 5 mei 1994.

(102) R.v.St., Vervalle en cons., nr. 44.075, 16 september 1993.

(103) R.v.St., Timmermans en Cornelissen, nr. 145.429, 6 juni 2005 (een BPA dat het woonuitbreidingsgebied integraal vervangt door de bestemming voor 'toonzaal en distributiebedrijven' en 'zone voor wegen, parking en groen', waarbij per bedrijf maximaal één wooneigenheid mag worden voorzien, geïntegreerd in het bedrijfsgebouw, sluit 'wonen' in de zin van artikel 5.1.0 uit en richt zich dus niet naar het gewestplan, maar wijkt er integendeel van af); R.v.St., De Mey en De Roeck, nr. 133.584, 6 juli 2004, *T.R.O.S.* 2005, met noot R. VEKEMAN, "De bestemming van woon(uitbreidings)gebieden", 151-156 (een BPA dat in een woonuitbreidingsgebied van 35,25 ha slechts 10,72 ha bestemt voor wonen en 8,14 ha voor openbaar nut, 13,16 ha voor landbouw en 2,4 ha als bufferzone met begroeningsverplichting moet worden beschouwd als afwijkend van het gewestplan).

(104) R.v.St., Vervalle en cons., nr. 44.075, 16 september 1993. Hierbij kan worden verwezen naar de rechtspraak dit stelt dat de overheid de goede plaatselijke ordening ook dient te evalueren wanneer de aanvraag onder het toepassingsgebied valt van een BPA waarvan de stedenbouwkundige voorschriften weinig gedetailleerd zijn en nog ruimte laten voor appreciatie (zie hoger nummer 4).

(105) Bv. R.v.St., Vandenbempt en Steeno, nr. 132.285, 11 juni 2004, *T. Gem.* 2005, 207-210, met noot R. VEKEMAN, "Het BPA als instrument tot wijziging van het gewestplan"; R.v.St., Maene en Van De Voorde, nr. 128.562, 26 februari 2004, *T.R.O.S.* 2004, 131-133, noot en *T.B.P.* 2005, 561.

(106) Voor een overzicht van die rechtspraak, zie: B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 147-149, nr. 154; R. VEKEMAN, o.c., 163, nr. 183.

In artikel 14 van het Coördinatiedecreet werd evenwel bij Decreet van 18 mei 1999, en gewijzigd bij Decreet van 21 november 2003, een nieuw vijfde lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat een BPA kan afwijken van het gewestplan op voorwaarde dat de betrokken gemeente 'heeft beslist'¹⁰⁷ tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het RSV en dat het BPA voorlopig werd aangenomen voor 1 mei 2005. Aanvankelijk bestond er in de rechtsleer discussie over de vraag of deze bepaling cumulatief moest worden toegepast bovenop de voormelde rechtspraak van de Raad van State over het 'desnoods' afwijken, dan wel of het nieuwe vijfde lid integendeel die rechtspraak buiten spel zette¹⁰⁸. Het arrest OST lijkt een einde te maken aan deze discussie. In dit arrest stelde de Raad van State dat het artikel 14, vijfde lid van het Coördinatiedecreet andere criteria oplegt om met een BPA te kunnen afwijken van het gewestplan dan de voorwaarden bepaald in artikel 14, vierde lid. Het arrest verwijst hierbij naar de parlementaire voorbereiding, waarin de minister uitdrukkelijk had verklaard dat het huidige 'desnoods afwijken' wordt vervangen door 'afwijken' zonder meer, op voorwaarde dat de gemeente is gestart met het structuurplanningsproces en op voorwaarde dat de principes van het RSV worden gerespecteerd¹⁰⁹. Uit de gemeenteraadsbeslissing houdende de goedkeuring van het BPA of uit de ministeriële goedkeuringbeslissing moet duidelijk blijken dat een concrete afweging ten opzichte van de principes van het RSV is gebeurd¹¹⁰.

(107) Het betreft de principebeslissing van de gemeenteraad om over te gaan tot de opmaak van een gemeentelijk structuurplan, zoals bepaald in artikel 32 § 1 DRO (of artikel 20 § 1 van het voormalige decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, het zgn. 'Planningsdecreet').

(108) Voor een overzicht van de rechtsleer in de ene en in de andere zin, zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., p. 149, voetnoot 5 en p. 150, voetnoot 1; zie ook X, noot onder R.v.St., Van Vaerenbergh, nr. 89.823, 27 september 2000, T.R.O.S. 2001, 89-90 en X, noot onder R.v.St., Stulens, nr. 97.347, 2 juli 2001 en R.v.St., Vanden Bergh, nr. 97.348, 2 juli 2001, T.R.O.S. 2001, 299-300.

(109) R.v.St., Ost, nr. 100.856, 14 november 2001, T.R.O.S. 2002, 56-57, noot en R.W. 2002-03, 94-97. Dit arrest heeft intussen navolging gekend: R.v.St., Dierckx, nr. 145.008, 25 mei 2005.

Het arrest Timmermans en Cornelissen, waarin de Raad van State stelde dat een BPA dat afwijkt van het gewestplan niet kan worden verantwoord vanuit de principes van het RSV, omdat het RSV geen afbreuk doet aan de hiërarchie van de plannen van aanleg, is dus niet langer ter zake, aangezien dit arrest handelt over de toepassing van artikel 14, vierde lid Coördinatiedecreet. De feiten waarover de Raad van State moest oordelen dateerden van voor de invoering van artikel 14, vijfde lid, dat uitdrukkelijk wél het RSV aangeeft als grondslag om via BPA af te wijken van het gewestplan (het ging om een BPA dat was goedgekeurd op 9 februari 1998) (R.v.St., Timmermans en Cornelissen, nr. 145.429, 6 juni 2005).

(110) R.v.St., De Vreze en Tytgat, nr. 138.976, T.R.O.S. 2005, 186-187, noot.

Bij Decreet van 22 april 2005 werd artikel 14, vijfde lid van het Coördinatiedecreet gewijzigd. De einddatum van 1 mei 2005, tot wanneer een afwijkend BPA ten laatste kon worden aangenomen, werd verlengd tot 1 november 2006. Voor afwijkende BPA's die voorlopig worden aangenomen na 1 november 2006 geldt nog een extra voorwaarde: zij kunnen tot 1 mei 2008 definitief worden aangenomen door de gemeenteraad indien het BPA in overeenstemming is met een minstens voorlopig vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Na 1 mei 2008 kunnen geen afwijkende BPA's meer definitief door de gemeenteraad worden aangenomen, en dus enkel nog BPA's die 'zich richten naar het gewestplan'¹¹¹.

Wanneer er sprake is van een 'afwijkend' BPA is een feitenkwestie. Hierboven werd aangegeven dat in woonuitbreidingsgebieden alle functies kunnen worden voorzien die in woongebied toegelaten zijn, maar dat de zones die niet worden bestemd voor 'woningen' niet een dergelijke omvang mogen aannemen dat zij het verwezenlijken van de hoofdbestemming 'wonen' uitsluiten (zie nummer 18).

III.2.2. Het BPA moet in overeenstemming zijn met de structuurplannen

20. Krachtens artikel 19 § 2 DRO zijn de 'bindende onderdelen' van een structuurplan bindend voor de aldaar genoemde overheden, dit zijn o.a. het Vlaams Gewest en de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaams Gewest, zoals de gemeenten¹¹². Ook het richtinggevende gedeelte van de structuurplannen zijn in beginsel bindend voor de verschillende overheden¹¹³. Voor de bindende bepalingen bestaat geen enkele afwijkingsmogelijkheid, maar van het richtinggevende gedeelte kan onder bepaalde voorwaarden wel worden afgeweken (zie verder nummer 24). De genoemde bepalingen die stellen dat de diverse overheden gebonden door zijn bindende en richtinggevende bepalingen van structuurplannen houden geen beperkingen in naar het soort beslissingen. Artikel 19 § 6 DRO voorziet één uitdrukkelijke uitzondering, namelijk dat ruimtelijke

(111) Zie R. VEKEMAN, "Het BPA als instrument tot wijziging van het gewestplan", noot onder R.v.St. nr. 132.285, 11 juni 2004, T. Gem. 2005, 210.

(112) BPA's moeten worden goedgekeurd door de Vlaamse regering. De gemeenten staan ten dezen dus onder het (bijzonder) administratief toezicht van het Vlaams Gewest.

(113) R. VEKEMAN, o.c., 32, nr. 30.



structuurplannen geen beoordelingsgrond mogen vormen voor de stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen¹¹⁴.

21. Ondanks deze vrij duidelijke bepalingen betwisten sommigen dat BPA's in overeenstemming zouden moeten zijn met de structuurplannen. In dit verband werd reeds verwezen naar het arrest RABAEY, waarin de Raad van State het volgende overwoog: *“dat weliswaar op grond van artikel 19 § 5 DRO de overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, verplicht is de nodige maatregelen te nemen om de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen – en op het eerste gezicht overigens niet de plannen van aanleg – met het ruimtelijk structuurplan in overeenstemming te brengen”*¹¹⁵. Uit deze overweging mag evenwel geenszins worden afgeleid dat de Raad van State heeft geoordeeld dat BPA's niet moeten in overeenstemming zijn met structuurplannen. De Raad van State heeft enkel vastgesteld – ‘op het eerste gezicht’ – dat het decreet niet uitdrukkelijk *verplicht* dat de overheden alle plannen van aanleg moeten in overeenstemming brengen met het structuurplan. Daarmee heeft de Raad van State natuurlijk niet gezegd dat, *indien* de overheid wijzigingen aanbrengt aan de plannen van aanleg (door de opmaak van BPA's), deze aanpassingen niet in overeenstemming zouden moeten zijn met de structuurplannen. Het arrest RABAEY handelt ook helemaal niet over de verhouding tussen BPA's en structuurplannen, maar integendeel over de vraag of een structuurplan door een particulier ontvankelijk kan worden aangevochten bij de Raad van State. De Raad heeft hierover geoordeeld dat dit niet het geval is, omdat structuurplannen geen onmiddellijke rechtsgevolgen doen ontstaan voor particulieren, maar dat er wel rechtsgevolgen zijn voor de overheid, aangezien die verplicht wordt om de uitvoeringsplannen – ‘en op het eerste gezicht niet de plannen van aanleg’ – in overeenstemming te brengen met het structuurplan. M.a.w., de Raad van State stelde vast dat de particulier zeker geen onmiddellijk nadeel kan ondervinden van een gemeentelijk structuurplan, aangezien

structuurplannen eerst nog moeten worden omgezet in uitvoeringsplannen alvorens zij rechtsgevolgen creëren voor particulieren. Bovendien, stelde de Raad van State vast, is de gemeente geenszins verplicht om het gemeentelijke structuurplan onmiddellijk integraal om te zetten in RUP's, aangezien de gemeente krachtens artikel 19 § 5 DRO klaarblijkelijk niet verplicht is om de plannen van aanleg (onmiddellijk) in overeenstemming te brengen met het structuurplan, maar enkel de RUP's (indien die reeds bestaan).

Uit een studie van de ontstaansgeschiedenis van artikel 19 § 5 DRO blijkt trouwens zeer duidelijk dat het artikel helemaal geen uitstaans heeft met de relatie tussen BPA's en structuurplannen, maar enerzijds moet worden beschouwd als een bevoegdheidsregel, die bepaalt dat elke overheid in principe (d.w.z., behoudens andersluidende taakstelling van een hogere overheid) exclusief bevoegd is voor de opmaak van RUP's ter uitvoering van haar eigen structuurplan, en anderzijds bepaalt dat elke overheid *verplicht* is om het eigen structuurplan uit te voeren door middel van RUP's. Het spreekt voor zich dat BPA's hier niet worden vermeld, aangezien een gemeente die over een structuurplan beschikt in beginsel geen BPA's meer kan opmaken. Het is wel zo dat de formulering van artikel 19 § 5 DRO een nogal ongelukkige overname is van het voormalige artikel 7 § 6 van het vroegere Planningsdecreet, waarbij de woorden ‘plannen van aanleg’ gewoon werden vervangen door de woorden ‘ruimtelijke uitvoeringsplannen’. Het oude artikel 7 § 6 Planningsdecreet was een logische en duidelijke bepaling die zei dat elke overheid ervoor moest zorgen dat haar structuurplan zo snel mogelijk werd vertaald naar de geldende bestemmingsplannen – dat waren op dit moment nog steeds plannen van aanleg. Maar om diezelfde doelstelling over te nemen in het DRO – wat duidelijk de bedoeling was – had de bepaling volledig moeten worden geherformuleerd in plaats van gewoon de woorden ‘plannen van aanleg’ te vervangen door ‘ruimtelijke uitvoeringsplannen’¹¹⁶.

22. In het arrest BVBA ITEGEMS AUTOPARK stelde de Raad van State dat artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet niet betekent dat een van het gewestplan afwijkend BPA, enkel mag worden getoetst aan de in deze bepaling opgenomen voorwaarden, met name het enkele bestaan van een beslissing tot opmaak van

(114) Hierboven werd aangegeven dat dit niet alleen voor stedenbouwkundige vergunningen geldt, maar vermoedelijk voor alle individuele beslissingen, zoals bijvoorbeeld de beslissing over de zaak van de wegen of milieuvergunningen, gelet op het feit dat een structuurplan geen verordenend karakter heeft en dus geen directe rechtsgevolgen kan ressorteren voor particulieren (zie hoger nummer 12, zie ook verder nummer 22).

(115) R.v.St., Rabaey, nr. 140.739, 16 februari 2005, T.R.O.S. 2005, 136-140, met uittreksel uit het verslag van auditeur C. BAMPES en met noot P. BARRA, R.W. 2005-06, 305-308, met uittreksel uit het verslag van auditeur C. BAMPES en T. Gem. 2005, 280-282, noot R. VEKEMAN, “Annulatieberoep tegen ruimtelijke structuurplannen”.

(116) Zie hierover: P.-J. DEFOORT, “Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie”, T.R.O.S. 2005/40, 285-286, nr. 9.

een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en een ruimtelijke afweging mede op basis van de principes van het RSV, maar stelde de Raad van State bovendien zeer uitdrukkelijk dat “geen wettelijke bepaling er zich lijkt tegen te verzetten dat met de in het gemeentelijk structuurplan vastgelegde visie op de ruimtelijke ontwikkeling rekening wordt gehouden bij het vaststellen en goedkeuren van het BPA”. De Raad van State stelt bovendien uitdrukkelijk in het betreffende arrest dat er “geen reden is om aan te nemen dat goedkeuring enkel mag worden onthouden ingeval er een manifeste afwijking is van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan; dat er van strijdigheid sprake lijkt te kunnen zijn van zodra het goedgekeurde BPA niet in overeenstemming is met de in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan vastgelegde visie op de ruimtelijke ontwikkeling”¹¹⁷. Uit dit arrest kan alvast worden afgeleid dat alle betrokken overheden¹¹⁸ een BPA mogen toetsen aan alle structuurplannen¹¹⁹ – geen enkele bepaling verbiedt dit –, en dat bovendien een strijdigheid met het structuurplan een voldoende reden is voor de toezichthoudende overheid om het BPA van goedkeuring te onthouden. In een ander arrest oordeelde de Raad van State dat de vaststelling dat een BPA de opties die binnen een gemeentelijk structuurplan zijn genomen, tracht waar te maken, betekent dat het plan vanuit planologisch oogpunt als één geheel moet worden opgevat, en dat een dergelijk BPA bijgevolg niet gedeeltelijk kan worden bestreden¹²⁰. Ook uit dit arrest blijkt dat niet alleen RUP's, maar ook BPA's instrumenten zijn ter verwezenlijking van structuurplannen en er dus aan kunnen worden getoetst.

De overheid mag zich dus zonder enige twijfel laten leiden door de diverse structuurplannen bij het opmaken van BPA's. De vraag rijst of dit ook betekent dat BPA's moeten in overeenstemming zijn met de diverse structuurplannen. Voor BPA's die afwijken van het gewestplan bestaat alvast de decretale verplichting om deze te toetsen aan het RSV (artikel 14, vijfde lid Coördinatiedecreet, zie hoger). Maar ook BPA's die niet afwijken van het gewestplan moeten worden getoetst aan het RSV en ook de conformiteit met het provinciale (en desgevallend het gemeentelijke) structuurplan is voor alle BPA's een vereiste. Artikel 19 § 2 DRO bepaalt immers in algemene zin, zonder enige beperking, dat het bindende gedeelte van een structuurplan bindend is voor de genoemde overheden. Ook artikel 19 § 3 DRO, dat handelt over het richtinggevend gedeelte, bevat geen beperking in zijn toepassingsgebied. Van het richtinggevend gedeelte kan onder bepaalde voorwaarden wel worden afgeweken, in tegenstelling tot van het bindende gedeelte (zie nummer 24). Slechts voor één soort beslissing is de overheid niet gebonden door de structuurplannen, namelijk voor stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsvergunningen (artikel 19 § 6 DRO). Uit de toelichting bij deze bepaling, die letterlijk is overgenomen uit het Planningsdecreet, blijkt dat de ratio legis ervan was dat structuurplannen bindend zijn voor de overheid, maar dat het niet de bedoeling is dat ze rechtstreeks zouden doorwerken naar *particulieren*. Structuurplannen zijn dus bindend (ten aanzien van de overheid), maar niet verordenend (t.a.v. particulieren)¹²¹. Structuurplannen kunnen niet primeren op de verordenende kracht van de bestemmingsplannen. Om bindend te zijn t.a.v. particulieren moeten de structuurplannen eerst nog worden omgezet in verordenende bestemmingsplannen¹²². Uit die overwegingen uit de parlementaire stukken blijkt duidelijk dat de overheid bij het nemen van verordenende maatregelen, rekening moet houden met de structuurplannen. Enkel bij het nemen van individuele beslissingen ten aanzien van particulieren moet de overheid geen

(117) R.v.St., bvba Itegems Autopark, nr. 121.293, 3 juli 2003, *T. Gem.* 139-144, met noot R. VEKEMAN, “De juridische draagwijdte van de structuurplannen” en *T.R.O.S.* 2003, 289-290. Dat een BPA kan worden getoetst aan een gemeentelijk structuurplan kan op het eerste gezicht eigenaardig lijken, aangezien een gemeente die over een structuurplan beschikt geen BPA's meer kan opmaken, maar gemeentelijke RUP's. Het betrof hier evenwel het specifieke geval waarbij de vaststellingsprocedure van het BPA reeds liep op de dag van de goedkeuring van het gemeentelijke structuurplan (artikel 187, vierde lid DRO).

(118) Dit zijn de gemeente bij de vaststelling, de provincie bij de advisering en de Vlaamse regering bij de goedkeuring.

(119) Dit zijn de gemeentelijke structuurplannen in het specifieke geval waarbij de vaststellingsprocedure van het BPA reeds liep op de dag van de goedkeuring van het gemeentelijke structuurplan (artikel 187, vierde lid DRO, zie hoger), het provinciale structuurplan en het RSV.

(120) R.v.St., Vandenbempt en Steeno, nr. 132.285, 11 juni 2004, *T. Gem.* 2005, 207-210, met noot R. VEKEMAN, “Het BPA als instrument tot wijziging van het gewestplan”.

(121) Zie Memorie van Toelichting bij het Planningsdecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 1995-96, nr. 360/1, 10; zie ook R.v.St., Rabaey, nr. 140.739, 16 februari 2005, met uittreksel uit het verslag van auditeur C. BAMPs en met noot P. BARRA *T.R.O.S.* 2005, 136-140, *R.W.* 2005-06, 305-308, met uittreksel uit het verslag van auditeur C. BAMPs en *T. Gem.* 2005, 280-282, noot R. VEKEMAN, “Annulatieberoep tegen ruimtelijke structuurplannen”. Een verordening is een wet in materiële zin, die geen wet in formele zin is. Een wet in materiële zin bevat rechtsregels met een abstract, algemeen en onpersoonlijk karakter, die voor de duur van hun gelding op een onbepaald aantal gevallen van toepassing zijn (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, o.c., 670, nr. 1025).

(122) Memorie van Toelichting, *Parl. St. VI. Parl.* 1995-96, nr. 360/1, 10.



rekening houden met structuurplannen ¹²³. De structuurplannen zijn bij uitstek instrumenten tot sturing van het planologisch beleid ¹²⁴, en dus ook tot sturing van BPA's. Uit dit alles kan worden afgeleid dat BPA's in principe conform moeten zijn met de structuurplannen. Het zou trouwens moeilijk te verantwoorden zijn dat precies de gemeenten die het langste talmen met het opmaken van het gemeentelijke structuurplan, zouden kunnen ontsnappen aan de toepassing van de hogere structuurplannen.

23. Voor het ordenen van woonuitbreidingsgebieden via BPA's heeft de toepassing van de structuurplannen grote implicaties. Zo bepaalt het RSV in de bindende bepalingen per provincie het minimumpercentage te realiseren woongelegenheden in de gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot het stedelijk gebied behoren en het maximumpercentage te realiseren woongelegenheden in de kernen van gemeenten die volledig tot het buitengebied behoren – de zogenaamde 60/40 %-trendbreuk ¹²⁵. Het RSV geeft een taakstelling aan de provincies om in de provinciale structuurplannen een kwantitatieve taakstelling op te stellen inzake woongelegenheden naar de geselecteerde kleinstedelijke gebieden en de gemeenten die tot het buitengebied behoren. In de bindende bepalingen van het RSV staat eveneens een taakstelling aan de provincies om in de bindende bepalingen van hun structuurplannen de hoofddorpen en de woonkernen te selecteren ¹²⁶. Die selectie van hoofddorpen en woonkernen is nodig om een gedifferentieerd ruimtelijk beleid voor de nederzettingstructuur te voeren ¹²⁷.

In het *richtinggevende* gedeelte van het RSV staan heel wat bepalingen die van belang zijn voor BPA's die woonuitbreidingsgebieden wensen te ordenen. Voor eerst zijn er de bepalingen m.b.t. de reeds vermelde trendbreuk in de verdeling van de behoefte aan bijkomende woongelegenheden tussen de stedelijke ge-

bieden en de kernen van de gemeenten van het buitengebied. Het Vlaams Gewest en de provincies bepalen hoeveel bijkomende woningen de gemeenten nog kunnen realiseren tot 2007. Hierbij is het van belang dat in de steden een aanbodbeleid wordt gevoerd en moet (verdere) suburbanisatie worden vermeden. In het buitengebied moet de behoefte aan bijkomende woongelegenheden in de bestaande kernen worden opgevangen. Zoals hoger gezegd benadrukt het RSV dat de kwantitatieve opties niet als *quotum* kunnen worden gehanteerd voor het afleveren van vergunningen binnen de woongebieden (zie nummer 16), maar stelt het RSV wél uitdrukkelijk dat de kwantitatieve opties moeten fungeren als toetskader voor de *planning* op alle niveaus. Met andere woorden, de kwantitatieve opties inzake bijkomende woningen gelden ook voor BPA's als toetskader. De gemeentelijke woningbehoeftestudies zijn een noodzakelijk instrument om de behoefte en het aanbod op een verantwoorde manier te bepalen en om de toetsing te kunnen maken met de vooropgestelde verhouding inzake de verdeling van de woongelegenheden tussen de stedelijke gebieden en kernen van het buitengebied. Het RSV stelt dat de in de bestaande bestemmingsplannen (gewestplan, APA en BPA) vastgelegde woongebieden "uiteraard" mede een toetskader vormen voor de invulling van het bijkomend aanbod woongelegenheden, maar het RSV benadrukt dat de totale behoefte aan bijkomende woongelegenheden tot 2007 in de totaliteit van de verschillende bestaande soorten woongebied van het gewestplan kan worden opgevangen (woongebieden, woonuitbreidingsgebieden, woongebieden met landelijk karakter en woongebied aangegeven in de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften). Wél is er nood aan verschuivingen. Inzonderheid moet worden gestreefd naar een aanbodbeleid in de stedelijke gebieden. Het RSV bepaalt dat voor het aansnijden en de invulling van de bestaande (niet-uitgeruste) woongebieden op de bestemmingsplannen een strikte fasering in functie van de behoefte moet worden gehanteerd ¹²⁸.

Kort samengevat kan worden gesteld dat, in tegenstelling tot voor beslissingen over vergunningen, beslissingen over BPA's wel degelijk formeel en materieel moeten worden getoetst aan de behoefte, zoals die in eerste instantie blijkt uit de gemeentelijke woningbehoeftestudies ¹²⁹, en aan de kwantitatieve taak-

(123) Hierop lijkt een belangrijke uitzondering te moeten worden gemaakt voor planologische attesten (zie hierover B. ROELANDTS, "Ruimtelijke structuurplannen en rechtsbescherming: een harde noot om kraken", noot onder R.v.St. nr. 140.739, 16 februari 2005, T.R.O.S. 2005, 243-245).

(124) R. VEKEMAN, o.c., 33, nr. 30.

(125) Zie voor een aantal bedenkingen hierover: E. GRIETENS, "Woonuitbreidingsgebieden vanaf nu vogelvrij verklaard. 30.000 voetbalvelden wachten op verkaveling", *Milieurama* december 2002, 28-29.

(126) RSV, gecoördineerde versie april 2004, bindende bepalingen, p. 582 en 584.

(127) RSV, gecoördineerde versie april 2004, richtinggevend gedeelte, p. 402 en 507 (definitie "Woonkern").

(128) Zie RSV, gecoördineerde versie april 2004, richtinggevend gedeelte, p. 354-359 en 403-407.

(129) RSV, gecoördineerde versie april 2004, richtinggevend gedeelte, p. 356, 358 en 406.

stellingen¹³⁰. Naast deze kwantitatieve normen, stelt het RSV nog een aantal eerder kwalitatieve normen voorop waaraan de BPA's zullen moeten worden getoetst, zoals het streven naar minimale woondichtheden in de stedelijke gebieden (p. 359), de differentiatie en verbetering van de woningvoorraad (p. 360-361), versterken van de multifunctionaliteit (p. 362-363, p. 407), bundelen van kleinhandel (p. 365-366), de zorg voor publieke ruimte (p. 369), behoud en ontwikkeling van stedelijke natuurelementen en randstedelijke groengebieden (p. 370), het voorzien van lokale bedrijventerreinen in principe aansluitend bij hoofddorpen en bedrijventerreinen voor historisch gegroeide bedrijven in de kernen van het buitengebied (p. 408), maximaal gebruik van inbreiding, renovatie en vernieuwbouw, samenvoegen van bestaande gebouwen e.d.m. in plaats van het uitsluitend voorzien van nieuwe bouwlocaties (p. 409), geen verdere groei van linten en verspreide bebouwing (p. 410) enz. Bovendien gelden de algemene beginselen van het RSV, ten eerste de 'algemene visie van het RSV op de ruimtelijk ontwikkeling in Vlaanderen', meer bepaald het beginsel van 'duurzame ruimtelijke ontwikkeling als uitgangshouding' en het uitgangspunt 'Vlaanderen: open en stedelijk' (p. 315-318) en ten tweede de 'ruimtelijke principes voor de gewenste ruimtelijke structuur', inzonderheid het principe van 'gedeconcentreerde bundeling' (p. 321). Al deze principes en voorschriften (niet limitatief) uit het RSV kunnen van belang zijn voor de ordening van woonuitbreidingsgebieden. Daarnaast moeten de BPA's uiteraard eveneens worden getoetst aan de provinciale en gemeentelijke structuurplannen (artikel 19 § 2 en 3 DRO).

24. Zoals gezegd geeft artikel 19 § 3 DRO de mogelijkheid om af te wijken van het richtinggevende deel van structuurplannen. Een afwijking is slechts mogelijk omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden moeten bovendien 'uitgebreid' worden gemotiveerd en mogen in geen geval aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling,

(130) De taakstelling voor de grootstedelijke en de regionaalstedelijke gebieden gebeurt door het Vlaams Gewest bij de desbetreffende afbakeningsprocessen (RSV, gecoördineerde versie april 2004, 356 en 345-346). Voor de kleinstedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied gebeurt die taakstelling in de provinciale structuurplannen (RSV, gecoördineerde versie april 2004, bindende bepalingen, p. 582 en 584).

de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen. In de rechtsleer wordt geopperd dat de formulering van artikel 19 § 3 DRO zo ruim is dat ze ongeveer elke mogelijke afwijking dekt, in die zin dat planologische motieven niet aan de grondslag van de afwijking moeten liggen. Dringende budgettaire redenen bijvoorbeeld volstaan volgens artikel 19 § 3. Niettemin merkt diezelfde rechtsleer op dat het richtinggevende deel in principe verbindend is en dat de afwijking 'uitgebreid' moet worden gemotiveerd, waarmee het uitzonderlijk karakter van de bepaling wordt onderlijnd. Deze uitgebreide motivering kan op haar adequaatheid worden getoetst. De klemtoon voor de mogelijke uitzonderingen ligt op het onvoorziene of dringende karakter van de afwijking, waaruit blijkt dat het om een afwijking moet gaan die niet op een herziening van het structuurplan kan wachten¹³¹. Bij het toetsen van de inhoud van een RUP aan de richtinggevende bepalingen van het structuurplan houdt de Raad van State rekening met de ruime beoordelingsbevoegdheid van de plannende overheid en zal hij bijgevolg slechts een marginale controle uitoefenen¹³².

III.2.3. Wat met de omzendingbrieven?

25. Ook m.b.t. BPA's geldt dat omzendingbrieven geen wijzigingen kunnen aanbrengen aan de bestaande regelgeving¹³³ (zie ook nummer 15). De omzendingbrieven

(131) P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie", *T.R.O.S.* 2005/40, 322-323, nr. 55.

Zie hierover: J. DE CLERCQ, "De ruimtelijke planning in het Vlaams Gewest na het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning", *T.M.R.* 1996, 423; I. LEENDERS e.a., *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2005*, Mechelen, Kluwer, 2004, 41; B. ROELANDTS, "Ruimtelijke Structuurplannen", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004; B. ROELANDTS, "Artikel 7 Planningsdecreet", in *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, losbladig; B. ROELANDTS, "Artikel 19 Planningsdecreet", in *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, losbladig; R. VEKEMAN, o.c., 32-33, nr. 30; R. VEKEMAN, "Het decreet op de ruimtelijke planning", *T. Gem.* 1997, 252.

(132) R.v.St., vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004, *T.R.O.S.* 2005, 116-124 en *T. Gem.* 2005, 69-75; R.v.St., Van Keymolen, nr. 141.217, 24 februari 2005; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c. 155, nr. 159.

(133) Specifiek voor BPA's kan worden verwezen naar R.v.St., Timmermans en Cornelissen, nr. 145.429, 6 juni 2005 en R.v.St., Dierckx, nr. 145.008, 25 mei 2005, waarin de Raad van State oordeelde dat een omzendingbrief geen afbreuk kan doen aan het bepaalde in het artikel 14, vierde lid Coördinatie-decreet (opgelet: intussen geldt artikel 14, vijfde lid, zie hoger nummer 19).



ven kunnen dus geen afbreuk doen aan de structuurplannen, voor zover die bepalend zijn voor de opmaak van BPA's. De omzendbrieven kunnen immers geen afbreuk doen aan artikel 19 § 2 en 3 DRO, waarin wordt bepaald dat de overheden zijn gebonden door de structuurplannen. De hoger genoemde omzendbrieven schenden nochtans heel wat bepalingen uit de diverse structuurplannen.

- De omzendbrieven stellen dat in bepaalde gevallen woonuitbreidingsgebied kan worden ontwikkeld zonder woningbehoeftestudie. Dit is strijdig met het RSV, dat de woningbehoeftestudies als essentiële instrumenten beschouwt om het planologische woningbeleid te kunnen sturen volgens het zgn. 'trendbreukscenario' ¹³⁴. De bepalingen van de omzendbrief zijn eveneens strijdig met de provinciale structuurplannen ¹³⁵. De in de omzendbrief opgenomen planologische criteria, noch de zogenaamde 'atlas van de vrij te ontwikkelen woonuitbreidingsgebieden' kunnen, gelet op artikel 19 § 2 en 3 DRO, geen afbreuk doen aan de principes uit deze structuurplannen.
- De omzendbrief RO/2002/03 bepaalt de inhoud van de gemeentelijke woningbehoeftestudies. Dit wordt in bepaalde mate echter ook geregeld in de provinciale structuurplannen ¹³⁶. In de mate dat de omzendbrief strijdig is met deze structuurplannen

mag ze niet worden toegepast. Voor zover er geen strijdigheid is, kan de omzendbrief als richtlijn dienen, en wordt een afwijking ervan best gemotiveerd ¹³⁷.

- De specifieke procedure die omzendbrief RO/2002/03 voorschrijft voor het zogenaamde 'principeel akkoord', heeft geen enkele waarde, aangezien deze procedure niet is voorzien in het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied, noch in de procedure voor de opmaak van BPA's ¹³⁸. De Bestendige Deputatie krijgt hier een bevoegdheid die haar niet toekomt, wat strijdig is met het fundamentele principe uit het Belgische publiekrecht, afgeleid uit artikel 33, tweede lid van de Grondwet, dat stelt dat "alle machten moeten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald" ¹³⁹.

Samen met P. LEFRANC kan worden betreurd dat gemeenten en provincies die zich hadden voorgenomen om te werken met woningbehoeftestudies en dit voornemen ook daadwerkelijk gestalte hadden gegeven in het structuurplanningsproces, door de omzendbrief in verwarring worden gebracht en ontmoedigd. Nog erger is dat een aantal gemeenten naar aanleiding van de omzendbrief blijkbaar hun structuurplanningsproces hebben opgeschort en opnieuw een 'ad-hocbeleid' voeren met de omzendbrief in de hand ¹⁴⁰.

III.2.4. Watertoets

26. Zoals hoger gezegd moet elk plan dat mogelijke 'schadelijke effecten' in het kader van integraal waterbeleid resorteert worden onderworpen aan een 'watertoets' (zie nummer 14). Het hoger vermelde

(134) Cf. RSV, gecoördineerde versie april 2004, p. 356: "De gemeentelijke woningbehoeftestudies van de betrokken gemeenten binnen het stedelijk gebied zijn een **noodzakelijk** instrument om tot een verantwoorde bepaling van de behoefte en het aanbod inzake woongelegenheden te komen (...)" en p. 406: "Voor het opvangen van de voorziene behoefte aan bijkomende woongelegenheden moet een afweging gebeuren of de op de bestaande plannen van aanleg afgebakende woongebieden geografisch juist gesitueerd zijn om aan het trendbreukscenario te voldoen. Hierbij **moet** rekening worden gehouden met de gemeentelijke woningbehoeftestudies en met de beperkingen van de ruimteboekhouding". Zie ook p. 358 waar staat dat moet worden rekening gehouden met gemeentelijke woningbehoeftestudies bij het uitbreiden van de stedelijke gebieden met het oog op het voeren van een aanbodbeleid. In de bindende bepalingen van het RSV staat dat de provinciale structuurplannen een kwantitatieve taakstelling moeten opstellen inzake woongelegenheden voor de kleinstedelijke gebieden en voor de gemeenten van het buitengebied (p. 582 en 584).

(135) Zo bepaalt het PRS van Oost-Vlaanderen bijvoorbeeld: "In de gemeentelijke RUP's moet de taakstelling voor wonen voor de gemeente getoetst worden aan de juridische voorraad (...). Indien er nog voldoende juridische voorraad blijkt te zijn, kan er geen woonuitbreidingsgebied worden aangesneden (...)" (p. 302). Het PRS West-Vlaanderen bepaalt dat indien er voldoende woongebied is om aan de behoefte te voldoen, er geen woonuitbreidingsgebieden of nieuw te bestemmen woongebied kunnen worden aangesneden. In andere gevallen bepaalt het PRS West-Vlaanderen onder welke voorwaarden woonuitbreidingsgebieden of nieuw te bestemmen woongebieden kunnen worden aangesneden (p. 242-244).

(136) Bv. PRS, Oost-Vlaanderen, richtinggevend, PRS Vlaams-Brabant, richtinggevend, p. 244-245; PRS West-Vlaanderen, richtinggevend, p. 241-243.

(137) Vgl. R.v.St., Lewis en Bloom, nr. 38.936, 5 maart 1992; P.-J. DEFOORT, "Beroepsprocedure bij de bestendige deputatie inzake stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen", in F. MOEYKENS (ed.), *De Praktijkjurist V*, Gent, Academia Press, 2003, 45.

(138) Het arrest Polfliet stelt expressis verbis dat een procedure niet rechtsgeldig kan worden opgelegd door een omzendbrief (R.v.St., Polfliet, nr. 47.235, 5 mei 1994).

(139) A.ALEN, o.c., 20, nr. 21; P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005/40, 324-325, nr. 57; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, o.c., 152-153, nr. 241 en 216, voetnoot 96.

(140) LEFRANC, P, "Naar een ruime en ordelijke ruimtelijke ordening?", *T.R.O.S.* 2005, 70, met verwijzing naar een persbericht van de V.R.P. van 26 februari 2003 omtrent die omzendbrief en het persbericht 'De grond van de zaak. Betaalbaar wonen vraagt grondbeleid, geen extra bouwgronden' van V.R.P. van 25 juni 2004, www.vrp.be.

arrest van de Raad van State m.b.t. die beruchte watertoets handelde over een gemeentelijk RUP dat onder meer de inrichting van een woonwijk met een zestigtal woningen voorzag in een gebied dat in het gewestplan was bestemd als woonuitbreidingsgebied¹⁴¹. De Raad van State oordeelde dat de verplichting inzake de watertoets in casu was geschonden. Uit het dossier, o.a. uit het advies van de GE-CORO, was immers duidelijk gebleken dat er waterproblemen konden worden verwacht die technische maatregelen vereisten en die een aanpassing van het plan vergden, maatregelen en aanpassingen die uit een watertoets zouden moeten blijken. In de beslissing tot definitieve vaststelling van het RUP werd gesteld dat het gemeentebestuur op de hoogte was van het bestaan van periodieke wateroverlast, en dat hierover binnenkort een oplossing zou worden uitgewerkt met Aquafin en dat bij het uitwerken van de verkavelings- en bouw dossiers men hieraan aandacht zou moeten besteden door eventueel aan de hand van de watertoets technisch sluitende maatregelen voor te leggen voor de afwatering van het gebied. In zijn goedkeuringsbeslissing stelde de minister van Ruimtelijke Ordening vast dat het gemeentebestuur zich *engageerde* de problematiek van de wateroverlast op te lossen bij de verdere invulling van het gebied. De Raad van State oordeelde dat een dergelijk 'engagement' van de gemeente niet voldoet aan de verplichting om door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan er zorg voor te dragen dat er geen schadelijk effect ontstaat of dat dit zoveel mogelijk wordt beperkt. Bovendien merkte de Raad van State op dat het plan eigenlijk nooit aan de 'watertoets' werd onderworpen. Nochtans blijkt uit de memorie van toelichting bij het betreffende artikel dat, in geval van risico op een 'schadelijk effect' een plan aan de 'watertoets' moet worden onderworpen *vooraleer* de beslissing wordt genomen.

Alle bevindingen uit dat arrest – dat weliswaar handelde over een gemeentelijk RUP – zijn vanzelfsprekend integraal van toepassing op een BPA, dat evengoed een 'plan' is zoals bedoeld in artikel 8 van het Decreet Integraal Waterbeheer.

(141) R.v.St., Naessens en Van Nevel, nr. 139.432, 18 januari 2005, T.R.O.S. 2005, 187, T.M.R. 2005, 530-534 en T. Gem. 2005, 278-280, noot R. VEKEMAN, "De verplichting tot het uitvoeren van een watertoets".

III.2.5. RUP's zijn geen BPA's

27. Artikel 201 DRO bepaalt dat de voorschriften van de RUP's de plannen van aanleg vervangen, tenzij het RUP het uitdrukkelijk anders bepaalt. Dit heeft een aantal consequenties. Een RUP dat wordt opge maakt voor een zone gelegen in woonuitbreidingsgebied is geen 'ordering' van het gewestplan, maar vervangt het gewestplan. Dit geldt zowel voor gewestelijke RUP's, als voor de 'lagere' gemeentelijke en provinciale RUP's. De minister verklaarde in de commissiebespreking dat dit laatste niet in strijd is met de hiërarchie der plannen, maar integendeel het gevolg is van het nieuwe planningsconcept dat is gebaseerd op het principe van subsidiariteit en op het opstellen van de structuurplannen, die worden uitgevoerd door uitvoeringsplannen¹⁴².

Het feit dat een RUP het gewestplan niet 'ordent' maar 'vervangt' betekent dat het RUP geen rekening moet houden met de beperkingen van het gewestplanvoorschrift voor woongebieden (zie nummers 18-19). Anderzijds kunnen de verschillende planningsniveaus slechts een RUP opmaken voor een aangelegenheid die tot hun respectieve bevoegdheid behoort¹⁴³, en moet het RUP inhoudelijk in overeenstemming zijn met de opties uit het eigen en de hogere structuurplannen¹⁴⁴ (zie nummers 23-24).

III.3. Verkavelingsvergunningen

III.3.1. Globale verkavelingsvergunning

28. Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State kan een woonuitbreidingsgebied slechts worden geordend via een verkavelingsvergunning indien het gaat om een 'globaal verkavelingsplan'¹⁴⁵. Indien de verkaveling slechts een miniem deel van het betrokken woonuitbreidingsgebied betreft, wordt niet over de

(142) Verslag, Parl. St. VI. Parl. 1998-99, 1332/8, 8-9; zie hierover P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", T.R.O.S. 2005/40, 288, nr. 13.

(143) Zie hierover: P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", T.R.O.S. 2005/40, 285-287, nr. 8-11.

(144) Artikel 19 § 2, 3 en 5 DRO, artikel 41 § 2 DRO, artikel 44 § 2, eerste lid DRO en artikel 48 § 2 en 3 DRO.

(145) R.v.St., Nijs, nr. 130.386, 20 april 2004; R.v.St., Motmans, nr. 74.050, 3 juni 1998.



ordering van het gebied beslist ¹⁴⁶. Een verkavelingsaanvraag voor een “substantieel en isoleerbaar deel” van het woonuitbreidingsgebied kan worden beschouwd als een ordering van het gebied ¹⁴⁷.

Hierbij wordt opgemerkt dat de beoordeling van de vraag of het gaat om een ‘globaal verkavelingsplan’ of om een ‘substantieel en isoleerbaar deel’ van het woonuitbreidingsgebied, een feitenkwestie is. De vergunningverlenende overheid heeft hierover dus een discretionaire beoordelingsmarge, waarbij ze binnen de grenzen van de redelijkheid moet blijven, en (uiteraard) moet uitgaan van een juiste feitelijke beoordeling ¹⁴⁸. Indien de vergunningverlenende overheid evenwel stelt dat de aanvraag “de verdere ordering van het woonuitbreidingsgebied niet in het gedrang brengt”, blijkt daaruit alvast dat over de ordering van het gebied als zodanig geen beslissing bestaat ¹⁴⁹.

III.3.2. Goede plaatselijke ordering

29. Ook voor verkavelingsvergunningen geldt dat de vergunningverlenende overheid de goede plaatselijke ordering moet beoordelen. Hiervoor kan verwezen worden naar hetgeen hoger werd gezegd (nummers 4-6).

III.3.3. Toegelaten functies

30. Een verkavelingsvergunning kan uiteraard betrekking hebben op woningbouw (artikel 101 § 1 DRO), maar kan evengoed betrekking hebben op de bouw of aanleg van industriële, ambachtelijke of commerciële gebouwen, constructies of terreinen (artikel 101 § 2 DRO). Hierboven werd aangegeven dat wanneer de overheid oordeelt over de ordering van woonuit-

breidingsgebied, dit gebied niet uitsluitend moet worden bestemd voor ‘wonen’, maar dat alle bestemmingen zijn toegelaten die zijn toegelaten in woongebieden zoals bepaald in artikel 5.1.0 van het K.B. van 28 december 1972. Tevens werd gezegd dat de zones die niet worden bestemd voor wonen niet een dergelijke omvang kunnen aannemen dat zij het verwezenlijken van de hoofdbestemming, met name ‘wonen’, uitsluiten (zie nummer 18). Dit betekent dat een verkavelingsvergunning voor industriële, ambachtelijke of commerciële gebouwen niet a priori uit te sluiten valt, maar dat ze moet ondergeschikt blijven aan de woonfunctie van het gebied. Bovendien stelt artikel 5.1.0 van het K.B. van 28 december 1972 dat dergelijke voorzieningen slechts mogen worden toegelaten voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving. De vergunningverlenende overheid moet dus bij het vergunnen van industriële, ambachtelijke of commerciële voorzieningen in een verkavelingsvergunning een bijzondere afweging maken over de verenigbaarheid ervan met de onmiddellijke omgeving (zie nummer 18).

III.3.4. Zaak van de wegen

31. Indien het college van burgemeester en schepenen meent dat een verkavelingsvergunning kan worden afgeleverd die de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de tracéwijziging, verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen omvat, dient de gemeenteraad zich uit te spreken over “de zaak van de wegen” *alvorens* het college van burgemeester en schepenen de vergunning kan verlenen (artikel 133, eerste lid DRO). Indien de gemeenteraad in zijn besluit voorwaarden oplegt die een aanpassing vereisen van het voorgelegde plan, moet de verkavelaar een nieuw plan ter goedkeuring voorleggen aan de gemeenteraad alvorens het schepencollege een verkavelingsvergunning kan afleveren ¹⁵⁰. De beslissing van de gemeenteraad die nadien wordt genomen kan de onregelmatigheid van de afgeleverde vergunning niet ongedaan maken ¹⁵¹. Beslist de gemeenteraad ne-

(146) R.v.St., nv Groeninghe Ververij e.a., nr. 113.331, 5 december 2002 (in casu ging het om een verkaveling van 16 kavels, over een lengte van 325 meter langs een bestaande weg. Het achterliggende woonuitbreidingsgebied werd niet aangesneden).

(147) R.v.St., Braeken en cons., nr. 81.906, 23 juli 1999, T. Gem. 2000, 270-272 (in casu ging het om de tweede fase van een eerder vergunde verkaveling, en telde de nieuwe verkaveling 47 kavels, met elke een oppervlakte van 10 tot 15 a, en was voorzien in de aanleg van nieuwe verkeerswegen en een tracéwijziging, en met behoud van groen en publieke ruimte, het samenvoegen van percelen was verboden, enz.. De Raad van State stelde vast dat de vergunningverlenende overheid de aanvraag had getoetst aan de globale ruimtelijke ordening).

(148) Vgl. hoger nummer 5.

(149) R.v.St., nv Groeninghe, nr. 113.331, 5 december 2002.

(150) R.v.St., Somville, nr. 132.289, 11 juni 2004, T. Gem. 2005, 210-212, met noot R. VEKEMAN, “Het gemeenteraadsbesluit betreffende de aanleg van de wegen in een verkaveling” en C.D.P.K. 2005, 231-232.

(151) Bv. R.v.St., Roberti de Winghe, 25 juni 1982, nr. 22.386 en 22.387; R.v.St., Jeangout en cons., nr. 22.694, 26 november 1982; P.-J. DEFOORT, “Beroepsprocedure bij de bestendige deputatie inzake stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen”, in F. MOEYKENS (ed.), *De Praktijkjurist V*, Gent, Academia Press, 2003, 63.

gatief over de zaak van de wegen, dan moet de verkavelingsvergunning worden geweigerd, niet alleen door het college van burgemeester en schepenen, maar ook in beroep door de Bestendige Deputatie en door de minister ¹⁵². Indien de gemeenteraad zich nog niet heeft uitgesproken over de zaak van de wegen, en er een beroep wordt ingediend tegen een weigering van de verkavelingsvergunning door het college, dan kan de Bestendige Deputatie de gouverneur verzoeken om de gemeenteraad samen te roepen, die dan binnen 60 dagen moet beslissen over de zaak van de wegen (artikel 133 § 1, derde lid DRO).

Net zoals bij de stedenbouwkundige vergunningen gaat het hier om alle wegen met een openbaar of quasi openbaar karakter en heeft de gemeenteraad een hele ruime discretionaire beoordelingsvrijheid, die ook kan slaan op de beoordeling van de goede plaatselijke ordening ¹⁵³ (zie hoger nummer 12).

Krachtens artikel 133 § 2 doet de vergunning de door 's mensen toedoen gevestigde erfdienstbaarheden en de bij overeenkomst vastgelegde verplichtingen met betrekking tot het grondgebruik, tenietgaan, onverminderd het recht op schadeloosstelling van de houders van de rechten. De erfdienstbaarheden en andere rechten moeten worden vermeld in de aanvraag van de verkavelingsvergunning. Hierbij wordt opgemerkt dat enkel de door 's mensen gevestigde erfdienstbaarheid en conventionele rechten worden tenietgedaan, wat betekent dat de buurtwegen niet kunnen worden opgeheven via een eenvoudige verkavelingsaanvraag. Een buurtweg is immers een door de wet gevestigde erfdienstbaarheid (voor zover de weg niet tot het publieke domein behoort, hetzij door verkrijgende verjaring, hetzij door onteigening) ¹⁵⁴.

III.3.5. Andere decretaal bepaalde toetsingsgronden

32. Een aantal van de decretale toetsingsgronden die reeds werden besproken bij de behandeling van de stedenbouwkundige vergunning voor groepswoningbouw gelden eveneens voor verkavelingsvergunningen. Hiervoor kan worden verwezen naar hetgeen hoger werd geschreven, meer bepaald m.b.t. de nega-

tieve anticipatie op een bestemmingsplan dat in opmaak is (nummer 10), het opleggen van lasten en voorwaarden bij een vergunning (nummer 11) en de buurtwegen (nummer 13).

IV. GELIJKAARDIGE AANVULLENDE BESTEMMINGSVOORSCHRIFTEN

33. Bijna alle gewestplannen bevatten een aantal bijzondere of aanvullende voorschriften die eigen zijn aan het bewuste gewestplan ¹⁵⁵. Zo bevatten heel wat gewestplannen een aantal bestemmingen die een gelijkaardige doelstelling nastreven als de woonuitbreidingsgebieden, namelijk een soort 'reservegebieden' voor ondermeer woonprojecten. De voorschriften gaan meestal nog een stap verder dan het voorschrift voor woonuitbreidingsgebieden. Daar waar woonuitbreidingsgebieden in beginsel op zich een uitvoerbare bestemming hebben, met name voor groepswoningbouw (zie hoger nummer 3), behoudt de overheid zich bij bepaalde aanvullende bestemmingsvoorschriften het exclusieve recht voor om het gebied zelf vooraf te ordenen, of om het zelf te ontwikkelen. Gelet op het ontbreken van specifieke rechtspraak hieromtrent, wordt hierna enkel kort ingegaan op een paar mogelijke knelpunten bij deze gebieden. Er lijken zich twee mogelijke juridische knelpunten te kunnen voordoen: enerzijds voorzien een aantal bestemmingsvoorschriften dat bepaalde gebieden alleen kunnen worden ontwikkeld door de overheid (zie nummer 34), en anderzijds vereisen een aantal bestemmingsvoorschriften dat bepaalde gebieden eerst moeten worden geordend via een BPA, vooraleer het gebied kan worden ontwikkeld (zie nummer 35).

34. Het bestemmingsvoorschrift 'Woonaanrijdingsgebied' luidt als volgt: "Woonaanrijdingsgebieden zijn bestemd voor wonen en aanverwante activiteiten zoals bedoeld in artikel 5.1.0. van het K.B. van 28 december 1972. **Deze gebieden mogen alleen ontwikkeld worden op initiatief van de overheid**" ¹⁵⁶. Het bestemmingsvoorschrift 'Woonreservegebied' luidt

(152) R.v.St., Bourgeois, nr. 42.637, 22 april 1993; R.v.St., gemeente Zemst, nr. 71.278, 28 januari 1998.

(153) Bv. R.v.St., Cools en Nijs, nr. 93.838, T. Gem. 2002, 63-66.

(154) A.M. DRAEYE, *Onze Buurtwegen juridisch bekeken*, Brussel, Koning Bouwdewijnstichting, 2002, 17.

(155) B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, o.c., 83, nr. 89. De auteurs merken hierbij op dat de inspiratie ter gelegenheid van de meer recente gewestplanherzieningen wel eindeloos leek te zijn, en dat er steeds meer nieuwsoortige voorschriften werden uitgevaardigd. Zie ook S. LUST, "Het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Een overzicht", T.B.P. 1997, 23, nr. 141.

(156) Bv. de gewestplannen Sint-Truiden-Tongeren, Leuven, Halle-Vilvoorde.



als volgt: “Woonreservegebieden zijn bestemd voor wonen en aanverwante activiteiten zoals bedoeld in artikel 5.1.0. van het K.B. van 28 december 1972. **Deze gebieden kunnen ontwikkeld worden op initiatief van de overheid** nadat de noodzaak tot aansnijden ervan werd aangetoond aan de hand van een behoeftestudie en de stedenbouwkundige aanleg van het gebied met de bijhorende voorschriften werd vastgesteld in een bijzonder plan van aanleg”¹⁵⁷.

In de mate dat deze voorschriften aan de overheid een exclusief recht geven om in te staan voor de ontwikkeling van de betreffende gebieden, lijken zij in strijd met de rechtspraak van de Raad van State die stelt dat bestemmingsvoorschriften geen beperking van de handelingsbekwaamheid van de betrokken eigenaars mogen vormen. Een gewestplanvoorschrift dat bepaalt dat een terrein enkel kan worden gerealiseerd door de overheid is geen beperking van het eigendomsrecht, maar van de handelingsbekwaamheid van de betrokken eigenaars, en is bijgevolg onwettig¹⁵⁸. De Raad van State lijkt die rechtspraak inmiddels alvast door te trekken naar bestemmingsvoorschriften van RUP's¹⁵⁹. Het gewestplanvoorschrift voor ‘Woonaansnijdingsgebied’ lijkt op het eerste gezicht problematisch, aangezien het uitdrukkelijk stelt dat enkel de overheid de betreffende gebieden mag ontwikkelen. Voor de ‘Woonreservegebieden’ is dit minder duidelijk. Dit voorschrift bepaalt dat deze gebieden ‘kunnen’ worden ontwikkeld op initiatief van de overheid, na het aantonen van een woningbehoefte en na het opmaken van een BPA. Gelet op het ontbreken van rechtspraak hierover is het moeilijk om uitsluitsel te geven over de juiste interpretatie van deze bepaling.

(157) Bv. de gewestplannen Sint-Truiden-Tongeren, Leuven, Brugge-Oostkust.

(158) R.v.St., vzw Boterstraatactiecomité e.a., nr. 91.932, T.R.O.S. 2001, 141-148, met noot F. DE PRETER, “De stedenbouwkundige perikelen van het bedrijf DOMO te Oudenaarde gaven reeds aanleiding tot meerdere interessante arresten van de Raad van State”; R.v.St., Van Bugghenhout, nr. 55.432, 27 september 1995, T. Gem. 1996, 33.

(159) Zie R.v.St., nv Schelfhout, nr. 130.212, 9 april 2004; T. Gem. 2005, 76-80, met noot R. VEKEMAN, “De eerste regionale stedelijke afbakeningsplannen”; zie in dezelfde zin F. DE PRETER, “De stedenbouwkundige perikelen van het bedrijf DOMO te Oudenaarde gaven reeds aanleiding tot meerdere interessante arresten van de Raad van State”, 147-148, nr. 10.

35. Een andere juridische problematiek speelt bij het bestemmingsvoorschrift voor ‘Uitbreidingsgebied voor stedelijke functies’, dat hoofdzakelijk op de woonfunctie is gericht: “Dit gebied is bestemd voor de uitbouw van stedelijke functies die complementair zijn aan het wonen, met inbegrip van de woonfunctie, zoals omschreven in artikel 5.1.0. van het K.B. van 28 december 1972. **Dit reservegebied mag slechts aangesneden worden nadat een gemeentelijk plan van aanleg van dit gebied als één geheel is opgesteld en door de administratieve overheid is goedgekeurd.** De integratie van de nog bestaande mijngebouwen in dit geheel is noodzakelijk”¹⁶⁰.

In de mate dat deze voorschriften de uitvoerbaarheid van het gewestplan afhankelijk maken aan de voorafgaande opmaak van een BPA, lijken ze in strijd te zijn met het beginsel dat een in het gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen moet hebben¹⁶¹. Bovendien mogen de bepalingen van een plan van aanleg de rechtsonderhorigen omwille van de rechtszekerheid niet voor een onbepaalde tijd in het ongewisse laten over de uiteindelijke bestemming die aan hun gronden zal worden gegeven¹⁶². Ook over deze aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bestaat geen specifieke rechtspraak, zodat geen uitsluitsel kan worden gegeven over de precieze interpretatie ervan.

(160) Gewestplan Hasselt-Genk.

(161) R.v.St., Van Niel en Heinkens, nr. 117.347, 21 maart 2003, T.R.O.S. 2003, 357-360, met noot F. DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg” en T.R.O.S. 2003, 187-189; zie in zekere zin ook de rechtspraak van de Raad van State die niet aanvaardt dat BPA's de afgifte van vergunningen afhankelijk stellen van een vooraf door de gemeenteraad goed te keuren ‘inrichtingsplan’ (R.v.St., Correia de Almeida, nr. 82.079, met noot B. ROELANDTS, “Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen”, T.R.O.S. 2000, 16-24, T. Gem. 2002, 59-61, met (nakomende) noot R. VEKEMAN, “Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen” en T. Gem. 2002, 305-306; vgl. ook betreffende een voorafgaande ‘machtiging’, resp. ‘specifieke realisatieprocedure’ voorafgaand aan de vergunning: R.v.St., vzw Buurtcomité Flanders Expo, nr. 116.301, 21 februari 2003, T.R.O.S. 2003, 176-178, noot; R.v.St., Muto, nr. 120.209, 5 juni 2003, 287-289; T.R.O.S. 2003, 351-368, met noot F. DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg”). Een ‘inrichtingstudie’ die enkel als informatief document dient voor de vergunningverlenende overheid is wel aanvaardbaar (R.v.St., nv Schelfhout, nr. 130.212, 9 april 2004; T. Gem. 2005, 76-80, met noot R. VEKEMAN, “De eerste regionale stedelijke afbakeningsplannen”).

(162) Bv. R.v.St., nv Imobe, nr. 82.076, 13 augustus 1999, T.R.O.S. 1999, 298, aangehaald door S. DETAEYE, “Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel”, in B. HUBEAU en P. POPELIER, *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 128-129, nr. 63.

Beter lijkt het te zijn gesteld met een ander aanvullend gewestplanvoorschrift, met name 'Reservegebieden voor woonwijken'. Dit bestemmingsvoorschrift komt in een aantal variaties voor in verschillende gewestplannen ¹⁶³, zoals bijvoorbeeld het volgende voorschrift uit het gewestplan Ieper-Poperinge: "De gebieden die als 'reservegebieden voor woonwijken' zijn aangeduid, **kunnen op initiatief van de Staat, de gemeente of vereniging van gemeenten, worden bestemd voor de aanleg van woonwijken** die als een stedenbouwkundig geheel zijn opgevat. Daarin zijn toegelaten sociale en middelgrote woningen, kleine landeigendommen en middelgrote woningen, groene ruimten en socio-culturele inrichtingen alsmede voorzieningen voor handel, dienstverlening, ambachten en diverse kleinbedrijven die voor het normaal functioneren van de woonwijk nodig zijn. In de woonwijken mag de bouwdichtheid 25 woningen per hectare niet overschrijden, zijn slechts gebouwen met ten hoogste twee bouwlagen toegelaten en moet de globale oppervlakte van de openbare groene zone ten minste 15 m² per inwoner bedragen. **De bestemming als in het eerste lid bepaald kan maar worden verwezenlijkt nadat zij in een door Ons goedgekeurd bijzonder plan van aanleg is vastgesteld**". Hoewel er hierover geen rechtspraak bestaat, lijken dergelijke voorschriften op het eerste gezicht niet dezelfde problemen op te roepen als de voormelde voorschriften die de opmaak van een BPA vereisen, omdat het voorschrift op het eerste gezicht lijkt te zijn opgevat als een 'overdruk'. Dit blijkt ook uit het grafische voorschrift (een rood raster op een gele achtergrond). Dit zou betekenen dat het gewestplan wel degelijk uit zichzelf rechtsgevolgen heeft, zolang de bestemming 'reservegebied voor woonwijken' niet is verwezenlijkt door middel van een BPA. Tot dit moment lijkt de grondkleur van het gewestplan van kracht te blijven. Dit wordt alvast uitdrukkelijk bevestigd in de gewestplannen van Roeselare – Tielt en Antwerpen, waar op het einde van het bestemmingsvoorschrift volgende bepaling is opgenomen: "Zolang het in het derde lid bedoelde bijzonder plan van aanleg door ons niet is goedgekeurd, mogen in het betrokken gebied slechts werken en handelingen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de bestemming aangegeven door de grondkleur in het gewestplan".

Voor de opmaak van toekomstige RUP's is het alvast van groot belang dat met de bovenstaande principes wordt rekening gehouden, want hoewel de principes gehaald worden uit rechtspraak met betrekking tot plannen van aanleg, lijken ze evenzeer van toepassing te zijn op RUP's ¹⁶⁴.

(163) Gewestplannen Ieper-Poperinge, Roeselare-Tielt, Antwerpen, Halle-Vilvoorde.

(164) F. DE PRETER, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg", *J.c.*, 368.

