

Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening¹

Pieter-Jan Defoort, Licentiaat Rechten en Master Ruimtelijke Planning,
Advocaat, LDR Milieuvocaten



Rechtsleer

In een recent arrest oordeelde de Raad van State dat stedenbouwkundige voorschriften in een RUP niet mogen worden geformuleerd als een 'richtnorm', omdat dit strijdig zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit arrest vormt de aanleiding voor enkele rechtstheoretische en praktische beschouwingen omtrent de mogelijkheid van flexibele voorschriften in RUP's. Hierbij maakt de auteur eerst een vergelijking met de vroegere rechtspraak over BPA's. Daarna volgen enkele bedenkingen over de relativiteit van het rechtszekerheidsbeginsel, die geldt voor alle rechtsnormen, en in het bijzonder voor rechtsregels in de ruimtelijke ordening. Er wordt tevens ingegaan op de vraag of het formuleren van een 'richtnorm' problematisch is in het licht van het beginsel van de normatieve draagwijdte. Tot slot wijst de auteur nog op een aantal mogelijke knelpunten, bv. flexibele voorschriften voor niet-vergunningsplichtige activiteiten en het ontbreken van een openbaar onderzoek bij gemeentelijke RUP's.

I. INLEIDING

I. Er is reeds heel wat geschreven over 'flexibiliteit' in bestemmingsplannen, vooral naar aanleiding van arresten waarin de Raad van State een uitspraak deed over stedenbouwkundige voorschriften die een bijkomend ordeningsinstrument of een bijkomende procedurestap voorschrijven^{1bis}.

In het recente arrest VAN POLLAERT² komt, althans op het eerste gezicht, een ander aspect van de problematiek van flexibiliteit in stedenbouwkundige voorschriften aan bod, met name de vraag of een stedenbouwkundig voorschrift rechtstreeks kan voorzien in een flexibele 'richtnorm', i.p.v. in een absolute (maximum)norm. De Raad van State stelt in het bovenstaande arrest vooreerst dat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt dat het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De daaruit afgeleide vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert volgens het arrest niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een concrete vergunningaanvraag. De Raad van State is in het voorliggende geval van oordeel dat het stedenbouwkundige voorschrift dat stelt dat "de be-

(1) De ingenomen standpunten zijn strikt persoonlijk.

(1bis) Zie vooral G. DEBERSAQUES, "Ruimtelijke uitvoeringsplannen", in *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 232-235, nr. 51-54; F. DE PRETER, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg", (noot onder R.v.St., vzw Buurtcomité Flanders Expo, nr. 116.301, 21 februari 2003, R.v.St., Van Niel Schuuren, nr. 117.347, 21 maart 2003 en R.v.St., Muto, nr. 120.209, 5 juni 2003), *T.R.O.S.* 2003, 364-368; B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", (noot onder R.v.St., Correia de Almeida, nr. 82.079), *T.R.O.S.* 2000, 20-24; R. VEKEMAN, "Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen", (noot onder R.v.St., Correia de Almeida, nr. 93.308, 14 februari 2001), *T. Gem.* 2002, 305-306; R. VEKEMAN, "De eerste regionale stedelijke afbakeningsplannen", (noot onder R.v.St., nv Schelfhout, nr. 130.212, 9 april 2004), *T. Gem.* 2005, 78-80; I. LEENDERS e.a., *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2007*, Mechelen, Kluwer, 2006, 187-189.

(2) R.v.St., Van Pollaert, nr. 166.436, 9 januari 2007, verder in dit nummer opgenomen.



drijfspercelen van de lokale bedrijven (...) 5000 m² als richtnorm (hebben) voor de maximale perceelsoppervlakte”, niet in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekere bewoordingen is gesteld opdat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van dit voorschrift kan voorzien. De norm is volgens de Raad van State immers niets meer dan een flexibele ‘richtnorm’ die niet uitsluit dat er bedrijfspercelen worden ingericht die groter zijn dan 5.000 m². Ook het voorschrift dat “het optrekken van gebouwen met meerdere bouwlagen ... wenselijk (is)”, is volgens het arrest niet voldoende nauwkeurig, duidelijk en rechtszeker. De gewraakte voorschriften laten volgens de Raad van State immers de belanghebbenden (in casu de omwonenden) door het gebrek aan precisie voor onbepaalde tijd – met name tot aan de concrete invulling ervan door de vergunningverlenende overheid n.a.v. een concreet project – in het ongewisse over de concrete inrichting van de betrokken zone.

Hoewel hierboven werd gesteld dat dit arrest op het eerste gezicht een ander aspect van de problematiek van flexibiliteit in stedenbouwkundige voorschriften behandelt dan de vermelde vroegere arresten, doet vooral de laatstgenoemde overweging uit het arrest sterk denken aan het arrest VZW BUURTCOMITE FLANDERS EXPO³, waarin de Raad van State oordeelde dat het onwettig is om in een BPA de mogelijkheid te creëren om via een machtiging door de vergunningverlenende overheid, af te wijken van wezenlijke inrichtingsvoorschriften van het BPA. Het procedé van de machtiging draagt volgens dit arrest de beoordeling van de goede plaatselijke ordening over aan de vergunningverlenende overheid en laat de betrokken belanghebbenden aldus voor onbepaalde tijd in het ongewisse over de uiteindelijke concrete inrichting van de betrokken zone. Dit is volgens de Raad van State in strijd met artikel 14 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna genoemd: Coördinatiedecreet RO)⁴.

(3) R.v.St., vzw Buurtcomité Flanders Expo, nr. 116.301, 21 februari 2003.

(4) In wezen kan dezelfde redenering worden teruggevonden in het reeds vermelde arrest Correia de Almeida, waarin de Raad van State stelde dat een BPA het invullen van een gedetailleerde bestemming niet kan overlaten aan een later door de gemeenteraad en de gemachtigde ambtenaar goed te keuren ‘inrichtingsplan’ (R.v.St., Correia de Almeida, nr. 93.308, 14 februari 2001).

Aldus lijkt de Raad van State in het arrest VAN POLLAERT haar vroegere rechtspraak in verband met BPA’s onverkort toe te passen op (gemeentelijke) RUP’s. Hoewel het arrest, net zoals vroegere arresten, bevestigt dat de vereiste van rechtszekerheid niet verhindert dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat⁵, kunnen de gewraakte voorschriften ook nu geen genade vinden bij de Raad van State.

Hierna wordt onderzocht of er argumenten kunnen zijn om flexibiliteit in RUP’s anders te gaan benaderen dan flexibiliteit bij BPA’s, en zo ja tot waar de grenzen van de flexibiliteit kunnen reiken.

II. BPA VS. RUP: ANDERE RECHTSGRONDEN M.B.T. DE STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

2. Bij een analyse van de rechtspraak over de BPA’s blijkt de Raad van State zijn oordeel over de (on)mogelijkheid voor flexibele voorschriften te baseren op artikel 14 van het Coördinatiedecreet RO. In het eerste lid, 2^o van dit artikel staat uitdrukkelijk dat een BPA voor het betreffende grondgebied de *gedetailleerde* bestemming van de verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik moet geven. Bovendien bepaalt artikel 14 eerste lid, 4^o dat het BPA verplicht de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, alsmede die betreffende de binnenplaatsen en tuinen moet aangeven. Krachtens artikel 14 eerste lid Coördinatiedecreet moet een BPA aldus verplicht ‘gedetailleerde’ *bestemmingsvoorschriften* bevatten (art. 14 eerste lid, 2^o) en ook *inrichtingsvoorschriften*⁶ betreffende een aantal welomschreven aspecten (plaatsing, grootte en welstand) en voorwerpen (gebouwen, afsluitingen, binnenplaatsen en tuinen) (art. 14 eerste lid, 4^o). Uit deze bepalingen leidt de Raad van State af dat een

(5) Zie ook de laatste overweging in het arrest R.v.St., Correia de Almeida, nr. 93.308, 14 februari 2001 en R.v.St., vzw Buurtcomité Flanders Expo, nr. 116.301, 21 februari 2003.

(6) Voor de betekenis van de begrippen ‘bestemmingsvoorschrift’ kan worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) (Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 23; zie ook voetnoot 9).

BPA verondersteld wordt de goede plaatselijke ordening te regelen⁷.

Voor (gemeentelijke) RUP's geldt die rechtsgrond (uiteraard) niet meer. Stedenbouwkundige voorschriften voor RUP's worden immers beheerst door artikelen 38 en 39 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO). Deze artikels vereisen nergens dat de stedenbouwkundige voorschriften 'gedetailleerd' moeten zijn⁸. Artikel 38 § 1 eerste lid, 2° DRO bepaalt dat een RUP drie soorten stedenbouwkundige voorschriften kan bevatten, met name inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer⁹. In de memorie van toelichting wordt be-

nadrukt dat "het voor zich spreekt" dat een RUP niet steeds alle hierboven vermelde soorten voorschriften moet bevatten. "Het type voorschriften dat opgenomen is in een RUP hangt uiteraard af van het planningsniveau en de doelstellingen van het plan. Zo zullen bv. esthetische voorschriften in verband met de bebouwing veel vaker voorkomen in gemeentelijke uitvoeringsplannen dan in gewestelijke uitvoeringsplannen. Zo zal bijvoorbeeld ook een plan dat betrekking heeft op een stedelijk gebied andere soorten voorschriften bevatten dan een plan dat gemaakt wordt voor een deel van het buitengebied. Ook kan een plan zich bijvoorbeeld op een bepaald moment beperken tot voorschriften met betrekking tot het aspect bestemming zonder dat iets over het beheer wordt bepaald"¹⁰.

(7) R. VEKEMAN, "Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen", (noot onder R.v.St., Correia de Almeida, nr. 93.308, 14 februari 2001), *T. Gem.* 2002, 305-306. Zie naast de reeds vermelde arresten Correia de Almeida en vzw Buurtcomité Flanders Expo ook nog R.v.St., De Groof, nr. 153.771, 16 januari 2006. Vgl. ook met de rechtspraak waarin de Raad van State stelt dat een verwijzing naar de bepalingen van een BPA volstaat om de afgifte van een vergunning te verantwoorden, omdat een BPA krachtens artikel 14 Coördinatiedecreet RO de gedetailleerde bestemming en de ordening van het gebied bepaalt. Een verwijzing naar het BPA volstaat aldus om de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke aanleg te verantwoorden (bv. R.v.St., Lippens c.s., nr. 169.046, 16 maart 2007; R.v.St., Buys, nr. 159.982, 12 juni 2006; R.v.St., Piot, nr. 48.382, 30 juni 1994). Zie evenwel andere rechtspraak die stelt dat een verwijzing naar de verenigbaarheid met de voorschriften van een BPA slechts kan volstaan ter motivering van de bouw aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en plaatselijke aanleg in de mate dat deze voorschriften dermate gedetailleerd zijn dat zij aan de vergunningverlenende overheid geen beoordelingsruimte meer laten (bv. R.v.St., Callens, nr. 132.436, 15 juni 2004; R.v.St., Desmedt, nr. 93.109, 7 februari 2001; zie ook F. DE PRETER, "De derde in de procedure tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning", *T.R.O.S.* 2007, 10, punt 4.2.2). Terzijde kan nog worden gewezen op een arrest waarbij de Raad van State precies het 'flexibele' karakter van een BPA als doorslaggevend argument aanvaardde om te besluiten dat het BPA niet kon worden beschouwd als een 'kader' van een 'stadsontwikkelingsproject' in de zin van de Europese Richtlijn inzake plan-MER (R.v.St., Van Linden, nr. 163.267, 6 oktober 2006).

(8) F. DE PRETER, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg", *T.R.O.S.* 2003, 368; F. DE PRETER, "De derde in de procedure tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning", *T.R.O.S.* 2007, 10, punt 4.2.2; B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", *T.R.O.S.* 2000, 23-24; W. VANDEVYVERE, "De werking van het planningsstelsel van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Subsidiariteit in de ruimtelijke planning', 2000, 18.

(9) 'Bestemming' houdt voorschriften in over het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten in een gebied. 'Inrichting' houdt voorschriften in over de 'ordening' van het gebied, en voorschriften over 'morfologie en uitzicht (beeldwaarde)' van gebieden. 'Beheer' houdt voorschriften in die gericht zijn op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het goede functioneren van functies en activiteiten. Voor meer uitleg hierover, zie de memorie van toelichting bij het DRO, *Parl. St. VI. Parl. 1998-99*, nr. 1332/1, 23.

Een overheid beschikt aldus over een vrij ruime discretionaire bevoegdheid inzake de detaillering van het RUP¹¹. In de rechtsleer wordt in dit verband opgemerkt dat het DRO minder statisch is en gericht op een grotere flexibiliteit, en dat het daarom meer is berekend op "omgaan met onzekerheden", wat bij juristen – bekommerd om de eisen van rechtszekerheid – de nodige koudwatervrees teweegbrengt¹².

3. In dit licht bekeken roept de redenering van de Raad van State in het arrest VAN POLLAERT enkele bedenkingen op. Het arrest houdt geen rekening met het feit dat de overheid overeenkomstig artikel 38 DRO eigenlijk helemaal geen 'inrichtingsvoorschriften' had moeten voorzien, maar dat de overheid er zich toe had kunnen beperken om enkel de bestemming vast te leggen, waarna het hoe dan ook aan de vergunningverlenende overheid zou toekomen om zonder enige (richt)norm de goede ruimtelijke ordening en plaatselijke aanleg te beoordelen.

Het beoordelen van de goede ruimtelijke ordening en plaatselijke aanleg is immers in essentie een taak die tot de kernbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid behoort. Dit wordt bevestigd in

(10) Memorie van toelichting, *Parl. St. VI. Parl. 1998-99*, nr. 1332/1, 23; zie ook B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", (noot onder R.v.St., Correia de Almeida, nr. 82.079), *T.R.O.S.* 2000, 23.

(11) B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", *l.c.*, 24.

(12) S. DE TAEYE, "Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 129, nr. 64.



overvloedige rechtspraak van de Raad van State, en geldt in principe voor elke vergunningsaanvraag¹³, behalve indien de aanvraag gelegen is in een BPA dat dermate gedetailleerd is, zodat de vergunningverlenende overheid geen discretionaire beoordelingsbevoegdheid meer heeft¹⁴. De Raad van State heeft reeds bevestigd dat de vergunningverlenende overheid bij gebreke aan voldoende gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften in het *gemeentelijke RUP*, de bouw aanvraag aan een *eigen* beoordeling inzake de goede ruimtelijke ordening en plaatselijke aanleg dient te onderwerpen¹⁵. De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en plaatselijke aanleg behoort dus, in de mate dat het bestemmingsplan dit openlaat, tot de bevoegdheid van vergunningverlenende overheid. Minstens voor wat RUP's betreft, is de plannende overheid er niet toe gehouden om in het bestemmingsplan zelf de goede plaatselijke ordening tot in detail te regelen.

In die zin is het niet evident dat de Raad van State de kernprincipes uit het arrest VZW BUURTCOMITE FLANDERS EXPO, dat betrekking had op een BPA, zomaar lijkt over te nemen in het alhier besproken arrest VAN POLLAERT, dat betrekking heeft op een gemeentelijk RUP. Daar waar de Raad van State m.b.t. een BPA op basis van artikel 14 eerste lid, 2° en 4° Coördinatiedecreet RO nog

kon stellen dat het overlaten van de beoordeling van de goede plaatselijke ordening kon worden beschouwd als een niet-toelaatbare (bevoegdheids)delegatie¹⁶, gaat dit argument voor RUP's niet op. Voor RUP's heeft de decreetgever immers niet bepaald dat de voorschriften 'gedetailleerd' moeten zijn, noch heeft de decreetgever bepaald dat een RUP steeds 'inrichtingsvoorschriften' moet bevatten. In die zin is het voorzien van 'richtnormen' in een RUP, waarbij aan de vergunningverlenende overheid een zekere discretionaire bevoegdheid wordt verleend om de vergunningaanvragen te beoordelen, geen 'delegatie' van bevoegdheid, aangezien het decreet nergens stelt dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en plaatselijke aanleg bij de planningsoverheid ligt. Integendeel, zoals hierboven werd aangetoond, ligt deze bevoegdheid in laatste instantie bij de vergunningverlenende overheid¹⁷.

De keuze om een RUP al dan niet gedetailleerd te maken ligt dus binnen de discretionaire bevoegdheid van de plannende overheid en zal moeten afhangen van de concrete omstandigheden, bv. de doelstellingen van het plan, de mate waarin de concrete omgeving reeds feitelijk is geordend, het feit dat er binnen het plangebied reeds een stedenbouwkundige verordening bestaat met stedenbouwkundige voorschriften, het minimale beschermingsniveau dat de plannende overheid wenst te bieden, of integendeel de maximale flexibiliteit enz.¹⁸. Zo is het bv. niet aangewezen om flexibele voorschriften te voorzien indien het RUP de bescherming van zwakke functies beoogt¹⁹. Het is hoe dan ook aangewezen dat de plannende overheid haar keuze omtrent de graad van gedetailleerdheid of flexibili-

- (13) Deze bevoegdheid kan worden afgeleid uit artikel 43 § 2 eerste lid Coördinatiedecreet voor de 'oude' vergunningsprocedure (bv. R.v.St., Geeraerts, nr. 159.064, 22 mei 2006; R.v.St., Vancoillie, nr. 160.589, 27 juni 2006) en uit artikel 110 § 2 DRO voor de 'nieuwe' procedure (R.v.St., De Brauwer, nr. 155.598, 24 februari 2006). Volgens het Arbitragehof dienen vergunningsaanvragen ook te worden getoetst aan het zgn. 'doelstellingenartikel', met name artikel 4 DRO (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). De Raad van State meent daarentegen dat artikel 4 DRO geen rechtsgrond is voor de beoordeling van vergunningsaanvragen, maar enkel dient voor de opmaak van plannen (R.v.St., Wouters, nr. 167.385, 2 februari 2007, *T.R.O.S.* 2007, 200, noot P.-J. DEFOORT). Specifiek voor gewestplannen geldt artikel 19 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, maar dit artikel is uiteraard niet van toepassing op RUP's. Zie ook P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *T.R.O.S.* 2006, 7-11, nr. 4-6, en de aldaar vermelde rechtspraak en rechtsleer.
- (14) Zie de rechtspraak vermeld in voetnoot 6; I. MARTENS, "Het redelijkheidbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2002, 28-31, nr. 25-29. Hetzelfde geldt voor een vergunning die gelegen is binnen een verkaveling en indien de aanvraag voldoet aan de voorschriften van de verkavelingsvergunning (R.v.St., Pazmany en Van Noyen, nr. 154.144, 25 januari 2006).
- (15) R.v.St., Callens, nr. 132.436, 15 juni 2004.

- (16) Cf. de volgende overweging uit R.v.St., vzw Buurtcomité Flanders expo, nr. 116.301, 21 februari 2003: "dat aldus op het eerste gezicht de beoordeling van de goede plaatselijke ordening wordt overgedragen naar de vergunningverlenende overheid, terwijl deze beoordeling dient vooraf te gaan aan de vaststelling van de bepalingen van een bijzonder plan van aanleg, die op het eerste gezicht dienen te volstaan om de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning te kunnen verlenen".
- (17) F. DE PRETER merkt op dat een RUP – net zoals een BPA – zelf de voorschriften moet aangeven, wat betekent dat een RUP dit niet mag delegeren naar de vergunningverlenende overheid. Deze opmerking geldt dus niet voor een richtnorm, aangezien die norm in het RUP zelf staat ingeschreven (F. DE PRETER, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg", *T.R.O.S.* 2003, 368). De vraag is dan of een richtnorm kan worden beschouwd als een (toegelaten) stedenbouwkundig voorschrift, met normatieve waarde (zie verder randnr. 9).
- (18) Vgl. de verwijzingen in voetnoot 10.
- (19) W. VANDEVYVERE, "De werking van het planningsstelsel van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Subsidiariteit in de ruimtelijke planning', 2000, 14-15.

teit duidelijk motiveert in de memorie van toelichting bij het RUP, binnen de globale doelstellingen van het plan.

III. RUP'S EN FLEXIBELE VOORSCHRIFTEN: DE RELATIVITEIT VAN HET RECHTSZEKERHEIDSBEGINSEL

4. Een belangrijk verschil met het arrest VZW BUURTCOMITE FLANDERS EXPO, is dat het arrest VAN POLLAERT de rechtsgrond voor zijn conclusie niet vindt in de wetgeving inzake ruimtelijke ordening, maar integendeel rechtstreeks in het rechtszekerheidsbeginsel²⁰. Dat roept enkele vragen op.

Zoals blijkt uit artikel 38 § 1 eerste lid, 2° DRO en uit de parlementaire voorbereiding moet een RUP geenszins én bestemmings- én inrichtings- én beheersvoorschriften bevatten (zie hoger, randnr. 2). Bestemmingsvoorschriften kunnen volgens het decreet in principe volstaan, wat impliceert dat de vergunningverlenende overheid de vergunningaanvragen zal dienen te beoordelen aan de hand van het principe van de goede ruimtelijke ordening en plaatselijke aanleg. In wezen is er in een dergelijke hypothese geen enkel verschil met de beoordeling van een stedenbouwkundige vergunning gelegen in een gebied dat wordt beheerst door een gewestplan. De gewestplannen bevatten nauwelijks bepalingen m.b.t. de stedenbouwkundige of architecturale invulling van de bestemmingszones²¹. Nochtans

bestaat er m.i. geen enkele gerechtelijke uitspraak die een gewestplan onwettig verklaart wegens strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat het gewestplan geen inrichtingsvoorschriften vaststelt²².

Absolute rechtsekerheid is hoe dan ook een utopie²³. Inherent aan alle rechtsnormen is immers de zgn. 'open textuur' ervan. Hiermee wordt bedoeld dat een rechtsregel enerzijds een veelheid aan sociale situaties moet regelen, en dus voldoende vaag moeten worden geformuleerd. Anderzijds kunnen vage normen onmogelijk voor elke concrete casus voldoende richtlijnen bieden over hun toepasselijkheid, zodat er bij elke rechtsregel casussen kunnen opduiken waarvan onduidelijk is of ze onder de regel vallen of niet. Dit is een gevolg van de inherente beperktheid van het instrument taal, en impliceert dat interpretatiemoeilijkheden inherent zijn aan het recht²⁴. De marge van de 'open textuur' is – naast de legistische kwaliteiten van de regelgever – grotendeels afhankelijk van de eigenheid van de rechtspraak²⁵.

DE TAEYE wijst er op dat in het ruimtelijkeorderingsrecht tal van vage begrippen en normen worden gebruikt, zoals "de 'bestaanbaarheid' met de bestemming", "de 'verenigbaarheid' met 'de onmiddellijke omgeving'", "het architectonisch karakter van een gebied", "een 'aanmerkelijke' reliëfwijziging" of "de goede ruimtelijke ordening", waaraan de vergunningverlenende overheden een eigen invulling geven. De discretionaire bevoegdheid in het ruimtelijkeorderingsrecht is groot, zoals veelal het geval is in het domein van het administratief recht. Vandaar dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in dit vage beleidskader als richtsnoer dienen voor de administratieve overheid bij het nemen van haar beslissingen²⁶. Het gebruik van vage normen voor de individuele beslissingen inzake ruimtelijke ordening is trouwens begrijpelijk, aangezien het

(20) Zie ook S. DE TAEYE, "Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 131.

(21) A. STEVENS, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de administratieve praktijk", *T.R.O.S.* bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 31. Zie bijvoorbeeld het gewestplanvoorschrift voor 'woongebieden', waar geen enkel inrichtingsvoorschrift aan is gekoppeld, maar waar zelfs de invulling van de bestemming omzeggens volledig wordt overgelaten aan de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid. De enige richtlijn die hier wordt gegeven is dat de niet-woonfuncties maar kunnen worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving (artikel 5.1.0 K.B. 28 december 1972; zie hierover B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 54-57, nr. 66; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 124-131, nr. 140-147; I. LEENDERS e.a., *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2007*, Mechelen, Kluwer, 2006, 118-126, en de aldaar vermelde rechtspraak).

(22) De vroegere Stedenbouwwet voorzag nochtans dat de flexibele gewestplannen zouden worden gespecificeerd in de gemeentelijke plannen van aanleg, wat globaal gesproken slechts sporadisch is gebeurd (A. STEVENS, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de administratieve praktijk", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 31).

(23) W. VERRIJDT, "De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid", *T.B.P.* 2007, 280.

(24) W. VERRIJDT, *l.c.*, 266.

(25) W. VERRIJDT, *l.c.*, 279-280.

(26) S. DE TAEYE, "Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 112-113, nr. 27.



zeer moeilijk is, zoniet onmogelijk, om de doelstellingen uit artikel 4 DRO, gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, scherp te gaan omschrijven. Elke aanvraag is immers verschillend en is gebonden aan de specifieke locatie en wijzigende maatschappelijke omstandigheden²⁷. Dit is trouwens ook de reden waarom het gelijkheidsbeginsel een zeer beperkte rol speelt in het ruimtelijkeorderingsrecht: de bestaande ordening en de daaruit voortvloeiende verschillen beperken op zich al de vergelijkbaarheid van de feitelijke situatie, wat een essentiële voorwaarde is voor een mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel²⁸. Dit gegeven maakt het ook soms moeilijk om (gedetailleerde) stedenbouwkundige voorschriften op te maken die aangepast zijn aan elke situatie. Dit is ook de reden waarom er zoveel kritiek te horen was op de plannen van aanleg, namelijk dat die te statisch zouden zijn²⁹.

Aldus rijst de vraag: is het ontbreken van *gedetailleerde* inrichtingsvoorschriften, of van voorschriften die geen 'absolute' norm stellen per definitie in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, wetende dat de ruimtelijke ordening reeds meer dan drie decennia met de gewestplannen functioneert, waarbij – zoals gezegd – werd gewerkt zonder inrichtingsvoorschriften en/of met vage normen³⁰, die

een ruime discretionaire bevoegdheid laten aan de vergunningverlenende overheid. Aangezien het DRO voor de RUP's niet uitdrukkelijk vereist om per definitie inrichtingsvoorschriften te voorzien, laat staan om gedetailleerde voorschriften of absolute normen te voorzien, kan men zich afvragen waarom een richtnorm in een RUP plots het rechtszekerheidsbeginsel zou schenden, wetende dat de gewestplannen helemaal geen normen bevatten, en dat voor die gewestplannen blijkbaar nooit een rechtszekerheidsprobleem heeft bestaan³¹.

5. Zoals het in beginsel mogelijk is om in RUP's enkel bestemmingsvoorschriften te voorzien, zonder inrichtingsvoorschriften, is het omgekeerd ook niet uitgesloten dat een RUP voor een bepaald gebied enkel inrichtingsvoorschriften voorziet, en geen bestemmingsvoorschriften³². Dit zou bv. kunnen door een 'overdruk' met inrichtingsvoorschriften te leggen bovenop het bestaande gewestplan, met het uitdrukkelijke behoud van de bestemming van het gewestplan³³. Hierbij wordt terloops opgemerkt dat, naast het RUP, stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften gelden via een stedenbouwkundige verordening, voor zover er geen strijdigheid is tussen beide³⁴.

- (27) P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 319-320, nr. 52.
- (28) D. VAN HEULE, "Het gelijkheidsbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen...*, o.c., 189, nr. 15; P. POPELIER, "Het gelijkheidsbeginsel in de ruimtelijke ordening en stedenbouw", *T.R.O.S.* 1996, 223-225.
- (29) P.-J. DEFOORT, "Over de 'planologische' interpretatie van gewestplanvoorschriften", (noot onder R.v.St., Vermeersch, nr. 155.544), *T.R.O.S.* 2006, 243-244, nr. 6-7; K. DE ROO, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in het voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 29-30; R. LIEKENS, W. VANDEVYVERE en Ph. VAN WESENBEEK, "De toepassing in de praktijk van het ruimtelijke structuurplan Vlaanderen", in B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (ed.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1993-1997)*, Brugge, die Keure, 1997, 53-54; B. ROELANDTS, "Ruimtelijke Structuurplanning", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 127, nr. 2; G. VLOEBERGH, "Flexibiliteit in de ruimtelijke planning", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 4.
- (30) Bv. artikel 5.1.0 tweede lid: in woongebied mogen bedrijven, voorzieningen en inrichtingen slechts worden toegelaten voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving; artikel 6.1.2: nadere aanwijzingen inzake woondichtheden in woongebied; artikel 7.2.0: de industriegebieden omvatten een bufferzone; artikel 15, 4.6.1 tweede lid: in landschappelijk waardevol agrarisch gebied mag de schoonheidswaarde van het landschap niet worden aangetaast.

- (31) Nochtans konden ook gewestplannen in principe (algemene) inrichtingsvoorschriften vastleggen, maar werd dit nagelaten (cf. artikel 10 tweede lid, 2° Coördinatiedecreet, dat bepaalt dat de gewestplannen eveneens "algemene voorschriften van esthetische aard" kunnen bevatten, naast de verplichte zaken uit het eerste lid, met name 1° de aanduiding van de bestaande toestand, 2° de maatregelen van aanleg, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest, en 3° de maatregelen ter verbetering van het net der voornaamste verkeerswegen).
- (32) B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", (noot onder R.v.St., Correia de Almeida, nr. 82.079), *T.R.O.S.* 2000, 23.
- (33) Cf. artikel 201 DRO: "De voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen vervangen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van de plannen van aanleg, **tenzij het ruimtelijk uitvoeringsplan het uitdrukkelijk anders bepaalt**" (zie hierover: *Parl. St. VI. Parl.* 2002-03, nr. 1800/1, 23).
- (34) Krachtens artikel 56 DRO heffen de voorschriften van een RUP de bepalingen van de bestaande stedenbouwkundige verordeningen die daarmee strijdig zijn op (zie over de verhouding tussen een stedenbouwkundige verordening en een RUP: M. BOES en A. DRAYE, "Stedenbouwkundige verordeningen", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 307, nr. 25; M. BOES, "Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening in het Vlaamse Gewest", in M. BOES (ed.), *Notarieel Bestuursrecht*, Brussel, Larcier, 2006, 24-25; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 174-175, nr. 172; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 204, nr. 276).

Hierop voortredenerend lijkt het eigenaardig dat een inrichtingsvoorschrift dat zich presenteert als een 'richtnorm', aanvullend bij het bestemmingsvoorschrift (gewestplan of RUP), per definitie in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Immers, indien het wettig is om geen inrichtingsvoorschriften, maar enkel bestemmingsvoorschriften te voorzien, is het dan niet zo dat een richtnorm als inrichtingsvoorschrift méér rechtszekerheid biedt dan helemaal geen norm? Indien de planningsoverheid ervoor kan opteren om enkel een bestemmingsvoorschrift te voorzien, zonder inrichtingsvoorschriften, is het dan niet vanzelfsprekend dat diezelfde overheid ook moet kunnen opteren voor flexibele inrichtingsvoorschriften in de vorm van 'richtnormen': *qui peut le plus, peut le moins*. Indien de plannende overheid een flexibele richtnorm voorschrijft, legt dit aan de vergunningverlenende overheid immers bepaalde beperkingen op, aangezien de richtnorm een kader vormt waarvan de vergunningverlenende overheid enkel *binnen de grenzen van de redelijkheid* kan afwijken. Op de vergunningverlenende overheid rust immers steeds een motiveringsplicht, en de vergunningverlenende overheid is steeds onderworpen aan de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel enz.³⁵ Een kennelijk onredelijke toepassing van een richtnorm kan bijgevolg steeds door de rechter worden gesanctioneerd, via een (marginale) rechterlijke toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur³⁶, en aan de motiveringsplicht, die een versterking inhoudt van die beginselen³⁷. Een goede motivering op het vlak van de toepassing van flexibele stedenbouwkundige voorschriften (bestemmings- en inrichtingsvoorschriften) en over de beoordeling van de goede plaatselijke ordening kan het tegengewicht vormen tegenover

het vermeende gevaar voor rechtsonzekerheid van flexibele voorschriften³⁸.

Bovendien kan het RUP voorzien in een memorie van toelichting, waarin de planologische motieven en doelstellingen van het globale plan en van de verschillende voorschriften worden verduidelijkt. Die toelichting kan duidelijke aanwijzingen bieden voor de interpretatie van de regels, wat de voorspelbaarheid verhoogt en waardoor de nood aan detailformuleringen zich minder aandient³⁹. Desnoods kunnen in het voorschrift zelf of in de toelichting nadere kwalitatieve criteria als toetskader worden opgenomen⁴⁰. De vergunningverlenende overheid zal dan rekening moeten houden met de bedoelingen van de planningsoverheid, en zijn beslissing in het licht daarvan moeten motiveren.

6. Het eigenaardige is dat het arrest VAN POLLAERT uitdrukkelijk overweegt dat het rechtszekerheidsbeginsel betekent dat de rechtzoekende "*in redelijke mate*" de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Vervolgens overweegt het arrest "dat het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften op het eerste gezicht overigens niet verhindert dat deze voorschriften *flexibel* kunnen worden opgevat, noch dat deze *binnen redelijke grenzen* een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning".

Hoewel het arrest aldus in principe de deur openzet voor 'flexibele' voorschriften die "binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheid", stelt het arrest vervolgens dat een richtnorm van 5.000 m² voor maximale bedrijfsoppervlakte "niet uitsluit dat bedrijfspercelen worden in-

(35) Zie hierover B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 240 p.

(36) S. DE TAEYE, "Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 114-115, nr. 29-30; I. MARTENS, "Het redelijkheidsbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen ...*, o.c., 26-31, nr. 21-29; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, nr. 46; H. SEBREGHTS, "Rechtszekerheid en planning", T.R.O.S., bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 35.

(37) F. SCHRAM, "Het motiveringsbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen ...*, o.c., 88, nr. 99-102.

(38) P.-J. DEFOORT, "Over de 'planologische' interpretatie van gewestplanvoorschriften", (noot onder R.v.St., Vermeersch, nr. 155.544, 24 februari 2006), T.R.O.S. 244; A. STEVENS, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de administratieve praktijk", T.R.O.S., bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 32-33; H. SEBREGHTS, "Rechtszekerheid en planning", T.R.O.S., bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 35.

(39) P.-J. DEFOORT, "Over de 'planologische' interpretatie van gewestplanvoorschriften", l.c., 244, nr. 7.

(40) Vgl. G. VLOEBERGH, "Flexibiliteit in de ruimtelijke planning", T.R.O.S., bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 18.



gericht die groter zijn dan 5000 m²". Het arrest stelt dat de richtnorm een eerder 'flexibele' invulling lijkt te hebben zonder dat met voldoende rechtszekerheid is bepaald dat de maximale perceelsoppervlakte ten hoogste 5.000 m² mag bedragen.

Het komt enigszins contradictoir over dat de Raad van State enerzijds flexibele voorschriften, binnen de grenzen van de redelijkheid, niet uitsluit, maar anderzijds stelt dat het ontbreken van een absolute maximumgrens voor de perceelsgrootte, en de daaruit voortvloeiende flexibiliteit, haast per definitie in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. 'In redelijke mate' of 'binnen redelijke grenzen' is immers niet hetzelfde als 'met absolute zekerheid'. Waarom zou een richtnorm van 5.000 m², zonder absoluut maximum, verhinderen dat de rechtzoekende 'in redelijke mate' (of anders gezegd: 'bij benadering') de rechtstoestand kan inschatten?

De vraag rijst welke mogelijkheid er eigenlijk nog rest voor flexibele voorschriften, die aan de vergunningverlenende overheid een bepaalde discretionaire bevoegdheid laten – een mogelijkheid die de Raad van State principieel aanvaardt –, indien er hoe dan ook een absolute maximumnorm moet worden vastgelegd?

Kan een flexibel voorschrift aldus slechts een discretionaire bevoegdheid verlenen indien het een bepaalde 'vork' voorziet, waarbij steeds een absoluut minimum en maximum moet worden bepaald? Maar wat indien de planningsoverheid die vork heel ruim vastlegt, bijvoorbeeld een perceelsgrootte tussen 3.000 en 8.000 m²? Zou de Raad van State een dergelijk voorschrift ook als onwettig bestempelen? Dreigt hij in dit geval niet te vervallen in opportuïteitskritiek in plaats van in wettigheidskritiek⁴¹? En indien een dergelijke grote vork onwettig zou zijn, heeft een vork dan überhaupt wel zin? Is het dan niet beter om gewoon een absoluut maximum te voorzien? Of nog: zou de Raad van State, paradoxaal genoeg, een probleem van rechtszekerheid hebben vastgesteld indien het RUP helemaal geen norm had voorzien voor de perceelgrootte?

(41) Vgl. B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", (noot onder R.v.St., Correia de Almeida, nr. 82.079), *T.R.O.S.* 2000, 22, waar de auteur opmerkt dat de Raad van State 'uiteraard' enkel een legaliteitscontrole uitvoert en niet vermag te oordelen over de opportuïteitskwesie om meer flexibiliteit in de aanlegplannen (in casu betrof het een BPA) te introduceren.

Maar hierbij moet worden opgemerkt dat een maximumnorm voor een eigenaar ook geen absolute rechtszekerheid biedt. Indien er een 'maximum'-norm is voorgeschreven, impliceert dit immers voor de overheid de mogelijkheid om in bepaalde gevallen, gelet op de goede ruimtelijke ordening en plaatselijke toestand, ook minder dan het maximum te vergunnen. Niet alles wat mag moet steeds kunnen⁴². Waar blijft de rechtszekerheid dan voor de eigenaar of kandidaat-investeerder? In die zin laten ook maximumnormen de eigenaars (of kandidaat-investeerders) "voor onbepaalde tijd – met name tot aan de concrete invulling ervan door de vergunningverlenende overheid n.a.v. een concreet project – in het ongewisse over de concrete inrichting van de zone", zoals het arrest VAN POLLAERT aanklaagt.

Hierbij kan terloops worden opgemerkt dat uit het bovenstaande blijkt dat er een onderscheid kan bestaan over (de perceptie van) rechtszekerheid naargelang men eigenaar is van de betreffende grond, dan wel een derde die gebruiker is van de onmiddellijke en ruimere omgeving⁴³. Een maximumnorm zal bv. meer rechtszekerheid bieden voor de derde omwonende, dan voor de eigenaar van een perceel of voor kandidaat-investeerders.

IV. VERBAND MET DE DECRETAAL VOORGESCHREVEN AFWIJKINGSMOGELIJKHEDEN?

7. De eis van de Raad van State voor stedenbouwkundige voorschriften met een absolute maximumnorm, lijkt op gespannen voet te staan met artikel 111bis DRO, zoals blijkt uit de reden die aan de grondslag lag van de invoering van het artikel. Dit artikel voorziet de mogelijkheid om af te wijken van bepaalde (inrichtings)voorschriften van gemeentelijke RUP's.

De decretale afwijkingsmogelijkheden zijn op zich vrij beperkt. Er kan bijvoorbeeld niet worden afgeweken van bestemmingsvoorschriften, maar enkel van een aantal inrichtingsvoorschriften, met name

(42) W. VANDEVYVERE, "De werking van het planningssysteem van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Subsidiariteit in de ruimtelijke planning', 2000, 15.

(43) Vgl. B. VANBELLE, "De (on)zekerheden van de bijzondere plannen van aanleg", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 33.

voor de perceelsafmetingen, de afmetingen en de plaatsing van de bouwwerken en de gebruikte materialen. De afwijking mag niet leiden tot een toename van de maximaal mogelijke vloerterreinindex, en evenmin mag afgeweken worden van het aantal bouwlagen. Bovendien blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State dat de afwijkingsmogelijkheden heel beperkt worden geïnterpreteerd, en dat de afwijking geen afbreuk mag doen aan de essentiële gegevens van het plan⁴⁴.

Interessant in dit verband is, zoals gezegd, de reden die ten grondslag ligt aan de invoering van artikel 111bis DRO. Dit artikel is enerzijds in grote lijnen een bevestiging van de bestaande afwijkingsmogelijkheden voor BPA's, en anderzijds een uitbreiding van deze regeling naar de gemeentelijke RUP's. De afwijkingsmogelijkheden van BPA's waren (en zijn) voorzien in artikel 49 Coördinatiedecreet RO voor de 'oude' vergunningsprocedure. Deze regels werd aanvankelijk bij wijze van overgangsmaatregel overgenomen in artikel 195 DRO voor afwijkingen van BPA's binnen de 'nieuwe' vergunningsprocedure. De decreetwijziging van 21 november 2003 heeft aan deze overgangsmaatregel een permanent karakter gegeven door hem in te schrijven in een artikel 111bis, en heeft de regeling bovendien uitgebreid naar gemeentelijke RUP's. De reden voor die uitbreiding van het toepassingsgebied naar gemeentelijke RUP's is opmerkelijk in het licht van de alhier besproken problematiek: "Bedoeling van de decreetgever in 1999 was dat nieuwe verkavelingen en RUP's voldoende soepel moesten zijn, zodat afwijkingen overbodig zouden worden. Helaas stellen we vast dat de door de ontwerpers opgemaakte RUP's en verkavelingsvoorschriften in weinig verschillen van de voordien gehanteerde praktijk. De voorschriften blijven stroef en zeer gedetailleerd, wat in de toekomst voor problemen zal zorgen, als hier geen gecontroleerde uitlaatklep voor

geboden wordt. Daarom wordt thans voorgesteld om ook afwijkingen toe te laten voor RUP's en recente verkavelingen"⁴⁵.

Deze overweging bevestigt dat het geenszins de bedoeling was (is) dat (gemeentelijke) RUP's gedetailleerde en stroeve voorschriften zouden maken – zoals het geval was in de vroegere BPA's –, maar dat de voorschriften integendeel voldoende soepel zouden moeten zijn om te vermijden dat om de haverklap een afwijking zou worden aangevraagd. Ook bij de bespreking van de overgangsmaatregel van artikel 195 DRO had de Minister er reeds voor gepleit om in de nieuwe stedenbouwkundige voorschriften al te rigoureuze en detaillistische voorschriften weg te laten⁴⁶. Uit de tussenkomst van de decreetgever bij de invoering van artikel 111bis DRO blijkt geenszins de bedoeling om van deze doelstelling af te stappen, maar blijkt integendeel de bezorgdheid om een 'uitlaatklep' te bieden voor de gevallen waarin wordt gezondigd tegen vooropgestelde nieuwe regels van de kunst.

Het arrest VAN POLLAERT lijkt moeilijk verzoenbaar met deze zeer uitdrukkelijke bedoelingen van de decreetgever. Bovendien lijkt het niet zeer logisch dat de Raad van State een flexibele (richt)norm inzake de perceelsgrootte onwettig verklaart wegens het ontbreken van een maximumgrens, terwijl precies het decreet zelf voorziet in een principiële afwijkingsmogelijkheid van een dergelijke maximumgrens voor de perceelsafmetingen⁴⁷. Indien het RUP uitdrukkelijk voorziet dat van een norm kan worden afgeweken, kan er alvast geen discussie meer

(44) Memorie van toelichting bij het Wijzigingsdecreet van 21 november 2003, *Parl. St. VI. Parl. 2002-03*, nr. 1800/1, 13-15. Zie hierover F. DE PRETER, "De mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften van verkavelingsvergunningen", *T.R.O.S. 2004*, 94-96; V. DE ROECK, "Afwijkingen van een verkavelingsvergunning of een goedgekeurd B.P.A. ex artikel 51 van de Stedenbouwwet", *T.R.O.S. 1997*, 112-120; zie ook B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 245-246; P.-J. DEFOORT, "Beroepsprocedures bij de Bestendige Deputatie inzake stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen", in F. MOEYKENS (ed.), *De Praktijkjurist V*, Gent, Academia Press, 2003, 58-59, nr. 17; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 515-516, nr. 527, en de aldaar vermelde rechtspraak.

(45) Memorie van toelichting bij het Wijzigingsdecreet van 21 november 2003, *Parl. St. VI. Parl. 2002-03*, nr. 1800/1, 14.

(46) Verslag, *Parl. St. VI. Parl. 1998-99*, nr. 1332/8, 126.

(47) Hierbij kan worden opgemerkt dat de situatie van artikel 111bis (nieuwe procedure) op één punt fundamenteel verschillend is ten opzichte van het vroegere artikel 49 Coördinatiedecreet (oude procedure), met name het feit dat volgens de oude procedure een afwijking slechts kon worden gegeven of uitdrukkelijk voorstel van het college van burgemeester en schepenen aan de gemachtigde ambtenaar, terwijl de afwijking volgens de nieuwe procedure door "de vergunningverlenende overheid" kan worden verleend op gemotiveerd verzoek van de aanvrager. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat de vergunningverlenende overheid in beroep desgevallend een afwijking kan toestaan tegen de wil van de gemeente in, wat volgens de oude procedure niet mogelijk is (zie over dit laatste P.-J. DEFOORT, "Beroepsprocedures bij de Bestendige Deputatie inzake stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen", in F. MOEYKENS (ed.), *De Praktijkjurist V*, Gent, Academia Press, 2003, 58-59, nr. 17). De afwijkingsmogelijkheid overeenkomstig artikel 111bis, die ook geldt voor (gemeentelijke) RUP's, is dus aanzienlijk soepeler dan de regeling overeenkomstig artikel 49 Coördinatiedecreet RO, die enkel geldt voor BPA's.



bestaan over de vraag of de betreffende norm een "essentiële" bepaling is, waarvan overeenkomstig de voormelde strenge rechtspraak van de Raad van State nooit kan worden afgeweken⁴⁸.

Anderzijds moet worden gewezen op een mogelijke anomalie die voortvloeit uit artikel 111bis DRO. Met name gelden de afwijkingsmogelijkheden van artikel 111bis DRO enkel voor *gemeentelijke* RUP's, en dus niet voor provinciale en gewestelijke RUP's. Nochtans kunnen ook provinciale of gewestelijke RUP's even gedetailleerde voorschriften bevatten als gemeentelijke RUP's (zie hoger, randnr. 2). In dergelijke gevallen is het bijgevolg hoe dan ook aangewezen om te voorzien in voorschriften die voldoende flexibiliteit in zich dragen, zo niet dreigen provinciale en gewestelijke RUP's met gedetailleerde voorschriften in hun toepassing op vergunningaanvragen helemaal vast te lopen.

8. Een ander argument voor een pleidooi voor flexibele voorschriften in RUP's kan ook worden gevonden in de vaststelling dat er voor de gewestplannen een aantal corrigerende afwijkingsmogelijkheden bestaan, die niet gelden voor de RUP's, bijvoorbeeld de regeling voor zonevreemde constructies en functiewijzigingen en voor planologische attesten⁴⁹ en mogelijkheden inzake natuurbeheer en inzake sociaal-cultureel of recreatief medegebruik⁵⁰. Zoals hoger gezegd (zie randnr. 7) voorziet het decreet in artikel 111bis voor RUP's slechts heel beperkte afwijkingsmogelijkheden. Ten eerste gelden die afwijkingsmogelijkheden enkel voor gemeentelijke RUP's, en niet voor provinciale en gewestelijke RUP's. Bovendien zijn de afwijkingsmogelijkheden in artikel 111bis beperkt tot afwijkingen van inrichtingsvoorschriften, en voorziet het DRO voor de rest geen mogelijkheden om af te wijken van de

bestemmingvoorschriften van RUP's, behoudens voor werken van algemeen belang⁵¹, een afwijkingsmogelijkheid die ook bestaat voor de gewestplannen⁵². Vandaar dat in RUP's moet worden overwogen om eventueel specifieke (afwijkings)voorschriften te voorzien voor constructies die niet beantwoorden aan de algemene bestemming van het plangebied⁵³.

V. HET BEGINSSEL VAN DE NORMATIEVE DRAAGWIJDTE

9. Hierboven werden een aantal argumenten gegeven waaruit zou kunnen blijken dat het voorzien van een 'richtnorm' in een RUP op zich niet a priori strijdig is met het redelijkheidsbeginsel. Een andere vraag, die m.i. duidelijk te onderscheiden is van de vraag naar rechtszekerheid, is de vraag naar de manier van formuleren van een richtnorm. Dit onderscheid blijkt uit de verschillende soorten 'beginselen van behoorlijke wetgeving'.

Beginselen van behoorlijke regelgeving kunnen worden omschreven als elementaire regels waaraan elke normering moet worden getoetst en die een rechtvaardige en kwaliteitsvolle regelgeving als streefdoel hebben. H. COREMANS en M. VAN DAMME stellen dat de beginselen van behoorlijke wetgeving te onderscheiden zijn van de beginselen van behoorlijk bestuur, aangezien het uitwerken van een regelgeving de naleving van specifieke beginselen vergt⁵⁴. De beginselen van behoorlijke regelgeving kunnen volgens verschillende criteria gecatalogeerd worden, o.a. een indeling in 'materieel' en

(48) Zie de verwijzingen in voetnoot 37.

(49) Artikelen 145-145quater en 195-195sexies DRO en het Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende zone; zie hierover o.a. B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 85-144 en 366-371; B. ROELANDTS, "Zonevreemd bouwen en exploiteren", in B. HUBEAU en V. VANDEVYVERE (ed.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 129-791; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 474-497.

(50) Artikel 145sexies; zie hierover S. LUST, "Het 'Reparatiedecreet' van 22 april 2005: een overzicht", *T.R.O.S.* 2005, 208-212, nr. 10-20.

(51) Artikel 103 DRO.

(52) Artikel 20 van het K.B. 28 december 1972, artikel 145quinquies DRO; zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, nr. 91; Y. LOIX, "Stedenbouwkundige en milieuvergunningen voor zonevreemde werken, handelingen of wijzigingen van algemeen belang", (noot onder R.v.St., gemeente Heusden-Zolder, nr. 118.567, 24 april 2003), *T.R.O.S.* 2004/34, 98-101; B. ROELANDTS, "Zonevreemde gemeenschapsvoorzieningen en openbare diensten", (noot onder R.v.St., Litvine en cons., nr. 65.063, 10 maart 1997), *T.R.O.S.* 1998, 446-454; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, nr. 181.

(53) P.-J. DEFOORT, "Over de 'planologische' interpretatie van gewestplanvoorschriften", *T.R.O.S.* 2006, 244, nr. 7. Zie bijvoorbeeld de gewestelijke RUP's voor de onderdelen van de Grote Eenheden Natuur (te raadplegen op www.ruimtelijkeordening.be).

(54) H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevings-techniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2001, 89, nr. 115-116.

'formele' beginselen van behoorlijke regelgeving⁵⁵. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt door COREMANS en VAN DAMME gerekend bij de zgn. 'materieële beginselen van behoorlijke wetgeving'⁵⁶. Een ander beginsel van behoorlijke wetgeving, dat te onderscheiden is van het rechtszekerheidsbeginsel, is "het beginsel van de normatieve draagwijdte", dat niet onder de 'materieële' beginselen valt, maar onder de 'formele' beginselen van behoorlijke wetgeving⁵⁷.

De vraag is of de door het arrest gewraakte voorschriften niet eerder in strijd zijn met het beginsel van de normatieve draagwijdte dan met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens het 'beginsel van de normatieve draagwijdte' moeten bepalingen die geen rechtsregels bevatten worden weggelaten uit het bepalend gedeelte. Voorbeelden van dergelijke niet-normatieve bepalingen zijn aanbevelingen, richtlijnen voor het bestuur, bepalingen die enkel een intentie te kennen geven of die neerkomen op een uitleg of toelichting bij de tekst of die louter een motivering ervan uitmaken, of bepalingen die niet meer zijn dan een vaststelling van feiten. Volgens COREMANS en VAN DAMME is de definitie van een 'normatieve regel' als volgt: "(...) een geschreven stuk waarbij de overheid (...) aan de rechtsonderhorigen plichten oplegt, rechten toekent of voordelen verleent, met vaststelling van de **gedragslijn** omtrent de manier waarop en de **voorwaarden** waaronder het recht of het voordeel kan worden verkregen of afgedwongen, of omtrent de wijze waarop aan de opgelegde verplichting wordt tegemoetgekomen"⁵⁸.

Het door het arrest VAN POLLAERT gewraakte voorschrift dat stelt dat "het optrekken van gebouwen met meerdere bouwlagen ... wenselijk is", lijkt moeilijk verzoenbaar met het principe van de normatieve draagwijdte, want het lijkt eerder een aanbeveling of een intentie dan een echte rechtsregel. Hetzelfde – hoewel in mindere mate – kan worden gezegd van het voorschrift dat bepaalt dat "de bedrijfspcelen van de lokale bedrijven (...) 5000 m² als richtnorm hebben voor de maximale perceelsoppervlakte", aangezien dit voorschrift weliswaar een 'gedragslijn' voorschrijft, maar niet de 'voorwaarden' waaronder aan de norm kan worden tegemoetgekomen, en meer bepaald de voorwaarden om te

voldoen aan de afwijkingsmogelijkheid die de richtnorm biedt.

De vraag rijst welke rechtsgevolgen moeten worden verbonden aan een schending van het (formele) beginsel van de 'normatieve draagwijdte'. Hierboven werd er op gewezen dat de beginselen van behoorlijke regelgeving te onderscheiden zijn van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Die laatste beginselen werden door de rechtspraak ontwikkeld. De beginselen van behoorlijke wetgeving zijn minder ingeburgerd. De vraag is of de schending van een beginsel van behoorlijke wetgeving op zich, zonder dat de schending van één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – zoals het rechtszekerheidsbeginsel – kan worden aangetoond, tot een vernietiging kan leiden. Wat is immers de rechtsgrond om te vernietigen indien er geen formele wet of geen algemeen beginsel van behoorlijk bestuur werd geschonden?

De vraag rijst of de formulering van het voorschrift dat "de bedrijfspcelen van de lokale bedrijven (...) 5000 m² als richtnorm hebben voor de maximale perceelsoppervlakte" dermate onduidelijk is dat de rechtszekerheid hiermee, binnen de grenzen van de redelijkheid, wordt geschaad. Hierboven werd geargumenteed dat dit niet a priori het geval hoeft te zijn, gelet op het feit dat deze norm moet worden beoordeeld binnen de marges van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dat de beoordeling ter zake formeel moet worden gemotiveerd (zie hoger, randnrs. 4-6). Dit neemt niet weg dat een formulering die beter aansluit bij het beginsel van de normatieve draagwijdte uiteraard de voorkeur verdient, bijvoorbeeld: "De bedrijfspcelen hebben een oppervlakte van maximum 5000 m². Afwijkingen op deze norm zijn toegelaten omwille van (bedrijfs)economische noodwendigheden of indien dit een betere plaatselijke aanleg kan opleveren". Talloze variaties zijn denkbaar, variërend van gedetailleerde afwijkingsvoorwaarden, tot zeer algemene afwijkingsvoorwaarden⁵⁹. Naar analogie van artikel

(55) H. COREMANS en M. VAN DAMME, *ibid.*, 91, nr. 119.

(56) H. COREMANS en M. VAN DAMME, *ibid.*, 103-148, nr. 137-147.

(57) H. COREMANS en M. VAN DAMME, *ibid.*, 112, 114, nr. 150-152.

(58) H. COREMANS en M. VAN DAMME, *ibid.*, 113, nr. 150.

(59) Vgl. artikel 19 § 3 DRO (afwijking van het richtinggevend gedeelte van een structuurplan omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen), artikel 145bis § 1, 3° DRO (herbouwen van een bestaand zonevreedemd gebouw op een gewijzigde inplantingsplaats omwille van goede plaatselijke ordening), artikel 145sexies DRO (afwijking van gewestplan omwille van instandhouding, ontwikkeling en herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden (§ 1) en voor sociaal-cultureel of recreatief medegebruik (§ 2)) enz. Zie in dit verband ook randnr. 9, i.v.m. de aldaar vermelde andere afwijkingsmogelijkheden van de plannen van aanleg.



IIIbis DRO en artikel 49 Coördinatiedecreet zou zelfs kunnen worden overwogen om een afwijkingsmogelijkheid te voorzien, zonder hieraan nadere voorwaarden of redenen te koppelen. Deze werkwijze lijkt evenwel niet helemaal conform met de hierboven gegeven definitie van 'normatieve regel'. Volgens die definitie moet een normatieve regel immers een gedragslijn en voorwaarden bevatten om die gedragslijn te concretiseren, terwijl de artikelen IIIbis DRO en 49 Coördinatiedecreet strikt genomen geen afwijkingsvoorwaarden voorzien. Hierbij moet evenwel worden opgemerkt dat het voor de plannende overheid niet steeds eenvoudig is om een limitatief 'lijstje' van afwijkingsmotieven te voorzien, om de eenvoudige reden dat de ruimtelijke behoeften zich niet steeds laten voorspellen. Het is daarom van groot belang dat het RUP – in zijn memorie van toelichting – vóór alles een juist inzicht verschaft omtrent het te bereiken doel. Dit inzicht impliceert een voldoende kennis van de feitelijke toestand waarop de regeling van toepassing zal zijn. De vereiste grondigheid van die kennis is evenredig met het niveau van concretisering van de doelstelling⁶⁰. In dit verband is het een realiteit dat voor bepaalde ruimtelijke vraagstukken gewoon minder kennis en inzicht voorhanden is dan voor andere. Het is bijvoorbeeld veel moeilijker voor de overheid om de ruimtelijke noden voor bedrijven te kunnen inschatten, gelet op de steeds sneller evoluerende technologische vooruitgang, dan om bijvoorbeeld de woonbehoeften in kaart te brengen. Het is dan ook niet realistisch om van de overheid te eisen dat zij gedetailleerde voorschriften voor bedrijventerreinen opstelt, indien die overheid nog geen zicht heeft op concrete projecten. Omgekeerd loopt een plan dat uitsluitend is gemaakt met een bepaald project voor ogen het risico zeer snel achterhaald te zijn bij gewijzigde omstandigheden⁶¹.

Het voorschrift dat stelt dat "*het optrekken van gebouwen met meerdere bouwlagen ... wenselijk is*", lijkt een vertaling te zijn van de ruimtelijke doelstelling van 'zuinig ruimtegebruik'. Het begrip 'wenselijk' impliceert dat de aanvrager 'bij voorkeur' een oplos-

sing moet zoeken waarbij de op te richten constructies worden ingericht met meerdere bouwlagen in plaats van alles gelijkvloers, maar waarbij de plannende overheid er zich bij het opstellen van het BPA van bewust was dat dit niet voor alle bedrijven kan worden gerealiseerd, afhankelijk van de ruimtelijke noodwendigheden van het bedrijf in kwestie. De Raad van State overwoog m.b.t. een gelijkaardige bepaling uit het RSV het volgende: "*dat evenwel de loutere omstandigheid dat dit niet het geval is, niet lijkt in te houden dat het bestreden plan afwijkt van het voornoemde principe dat de lokalisatie "bij voorkeur" geschiedt aansluitend bij de bestaande bedrijventerreinen; dat immers de woorden "bij voorkeur" op het eerste gezicht inhouden dat de overheid belast met het opmaken van het plan, naar aanleiding van de zoektocht naar bijkomende bedrijventerreinen, ook kan besluiten dat een aansluiting bij de bestaande bedrijventerreinen, hoewel dit de "voorkeur" verdient, niet voor alle bedrijventerreinen kan worden gerealiseerd; dat er anders over oordelen overigens de woorden "bij voorkeur" zinledig maakt*"⁶². Een andere formulering verdient zonder discussie de voorkeur, maar het is niet eenvoudig om de principiële doelstelling van zuinig ruimtegebruik – die perfect past binnen de doelstellingen van artikel 4, en dus zonder twijfel een wettig streefdoel is – te vertalen in een stedenbouwkundig voorschrift, zonder een ruime beoordelingsvrijheid te laten aan de vergunningverlenende overheid. Een andere formulering zou er bijvoorbeeld als volgt kunnen uitzien: "*De bedrijfsgebouwen moeten in meerdere bouwlagen worden gebouwd, met een maximum van x bouwlagen, tenzij dit onmogelijk is omwille van de noodwendigheden van de interne bedrijfsorganisatie*". Hoewel een dergelijke formulering beter oogt vanuit legistiek oogpunt, is het de vraag waar het wezenlijke verschil en de meerwaarde zit t.o.v. het gewraakte voorschrift dat aan de orde was in het arrest VAN POLLAERT. Uit het voormelde arrest VZW RED DE ERPE- EN SIESEGEMKOUTER blijkt trouwens dat de Raad van State in staat is om dergelijke voorschriften indien nodig te interpreteren.

Er dient eveneens te worden gewezen op het feit dat de gewraakte voorschriften niet geïsoleerd mogen worden beoordeeld, maar integendeel in samenhang met de andere voorschriften moeten

(60) H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2001, 91, nr. 120.

(61) W. VANDEVYVERE, "De werking van het planningsstelsel van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Subsidiariteit in de ruimtelijke planning', 2000, 15.

(62) R.v.St., vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004.

worden geïnterpreteerd. In een zaak waarin de verzoekers meenden dat het stedenbouwkundig voorschrift uit een gemeentelijk RUP, dat stelde dat “de constructies ‘in harmonie’ dienen te zijn met hun omgeving”, in strijd zou zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, oordeelde de Raad van State dat in het RUP, naast dit principe, ook een hele reeks voorschriften zijn opgenomen met betrekking tot de ordening (nl. inzake buffering en een groene schakel), de morfologie en het uitzicht van het gebied (o.a. de verhouding tussen bebouwde en niet-bebouwde oppervlakte, de inrichting van niet-bebouwde oppervlakte, toegelaten reliëfwijzigingen, volumes, plaatsing en afwerking van gebouwen), waardoor volgens de Raad van State de stedenbouwkundige voorschriften wel voldoende duidelijk zijn vastgesteld⁶³.

In een ander arrest, waarin de discussie draaide rond de vraag of het gewraakte BPA-voorschrift, dat bepaalde dat “de openbare nutsvoorzieningen moeten **zoveel mogelijk** landschappelijk, ruimtelijk en vormelijk in de omgeving worden geïntegreerd, zodat ze niet als storende objecten worden waargenomen”, even streng was als artikel 20 K.B. 28 december 1972 betreffende de gewestplannen, overwoog de Raad van State het volgende: “Overwegende dat de door artikel 7 gebruikte terminologie, met name dat de openbare nutsvoorzieningen “zo veel mogelijk” worden geïntegreerd, niet van die aard lijkt te zijn om te komen tot een andere conclusie, al was het maar, omwille van de laatste zinsnede luidens welke de openbare nutsvoorzieningen “niet als storende objecten”, mogen worden waargenomen”⁶⁴. De Raad van State lijkt aldus wel degelijk tot op zekere hoogte voorschriften te aanvaarden die een richtlijn voorschrijven of een intentie weerspiegelen, zeker indien de voorschriften worden gelezen in samenhang met andere voorschriften. In tegenstelling tot deze rechtspraak laat het bovenstaande arrest VAN POLLAERT na om de gewraakte voorschriften te beoordelen in het licht van de andere stedenbouwkundige voorschriften van het RUP.

(63) R.v.St., Jamoul en Swinnen, nr. 167.242, 30 januari 2007.

(64) R.v.St., Wouters, nr. 167.385, 2 februari 2007.

VI. OPGELET VOOR STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN VOOR NIET-VERGUNNINGPLICHTIGE ACTIVITEITEN

10. Hoewel hierboven een aantal argumenten werden aangereikt die pleiten voor de principiële mogelijkheid van flexibele stedenbouwkundige voorschriften, indien de aard van de ruimtelijke problematiek daarom vraagt, moet toch een belangrijke nuance worden aangebracht indien het stedenbouwkundige voorschrift betrekking heeft op activiteiten die niet vergunningplichtig zijn (of vrijgesteld zijn van vergunning). In deze gevallen krijgt het voorschrift immers het karakter van een strafbepaling aangezien een schending van het voorschrift rechtstreeks een strafbare inbreuk impliceert. Voor strafbepalingen geldt de regel dat ze voldoende precies moeten zijn omschreven: *nullum crimen sine lege*⁶⁵. Krachtens artikel 146 eerste lid, 2° DRO is het uitvoeren, voortzetten of in stand houden (in ruimtelijk kwetsbare gebieden) van handelingen, werken of wijzigingen in strijd met een RUP strafbaar. Voor dergelijke gevallen zijn flexibele voorschriften bijgevolg uit den boze.

Indien het stedenbouwkundige voorschrift evenwel betrekking heeft op vergunningplichtige activiteiten, moet de aanvraag voorafgaand worden beoordeeld door de vergunningverlenende overheid. Voor dergelijke rechtsregels, die zich situeren in het administratief recht en die zich (ook) tot de vergunningverlenende overheid richten, gelden minder stringente eisen dan voor strafbepalingen⁶⁶. Indien de betrokkene de betreffende werken uitvoert zonder

(65) Artikel 12 tweede lid G.W. en artikel 7 E.V.R.M.; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2003, nr. 598-599 en nr. 605; D. DE WOLF, “Constitutieve bestanddelen van de stedenbouwmisdrijven in het Vlaams Gewest: een eindeloze bron van betwistingen”, in A. DE NAUW (ed.), *De groeipijnen van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2007, 120-124, nr. 10-14.

(66) H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2001, 99-100, nr. 130; D. DE WOLF, “Constitutieve bestanddelen van de stedenbouwmisdrijven in het Vlaams Gewest: een eindeloze bron van betwistingen”, in A. DE NAUW (ed.), *De groeipijnen van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2007, 125 (laatste zin); vgl. Arbitragehof nr. 136/204, 22 juli 2004, *NjW*, 2004, 1274 en R.W. 2004-05, 582 (uittreksel), overweging B.6.1: “Ook al is het begrip ‘onaanvaardbare hinder’ aanvaardbaar in het burgerlijk recht – hoewel het zich tot extensieve definitie leent –, toch kan het, evenmin als het begrip “ernstige inbreuk”, op zich niet de definitie vormen van een misdrijf, zonder ontoelaatbare onzekerheid te creëren”.



vergunning, of in strijd met de vergunning, zal hij strafbaar zijn op grond van artikel 146 eerste lid, 1° DRO. Hier bestaat dus in principe geen gevaar dat de burger zelf het stedenbouwkundige voorschrift zal moeten interpreteren, en doet het voorschrift zich bijgevolg in principe niet (in eerste orde) voor als een rechtstreekse strafbepaling⁶⁷.

VII. PROBLEEM: GEEN OPENBAAR ONDERZOEK VOOR AANVRAGEN GELEGEN IN EEN GEMEENTELIJKE RUP

II. Flexibele voorschriften veronderstellen andere garanties, in de vorm van de motiveringsplicht en een openbaar onderzoek.

Het arrest VAN POLLAERT onderschrijft in zijn motivering de stelling van de verzoekers dat het "onmogelijk is de naleving van deze bepalingen te controleren of te sanctioneren, zodat de omwonende in dat verband over geen enkele rechtszekerheid beschikt".

Hoger (randnr. 5) werd gewezen op de sanctiemogelijkheid *achteraf* door de rechter, via een marginale toetsing van de verleende vergunning aan de beginselen van behoorlijk bestuur en de motiveringsplicht.

Anderzijds moet worden opgemerkt dat de *voorafgaande* rechtsbescherming voor de derde belanghebbenden zo goed als onbestaande is indien de vergunningaanvraag is gesitueerd binnen het toepassingsgebied van een gemeentelijk RUP. Voor aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning in een gebied dat is gelegen in een BPA, een gemeentelijk RUP of een verkavelingsver-

gunning, is immers geen openbaar onderzoek vereist indien de aanvraag in overeenstemming is met de bepalingen ervan⁶⁸. Deze bepaling gaat er klaarblijkelijk – ten onrechte (zie hoger randnr. 2) – van uit dat een gemeentelijk RUP, net zoals een BPA, steeds gedetailleerde voorschriften moet bevatten. Het ontbreken van een openbaar onderzoek binnen het toepassingsgebied van een gemeentelijk RUP dreigt dan ook in bepaalde gevallen een lacune te zijn in de preventieve rechtsbescherming voor derde belanghebbenden bij de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning⁶⁹. VEKEMAN wijst erop dat het openbaar onderzoek bij de totstandkoming van stedenbouwkundige voorschriften die betrekking hebben op de inrichting van bepaalde bestemmingen van essentieel belang is voor de betrokken eigenaars⁷⁰. Indien een RUP geen gedetailleerde inrichtingsvoorschriften bevat, moet het openbaar onderzoek derhalve plaatsvinden op het ogenblik van het behandelen van een vergunningaanvraag.

De vraag rijst of aan deze lacune zou kunnen worden verholpen door in het gemeentelijke RUP⁷¹ zelf een vorm van openbaar onderzoek voor te schrijven⁷². Men zou kunnen stellen dat een gemeentelijk RUP de vergunningverlenende overheid niet kan

(67) Hierbij wordt opgemerkt dat een onwettige vergunning die door de Raad van State wordt vernietigd of die door de rechter buiten toepassing wordt verklaard, gelijkgesteld wordt met de afwezigheid van een vergunning (D. DE WOLF, *l.c.*, 130-131, nr. 20; I. VAN GIEL, "Ruimtelijke ordening en stedenbouw: analyse van de rechtspraak van het Arbitragehof en het Hof van Cassatie (2003-2005)", *T. Gem.* 2007/1, 51, nr. 66). Het is dus van het allergeenste belang dat zowel de burger als de vergunningverlenende overheid niet lichtzinnig tewerk gaan bij het aanvragen, resp. beoordelen van vergunningen. Men kan zich terecht afvragen of een strafbaarstelling van degene die te goeder trouw is en niet heeft afgesproken met de vergunningverlenende overheid nog wel te verrechtvaardigen is, en geen probleem van rechtsonzekerheid met zich meebrengt (zie D. DEWOLF, *ibid.*, 130).

(68) Artikel 3 § 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.

(69) Vgl. F. DE PRETER, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg", *T.R.O.S.* 2003, 368; F. DE PRETER, "De derde in de procedure tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning", *T.R.O.S.* 2007, 10, punt 4.2.2. Deze auteur wijst er in die laatste bijdrage op dat ook de zgn. 'vereenvoudigde' BPA's (BPA's overeenkomstig artikel 15 Coördinatiedecreet) geen gedetailleerde ordening vaststellen, en dat ook binnen dergelijke BPA's vergunningsaanvragen zijn vrijgesteld van openbaar onderzoek.

(70) R. VEKEMAN, "Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen", (noot onder R.v.St., Correia de Almeida, nr. 93.308, 14 februari 2001), *T. Gem.* 2002, 306.

(71) Dit geldt dus niet voor provinciale en gewestelijke RUP's. Nochtans kunnen ook die RUP's gedetailleerde voorschriften bevatten, en het is anderzijds ook mogelijk dat een gemeentelijk RUP geen gedetailleerde voorschriften bevat.

(72) Zie R. VEKEMAN, "De eerste regionale stedelijke afbakeningsplannen", (noot onder R.v.St., nv Schelfhout, nr. 130.212, 9 april 2004), *T. Gem.* 2005, 79, waar melding wordt gemaakt van deze praktijk in het gewestelijk RUP regionaal stedelijk gebied Aalst, bijlage II, Stedenbouwkundige voorschriften, inzonderheid p. 5 en 26 i.v.m. stationsomgevingen en p. 15 i.v.m. een randstedelijk groengebied met dagrecreatieve en natuureducatieve infrastructuur: bv. artikel 3.1.2 zesde lid: "In afwijking van de reglementering betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen is er steeds een openbaar onderzoek vereist voor de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in elk van .../...

verplichten om een openbaar onderzoek te organiseren, omdat het krachtens artikel 109 § 1 DRO aan de Vlaamse regering toekomt te bepalen welke aanvragen moeten worden onderworpen aan een openbaar onderzoek, naast de gevallen opgesomd in artikel 109 § 1 DRO zelf⁷³. Het principe van deze stelling lijkt op het eerste gezicht te worden bevestigd in het arrest MUTO, waarin de Raad van State oordeelde dat het voorzien in een BPA van een specifieke 'realisatieprocedure', met een verplicht positief advies van een 'bouwcommissie' voorafgaand aan de eigenlijke vergunningprocedure, in strijd is met het reguliere besluitvormingsproces betreffende de vergunningverlening, zoals dit is geconcipieerd door de decreetgever⁷⁴.

Dit arrest heeft evenwel betrekking op BPA's. Men zou zich kunnen afvragen of deze rechtspraak in dezelfde mate geldt voor RUP's. Meer bepaald rijst de vraag of artikel 39 § 1 eerste lid DRO mogelijk een rechtsgrond zou kunnen bieden om in een RUP een of de andere vorm van openbaar onderzoek te voorzien. Krachtens deze bepaling kunnen de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP immers modaliteiten voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen. Volgens de memorie van toelichting kan dat o.a. gaan om procedureregels voor raadpleging en advisering⁷⁵. Uit de eerste rechtspraak over artikel

39 DRO blijkt echter dat de Raad van State het artikel vrij restrictief interpreteert, en dat het moet worden gelezen in samenhang met de andere bepalingen van het DRO⁷⁶, en dus eventueel ook in samenhang met artikel 109 DRO. Er zijn dus argumenten pro en contra, maar de rechtspraak zal hierin uiteindelijk het laatste woord hebben⁷⁷.

Dit alles neemt niet weg dat de vergunningverlenende overheid steeds de mogelijkheid heeft om elke vergunningsvraag (vrijwillig) op de één of de andere wijze voor te leggen aan de bevolking, buiten de 'officiële' procedure van het openbaar onderzoek⁷⁸. Een eventueel openbaar onderzoek dat vrijwillig door de vergunningverlenende overheid wordt georganiseerd, zal evenwel geen aanleiding kunnen zijn om in de nieuwe vergunningsprocedure de beslissingstermijn met 30 dagen te kunnen verlengen, aangezien die mogelijkheid enkel bestaat voor aanvragen waarvoor een openbaar onderzoek 'vereist' is (art. 113 § 1 derde lid DRO). Indien een

.../...

de deelgebieden. Het openbaar onderzoek wordt op dezelfde manier georganiseerd als het openbaar onderzoek over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingaanvragen, zoals beschreven in de wetgeving over ruimtelijke ordening. Daarenboven worden alle eigenaars van percelen gelegen in het betreffende deelgebied en de eigenaars van de percelen palend aan het deelgebied in kennis gesteld van het openbaar onderzoek. Bij aanvraag, bekendmaking van de aanvraag en bekendmaking van het openbaar onderzoek wordt de inhoud van 3.1.2 opgenomen."

- (73) Zie in die zin: A. GLABEKE en X. BUIJS, "Stedenbouwkundige voorschriften: over juridische hindernissen en legistische valkuilen", *T.R.O.S.* 2006, 366. Artikel 109 § 2 bepaalt de termijn en een aantal vormvoorwaarden van het openbaar onderzoek en volgens artikel 109 § 3 stelt de Vlaamse regering de nadere regels voor dit openbaar onderzoek vast.
- (74) R.v.St., Muto, nr. 120.209, 5 juni 2003.
- (75) De memorie van toelichting zegt hierover het volgende: "Wanneer het voorschrift de inrichting regelt, bijvoorbeeld m.b.t. kavelgroottes, ontsluiting door weginfrastructuur, bebouwingvrij houden van bepaalde zones, esthetische voorschriften i.v.m. bouwmaterialen, plaatsing van gebouwen, enz. dan kan het voorschrift **tevens de wijze regelen waarop de te nemen beslissingen moeten worden genomen**. Zo kunnen bijvoorbeeld procedureregels worden opgenomen in gewestelijke planvoorschriften voor de verdere uitwerking van de inrichting in een gemeentelijk uitvoeringsplan, **of voor raadpleging en advisering**" (Memorie van toelichting, *Parl. St. VI. Parl.* 1998-99, nr. 1332/1, 24).

- (76) Zie bv. R.v.St., Schelfhout, nr. 130.212, 9 april 2004: in dat arrest stelt de Raad van State – in verband met een stedenbouwkundig voorschrift dat een 'inrichtingsstudie' verplicht stelde als onderdeel van een vergunningsaanvraag – principieel dat artikel 39 DRO er niet toe kan strekken om een bijkomend, niet in het artikel 3 DRO voorzien ordeningsinstrument te voorzien. Het opstellen van een inrichtingsstudie in een RUP kan slechts worden aanvaard in die mate dat dit instrument is tot in- of voorlichting van de vergunningverlenende overheid. De Raad van State lijkt aldus te stellen, weze het in een andere juridisch context, dat een RUP geen instrumenten kan creëren die door het decreet zelf zijn geregeld, tenzij er geen dwingende rechtsgevolgen zijn aan verbonden. Er moet worden opgemerkt dat het arrest SCHELFHOUT toch een stap verder gaat dan het arrest MUTO, in die zin dat het arrest aanvaardt dat een RUP bepaalde elementen van de vergunningsprocedure kan regelen, met name de samenstelling van het aanvraagdossier.
- (77) Volgens F. DE PRETER kan een gewestelijk RUP wel een openbaar onderzoek voorzien, omdat dit wordt vastgesteld door de Vlaamse regering (combinatie van artikelen 39 en 109 DRO), terwijl dit voor een gemeentelijk en provinciaal RUP niet geldt, aangezien die plannen niet worden vastgesteld door de Vlaamse regering (F. DE PRETER, "De derde in de procedure tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning", *T.R.O.S.* 2007, 9, punt 4.2.1). Hiertegenover staat dat artikel 39 § 1 eerste lid DRO geen onderscheid maakt tussen de drie niveaus voor het inschrijven van modaliteiten.
- (78) A. GLABEKE en X. BUIJS, "Stedenbouwkundige voorschriften: over juridische hindernissen en legistische valkuilen", *T.R.O.S.* 2006, 366. Vgl. R.v.St., Vereecke, nr. 154.143, 25 januari 2006, waaruit kan worden afgeleid dat geen wettelijke bepaling of beginsel van behoorlijk bestuur de vergunningverlenende overheden verbiedt om acht te slaan op stukken die in de loop van de procedure worden ingediend. In casu betrof het weliswaar stukken die door de aanvrager werden ingediend, maar op het eerste gezicht zijn er geen argumenten waarom hetzelfde niet zou gelden voor derden.



RUP een openbaar onderzoek oplegt, kan men zich afvragen of dit wel aanleiding kan geven tot deze termijnverlenging. Voorzichtigheid lijkt aangewezen.

CONCLUSIE

12. Het bovenstaande arrest bewijst dat de kwestie van flexibiliteit versus rechtszekerheid nog steeds zeer prangend is. Simplistisch gesteld komt het erop neer dat de planologen vooral bekommerd zouden zijn om 'flexibiliteit', terwijl de juristen in de eerste plaats de nadruk zouden willen leggen op 'rechtszekerheid'⁷⁹. Het was de bedoeling van het nieuwe instrument van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) om de nodige flexibiliteit te voorzien, dit in tegenstelling tot de plannen van aanleg, die te statisch zouden zijn⁸⁰.

Het arrest VAN POLLAERT laat weliswaar principieel de mogelijkheid open voor flexibele stedenbouwkundige voorschriften in RUP's, die binnen re-

delijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheid, maar bij de concrete toepassing van dit principe laat het becommentarieerde arrest heel weinig speelruimte voor die flexibiliteit⁸¹.

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat bepaalde principes die in de vroegere rechtspraak van de Raad van State werden toegepast op de plannen van aanleg, schijnbaar mutatis mutandis worden toegepast op RUP's, ondanks het gewijzigde wettelijke kader. De geesten lijken nog niet helemaal doordrongen van het feit dat de decreetgever met de RUP's een breuk met het verleden heeft willen maken, waarbij het de bedoeling is om de logica van gewestplannen met algemene bestemmingsvoorschriften, en BPA's met gedetailleerde inrichtingsvoorschriften, te verlaten. In het nieuwe systeem kunnen zowel gemeentelijke, provinciale als gewestelijke RUP's, naargelang het geval, gedetailleerde dan wel algemene voorschriften bevatten. Hierbij is het geenszins noodzakelijk dat de RUP's de drie mogelijke soorten stedenbouwkundige voorschriften bevatten, met name bestemmings-, inrichtings- en beheersvoorschriften.

Dit kan leiden tot een lappendeken van plannen en voorschriften, waarbij het geheel er niet eenvoudiger op wordt, maar dat is nu eenmaal het inherente gevolg van de gemaakte beleidskeuzes. Een zorgvuldig bijgehouden plannenregister (art. 92-95 DRO) zou hier de nodige (formele) rechtzekerheid moeten bieden.

Binnen het nieuwe systeem moet op zoek worden gegaan naar een gezond evenwicht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, waarbij de graad van flexibiliteit omgekeerd evenredig wordt bepaald door de graad van detaillering⁸². Hierbij moet men er zich van bewust zijn dat, hoe strakker de formulering is, des te minder ruimte voor dynamiek of

(79) Zie hierover M. BAUWENS en B. HUBEAU, "Ten geleide. Juristen versus ruimtelijke planners", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 2-3; M. BAUWENS, "Leiden afbakingsprocessen ook tot afbakening van kerntaken? Of de eeuwige slinger tussen flexibiliteit en zekerheid", *Ruimte en Planning*, 2002, 247-248; P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 305-312, nr. 36-40; S. DE TAEYE, "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, 129, nr. 64; S. ROOSEN, "Structuurplanning: voer voor planologen en/of juristen?", *T.R.O.S.* 1996, 132-133; V.R.P., 26 *aanbevelingen voor een 'werkbaar' ruimtelijk beleid. Memorandum naar aanleiding van de Vlaamse verkiezingen van 13 juni 2004*, mei 2004, 6.

(80) P.-J. DEFOORT, "Over de 'planologische' interpretatie van gewestplanvoorschriften", *T.R.O.S.* 2006, 242-244, nr. 6; K. DE ROO, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in het voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 29-30; R. LIEKENS, W. VANDEVYVERE en Ph. VAN WESENBEEK, "De toepassing in de praktijk van het ruimtelijke structuurplan Vlaanderen", in B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (ed.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1993-1997)*, Brugge, die Keure, 1997, 53-54; B. ROELANDTS, "Ruimtelijke Structuurplanning", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 127, nr. 2; B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", *T.R.O.S.* 2000, 20; G. VLOEBERGH, "Flexibiliteit in de ruimtelijke planning", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 4.

(81) Het weze herhaald dat de Raad van State in vroegere rechtspraak de mogelijkheid voor flexibele voorschriften in BPA's ook niet a priori uitsloot, maar wel telkens problemen had met de hem voorgelegde gevallen (zie de laatste overweging in de arresten R.v.St., Correia de Almeida, nr. 93.308, 14 februari 2001 en R.v.St., vzw Buurtcomité Flanders Expo, nr. 116.301, 21 februari 2003).

(82) B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", *T.R.O.S.* 2000, 24.

flexibiliteit wordt gelaten⁸³. Detailregelingen verhogen, met het aantal bepalingen, ook het aantal interpretatieproblemen, wat uiteindelijk leidt tot rechtsonzekerheid⁸⁴. Een gebrek aan flexibiliteit verstart het ordeningssysteem, een exces brengt de rechtszekerheid in het gedrang⁸⁵. Hierbij is het belangrijk op te merken dat de ene ruimtelijke ontwikkeling zich gemakkelijker laat inschatten, en bijgevolg meer gedetailleerde voorschriften verdraagt (bv. woonbehoeften) dan de andere ruimtelijke ontwikkeling (bv. economische ontwikkeling en bedrijfsbehoeften).

P. POPELIER wijst er op dat een statisch concept van rechtszekerheid zich slecht verdraagt met een planningsbeleid, dat nood heeft aan dynamiek en flexibiliteit, gelet op de hedendaagse context van verandering en onzekerheid. Daarom is er een evolutie naar een meer dynamisch concept van rechtszekerheid. In dit dynamische concept wordt minder uitgegaan van het eigendomsrecht en behoud van verworven rechten, maar veeleer van de persoon die in een evoluerende en onzekere omgeving beslissingen neemt en realiseert, en ze aanpast aan gewijzigde omstandigheden. De juridische context vormt één van de factoren waarop men zijn verwachtingen afstemt. Niemand kan zich echter zonder meer op het integrale behoud van het geldende recht instellen, omdat ook het recht totstandkomt in een onzekere, evoluerende samenleving. De vraag in hoeverre men bepaalde verwachtingen kan hebben wordt juridisch vertaald onder de term 'legitieme' of 'gerechtvaardigde' verwachtingen, die de plaats innemen van de vroegere leer van de 'ver-

cregen rechten⁸⁶. Absolute rechtszekerheid bestaat niet, maar bovendien zijn er andere belangen die het gewicht van de eis naar rechtszekerheid relativeren – bv. de nood aan snelheid, flexibiliteit, efficiëntie, duurzaamheid van de voorschriften, ... – om een bepaald doel te bereiken⁸⁷. Normen moeten voldoende precies worden geformuleerd om het personen mogelijk te maken hun gedrag te regelen: zij moeten – eventueel met gepast advies – in redelijke mate kunnen voorzien wat de gevolgen zijn van een bepaalde handeling. Er wordt in alle rechtspraak echter aanvaard dat rechtsregels min of meer vaag worden geformuleerd om aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen of particuliere omstandigheden mogelijk te maken. De rechtsonzekerheid gelegen in een algemene of vage wetsbepaling kan worden gecompenseerd door verduidelijkingen in een vaste bestuurspraktijk of een eensgezinde rechtspraak⁸⁸ of – zoals hoger gezegd – in een verduidelijkende memorie van toelichting. Bovendien bestaan er discretionaire bevoegdheden, bijvoorbeeld in de verplichting tot motivering van individuele toepassingen van vage of onbepaalde termen⁸⁹.

De vraag rijst of het evenwicht tussen rechtszekerheid en flexibiliteit, in het licht van het dynamische concept van rechtszekerheid, werkelijk wordt verstoord door het inschrijven van een 'richtnorm', dan wel of een dergelijke 'richtnorm' niet precies een verdedigbare methode is die binnen de normen van het redelijkheidsbeginsel zowel het principe van flexibiliteit als van (dynamische) rechtszekerheid in zich verenigt⁹⁰.

- (83) P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, 1997, 203, nr. 258; P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 311. VLOEBERGH onderscheidt graden van flexibiliteit, die zich uitstrekken van 'geen flexibiliteit' (bijna 0 % = iets eenduidig en hard vastleggen) tot 'zeer flexibel' (bijna 100 % = niet gespecificeerde, globale omschrijving met sterk aanpasbare invulling) (G. VLOEBERGH, "Flexibiliteit in de ruimtelijke planning", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 5-6).
- (84) P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, 1997, 538; P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 315, nr. 46; vgl. B. VANBELLE, "De (on)zekerheden van de bijzondere plannen van aanleg", *T.R.O.S.* bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 33-34.
- (85) B. ROELANDTS, "Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen", *T.R.O.S.* 2000, 20; R. VEKEMAN, "Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen", *T. Gem.* 2002, 305.

- (86) P. POPELIER, "Rechtszekerheid in de ruimtelijke planning", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning', 1999, 21.
- (87) *Ibid.*, 22.
- (88) *Ibid.*, 26.
- (89) *Ibid.*, 26.
- (90) Vgl. W. VANDEVYVERE, "De werking van het planningsstelsel van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *T.R.O.S.*, bijzonder nummer 'Subsidiariteit in de ruimtelijke planning', 2000, 14-15, die stelt dat stedenbouwkundige voorschriften in RUP's flexibel moeten zijn – tenzij in de gevallen van 'harde' bescherming van bv. zwakke functies – en dus bij voorkeur een zekere marge moeten toelaten. Dit maakt de voorschriften duurzaam. Het heeft immers geen zin om voorschriften op te maken waarvan men op voorhand weet dat ze slechts even mee zullen gaan. Een kwaal van vele voorschriften is dat ze een welbepaald project voor ogen hebben, en dat er geen oog is voor wat later komt of voor de mogelijkheid van veranderende omstandigheden.

