

## II. Raad van State

### Arrest nr. 209.557 van 7 december 2010, Mahieu

*Rechtsmacht: Raad van State*

*Staatsraden: R. Stevens, J. Bovin en J. Clement*

*Auditoraat: F. De Buel (eensluidend)*

*Partijen: B. Mahieu en T. Verhaeghe t. de gemeente Avelgem en de Deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen*

*Advocaten: S. Ronse en B. Vandromme, A. Lust, B. Staelens*



Rechtspraak

#### Plan-MER – datum inwerkingtreding – directe werking SEA-richtlijn

De bepalingen uit het Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid over het plan-MER waren slechts van toepassing voor RUP's waarvan de plenaire vergadering is gehouden na 31 mei 2008. De SEA-richtlijn had voor de datum van de inwerkingtreding van de bepalingen van het DABM inzake het plan-MER enkel directe werking voor plannen die aanleiding gaven tot MER-plichtige projecten en plannen waarvoor een passende beoordeling was vereist.

het openbaar onderzoek dat voorafgaat aan de vaststelling van een plan en door een adequate rechtsbescherming die wordt geboden voor zowel de bepalingen van een plan als voor de vergunningsbeslissingen die op een plan zijn gebaseerd. Algemeen en vaag geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften mogen evenwel niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

#### Sociale woningen in RUP's – artikel 4 DRO

Het voorzien in een bestemmingsvoorschrift voor de realisatie van een aantal sociale wooneenheden kadert binnen een van de doelstellingen van de ruimtelijke ordening, zoals deze zijn verwoord in artikel 4 DRO, waar wordt gesteld dat tevens rekening dient te worden gehouden met de sociale gevolgen van de ruimtelijke ordening. De argumentatie van de verzoekers dat de voormelde stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP “geen verband houdt met de stedenbouwkundige bestemming, geen ruimtelijke relevantie heeft en een onverantwoorde detaillering is van de bestemming” kan niet worden bijgetreden.

#### Rechtszekerheidsbeginsel – stedenbouwkundige voorschriften

Het rechtszekerheidsbeginsel impliceert niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvaardigt, alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. De plannende overheid vermag in bepaalde omstandigheden en voor bepaalde aspecten stedenbouwkundige voorschriften in veeleer algemene en vage bepalingen te beschrijven, waarbij een ruimere beoordelingsmarge wordt gelaten voor de vergunningverlenende overheid dan normaal gesproken het geval zou zijn. Deze mogelijkheid veronderstelt wel dat er voldoende controlemaatregelen worden voorzien en procedurele waarborgen worden geboden, onder meer door

**Arrest nr. 211.058 van 7 februari 2011, stad Hoogstraten***Rechtsmacht: Raad van State**Staatsraden: R. Stevens, J. Bovin en J. Clement**Auditoraat: F. Van den broeck (eensluidend)**Partijen: Stad Hoogstraten t. de Deputatie van de provincieraad van Antwerpen, tussenkomen-**partij C. Van Sundert**Advocaten: C. Dael en D. De Meyer***Persoonlijk belang gemeente – verdediging planologisch en stedenbouwkundig beleid**

Een gemeente heeft een persoonlijk belang bij een beroep tot nietigverklaring inzake een aangelegenheid die het gemeentelijke belang raakt. Zo doet zij inzake ruimtelijke ordening, wanneer zij opkomt ter verdediging van haar planologisch en stedenbouwkundig beleid, blijken van het wettelijk vereiste belang. Het voorbehouden en aanbieden van kavels voor sociale woningbouw betreft het planologisch en stedenbouwkundig beleid van de verzoekende partij. De verzoekende partij beoogt geenszins met haar beroep “een contract met de aanvrager” af te dwingen.

**Sociale voorwaarden bij een verkavelingsvergunning**

Een overheid die zich over een verkavelingsaanvraag uitsprekt dient, gelet op artikel 4 DRO, ook oog te hebben voor de sociale gevolgen van het project. De vergunningverlenende overheid mag dan ook sociale voorwaarden aan de verkavelingsvergunning verbinden, zoals de voorwaarde dat de verkavelaar een aantal loten samen met de gemeente tegen een vastgestelde “sociale” prijs moet aanbieden en dat enkel bouwgronden mogen worden aangeboden zonder de verplichte oprichting van een woning.

**TEKST VAN DE ARRESTEN**

Uit het arrest nr. 209.557 van 7 december 2010

(...)

**I. Voorwerp van het beroep**

I. Het beroep, ingesteld op 30 maart 2009, strekt tot de nietigverklaring van: a. het besluit van 3 november 2008 van de gemeenteraad van de gemeente Avelgem houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijke

ruimtelijk uitvoeringsplan “nr. 1.1. Stationsomgeving”, en b. het besluit van 11 december 2008 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende goedkeuring van voornoemd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

(...)

**IV. Onderzoek van de middelen****A. Eerste middel**

(...)

**Beoordeling**

4.2. Artikel 3, eerste tot en met vierde lid, van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees parlement en Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s (hierna SEA-richtlijn) bepaalt:

“Werkingsfeer.

1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma’s die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma’s a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.

3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben."

Artikel 5 van dezelfde richtlijn bepaalt:

"Milieurapport

1. Wanneer krachtens artikel 3, lid 1, een milieubeoordeling vereist is, wordt een milieurapport opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I.

2. Het krachtens lid 1 opgestelde milieurapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden.

3. Relevante informatie over de milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of via andere wetgeving van de Gemeenschap is verkregen, kan worden gebruikt om de in bijlage I bedoelde informatie te verstrekken.

4. De in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties worden geraadpleegd als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen."

Luidens artikel 13, eerste lid van de SEA-richtlijn "doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om vóór 21 juli 2004 aan deze richtlijn te voldoen. De lidstaten

stellen de Commissie onverwijld in kennis van de genomen maatregelen". Artikel 13, derde lid van de SEA-richtlijn bepaalt dat de in artikel 4, eerste lid, bedoelde verplichting, d.i. de verplichting om de in artikel 3 bedoelde milieubeoordeling uit te voeren tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma, van toepassing is op plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na het in het eerste lid vermelde tijdstip, en dat plannen en programma's waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan 24 maanden na dat tijdstip worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, onder de verplichting van artikel 4, eerste lid vallen, tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is en het publiek van hun beslissing op de hoogte stellen.

4.3. Bij decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) werd, met een titel betreffende de milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage, de SEA-richtlijn, weze het gedeeltelijk, omgezet in de Belgische interne rechtsorde.

De voornoemde titel betreffende de milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage in het DABM werd gewijzigd bij decreet van 27 april 2007 houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Artikel 4.2.1. DABM bepaalt wat volgt:

"Dit hoofdstuk is van toepassing op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project. Dit hoofdstuk is eveneens van toepassing op ieder plan of programma, waarvoor gelet op het mogelijk effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu."

Artikel 4.2.3. DABM bepaalt:

"§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goed-

gekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 4. Voor een plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor noodsituaties moet geen plan-MER worden opgemaakt.

§ 5. De toepassing van § 2 en § 3 mag er echter niet toe leiden dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen."

Voor genoemd decreet van 27 april 2007, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 juni 2007, is op 1 december 2007 in werking getreden.

Artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken, bepaalt evenwel:

"Hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007, is van toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt zes maanden na de datum van de inwerkingtreding van hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007". Hieruit volgt dat Hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007, slechts van toepassing is op ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt na 31 mei 2008.

4.4. Te dezen werd de plenaire vergadering omtrent het voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Avelgem "nr. 1.1. Stationsomgeving" gehouden op 7 maart 2008, zodat Hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007, hierop niet van toepassing was.

4.5. Met betrekking tot vraag of artikel 3 van de SEA-richtlijn, zoals door de verzoekers wordt voorhouden, geacht kan worden "directe werking" te hebben verkregen na het verstrijken van de omzettingsdatum en bij ontstentenis van omzettingsmaatregelen, dient te worden vastgesteld dat artikel 3, vierde lid van de SEA-richtlijn uit zijn aard nadere substantiële interne uitvoeringsmaatregelen vereist en als dusdanig geen directe werking heeft in de interne rechtsorde. De plicht die artikel 3, tweede lid SEA-richtlijn aan de lidstaten oplegt om (a) plannen die aanleiding geven tot MER-plichtige projecten en (b) plannen waarvoor een beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 6 of 7 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de habitatrichtlijn) te onderwerpen aan een milieubeoordeling, is daarentegen voldoende duidelijk en nauwkeurig om te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde.

4.6. Te dezen dient vooreerst te worden vastgesteld dat, zoals de tweede verwerende partij terecht opwerpt, de verzoekers geenszins stellen, laat staan aantonen dat het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan “een project zou kunnen omvatten zoals bedoeld in de bijlagen” van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan de milieueffectenrapportage, zijnde het besluit waarbij richtlijn 85/337/EG, waarvan sprake in artikel 3, tweede lid, a) van de SEA-richtlijn, werd omgezet.

4.7. De verzoekers stellen evenmin, laat staan dat zij dit zouden aantonen, dat het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan een project zou kunnen omvatten als bedoeld in de bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten.

4.8. Bovendien merkt de tweede verwerende partij terecht op dat, indien het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan geen project omvat als bedoeld in meergenoemd besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004, hoe dan ook “niet nagegaan moet worden of het RUP onder de uitzonderingsbepaling van artikel 3.3 SEA-richtlijn valt.”

4.9. De eerste verwerende partij dient te worden bijgetreden waar zij stelt dat “art. 3.2.b. van de plan-MER-richtlijn slechts van toepassing is op SBZ-gebieden, speciaal als zodanig aangewezen in uitvoering van de habitatrichtlijnen van 21 mei 1992” en dat “de plan-MER-richtlijn niet van toepassing is op VEN-gebieden, als bedoeld door het natuurbehouddecreet van 21 oktober 1997”.

4.10. Ten slotte dient te worden vastgesteld dat de verzoekers niet verduidelijken op welke wijze het bestreden GRUP een schending zou inhouden van artikel 38, § 1 DRO, dat bepaalt wat “een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat”.

Het middel wordt verworpen.

## B. Tweede middel

### *Uiteenzetting van het middel*

4.11. In een tweede middel voeren de verzoekers de schending aan van artikel 38, § 1 DRO en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel en machtsoverschrijding. Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“20 Artikel 38 § 1 DORO luidt als volgt: ‘Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:

1° een grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is;

2° de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer;

3° een weergave van de feitelijke en juridische toestand;

4° de relatie met het ruimtelijk structuurplan of de ruimtelijke structuurplannen waarvan het een uitvoering is;

5° in voorkomend geval, een zo mogelijk limitatieve opgave van de voorschriften die strijdig zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan en die opgeheven worden;

6° in voorkomend geval, het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport en/of de passende beoordeling.

Het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht’.

21 Op basis van de inhoud van dit artikel en de bestaande, ter zake strenge, rechtspraak van Uw Raad moeten bestemmingsvoorschriften verplicht verband houden met de stedenbouwkundige bestemming van het gebied in de strikte zin. Het domein van de ruimtelijke ordening mag bijgevolg niet verlaten worden en onderwerpen zonder ruimtelijke relevantie dienen via de betrokken sectorale wetgeving gereglementeerd te worden.

22 *In casu* krijgt de zone ten zuid-oosten van het oude stationsgebouw de bestemming van ‘zone voor sociaal woonproject’ en de zone ten zuiden van het oude stationsgebouw de bestemming van ‘zone voor meergezinswoongebouwen en openbaar groen’. In het verordenende voorschrift nr. 12 wordt bepaald dat binnen zone 1 en 2 samen een minimum van twaalf sociale wooneenheden moet gerealiseerd worden.

23 Het weze duidelijk dat dergelijk voorschrift geen verband houdt met de stedenbouwkundige bestemming, geen ruimtelijke relevantie heeft en een onverantwoorde detaillering is van de bestemming.

Verwerende partijen zullen niet kunnen ontkennen dat de ruimtelijke ordening *in casu* wordt gebruikt voor het realiseren van 'sociale' woningen, hetgeen impliceert dat geen 'andere' woningen kunnen worden gebouwd en hetgeen met zich meebrengt dat zij de ruimtelijke voorschriften gebruiken om een zuiver niet-stedenbouwkundige doelstelling mee vorm te geven."

#### Beoordeling

4.12. Het middel is gericht tegen het bestemmingsvoorschrift voor "zone 1: zone voor sociaal woonproject: aaneengesloten eengezinswoningen" luidens welk "deze zone bestemd is voor de realisatie van een sociaal woonproject met aaneengesloten eengezinswoningen (rijwoningen). Indien in de aanpalende zone 2 (zone voor meergezinswoongebouwen en openbaar groen) een x-tal sociale wooneenheden worden gerealiseerd, dan mag binnen deze zone 1 een zelfde x-aantal wooneenheden privaat worden gerealiseerd. Binnen de zone 1 en zone 2 samen moeten minimum 12 sociale wooneenheden worden gerealiseerd".

Het middel is eveneens gericht tegen het voorschrift 12 van de "zone 2: zone voor meergezinswoongebouwen en openbaar groen", waarin eveneens wordt gesteld dat "Indien in de aanpalende zone 2 (zone voor meergezinswoongebouwen en openbaar groen) een x-tal sociale wooneenheden worden gerealiseerd, dan mag binnen deze zone 1 een zelfde x-aantal wooneenheden privaat worden gerealiseerd. Binnen de zone 1 en zone 2 samen moeten minimum 12 sociale wooneenheden worden gerealiseerd".

4.13. Het toentertijd geldende artikel 4 DRO bepaalt wat volgt:

"De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit."

Krachtens het toentertijd geldende artikel 38, § 1, 2° DRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan "de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer".

4.14. Het voorzien in een bestemmingsvoorschrift van de realisatie van een aantal sociale wooneenheden kadert binnen een van de doelstellingen van de ruimtelijke ordening, zoals deze zijn verwoord in voormeld artikel 4 DRO, waar wordt gesteld dat tevens rekening dient te worden gehouden met de sociale gevolgen van de ruimtelijke ordening.

De argumentatie van de verzoekers dat de voormelde stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP "geen verband houdt met de stedenbouwkundige bestemming, geen ruimtelijke relevantie heeft en een onverantwoorde detaillering is van de bestemming" kan dan ook niet worden bijgetreden.

4.15. Het middel is niet gegrond.

#### C. Derde middel

(...)

#### Beoordeling

4.17. De verzoekers hebben, als bijlage bij hun verzoekschrift, een plan gevoegd waarop de ligging van hun woningen t.a.v. het bestreden plangebied wordt weergegeven. Daaruit blijkt dat die woningen palen aan, respectievelijk, de "zone 1: zone voor sociaal woonproject: aaneengesloten eengezinswoningen" en de "zone 2: zone voor meergezinswoongebouwen en openbaar groen".

In tegenstelling tot hetgeen de tweede verwerende partij opwerpt hebben de verzoekers "juist en precies" aangeduid waar hun woningen zijn gelegen. De ter zake opgeworpen exceptie kan dan ook niet worden aangenomen.

4.18. Artikel 3 DRO bepaalt:

"De ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen/"

4.19. Luidens artikel 38, § 1, eerste lid, 2°, en tweede lid, van hetzelfde decreet bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer”, en hebben deze stedenbouwkundige voorschriften, samen met het grafisch plan waarop ze betrekking hebben, verordenende kracht.

4.20. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt gesteld. Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften, zoals deze van het bestreden GRUP, op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

De aangehaalde bepalingen en beginselen impliceren niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvaardigt, alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. De plannende overheid vermogt in bepaalde omstandigheden en voor bepaalde aspecten stedenbouwkundige voorschriften in veeleer algemene en vage bepalingen te beschrijven, waarbij een ruimere beoordelingsmarge wordt gelaten voor de vergunningverlenende overheid dan normaal gesproken het geval zou zijn. Deze mogelijkheid veronderstelt wel dat er voldoende controlemaatregelen worden voorzien en procedurele waarborgen worden geboden, onder meer door het openbaar onderzoek dat voortvloeit uit de vaststelling van een plan en door een adequate rechtsbescherming die wordt geboden voor zowel de bepalingen van een plan als voor de vergunningsbeslissingen die op een plan zijn gebaseerd.

Algemeen en vaag geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften mogen evenwel niet tot gevolg hebben dat de rechtszoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

4.21. De stedenbouwkundige voorschriften voor de zones 1 en 2 luiden als volgt:

“Zone 1: zone voor aaneengesloten eengezinswoningen

#### 1 Bestemming

Deze zone is bestemd voor de realisatie van een sociaal woonproject met aaneengesloten eengezinswoningen (rijwoningen). Indien in de aanpalende zone 2 (zone voor meergezinswoningen en openbaar groen) een x-aantal sociale wooneenheden worden gerealiseerd, dan mag binnen deze zone een zelfde x-aantal wooneenheden privaat worden gerealiseerd. Binnen de zone 1 en 2 samen moeten minimum 12 sociale wooneenheden worden gerealiseerd.

2 Op de koppen van de rij zijn raamopeningen in de zijgevel toegelaten (driegevelwoning).

3 De minimale perceelsbreedte bedraagt 6 m.

4 Er geldt een bouwverplichting van twee bouwlagen. Een bijkomende dakverdieping is niet verplicht, maar mag wel woonruimtes omvatten en kan zowel onder een zadeldak (maximale dakhelling 45°) als onder een plat dak (met teruggetrokken gevel t.o.v. voorbouwlijn).

5 De rijwoningen moeten binnen volgend maximaal gabariet worden gebouwd:

(...)

6 Er zijn geen garages of carports binnen het volume van de woning toegelaten. Het parkeren van auto's voor bewoners dient te gebeuren in een (half-)ondergrondse parking, die voorzien wordt in de aanpalende zone 2 (zone voor meergezinswoongebouwen en openbaar groen). Er geldt een parkeernorm van 1,5 autoparkeerplaatsen per wooneenheid. Langs de achterperceelsgrenzen is ook de aanleg van een garageweg binnen deze zone toegelaten. Er geldt ook een norm van minimum 2 fietsstalplaatsen per wooneenheid.

7 In de tuin zijn kleine bijgebouwen (zoals tuinbergingen) toegelaten met een maximale bouwhoogte van 3 m. Op de achter- en zijperceelsgrenzen bedraagt de maximale hoogte 2 m. De afstand van de bijgebouwen t.o.v. de achterbouwlijn van de woning bedraagt minimum 8 m.

8 Perceelsafsluitingen dienen verplicht in kwaliteitsvolle materialen te gebeuren. De hoogte van deze perceelsafsluitingen dient beperkt te blijven tot 2 meter.

Zone 2: zone voor meergezinswoning en openbaar groen

### 9 Bestemming

Deze zone is bestemd voor meergezinswoongebouwen (appartementen of urban-villa's) en openbaar groen.

10 Minimum 40 % van de zone moet ingericht worden als openbaar groengebied. Hierbinnen zijn kleine constructies van openbaar nut en algemeen belang toegelaten.

11 Binnen de zone mogen maximum 15 wooneenheden (appartementen) worden voorzien. Dit mag gespreid worden in maximum drie vrijstaande bouwvolumes.

12 Indien in deze zone 2 (zone voor meergezinswoongebouwen en openbaar groen) een x-aantal sociale wooneenheden worden gerealiseerd, dan mag binnen de aanpalende zone 1 een zelfde x-aantal wooneenheden privaat worden gerealiseerd.

Binnen de zone 1 en zone 2 samen moet minimum 12 sociale wooneenheden worden gerealiseerd.

13 Het toegelaten gabariet (bouwwolume) bedraagt maximaal twee bouwlagen en een dakverdieping. Deze dakverdieping mag woonruimtes (appartementen) omvatten en kan zowel onder een zadeldak (maximale dakhelling 45°) als onder een plat dak (met teruggetrokken gevel t.o.v. voorbouwlijn).

14 Voor de bouwwolumes geldt een minimale afstand van 6 m t.o.v. de achterperceelsgrenzen van de woningen van de Huttegemstraat (d.i. ook de zuidelijke grens van het plangebied).

Bij de inplanting van raamopeningen en dakterrassen dient men ook rekening te houden met de privacy van de omliggende woningen.

15 Het parkeren van auto's voor de bewoners gebeurt verplicht in een (half-)ondergrondse parking, die ruimte moet bieden voor de parkeerbehoefte van de bewoners van zowel zone 1 als zone 2. Er geldt een parkeernorm van minimum 1,5 autoparkeerplaats per wooneenheid.

De bouw van de (half-)ondergrondse parking is over de volledige oppervlakte van de zone toegelaten. De

toegang tot de (half-)ondergrondse parking moet gebundeld gebeuren en het kruisen van de voetgangers- en fietsenverbinding moet tot een minimum worden beperkt.

Er geldt ook een norm van minimum 2 fietsstapplaatsen per wooneenheid."

4.22. Met betrekking tot de voornoemde voorschriften stellen de verzoekers dat zij "volledig in het ongewisse blijven over het mogelijk verlies aan privacy die zij zullen leiden".

4.23. De verzoekers gaan er aldus ten onrechte vanuit dat de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer, als bedoeld in voornoemd artikel 38, § 1, eerste lid, hoe dan ook voorschriften dienen te bevatten ter vrijwaring van de privacy van diegenen die in of rond het plangebied wonen én dat deze voorschriften aan de door het rechtszekerheidsbeginsel "vereiste voorspelbaarheid en nauwkeurigheid" moeten voldoen.

4.24. Wat betreft de "zone 1: zone voor sociaal woonproject: aaneengesloten eengezinswoningen" kan de ontstentenis van enig specifiek stedenbouwkundig voorschrift ter vrijwaring van de privacy van de omwonenden dan ook op zich geen schending inhouden van het rechtszekerheidsbeginsel. Het loutere feit dat luidens voorschrift 5 in deze zone een kroonlijsthoogte van maximum 7 m en een nokhoogte van maximum 13 m is toegelaten, doet aan de voormelde vaststelling geen afbreuk. Daarenboven bepaalt hetzelfde voorschrift een maximum bouwdiepte van 12 m te rekenen vanaf de rooilijn, zodat de op te richten rijwoning zich op een afstand van circa 14 m van de perceelsgrens van de eigendom van de tweede verzoekende partij bevindt. In de gegeven omstandigheden kan de verzoekende partij dan ook niet worden bijgetreden waar zij zonder verdere argumentatie stelt dat "overduidelijk uit deze afmetingen (blijkt) dat hier nochtans problemen met betrekking tot de privacy kunnen ontstaan".

4.25. Wat betreft de voorschriften 13 en 14 geldend voor de "zone 2: zone voor meergezinswoongebouwen en openbaar groen" houdt de eerste verzoekende partij voor dat deze "onmogelijk aan de vereisten van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid voldoen" omdat "balkons en rechtstreekse uitzichten op de achtertuinen" niet worden uitgesloten en omdat "op geen enkele wijze een concrete becijferde bouwhoogte wordt opgelegd in deze zone".



4.26. Anders dan art. 14, eerste lid, 4°, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, voor een bijzonder plan van aanleg voorschrijft, bepaalt het door de verzoekers geschonden geachte artikel 38, § 1, 2°, DRO niet dat het ruimtelijk uitvoeringsplan voorschriften dient te bevatten betreffende “de plaatsing en de grootte van de gebouwen”.

Hoewel geen becijferde maten worden aangegeven, wordt in voorschrift 13 bepaald dat het toegelaten gabariet (bouwwolume) maximum twee bouwlagen en een dakverdieping bedraagt, en bepaalt voorschrift 14 dat voor de bouwwolumes een minimale afstand van 6 m t.o.v. de achterperceelgrenzen van de woningen van de Huttegemstraat geldt en bij de inplanting van raamopeningen en dakterrassen men ook rekening dient te houden met de privacy van de omliggende woningen.

4.27. In de gegeven omstandigheden dient te worden vastgesteld dat de ontstentenis van “een concrete becijferde bouwhoogte”, niet als een schending van het rechtszekerheidsbeginsel kan worden beschouwd, en de aan de vergunningverlenende overheid verleende discretionaire bevoegdheid inzake de, ter vrijwaring van de privacy van de omliggende woningen, oordeelkundige inplanting van raamopeningen en dakterrassen, de grenzen van de redelijkheid niet overschrijdt.

4.28. Wat betreft het “volledig in het ongewisse blijven over het al dan niet mogelijk verkrijgen van een uitweg naar de IJzerwegstraat” valt niet in te zien waarom op grond van het rechtzekerheidsbeginsel in de stedenbouwkundige voorschriften duidelijk zou moeten worden aangegeven in welke mate de verzoekers nog de mogelijkheid zullen hebben om via hun tuin een uitweg te nemen naar de IJzerwegstraat.

4.29. Het eerste onderdeel van het middel wordt verworpen.

4.30. Tijdens het openbaar onderzoek hebben de verzoekers de volgende bezwaren geformuleerd:

“- de al jarenlang bestaande uitweg rechtstreeks naar de IJzerwegstraat (over het groen) wordt de bewoners in het ontwerp van RUP ontnomen. Weliswaar wordt in de zone 1 de mogelijkheid voor een garageweg gelaten, maar zulks wordt geenszins geconcretiseerd op plan of verplichtend opgelegd in de voorschriften. In zone 2 (en in de groenzone) is dan weer

helemaal niets voorzien. Onafgezien van de juridische consequenties van de uitweg – waarover verder meer – kan het bestaan van deze uitweg niet geloofwaardig worden (...).

- inderdaad dreigen de bewoners alzo dus volledig afgesloten te worden van de IJzerwegstraat met alle nadelen vandien. Veel van de bewoners hebben geen enkele doorgang meer vooraan en hebben daar in het verleden ook niet voor geopteerd nu zij (desnoods) toch ‘langs achteren’ weg konden! In dit opzicht wijzen verschillende van voormelde bewoners erop dat de brandweer reeds verschillende keren heeft laten ontvallen dat – bij brand achteraan hun woning – een uitweg naar achteren (d.i. dan langs de IJzerwegstraat) zonder meer vereist is. Werd de impact van dit RUP bij de brandweer afgetoetst op het vlak van de brandveiligheid?

- verschillende bewoners vrezen ook hinder door beschaduwning, zonlichtverlies en verlies aan privacy. In zone 2 wordt enkel in zeer vage termen voorgeschreven dat rekening dient gehouden te worden met de privacyvereiste (waarmee toch ook al impliciet aangegeven wordt dat privacy minstens in potentie een probleem vormt).

Dergelijk zeer vaag en vrijelijk te interpreteren voorschrift is ontoelaatbaar, niet in het minst gelet op de vereisten van rechtszekerheid. Van balkons en rechtstreekse uitzichten op de achtertuinten van cliënten kan natuurlijk geen sprake zijn. Waarom zulks niet gewoon opnemen? Er wordt in zone 2 ook al geen concrete becijferde bouwhoogte opgelegd. Privacybeperkingen in zone 1 lijken dan weer te ontbreken.

Nog dit. Het ontwerp van RUP houdt evenmin rekening met de zakelijke rechten van de bewoners. Verschillende onder hen kunnen ons inziens verkrijgende verjaring claimen door dertigjarig ongestoord gebruik, weze het als eigendom (volkstuinten), weze het als een publiekrechtelijk recht van doorgang. Hoewel dit mogelijks een eerder burgerrechtelijk dan een stedenbouwkundig aspect is, past het in hoofde van een zorgvuldige planopmakende overheid om geen onmogelijke bestemmingen op te leggen waarbij de *facto* eigendomsvragen beslecht worden. De feiten (waaronder de feitelijke constellatie ter plaatse) in deze spreken een enkel gedogen, waarvan nog m.b.t. de uitweg melding in het schrijven van Uw gemeente d.d. 26 augustus 1994 (...), zonder meer tegen.”

4.31. De GECORO heeft deze bezwaren als volgt beantwoord:

“Omtrent de mogelijkheid om een ontsluiting te voet of met de fiets langs de achterkant van de percelen te verkrijgen voor de bewoners van de Huttegemstraat wordt gesteld dat dit zeker niet uitgesloten wordt door de voorschriften. De nood om dit te verankeren in de voorschriften wordt niet ervaren.

...

Er wordt een aantal keer geopperd dat er voor bepaalde zaken verjaring zou opgetreden zijn. De bezwaarindiener heeft meteen zelf aangehaald dat het hier eerder om burgerrechtelijke zaken gaat dan om stedenbouwkundige aspecten. Vanuit deze invalshoek (stedenbouwkundig) wegen deze mogelijke gevallen van verjaring niet op tegen de voordelen i.f.v. het algemeen belang.

Het eventuele verlies aan privacy wordt door de voorschriften voldoende opgevangen. Het behoort aan de vergunningverlenende overheid toe om een concreet bouwdoossier te beoordelen, waarbij dan o.a. rekening wordt gehouden met privacy en omliggende bebouwing. Daarnaast behoort dit gebied ruimtelijk gezien tot het centrum van de gemeente alwaar een dichtere bebouwing aanwezig is.

Het verlies aan zonlicht is hier gezien de oriëntering van de percelen niet relevant.

Het argument m.b.t. de brandveiligheid van de woningen in de Huttegemstraat gebruiken om een toegang langs achteren te verkrijgen is totaal irrelevant. Er wordt trouwens door de brandweer nergens gevraagd dat rijwoningen ook langs achter zouden bereikbaar zijn.”

4.32. De verzoekers houden voor dat, wat betreft “het probleem van de privacy” en “de zekerheid op een uitweg” de GECORO die bezwaren “van tafel heeft geveegd met argumenten die geenszins kunnen volstaan om de beslissing in rechte en in feite te schragen”.

4.33. In de mate dat de verzoekers aanvoeren dat de GECORO “niet is ingegaan op het gebrek aan rechtszekerheid dat voortvloeit uit de voorliggende plannen” of “op de bestaande rechtsonzekerheid over het al dan niet verkrijgen van een uitweg achteraan hun percelen” kan verwezen worden naar de beoor-

deling van het eerste onderdeel van het middel, dat niet gegrond werd bevonden.

Voor het overige dient vastgesteld dat, zoals voorgehouden door de eerste verwerende partij, het feit dat de verzoekers het niet eens zijn met het niet gegrond bevinden door de GECORO van hun bezwaren “dit op zich nog niet inhoudt dat de genomen beslissing daarom voor onwettig moet worden gehouden”.

4.34. Wat betreft het ongunstig advies van 28 juni 2008 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen dient vooreerst te worden vastgesteld dat dit advies in wezen niet ongunstig was om de door de verzoekers aangehaalde redenen, maar omdat de deputatie oordeelde dat “het RUP slechts gunstig geadviseerd kan worden op voorwaarde dat er een zone voor sociale woningen op het bestemmingsplan wordt afgebakend, vergezeld van bijhorende stedenbouwkundige voorschriften”.

Daaraan werd weliswaar toegevoegd dat “het aangegeven is ook aandacht te hebben voor de overige opmerkingen”, zonder dat hierop evenwel in dat advies *in concreto* wordt ingegaan.

Zoals de verwerende partijen terecht opwerpen, is de gemeenteraad deels ingegaan op die opmerkingen en blijkbaar op zodanige wijze dat de tweede verwerende partij haar goedkeuring heeft kunnen hechten aan het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan.

4.35. In de gegeven omstandigheden kan dan ook niet op goede gronden worden gesteld dat door de eerste verwerende partij “geen afdoende motivering werd gegeven waarom het advies niet werd gevolgd”.

4.36. Het tweede onderdeel van het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

(...)

*Beoordeling*

4.38. Het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Avelgem bepaalt onder meer wat volgt:

## “2. MAATREGELEN EN ACTIES

### 2.1. MAATREGELEN EN ACTIES BIJ DE GEWENSTE DEELGEBIEDEN BIJ DE BEBOUWDE KERN VAN AVELGEM:

- Opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp en RUP's voor het koppelingsgebied Doorniksesteenweg-Industriezone-Scheldemeersen. Aangezien dit koppelingsgebied gelegen is aan de rand van de Scheldevallei, zal de verdere ruimtelijke invulling en ordening van dit koppelingsgebied in samenwerking met de hogere, bevoegde instanties moeten worden afgewogen.
- Opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp en RUP's voor het koppelingsgebied Avelgem-centrum en de Scheldemeersen. Aangezien dit koppelingsgebied gelegen is aan de rand van de Scheldevallei, zal de verdere ruimtelijke invulling en ordening van dit koppelingsgebied in samenwerking met de hogere, bevoegde instanties moeten worden afgewogen.
- Opstellen van stedenbouwkundig ontwerp of 'masterplan' voor de ruime omgeving oude station - Huttegem - Groote Fabrieke - sportcomplex Ter Muncken als nieuwe ontwikkelingspool.
- Opstellen van stedenbouwkundig ontwerp en RUP's voor de opwaardering van de omgeving van het oude stationsgebouw.”

4.39. Het opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp of “masterplan” voor de ruime omgeving oude station - Huttegem - Groote Fabrieke - sportcomplex Ter Muncken als nieuwe ontwikkelingspool, en het opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp en RUP's voor de opwaardering van de omgeving van het oude stationsgebouw, zijn in de bindende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan beide als afzonderlijke maatregelen en acties bij de gewenste deelgebieden opgelegd. Er dient te worden vastgesteld dat de voornoemde bindende bepalingen niet opleggen dat eerst het “masterplan” dient te worden opgesteld, en dat pas nadien RUP's voor de opwaardering van de omgeving van het oude stationsgebouw mogen worden opgemaakt en vastgesteld.

Het feit dat het bestreden GRUP werd vastgesteld zonder voorafgaande globale visievorming in een “masterplan” maakt geen schending uit van de bindende bepalingen van het GRSP.

4.40. Het middel is niet gegrond.

### BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.
2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.

(...)

Uit het arrest nr. 211.058 van 7 februari 2011

(...)

#### I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 februari 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van “4 oktober 2007” van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep ingesteld door Van Sundert C. tegen het besluit van 23 april 2007 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hoogstraten tot weigering aan Studiebureel Raeymaekers b.v.b.a. van de vergunning tot het wijzigen van de verkavelingsvergunning nr. 051/337 (00) van 25 maart 2002, voor een terrein gelegen te Hoogstraten (Minderhout) Vekenakker, kadastraal bekend sectie B, nrs. 300/d2, 300/e2, 300/f2, 300/g2, 300/h2, 300/k2, 300/l2, 300/m2, 300/n2, 300/p2, 300/r2, 300/s2, 300/t2, 300/v2, 300/w2, 300/x2, 303/v en 303/w, wordt ingewilligd.

(...)

#### IV. Ontvankelijkheid van het beroep

(...)

#### C. Belang

8.1. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord de volgende exceptie op:

“II. Ontvankelijkheid: belang

Het belang is het voordeel dat de verzoeker verwacht uit het verdwijnen van de schade (nadelige ge-

volgen van materiële of morele aard) die voor hem is ontstaan uit de bestreden beslissing, welke verdwijning het verhoopte gevolg is van de gevorderde vernietiging.

Een verzoeker heeft slechts belang bij een procedure bij de Raad van State indien hij ook belang heeft bij de ingeroepen middelen.

Wat verzoeker met deze procedure tot nietigverklaring betracht, is de naleving afdwingen van een contract met de aanvrager, waarin deze laatste zich engageert tot het te koop aanbieden van een aantal kavels aan een verkoopprijs van 2000 Bef/m<sup>2</sup>. Verzoeker wil het niet-naleven van deze verbintenis gesanctioneerd zien.

Ook al beïnvloedt de stedenbouwwetgeving sterk het eigendomsrecht, belet dit evenwel niet dat zij juridisch volkomen los van de burgerrechtelijke regeling van dat recht staat. De schending van burgerlijke rechten is krachtens artikel 144 van de gecoördineerde Grondwet een bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken.

De vergunningverlenende overheid mag geen burgerrechtelijke aspecten als determinerende factor in haar besluiten betrekken. Enkel wanneer deze ook een verstoring van de goede plaatselijke ordening inhouden, kunnen zij een geldig motief tot het weigeren van de vergunning uitmaken. De eventuele vernietiging van het bestreden besluit komt niet tegemoet aan de verzuchtingen van verzoeker, die overigens totaal geen uitstaans met de goede plaatselijke ordening hebben. Verzoekende partij kan bijgevolg enkel via de gewone hoven en rechtbanken de niet-naleving van die verklaring laten sanctioneren.

Uw Raad vermag in de uitoefening van het wettigheidstoezicht trouwens zijn beoordeling van de eisen van de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening niet in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. Het komt uw Raad enkel toe na te gaan of verweerster is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het ontbreekt verzoeker bijgevolg aan belang bij deze procedure tot nietigverklaring.”

8.2. In de laatste memorie betwist de verwerende partij het actueel belang van de verzoekende partij op de volgende wijze:

“Verzoekende partij dient blijk te geven van een rechtstreeks en stellig, met andere woorden van een actueel belang. Wil zij haar belang bij het ingestelde beroep bewaren, dan moet zij een voortdurende en ononderbroken belangstelling voor haar proces vertonen.

*In casu* wordt vastgesteld dat enkel het besluit van 4 oktober 2007 wordt bestreden, waarbij aan de heer Cornelius Van Sundert vergunning is verleend tot het wijzigen van de verkavelingsvergunning nr. 051/0337 (00) van 25 maart 2002.

Er is geen enkele procedure tot schorsing en/of vernietiging ingediend tegen de besluiten van de deputatie van 12 maart 2009 waarbij aan de heer Cornelius Van Sundert de stedenbouwkundige vergunningen verleend zijn voor het bouwen van een woonhuis. Deze besluiten nochtans, die als bijlage worden gevoegd, vinden net in het bestreden besluit van 4 oktober 2007 hun rechtsgrond.

Bijgevolg heeft verzoekende partij geen actueel belang meer bij huidige procedure.”

9.1. De verzoekende partij omschrijft haar belang als volgt:

“Verzoekende partij doet als verlener van de verkavelingsvergunning van 25 maart 2002 en auteur van de weigeringsbeslissing tot wijziging van de verkavelingsvergunning van 23 april 2007, uiteraard blijken van een persoonlijk, rechtstreeks, griefhoudend en geoorloofd belang. Er bestaat een geïndividualiseerd verband tussen het bestreden besluit en de activiteiten/belangen van verzoekende partij.”

9.2. Een gemeente heeft een persoonlijk belang bij een beroep tot nietigverklaring inzake een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt. Zo doet zij inzake ruimtelijke ordening, wanneer zij opkomt ter verdediging van haar planologisch en stedenbouwkundig beleid, blijken van het wettelijk vereiste belang.

Het voorbehouden en aanbieden van kavels voor sociale woningbouw betreft het planologisch en stedenbouwkundig beleid van de verzoekende partij. De verzoekende partij beoogt geenszins met haar beroep “een contract met de aanvrager” af te dwingen.

De exceptie wordt verworpen.

9.3.1. Wat het rechtens vereiste actueel belang van de verzoekende partij betreft, legt de verwerende partij afschriften voor van stedenbouwkundige vergunningen van 12 maart 2009 voor het bouwen van een halfopen woonhuis met garage op percelen gelegen te Hoogstraten, Vekenakker, kadastraal bekend sectie B, nrs. 300/l2, 300/m2, 300/n2, 300/p2, 300/r2, 300/s2, 300/t2, 300/v2, 300/w2, 300/x2 en 303/w. Luidens de verwerende partij “is geen enkele procedure tot schorsing en/of vernietiging ingediend” tegen deze stedenbouwkundige vergunningen en verliest de verzoekende partij dus haar actueel belang bij de onderhavige procedure.

9.3.2. Ter terechtzitting verwijst de verzoekende partij, nadat haar naar aanleiding van deze exceptie uitdrukkelijk de vraag gesteld werd naar het al dan niet behouden van het rechtens vereiste actueel belang, enkel naar de stukken.

9.3.3. Door het definitief en onaantastbaar worden van de stedenbouwkundige vergunningen voor de percelen waarop ook de bestreden verkavelingswijziging betrekking heeft, verliest de verzoekende partij het vereiste actueel belang bij het annulatieberoep, doch enkel voor wat deze percelen betreft.

De exceptie is in die mate gegrond.

## V. Onderzoek van de middelen

### *Uiteenzetting van het eerste en het tweede middel*

10. De verzoekende partij voert in het eerste en het tweede middel samengenomen, het volgende aan:

“3.1. Schending van artikel 3 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening

Artikel 4 van vermeld Decreet bepaalt:

De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale ge-

volgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

Het Decreet stelt expliciet dat in de ruimtelijke ordening dient te worden gestreefd naar een ruimtelijke kwaliteit, o.a. naar de sociale gevolgen.

In tegenstelling tot de rechtspraak vóór het Decreet van 18 mei 1999, voorziet het geciteerd artikel 4 expliciet in een decretale basis aan de gemeenten om een beleid van ruimtelijke ordening te voeren dat oog heeft voor de sociale gevolgen (...).

In de loop van deze procedure zal verzoekende partij omstandig uit de doeken doen dat Hoogstraten kampt met een zeer groot tekort aan (betaalbare) bouwkvavels.

Ten onrechte stelt het bestreden besluit dan ook dat het een gemeente niet toegelaten is om sociale voorwaarden te koppelen aan een verkavelingsvergunning.

Het bestreden besluit dient dan ook te worden vernietigd.

## 3.2. Toepassing van artikel 159 Grondwet

Artikel 159 van de Grondwet luidt: ‘Hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.’

In essentie komt het erop neer dat Van Sundert de verkavelingsvergunning van 25 maart 2002 niet aanvaardt.

Eigenlijk heeft Van Sundert deze verkavelingsvergunning nooit aanvaard.

Eerst stelde hij dat hij deze vergunning niet kon realiseren, gelet op financiële problemen. De stad Hoogstraten heeft deze argumenten van de hand gedaan als waardeloos.

Later heeft hij een aanvraag ingediend tot wijziging van deze verkavelingsvergunning.

Van Sundert grijpt m.a.w. de latere vergunningsprocedure aan om een eerder besluit, dat ondertussen definitief is geworden, te vernietigen (minstens elke juridische waarde te ontnemen).

Van Sundert heeft nooit beroep aangetekend tegen de vergunning van 25 maart 2002. Evenmin heeft Van

Sundert een procedure tot vernietiging ervan aangevat voor de Raad van State.

De Raad van State stelt echter zeer duidelijk dat het niet in de macht van een potentiële verzoeker (mag) liggen, wanneer hij in de mogelijkheid is kennis te nemen van de bestuurshandeling die hij eventueel met een annulatieberoep wenst te bestrijden, die kennisgeving voor onbepaalde duur uit te stellen (...).

De Raad van State preciseerde in een recent aantal arresten nog dat de in artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State bepaalde termijn van 60 dagen ingaat met de dag waarop hij kennis heeft van de vergunning; dat die dag is, hetzij de dag waarop de derde een voldoende kennis heeft van het bestaan, de aard en de draagwijdte van de vergunning, hetzij de dag waarop hij kennis heeft kunnen nemen van de vergunning door binnen een redelijke termijn (gebruik) te maken van het inzagerecht (...).

*In casu* blijkt dat Van Sundert reeds geruime tijd kennis had van het bestaan, de aard en de draagwijdte van de vergunning van 25 maart 2002.

De verkavelingsvergunning is goedgekeurd op 25 maart 2002, dat wegens het niet-bestrijden ervan definitief en in rechte onaantastbaar is geworden.

De Bestendige Depu(t)atie doet in haar beslissing toepassing op artikel 159 G.W. om de bepalingen van de eerdere vergunning van 25 maart 2002 buiten toepassing te verklaren.

‘Vastgesteld wordt dat een verkavelingsvergunning zoals deze van 25 maart 2002, waarin voorwaarden zijn vervat die in het beheer van private kavels of in de individuele realisatie ervan ingrijpen, onwettig is wegens niet-ruimtebepalend. Immers, in vermelde vergunning werd als voorwaarden o.a. opgenomen...’

Artikel 159 G.W. richt zich echter niet tot het actief bestuur, maar tot de met de eigenlijke rechtspraak belaste organen. Bij het nemen van een beslissing inzake vergunningsaanvragen kan het bestuur dan ook niet in(...)gaan op argumenten die steunen op de onwettigheidsexceptie bepaald in art. 159 G.W. (...)

Elk bestuurlijk orgaan dat niet optreedt als rechtsprekend college is er dan ook toe gehouden de alge-

mene, provinciale of plaatselijke besluiten en verordeningen toe te passen, zolang zij niet opgeheven, ingetrokken of vernietigd zijn (...).

Het behoorde dan ook niet tot de Bestendige Deputatie om de verkavelingsvergunning van 25 maart 2002 als onwettig opzij te schuiven.

Het bestreden besluit dient dan ook te worden vernietigd.”

#### Beoordeling

11.1. Artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) luidt als volgt: “De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit”.

Een overheid die zich over een verkavelingsaanvraag uitspreekt, dient bijgevolg, gelet op artikel 4 DRO, ook oog te hebben voor de sociale gevolgen van het project. De verzoekende partij vermocht dan ook de bedoelde sociale voorwaarden aan de verkavelingsvergunning te verbinden.

11.2.1. Het bestreden besluit willigt het beroep van de aanvrager in en stelt hierbij het volgende:

“Beslist wordt alle voorwaarden met betrekking tot de ‘sociale kavels’, zoals vermeld in

a) in het besluit van het college (van) burgemeester en schepenen d.d. 22 november 1999

b) de verklaring opgemaakt door notaris Jan Michoel d.d. 24 augustus 2000

c) de verkavelingsvergunning van 25 maart 2002 te schrappen. Voor het overige wordt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 25 maart 2002 bevestigd”.

De motivering op basis waarvan de verwerende partij tot dit besluit komt, is de volgende:

#### “DEEL II. VERENIGBAARHEID VAN DE AANVRAAG MET DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De ruimtelijke ordening wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen (art. 3 DORO). Zij is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, mits gelijktijdige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten; er is rekening te houden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het milieu en de culturele, economische en esthetische gevolgen in functie van ruimtelijke kwaliteit (art. 4 DORO).

Uitspraken/voorschriften in vermeld instrumentarium beperken zich derhalve tot die aspecten die een daadwerkelijke ‘ruimtelijke’ visie inhouden; het gaat om stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer (art. 38, § 1, 2° DORO), in de zin van al dan niet toegelaten functies en activiteiten, de effectieve ordening en het behoud van de ‘ruimtelijke’ voorwaarden voor het goed functioneren van de toegelaten functies en activiteiten (*Parl.St.* 1332 (1998-1999)-nr. 1, p. 23). Deze redenering is ook van toepassing op verkavelingsvergunningen vermits deze eveneens de bestemming en de inrichting vastleggen. Noch het ingrijpen in het beheer van private kavels, noch in de (individuele) realisatie ervan, is toegestaan wegens niet-ruimtebepalend en het tornen aan de handelingsbekwaamheid van de betrokken eigenaars (...).

Verkavelingsvoorschriften/voorwaarden die de actoren, betrokken bij de realisatie van de bestemming, centraal stelt, beantwoorden duidelijk niet aan de decretaal omschreven doelstellingen en zijn dus onwettig. Hetzelfde geldt voor de voorschriften/voorwaarden waarin bijvoorbeeld aan prijszetting wordt gedaan.

De dienstorder RWO 2006/1 van de secretaris-generaal van het departement ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed d.d. 18 juli 2006 betreffende de ruimtelijke ordening in relatie met sociale woningbouw, die uitgaat van de geschetste doelstellingen van het beleid ruimtelijke ordening, heeft in dit opzicht een ‘verduidelijkende functie’ ten aanzien van de hierboven uiteengezette bestaande reglementering (...).

De vergunningverlenende overheid moet erop toezien dat er geen onwettige voorwaarden of lasten, die verplichten om een bepaald percentage sociale woningen/sociale kavels te realiseren (tenzij dit in de voorschriften zelf louter ruimtelijk gedefinieerd is) of eventueel grond af te staan ter realisatie van een dergelijk project, in een verkavelingsvergunning of in een stedenbouwkundige vergunning worden ingebouwd.

Het eigendom is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het goed is wel gelegen binnen de, door het college van burgemeester en schepenen, behoorlijk vergunde en niet-ervallen verkaveling nr. 051/0337(00) van 25 maart 2002, voor 41 kavels bestemd voor woningbouw en 1 kavel voor openbaar nut (speelpleintje).

Deze vergunning werd destijds afgeleverd onder volgende voorwaarden:

1.° De voorwaarden vermeld in het advies van de gemachtigde ambtenaar na te leven;

2.° De voorwaarden vermeld in het gemeenteraadsbesluit van 18 december 2000 strikt na te leven;

3.° Het collegebesluit van 22 november 1999 strikt na te leven. Het besluit vermeldt dat akkoord kan worden gegaan met:

- De versmalling van het voet- en fietspad tussen de loten 4 en 5 tot een breedte van 2 m;

- Het indienen van bouwaanvragen in de bestaande goedgekeurde verkavelingen onder uitdrukkelijke voorwaarde dat de aanvragen conform de goedgekeurde stedenbouwkundige voorschriften worden ingediend, waarvoor voorafgaandelijk de bevoegde stedelijke dienst ruimtelijke ordening dient gecontacteerd;

- Het voorziene bedrag voor de aanleg van voetpaden vervalt voor de ganse verkaveling

- Het speelplein moet voorzien worden naast lot 13 in de verkaveling

- 18 loten, waarvan 5 in open bebouwing en 13 in halfopen bebouwing in het binnengebied moeten door de verkavelaar aangeduid worden, dewelke moeten aangeboden worden tezamen met de stad

Hoogstraten tegen een sociale prijs van 2.000,- fr. per m<sup>2</sup> op te leggen in een overeenkomst op te maken met het stadsbestuur. Enkel bouwgronden worden aangeboden; dus geen verplichte oprichting met woningen door om het even welke aannemer;

4.° De verklaring opgemaakt door notaris Jan Michoel d.d. 24 augustus 2000 betreffende de sociale kavels dewelke volgens de afspraken dienen verkocht te worden onder sociale condities, zoals opgelegd door het schepencollege, strikt na te leven (en overeenkomstig het goedgekeurde verkavelingsplan). Duidelijke overeenkomsten dienen opgemaakt te worden voorafgaandelijk aan het aanvatten van de werken;

5.° Voorafgaandelijk stedenbouwkundige vergunning aan te vragen voor de aanleg en de uitrusting van de wegen en de zone voor openbaar nut.

De weg is inmiddels aangelegd en uitgerust. De stedenbouwkundige vergunning ter zake dateert van december 2002.

Volgens het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout situeert de aanvraag zich in woongebied. Dit gebied is bestemd voor wonen alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf op voorwaarde dat deze activiteiten om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een ertoe voorzien gebied afgezonderd moeten worden, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen en voor agrarische bedrijven. De bedrijven, voorzieningen en inrichtingen zijn maar toegestaan op voorwaarde dat zij met de onmiddellijke omgeving te verenigen zijn.

Volgens art. 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid dient elke aanvraag onderworpen te worden aan de watertoets. Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of een mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

Vastgesteld wordt dat een verkavelingsvergunning zoals deze van 25 maart 2002, waarin voorwaarden zijn vervat die in het beheer van private kavels of in de individuele realisatie ervan ingrijpen, onwettig is wegens niet-ruimtebepalend. Immers, in vermelde vergunning werd als voorwaarden o.a. opgenomen:

- Dat de notariële akte betreffende 'sociale kavels' moet worden nageleefd (waarin staat dat de loten zullen aangeboden worden aan een verkoopprijs van 2000 bfr/m<sup>2</sup>);

- Dat de loten moeten worden aangeboden als 'sociale bouwgronden'.

Het begrip 'sociale kavels' is echter gedefinieerd in art. 2 van de wooncode. Dit is met name: 'een woonproject waarbij percelen, die voorzien zijn van de nodige infrastructuur en nutsvoorzieningen, tegen sociale voorwaarden worden aangeboden aan woonbehoeftige gezinnen of alleenstaanden die geen eigen woning bezitten en op die percelen zelf een woning zullen bouwen of laten bouwen.'

Via dit begrip wordt dus verwezen naar welbepaalde actoren, naar specifieke personen die de percelen kunnen kopen/huren, tegen sociale voorwaarden (= prijs).

(Zoals) hoger gesteld benadrukt het decreet dat voorschriften (en derhalve ook voorwaarden opgelegd in een verkavelingsvergunning) geen uitspraken kunnen doen over onderwerpen die niet-ruimtebepalend zijn.

Derhalve moeten alle voorwaarden die het begrip 'sociale kavel' bevatten, geschrapt worden uit de verkavelingsvergunning.

Opmerking: De verklaring opgemaakt door notaris Jan Michoel d.d. 10 augustus 2000 betreffende sociale kavels, dewelke volgens de afspraken dienen verkocht onder sociale condities, blijft bestaan.

Conclusie m.b.t. de legaliteit: De aanvraag is principieel in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan en met de decretale en reglementaire bepalingen.

Conclusie m.b.t. de opportuniteit: De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard."

11.2.2. De verwerende partij heeft zich beperkt tot het onderzoek van de wettigheid van de voorwaarden van de oorspronkelijke verkavelingsvergunning. De oorspronkelijke verkavelingsvergunning van 25 maart 2002, die in essentie een individueel karakter heeft, is evenwel nooit met een annulatieberoep bestreden, zodat zij definitief is geworden. Het ver-



kregen definitief karakter van deze verkavelingsvergunning impliceert dat artikel 159 van de Grondwet niet kan worden toegepast. *A fortiori* beschikt de verwerende partij niet over enige vernietigingsbevoegdheid ter zake.

Zij vermocht dan ook niet “alle voorwaarden die het begrip ‘sociale kavel’ bevatten” te “schrappen” uit de oorspronkelijke verkavelingsvergunning.

Ten overvloede weze nog vastgesteld dat de verwerende partij niet eens was gevat voor enige vraag tot vernietiging van de bedoelde voorwaarden in de oorspronkelijke vergunning.

Het standpunt van de verwerende partij dat zij “wanneer zij van oordeel is dat een door haar genomen besluit of verordening onwettig is, de dwingende plicht (heeft) om die onwettigheid onverwijld te herstellen door het besluit of de verordening zonder uitstel te herzien en in overeenstemming te brengen met de wet of de hogere regel”, kan niet worden gevolgd, alleen al omdat het hier geen door de verwerende partij zelf genomen besluit betreft. Zij kan, gelet op het onder punt 11.1 gestelde, ook niet gevolgd worden in haar stelling dat de oorspronkelijke verkavelingsvergunning van 25 maart 2002 “wegens haar flagrante, onbetwistbare onwettigheid als niet-bestaande moet worden beschouwd”.

De middelen zijn gegrond.

## BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het niet-gedateerde (vermoedelijk van 4 oktober 2007) besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep ingesteld door Van Sundert C. tegen het besluit van 23 april 2007 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hoogstraten tot weigering aan Studiebureel Raeymaekers b.v.b.a. van de vergunning tot het wijzigen van de verkavelingsvergunning nr. 051/337 (00) van 25 maart 2002, voor een terrein gelegen te Hoogstraten (Minderhout) Venkenakker, kadastraal bekend sectie B, nrs. 300/d2, 300/e2, 300/f2, 300/g2, 300/h2, 300/k2, 300/l2, 300/m2, 300/n2, 300/p2, 300/r2, 300/s2, 300/t2, 300/v2, 300/w2, 300/x2, 303/v en 303/w, wordt ingewilligd, in zoverre het de percelen 300/d2, 300/e2, 300/f2, 300/g2, 300/h2, 300/k2 en 303/v betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

(...)

## NOOT

### Sociale woningen in RUP's: de grens tussen ruimtelijke ordening en “de sectoren” wordt steeds dunner

1. In het bovenstaande arrest-Mahieu en het nageoeg identieke arrest-nv Bouwmaterialen Holvoet<sup>1</sup> bevestigt de Raad van State dat een RUP in een bestemmingsvoorschrift kan voorzien in de realisatie van een aantal sociale wooneenheden. Dit kadert volgens de Raad van State binnen de doelstellingen van de ruimtelijke ordening, zoals deze zijn verwoord in voormalig artikel 4 DRO – het huidige artikel 1.1.4 VCRO –, waar wordt bepaald dat de overheid bij het nemen van een beslissing in de ruimtelijke ordening onder andere rekening dient te houden met de sociale gevolgen van de beslissing. De Raad van State verwerpt in het arrest de argumentatie dat de stedenbouwkundige voorschriften inzake de realisatie van sociale wooneenheden geen verband zouden houden met de stedenbouwkundige bestemming, geen ruimtelijke relevantie zouden hebben en een onverantwoorde detaillering van de bestemming zouden zijn.

In het tweede geannoteerde arrest inzake de stad Hoogstraten<sup>2</sup> stelt de Raad van State dat een overheid die zich over een verkavelingsaanvraag uitspreekt, gelet op artikel 4 DRO, ook oog dient te hebben voor de sociale gevolgen van het project. De vergunningverlenende overheid mag daarom sociale voorwaarden aan de verkavelingsvergunning verbinden, zoals de voorwaarde dat de verkavelaar een aantal loten samen met de gemeente tegen een vastgestelde “sociale” prijs moet aanbieden en dat enkel bouwgronden mogen worden aangeboden zonder de verplichte oprichting van een woning. In dit arrest gaat het niet om sociale woningen in de zin van de Vlaamse Wooncode, maar het gaat om een driedubbele eigendomsbeperking vanuit sociale overwegin-

(1) RvS 7 december 2010, nr. 209.557, Mahieu; zie in dezelfde zin het arrest RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmaterialen Holvoet.

(2) RvS 7 februari 2011, nr. 211.058, stad Hoogstraten.

gen, 1) een vastgestelde “sociale” prijs, 2) de verplichting om de kavels in samenwerking met de gemeente te verkopen en 3) het verbod om een bouwverplichting op te leggen.

Deze arresten komen voor velen als een verrassing. De meeste rechtsleer houdt immers vast aan een zeer strikt onderscheid tussen ruimtelijke ordening *sensu stricto* enerzijds en ‘sectorale’ aspecten anderzijds<sup>3</sup>. De mogelijkheid om in bestemmingsplannen maatregelen voor sociale woningen te voorzien, werd door de overwegende rechtsleer in het verleden fel betwist<sup>4</sup>. Volgens deze rechtsleer kan enkel wat “ruimtelijk relevant” of “stedenbouwkundig van aard” is het voorwerp uitmaken van instrumenten van ruimtelijke ordening.

Het ziet ernaar uit dat een dergelijke strikte benadering van de ruimtelijke ordening niet langer houdbaar is. Dit blijkt uit diverse bepalingen uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en uit recente rechtspraak van de Raad van State, waarin een onmiskenbare tendens schuilt om niet langer een duidelijke grens te trekken tussen ‘ruimtelijke ordening’ enerzijds en ‘sectoren’ anderzijds, voor zover die grens al valt te trekken. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een definitie of criteria over wat enerzijds al dan niet ‘ruimtelijk relevant’ of ‘stedenbouwkundig van aard’ is en anderzijds ‘sectoraal’ nergens in de rechtspraak of in de rechtsleer terug te vinden zijn.

In deze noot wordt eerst een algemeen overzicht gegeven van de decretale bepalingen en van de rechtspraak over de interferentie tussen ruimtelijke ordening en sectorale aspecten. Op het eind van deze noot wordt verder ingegaan op de specifieke relatie tussen ruimtelijke ordening en sociale woningbouw.

**2.** Uit diverse bepalingen van de VCRO blijkt dat de ruimtelijke ordening meer omvat dan louter ‘ruimtelijk relevante’ elementen. Dit blijkt eerst en vooral uit artikel 1.1.4 VCRO, waarin naast een verwijzing naar de “ruimtelijke draagkracht” en de “ruimtelijke kwaliteit” expliciet wordt gesteld dat de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Volgens een vaste rechtspraak beschikt de (plannende) overheid hierbij over een ruime discretionaire bevoegdheid<sup>5</sup> en betekent een gelijktijdige afweging niet dat deze maatschappelijke belangen noodzakelijk steeds gelijkwaardig moeten zijn, aangezien bij de afweging één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie<sup>6</sup>.

Naast deze algemene doelstellingenbepaling voorziet de VCRO zowel voor stedenbouwkundige verordeningen en RUP's, als voor stedenbouwkundige vergunningen in meer specifieke bepalingen waaruit blijkt dat het beleidsveld en de instrumenten van de ruimtelijke ordening een breed toepassingsgebied bestrijken.

Artikel 2.3.1, eerste lid VCRO bevat een limitatieve<sup>7</sup> lijst met onderwerpen die in een stedenbouwkundige

(3) Bv. F. DE PRETER, “Algemene problemen bij de doorwerking van sectorwetgeving in de ruimtelijke ordening” in I. LARMUSEAU (ed.), *Doorwerking van milieu in ruimtelijke ordening: 1+1=3*, VVOR-verslagboek 2008/1, 9-22.

(4) J. BOUCKAERT en T. GERNAEY, “Ruimtelijke ordening en sociale woningbouw”, *TROS* 2009, 24-33, noot onder RvS 9 augustus 2007, nr. 173.942, provincie West-Vlaanderen en gemeente De Haan; F. DE PRETER, “Algemene problemen bij de doorwerking van sectorwetgeving in de ruimtelijke ordening” in I. LARMUSEAU (ed.), *Doorwerking van milieu in ruimtelijke ordening: 1+1=3*, VVOR-verslagboek 2008/1, 15-16, nr. 14; F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 14; F. JUDO, “Huisvestingsbeleid heeft slechts beperkte relevantie voor ruimtelijke ordening”, *Res. Jur. Imm.* 2007, nr. 6.750, 57-60. In dit verband kan ook worden verwezen naar een opmerkelijk arrest van het hof van beroep van Brussel waarin werd geoordeeld dat een gemeente die een plan van aanleg had aangenomen waarin de gronden werden bestemd voor gegroepeerde bouw van volkswoningen door een publiekrechtelijke huisvestingsmaatschappij een fout had begaan. Het plan van aanleg creëerde een monopolie, wat als gevolg had dat er slechts één potentiële, bevoorrechte koper was. Dit was volgens het Hof strijdig met de strekking van de toenmalige artikelen 16 en 17 van de Stedenbouwwet (later artikelen 14-15 Coördinatiedecreet RO) en met het gelijkheidsbeginsel (Brussel 30 april 1985, *T.Ann.* 1986, 243-249, noot O. RONSE).

(5) RvS 5 februari 2010, nr. 200.516, Asselberghs, p. 16; RvS 23 februari 2010, nr. 201.206, Van Heeswijk, p. 10; RvS 12 februari 2009, nr. 190.362, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter, p. 8-9; RvS 12 februari 2009, nr. 190.366, Van Keymolen; RvS 15 februari 2007, nr. 167.898, Iweins de Wavrans, p. 7; RvS 13 augustus 2007, nr. 173.961, Van Vynckt, p. 5-6; RvS 25 november 2010, nr. 209.229, nv Aannemingsbedrijf Janssens L., p. 18; RvS 25 november 2010, nr. 209.229, bvba Soraf, p. 18; RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmaterialen Holvoet, p. 19. Bv. RvS 17 maart 2010, nr. 202.010, nv Vas, p. 12; RvS 12 februari 2009, nr. 190.362, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter, p. 8-9; RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmaterialen Holvoet, p. 18-19 i.v.m. het zwaarder laten doorwegen van een kwalitatieve aanleg van het openbare domein en waarbij een verbindingsweg 330 m<sup>2</sup> zou innemen van een bedrijfsterrein van 20.000 m<sup>2</sup>; RvS 17 januari 2010, nr. 210.436, Broeckx, p. 14-15 i.v.m. de afweging landbouw en natuur/landschap.

(7) Amendementen, *Parl. St. VI. Parl.* 2008-09, nr. 2011/3, 13-14; zie hierover B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, *TROS* 2009, Bijzonder nummer “Eerste commentaar Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”, 85; G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 295.

verordening kunnen worden geregeld. Artikel 2.2.2, § 1, derde lid VCRO bepaalt dat alle aangelegenheden die kunnen worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening het voorwerp kunnen uitmaken van een RUP. Uit een nauwkeurige lezing van de parlementaire voorbereiding blijkt dat het limitatieve karakter van artikel 2.3.1 VCRO enkel betrekking heeft op de stedenbouwkundige verordeningen, maar niet op de RUP's. Een RUP kan alle aangelegenheden regelen die kunnen worden geregeld in een verordening, maar daarnaast kan een RUP ook nog andere aangelegenheden regelen: *“Met deze wijziging verliezen de diverse overheden natuurlijk niet de bevoegdheid om onderwerpen aan te pakken die niet bij verordening kunnen worden geregeld; het wordt alleen duidelijk dat het instrument van het ruimtelijk uitvoeringsplan daarvoor het eigende instrument is.”*<sup>8</sup>

De lijst uit artikel 2.3.1 VCRO bevat meerdere zaken met een 'sectorale' inslag, bijvoorbeeld gezondheid, thermische en akoestische kwaliteit, energiebesparingen en energierugwinning, gezondheid en veiligheid van de wegen, de aanleg van allerhande voorzieningen (water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, verwarming, telecommunicatie, opvang van afvalwater en regenwater, afvalophaling, windmolens), de woonbaarheid van woningen, het verbieden van werken op bepaalde uren en dagen met het oog op het behoud van de leefkwaliteit en de doorgang van langzaam verkeer, gebruiksveiligheid, ...

Een aantal onderwerpen met 'sectorale' inslag werd nog maar recent toegevoegd door het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (hierna: AAD): de uitbouw van collectieve energievoorzieningen waarop desgevallend verplicht moet worden aangesloten, ruimtelijke waarborgen voor een adequate mobiliteit, het waarborgen van een adequate waterhuishouding, het bewerkstelligen van een "sociale mix" door de vermenging van kavels, woningen en woonvoorzieningen die beantwoorden aan diverse ruimtelijke typologieën<sup>9</sup>. Uit dit laatste blijkt de uitdrukkelijke bedoeling om een ruimtelijk beleid mogelijk te maken dat gericht kan zijn op wel-

bepaalde sociale doelgroepen zoals bejaarden of gehandicapten.

Uit de memorie van toelichting bij het AAD blijkt een bewust streven naar een meer integrale benadering van de ruimtelijke ordening. De memorie van toelichting spreekt zelfs letterlijk over "sectorale aandachtspunten". Tegelijk wijst de memorie van toelichting er evenwel op dat de planvoorschriften "stedenbouwkundig van aard" moeten zijn, nu artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2° VCRO bepaalt dat een RUP "stedenbouwkundig" voorschriften omvat<sup>10</sup>. Wanneer een voorschrift "stedenbouwkundig van aard" is, wordt in de memorie van toelichting niet verduidelijkt<sup>11</sup>.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de infiltratie van sectorale facetten in de ruimtelijke planning een duidelijke beleidskeuze is<sup>12</sup>. Die keuze wordt als volgt verantwoord: *“Het sectorale spoor, dat eigen beleid, planning en regelgeving heeft, is gericht op het scheppen en in stand houden van sectorale voorzieningen en op een concreet maatschappelijk belang. **Het ruimtelijk-planologische spoor tracht een ruimtelijk kader te bieden ten aanzien van de diverse sectorvoorzieningen.** De ruimtelijke planning mag zich daarbij echter niet laten degraderen tot een coördinatiemechanisme voor tegenstijdige belangen in een beperkte ruimte. Ruimtelijke planning moet meer zijn dan coördinatie, omdat ruimtelijke kwaliteit voorop moet staan (artikel 4 DRO). Bij ieder dossier moeten ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd worden en moet worden bekeken hoe die in relatie staan tot de voorgenomen activiteiten. De eisen aan ruimtelijke kwaliteit moeten ambitieus zijn en dienen betrekking te hebben op alle aspecten die relevant zijn voor de vitaliteit en leefbaarheid van steden en de openheid van het landelijk gebied. In die visie kan men niet voorbijgaan aan kwaliteitseisen die betrekking hebben op **sectorfacetten**, zoals duurzaamheidseisen op het gebied van gezondheid en veiligheid, mobiliteit, waterbeheer en energievoorziening, die direct van invloed zijn op de ruimtelijke besluitvorming.”*<sup>13</sup>

(8) Amendementen, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/3, 14; zie ook Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/6, 42.

(9) Het gaat om een ruimtelijke vermenging van kavels en woningen met stedenbouwkundig definieerbare typologieën (bv. op grond van het architecturale karakter of de lokalenindeling) en woonvoorzieningen (zoals bejaardenwoningen en -voorzieningen, voorzieningen voor personen met een handicap, etc. (Memorie van Toelichting, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 46, nr. 138).

(10) Memorie van Toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 41, nr. 127.

(11) Dit wordt onderkend door B. BOUCKAERT en P.VANDENHEEDE, "Planologie" in P. FLAMEY en G. VERHELST (eds.), *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex RO en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 53, nr. 27.

(12) Ook dit wordt onderkend door B. BOUCKAERT en P.VANDENHEEDE, *ibid.*

(13) Memorie van Toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 41, nr. 127; G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 295-296.

De keuze voor een ruimtelijke ordening die rekening kan houden met bepaalde 'sectorale' normen en ruimteclaims vloeit eigenlijk vrij logisch voort uit het fundamentele basisprincipe van artikel 1.1.4 VCRO, waarin staat dat de ruimtelijke ordening tot doel heeft de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke belangen tegen elkaar af te wegen, en waarbij rekening moet worden gehouden met diverse "sectorale" aspecten of maatschappelijke belangen zoals het leefmilieu, de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Het doelstellingenartikel 1.1.4 VCRO is een uitdrukking van het zogenaamde integrerende karakter van de ruimtelijke ordening, waarmee wordt bedoeld dat de ruimtelijke ordening probeert te komen tot een geïntegreerde visie die rekening houdt met de verschillende belangen van de diverse "sectoren"<sup>14</sup>.

Hoe dan ook is het zeer moeilijk om steeds een duidelijke grens te trekken tussen "ruimtelijke ordening" enerzijds en "sectorale aangelegenheden" anderzijds. In dit verband moet worden vastgesteld dat, precies omwille van een zeer strikte interpretatie van wat nu al dan niet ruimtelijk relevant is, de sectorwetgeving zich op een steeds dwingender wijze is gaan opdringen aan de vergunningverlening en het ruimtelijke planproces<sup>15</sup>. Het beste en meest recente voorbeeld hiervan is de doorwerking van het Grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening. Dit decreet is er precies gekomen omwille van de hoger vermelde weerstanden tegen voorschriften voor sociale woningen in de ruimtelijkeordeningsplannen.

**3.** In de rechtspraak is er een onmiskenbare tendens waar te nemen die een verregaande integratie van sectorale aspecten in de ruimtelijke planning aanvaardt. Dit blijkt uit de volgende recente voorbeelden, naast het geannoteerde arrest-Mahieu en het

reeds vermelde gelijkaardige arrest-nv Bouwmaterialen Holvoet<sup>16</sup>.

- Uit artikel 4 DRO volgt dat de bevoegde overheid vermag een ecologisch waardevol gebied via een RUP te bestemmen tot natuurgebied, ook al bevat de milieuregelgeving zelf ook instrumenten ter bescherming van het leefmilieu<sup>17</sup>.
- Een BPA voor woongebied kan vanuit stedenbouwkundig oogpunt bijzondere bepalingen, beperkingen en voorwaarden opnemen ter vrijwaring van hinder vanuit ambachtelijke bedrijven ten opzichte van de woonomgeving. Bij de opmaak van een BPA kan worden beslist tot het uitsluiten van bepaalde inrichtingen omwille van hun aard en de uitgeoefende activiteit, bv. met name verfspuitinstallaties. Met een dergelijk voorschrift komt de plannende overheid niet op het domein dat is voorbehouden voor de milieuvergunningreglementering<sup>18</sup>.
- De plannende overheden komen aan de op hen rustende zorgvuldigheidsplicht tekort indien zij enerzijds vaststellen dat het plan niet kan voldoen aan bepaalde milieukwaliteitsnormen, doch anderzijds dat plan wel definitief aannemen, zonder op een rechtszekere manier aan te geven hoe hieraan kan worden geredieerd. Het feit dat de geluidsnormen bedoeld in hoofdstuk 4.5 van Vlare II niet van toepassing zijn op omlopen voor motorvoertuigen belet niet dat, net zoals de milieuvergunningende over-

(14) CH. VERMEERSCH, *De structuurplanning als type ruimtelijke planning: een geldig alternatief*, Brussel, CIAUD/ICASD uitgever, 1977, 15.

(15) P. DE SMEDT en A. VAN STEENBRUGGHE, "Ruimtelijke ordening: strijdperk van de sectoren? De impact van sectorale effectenbeoordelingen op de ruimtelijke planning en stedenbouwkundige vergunningverlening", *TROS 2007*, Bijzonder nummer "Over ruimte plannen en uitvoeren", 26. Zie voor een bespreking van de relatie van ruimtelijke ordening met andere beleidsdomeinen de volgende bijdragen in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010: G. VAN HOORICK en K. BEKE, "Ruimtelijke ordening en natuur", p. 1201-1218; P. DE SMEDT, "Waterwetgeving en ruimtelijke ordening", p. 1219-1264; P. LEFRANC, "Ruimtelijke ordening en het Vlaams onroerend erfgoed", p. 1265-1306; P. DE SMEDT, "Wonen en ruimtelijke ordening", p. 1307-1344; J. DE STAERCKE, "Ruimtelijke ordening en infrastructuur", p. 1345-1388.

(16) RvS 7 december 2010, nr. 209.557, Mahieu; RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmaterialen Holvoet.

(17) RvS 9 maart 2009, nr. 191.183, Vandamme.

(18) RvS 21 januari 2009, nr. 189.690, nv De Scheemaeker Garagebedrijf. Hiermee lijkt de Raad van State afstand te nemen van haar vroegere rechtspraak waarin werd gesteld dat een BPA weliswaar onrechtstreeks bepaalde activiteiten kan toelaten of verbieden, maar dat een BPA niet rechtstreeks de activiteiten kan regelen. Meer bepaald verklaarde de Raad van State in het verleden een voorschrift onwettig dat de opslag en de verwerking van afvalstoffen verbood, tenzij het bedrijf enkel afvalstoffen zou verwerken afkomstig uit de zone zelf (RvS 2 mei 1996, nr. 59.490, Grammet). Hierbij kan worden opgemerkt dat de herkomst van de te verwerken afval (uit het plangebied zelf dan wel extern) wel degelijk ruimtelijk relevant kan zijn, bijvoorbeeld omdat de aanvoer van afval van buiten het plangebied externe mobiliteit genereert en interne afvalverwerking niet.

Zie in de volgende arresten voorbeelden van bestemmingsplannen die expliciet een link leggen met de milieureglementering, zonder dat de Raad van State zich evenwel heeft moeten uitspreken over de vraag naar de wettigheid van de betreffende voorschriften: RvS 19 maart 2009, nr. 191.662, nv Rubis; RvS 2 december 2010, nrs. 209.405 en 209.406, bvba Multogas Service (de laatste twee arresten over de bestemmingsplannen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest).

heid, de plannende overheid bij het vaststellen van een RUP, in de uitoefening van de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht, met die geluidsnormen rekening kan, en desgevallend op grond van de conclusies van het plan-MER en eventueel het project-MER, moet houden<sup>19</sup>.

- Het betoog van de verzoekende partijen dat het voormelde stedenbouwkundige voorschrift, waar dit het regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven bestemt voor hoogwaardige dienstverlenende bedrijven en autonome hoogwaardige kantoren met een imagobinding, “er in werkelijkheid niet toe strekt de beschikbare ruimte te ordenen, maar wel in de omgeving van de luchthaven een vestigings- of selectiviteitsbeleid te kunnen voeren”, wat “met de ruimtelijke ordening geen uitstaans heeft”, kan niet worden bijgetreden, temeer daar volgens het richtinggevende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (p. 449-450) een “differentiatie van bedrijfsterrinen” gewenst is, zodat “op basis van de kenmerken van het terrein en van de aard van de bedrijfsactiviteiten aan bestaande en nieuwe bedrijventerrinen specifieke vestigings- en ontwikkelingsperspectieven kunnen worden toegekend”, en dat die “differentiatie ook nodig is om specifieke hoogwaardige gemeenschappelijke diensten en uitrusting selectief te kunnen aanbieden aan bedrijventerrinen”. Overeenkomstig de bepalingen van het RSV kunnen voor het kwestieuze “regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven” als specifiek regionaal bedrijventerrein ook specifieke vestigingsvoorwaarden worden voorgeschreven, zoals te dezen de vereiste van “hoogwaardige dienstverlenende bedrijven met een fysieke binding met de luchthaven” of “autonome hoogwaardige kantoren met imagobinding met de luchthaven en de nabijgelegen internationale bestuurlijke en hiermee samenhangende economische beslissingscentra”. Dergelijke specifieke bestemmingsvoorwaarden hebben, anders dan de verzoekende partijen het stellen, wel degelijk te maken met de ruimtelijke ordening<sup>20</sup>.

- Artikel 4 DRO en in het bijzonder het daarin vermelde culturele en esthetische criterium laten toe om op basis van een erfgoedstudie in een RUP een sloopverbod voor een bestaande woning in woongebied in te schrijven. De stelling dat een dergelijke maatregel geen betrekking zou hebben op de ruimtelijke ordening van het plangebied en op het ordenen van de beschikbare ruimte, maar in feite zou zijn ingegeven vanuit monumentenzorg, kan niet worden aangenomen. Het toentertijd geldende artikel 39, § 1, eerste lid DRO voorzag in de mogelijkheid dat stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod. Met het betoog dat haar villa “omwille van zijn bijzondere architectonische en historische waarde in het bestreden GRUP wordt belast met een afbraakverbod en derhalve feitelijk als monument wordt beschermd, terwijl er niet eveneens wordt voorzien in dezelfde garanties en tegemoetkomingen als deze ten aanzien van de formele vaststelling en bescherming van monumenten overeenkomstig het decreet van 3 maart 1976”, “zodat er in het licht van het gelijkheidsbeginsel in gelijkaardige garanties en tegemoetkomingen moet worden voorzien”, uit de verzoekende partij een onontvankelijke wettigheidskritiek op het DRO<sup>21</sup>.
- Reeds vroeger oordeelde de Raad van State in een opmerkelijk arrest dat de bestemming van de te vergunnen gebouwen moet worden beoordeeld in het licht van de menselijke bedrijvigheid die erin zal worden uitgeoefend. De term ‘veiligheid’ kan ook slaan op het al dan niet aanvaardbare sociale gedrag van de mensen die te gast zijn in een ontwenningscentrum<sup>22</sup>.

4. De sectorale infiltratie – of beter gezegd: het meer “integrale” karakter van de ruimtelijke ordening – wordt in de VCRO uitdrukkelijk doorgetrokken in het vergunningenbeleid<sup>23</sup>. Artikel 4.3.1, § 2

(19) RvS 21 oktober 2010, nr. 208.294, Nijs.

(20) RvS 10 december 2010, nr. 209.652, nv Robelco. Dit arrest lijkt afstand te nemen van het vroegere beruchte arrest-Vandenbroele waarin de Raad van State had geoordeeld dat een BPA weliswaar handelszaken uit woongebieden mag uitsluiten of zelfs het percentage van toegelaten handelszaken mag bepalen, maar niet een maxi-

mum mag stellen op handelszaken van een bepaalde aard (RvS 2 september 1983, nr. 23.466, Vandenbroele). Hierbij kan worden opgemerkt dat de aard van een handelszaak wel degelijk ruimtelijk relevant kan zijn, bijvoorbeeld het mobiliteitsprofiel dat samenhangt met de ene of de andere handelsactiviteit.

(21) RvS 17 december 2011, nr. 209.856, bvba Gernic; RvS 20 december 2010, nr. 209.860, Claerbout.

(22) RvS 12 januari 1998, nr. 70.622, Pepels.

(23) Ook in het handhavingsbeleid oordeelde de rechtspraak reeds dat een vordering tot herstel in de oorspronkelijke toestand wettig kan

VCRO bevat de elementen van goede ruimtelijke ordening waaraan een vergunningsaanvraag dient te worden getoetst. Niet elke aanvraag moet systematisch worden getoetst aan alle opgesomde punten, maar enkel aan die punten die noodzakelijk of relevant zijn, “d.w.z. als er een wettelijke (in de ruime zin) verplichting of een klare aanleiding is om deze punten in rekening te brengen”<sup>24</sup>.

Het eerste punt van artikel 4.3.1, § 2 VCRO bevat een opsomming van enerzijds elementen die zuiver stedenbouwkundig van aard zijn en die handelen over de inpasbaarheid in de onmiddellijke en ruimere omgeving<sup>25</sup>, nl. de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen en het bodemreliëf. Anderzijds voorziet de opsomming van het eerste criterium elementen die verder reiken dan het louter “stedenbouwkundige”, maar die integendeel betrekking hebben op de mogelijke beïnvloeding van de leefbaarheid van de omgeving, met name de mobiliteitsimpact<sup>26</sup>, hinderaspecten<sup>27</sup>, gezondheid<sup>28</sup>, gebruiksgenot en

veiligheid in het algemeen<sup>29</sup>. Ook cultuurhistorische aspecten – wat nauw aansluit bij onroerend erfgoed – behoren tot de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

Opmerkelijk is dat het lijstje met toetsingscriteria besluit met een uitdrukkelijke verwijzing naar de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO. Hiermee wordt een einde gesteld aan een vroegere discussie in rechtspraak en rechtsleer. Waar het Grondwettelijk Hof liet uitschijnen dat de vergunningverlenende overheid rekening moet houden met het toenmalige artikel 4 DRO<sup>30</sup>, was de Raad van State – na een aanvankelijke aarzeling – van oordeel dat het toenmalige artikel 4 DRO diende te worden samengelezen met het toenmalige artikel 3 DRO. Dit betekende volgens de Raad van State dat het toenmalige artikel 4 DRO enkel betrekking had op ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen en geen rechtsgrond vormde voor de beoordeling van vergunningen<sup>31</sup>. Het Hof van Cassatie van zijn kant was – weliswaar in het kader van een herstellvordering – van oordeel dat de notie “goede ruimtelijke ordening” dient te worden beoordeeld in het licht van het toenmalige artikel 4 DRO<sup>32</sup>. Later heeft de Raad van State zijn zienswijze gewijzigd en geoordeeld dat het toenmalige artikel 4 DRO ook gold voor vergunningsaanvragen<sup>33</sup>. Door de nieuwe uitdrukkelijke decretale verwijzing naar artikel 1.1.4 VCRO kan hierover geen twijfel meer bestaan<sup>34</sup>.

worden genomen op grond van brandveiligheidsmotieven (Cass. 28 oktober 2008, AR P080858N).

- (24) Memorie van Toelichting, *Parl. St. VI. Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, nr. 400.
- (25) De inpasbaarheid in de onmiddellijke en ruimere omgeving is van oudsher het traditionele beoordelingscriterium (voor voorbeelden uit de rechtspraak zie P.-J. DEFOORT, “De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht”, *TROS* 2008, 106-107).
- (26) Bv. RvS 26 mei 2008, nr. 183.365, Hellawell; RvS 18 maart 2008, Verhelst; RvS 22 mei 2006, nr. 159.064, Geeraerts; RvS 25 juni 2010, nr. 205.807; RvS 20 december 2010, nr. 209.864, gemeente Evergem.
- (27) Over het feit dat de vergunningverlenende overheid rekening kan en moet houden met “stedenbouwkundige” (bv. visuele) hinder bestaat geen enkele discussie. Of de vergunningverlenende overheid rekening mag houden met (waarneembare) milieuhinder, zoals geluidshinder of geurhinder, bestaat uiteenlopende rechtspraak. Voor arresten die de beoordeling van mogelijke milieuhinder bij een stedenbouwkundige aanvraag aanvaarden, zie bv. RvS 5 januari 2010, nr. 199.331, Van Eyck; RvS 5 februari 2009, nr. 190.215, Van Riel; RvS 24 januari 2008, nr. 178.910, Descamps; RvS 12 juli 2007, nr. 173.397, Dedobbeleer; RvS 21 juni 2004, nr. 132.707, d’Heyghere; RvS 28 januari 2003, nr. 115.094, Van Glabbeek. In andere zin, zie bv. RvS 21 januari 2011, nr. 210.579, Van Den Broeck; RvS 14 april 2008, nr. 182.038, Verwimp; RvS 6 juli 2006, nr. 161.042, Van Camp. Zie ook P.-J. DEFOORT, “De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht”, *TROS* 2008, 111-114.
- (28) In dit verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de rechtspraak over de inplanting van gsm-masten, waarin de Raad van State oordeelt dat het gezondheidsaspect door de vergunningverlenende overheid moet worden beoordeeld in het kader van artikel 1.1.4 VCRO, het zorgvuldigheidsbeginsel en het voorzorgsprincipe (RvS 27 april 2010, nr. 203.209, Scherpenheuvel-Zichem; RvS nr. 199.621, 18 januari 2010; RvS 15 december 2009, nr. 198.919, Kortenberg; RvS 8 december 2009, nr. 198.668, Verheecke; RvS 28 april 2009, nr. 192.811, Kortenberg; RvS 8 september 2008, nr. 186.112, De Wilde, p. 14; RvS 26 juni 2008, nr. 184.845, Verbraeken; RvS 28 maart 2008, nr. 181.542, Theunis; RvS 22 januari 2008, nr. 178.810, Boone; RvS 27 april 2007, nr. 170.656, Van Empten, p. 8; RvS 2 februari 2007, nr. 167.385, Wouters).

- (29) Zo oordeelde het Hof van Cassatie in het kader van een herstellvordering dat de vordering tot herstel in de oorspronkelijke toestand op grond van brandveiligheidsnormen wel degelijk is genomen op motieven die de goede ruimtelijke ordening aanbelangen, aangezien de brandveiligheidsnormen worden vermeld in artikel 54, eerste lid, 1° DRO inzake de mogelijkheid om dergelijke elementen als stedenbouwkundig voorschrift op te nemen in een stedenbouwkundige verordening (Cass. 28 oktober 2008, AR P080858N).
- (30) GwH. 14 mei 2003, nr. 57/2003, met noot T. DE WAELE, “Zonevreemdheid en het Arbitragehof: enkele bedenkingen”, *TROS* 2003, 346.
- (31) Zie bv. RvS 30 september 2008, nr. 186.680, De Ridder; RvS 29 oktober 2008, nr. 187.443, Ravyts; RvS 8 september 2008, nr. 186.112, De Wilde.
- (32) Cass. 4 november 2008, AR P080086N/4.
- (33) RvS 2 december 2010, nr. 209.462, Baetslé; RvS 3 december 2010, nr. 209.496; T. DE WAELE, “Vergunningen” in P. FLAMEY en G. VERHELST (eds.), *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex RO en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 140.
- (34) Memorie van Toelichting, *Parl. St. VI. Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 125, nr. 400.

Hiermee wordt het integrerende karakter van de ruimtelijke ordening ook uitdrukkelijk bevestigd op het vergunningenniveau, wat concreet betekent dat de overheid zal moeten overgaan tot een gemotiveerde belangenafweging, waarbij de verschillende (relevante) elementen die zijn opgesomd in artikel 1.1.4 VCRO tegen elkaar moeten worden afgewogen: de gevolgen voor het leefmilieu (bv. de gevolgen voor natuur en milieu), de culturele, de economische (bv. onevenredige meerkosten voor eventuele alternatieve oplossingen, voortbestaan van een vergund bedrijf, ...), de esthetische (bv. de aansluiting op de bestaande bebouwing, architectuur, materiaalkeuze, ...) <sup>35</sup> en de sociale gevolgen (bv. een sociale mix van verschillende doelgroepen zoals ouderen, jonge gezinnen, ... <sup>36</sup>). En *last but not least* zal de aanvraag moeten worden afgewogen op grond van de ruimtelijke draagkracht, die volgens artikel 1.1.4 VCRO hoe dan ook steeds de ultieme en doorslaggevende randvoorwaarde is <sup>37</sup>. De voormelde doelstellingen kunnen er bijgevolg nooit toe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, aan de ruimtelijke draagkracht van de omgeving en aan de ruimtelijke kwaliteit.

**5.** De interferentie van sectorale aspecten in de vergunningverlening blijkt ook uit de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO, waarin wordt bepaald dat een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning moet of kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat de aanvraag strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden of indien de aanvraag onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten uit andere beleidsvelden <sup>38</sup>.

Artikel 4.3.3 VCRO voorziet aldus in een verplichte weigeringsgrond voor aanvragen die strijdig zijn met sectorale regelgeving. Volgens de memorie van toelichting is de regeling in feite een veralgemening van bestaande principes in specifieke regelgeving, zoals artikel 16, § 1 van het Decreet Natuurbehoud waar wordt bepaald dat de vergunningverlenende overheid vermijdbare schade aan de natuur daadwerkelijk moet voorkomen, beperken of herstellen, hetzij door de vergunning te weigeren, hetzij door er redelijke voorwaarden aan te verbinden <sup>39</sup>.

Artikel 4.3.4 VCRO voert een facultatieve weigeringsgrond in voor de gevallen waarin uit een verplicht sectoradvies blijkt dat de aanvraag onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die worden gehanteerd in andere beleidsvelden. Een "doelstelling of zorgplicht" wordt als volgt gedefinieerd: "*internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd*". In de memorie van toelichting <sup>40</sup> wordt bij wijze van voorbeeld verwezen naar artikel 6 van het natuurbehoudsdecreet of naar artikel 2, tweede lid van het Landschapsdecreet. Eveneens valt te denken aan het standstillbeginsel (artikel 8 Natuurbehoudsdecreet), de natuurzorgplicht (artikel 14 Natuurbehoudsdecreet) <sup>41</sup> en aan artikel 1.2.1 van het DABM, waarin een aantal algemene principes inzake milieubeheer en -bescherming is opgenomen <sup>42</sup>.

Indien een dergelijk advies wordt verleend, "kan" de vergunning worden geweigerd. De adviezen uit arti-

(35) Voor een voorbeeld waarin de Raad van State het esthetische aspect expliciet aanvaardde voor de beoordeling van de goede plaatselijke ordening: RvS 28 juni 2006, nr. 160.736, stad Mortsel.

(36) Zie bv. RvS 4 december 2010, nr. 209.746, Gesquiere waarbij de Raad van State een overweging i.v.m. het sociale karakter van een woonproject aanvaardde als een van de argumenten om een hogere woningdichtheid te motiveren. Zie ook het geannoteerde arrest RvS 7 februari 2011, nr. 211.058, Stad Hoogstraten i.v.m. sociale voorwaarden bij een verkaveling wat betreft de verkoopprijs en verkoopvoorwaarden van de kavels.

(37) P.-J. DEFOORT, "De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht", TROS 2008, 108-109, nr. 18-19.

(38) Zie hierover beknopt T. DEWAELE, "Vergunningen" in P. FLAMEY en G. VERHELST (eds.), *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex RO en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 116, nr. 117-118; R. VEKEMAN, "Stedenbouwkundige vergunning en artikel 4 DRO (art. 4.3.1, § 2, 1° VCRO)", T.Gem. 2011, 44.

(39) Memorie van Toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 129, nr. 412.

(40) Memorie van Toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 129, nr. 413.

(41) Over de rechtskracht van deze rechtsnormen, zie: H. SCHOUKENS, "Het natuurbehoud en de ruimtelijke ordening: living apart together?", TROS 2007, 106-112.

(42) Volgens de Raad van State kan deze bepaling tot op heden niet worden gebruikt als beoordelingsgrond voor concrete vergunningsaanvragen, behoudens indien een milieuvergunningsaanvraag kennelijk zou indruisen tegen de algemene beleidsdoelstellingen op een wijze die een meer dan tijdelijke of plaatselijke impact heeft (RvS 18 december 2008, nr. 188.984, nv Total Belgium; RvS 19 april 2007, nr. 170.173, vzw Aktiekomitee voor milieubescherming Merelbeke; RvS 27 januari 2006, nr. 154.217, Musschoot; P.-J. DEFOORT, "De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht", TROS 2008, 99-100, nr. 8bis).

kel 4.3.4 VCRO zijn dus slechts facultatieve weigeringsgronden, in tegenstelling tot artikel 4.3.3 VCRO waar er sprake is van een verplichte weigeringsgrond. Gelet op de formele motiveringsplicht zal de vergunningverlenende overheid steeds moeten motiveren waarom het sectorale beleidsadvies niet wordt gevolgd<sup>43</sup>.

Artikel 4.3.4 VCRO leidt ertoe dat sectorale beleidsoverwegingen op een verregaande manier de beslissingen inzake ruimtelijke ordening beïnvloeden. Het kan evenwel niet de bedoeling zijn dat louter eenzijdig sectorale beleidsoverwegingen een stedenbouwkundig aanvaardbaar project zouden tegenhouden. Dit zou indruisen tegen het redelijkheidsbeginsel dat een afweging vereist van alle betrokken belangen<sup>44</sup>. Artikel 4.3.3 VCRO beperkt de weigeringsgrond op sectorale beleidsoverwegingen bovendien tot die gevallen waarin de onwenselijkheid wordt aangehaald in een verplicht in te winnen advies. De stedenbouwkundige vergunningverlenende overheid zal zich dus niet ambtshalve kunnen beroepen op zuiver 'sectorale' beleidsoverwegingen of zij zal zich niet kunnen beroepen op een vrijwillig ingewonnen advies, bv. van een vrijwillig opgerichte gemeentelijke adviescommissie. In dergelijke gevallen zal de vergunningverlenende overheid binnen de krijtlijnen van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, zoals omschreven in artikel 4.3.1, § 2 VCRO, moeten blijven.

**6.** Terugkerend naar de geannoteerde arresten moet nog een belangrijke kanttekening worden gemaakt specifiek in verband met de problematiek van sociale woningen bij vergunningsbeslissingen en RUP's.

Hoewel de geannoteerde arresten aantonen dat in de ruimtelijke ordening op een vrij verregaande manier een sociaal beleid kan worden gevoerd, lijken de arresten enkel relevant voor het verleden voor zover zij de mogelijkheid bevestigen om via vergunningsbeslissingen of RUP's verplichtingen op te leggen voor het voorzien van sociale woningen in de zin van de Vlaamse Wooncode. Met de invoering van het Gronden pandendecreet<sup>45</sup> heeft de decreetgever immers een specifieke rechtsgrond gecreëerd voor de relatie

tussen RUP's en sociale woningen. Hiermee heeft de decreetgever meteen ook de grenzen getrokken voor de mogelijkheid tot het opleggen van sociale woningen via vergunningen of RUP's<sup>46</sup>.

Wat het *vergunningsbeleid* betreft voorziet artikel 4.1.8 van het Grond- en pandendecreet de gevallen waarbij een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning een percentage sociale woningen als 'sociale last' kan opleggen<sup>47</sup>. Artikel 4.1.8 bepaalt dat bij projecten van een bepaalde schaal<sup>48</sup> een sociaal woonaanbod moet worden verwezenlijkt van ten minste 20 % en ten hoogste 40 % voor gronden in eigendom van (semi-)overheden en ten minste 10 % en ten hoogste 20 % voor gronden in eigendom van overige natuurlijke of rechtspersonen. De verplichte realisatie van het opgelegde aantal sociale woningen wordt in de stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning

(46) Zie in dezelfde zin het antwoord op de vraag om uitleg van Mercedes Van Volcem aan de heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport nr. 1242 over ruimtelijke ordening en zones voor sociale woningbouw. Opmerkelijk is dat de minister in de arresten nr. 209.557 en 209.558 nog een onderscheid ziet tussen de mogelijkheid om in een bepaalde bestemmingszone een "aantal" sociale woningen te voorzien, en de mogelijkheid om een zone "exclusief" te bestemmen voor sociale woningbouw. Enkel de eerste mogelijkheid zou volgens de minister zijn aanvaard door de Raad van State, de tweede mogelijkheid niet. Dit standpunt vindt geen grond in de arresten, nu de arresten zonder veel omhaal bevestigen dat het voorzien in een bestemmingsvoorschrift voor de realisatie van een aantal sociale wooneenheden kadert binnen de doelstellingen van het toenmalige artikel 4 DRO. Er valt niet in te zien waarom het voorzien van een zone die exclusief is bestemd voor sociale woningen niet zou kaderen binnen dezelfde doelstellingen. De arresten maken niet het onderscheid dat de minister maakt, enkel is het zo dat het aan de Raad voorgelegde RUP handelde over een bestemmingsvoorschrift dat voorzorg in een aantal sociale woningen binnen de bestemmingszone en dat de Raad bijgevolg enkel dit geval heeft moeten beoordelen en niet het geval van een RUP dat voorzorg in een zone die exclusief voor sociale woningen was bestemd.

(47) Zie hierover P.-J. DEFOORT, "De doorwerking van het Grond- en Pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 499-525, inzonderheid 507-511 en 514-525; P.-J. DEFOORT, "De doorwerking van het Grond- en Pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie", *TROS* 2009, 214-231.

(48) 1°) Verkavelingen van ten minste tien loten bestemd voor woningbouw, of met een grondoppervlakte groter dan een halve hectare, 2°) groepswooningbouwprojecten waarbij ten minste tien woongelegenheden ontwikkeld worden, 3°) de bouw of herbouw van appartementsgebouwen waarbij ten minste vijftig appartementen worden gecreëerd, en 4°) verkavelingen, groepswooningbouwprojecten of projecten voor de bouw van appartementen die niet voldoen aan de voormelde voorwaarden en waarbij het project aansluit op andere, door dezelfde verkavelaar of bouwheer te ontwikkelen gronden, die samen met de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft, een oppervlakte van meer dan een halve hectare beslaan.

(43) Vgl. RvS 9 oktober 2008, nr. 186.974, De Rouck; RvS 27 mei 2008, nr. 183.474, Beukers; S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht door publiekrechtelijke organen*, Brugge, die Keure, 2008, 127-128.

(44) I. MARTENS, "Het redelijkheidsbeginsel" in B. HUBEAU en P. POPELIER (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 18, nr. 2.

(45) Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.



opgelegd bij wijze van 'sociale last'<sup>49</sup>. De sociale last is onderworpen aan de uitvoeringsmodaliteiten die zijn vastgesteld in het Grond- en pandendecreet<sup>50</sup>. Het Grond- en pandendecreet bepaalt aldus zeer precies bij welke projecten een sociale last kan worden opgelegd, welk percentage kan worden opgelegd (zowel minimaal als maximaal) en op welke wijze de sociale last kan en moet worden uitgevoerd.

Inzake *ruimtelijke planning* voorzien de artikelen 4.1.12 en 4.1.13 van het Grond- en pandendecreet in een precieze regeling voor de mogelijkheid om sociale huisvesting op te leggen in RUP's of BPA's. De mogelijkheden zijn beperkt tot het verhogen van de decreetale percentages van het vergunningenbeleid in een aantal welbepaalde gevallen. De mogelijkheid om in een RUP of BPA procentuele sociale objectieven op te nemen geldt steeds indien het gaat om een *gewestelijk RUP*<sup>51</sup>, maar voor een *gemeentelijk of provinciaal RUP* geldt de mogelijkheid enkel indien het gaat om de omzetting van:

- hetzij woonuitbreidingsgebied of woonreservergebied naar woongebied,

- hetzij de omzetting van een RUP dat ressorteert onder de categorie van gebiedsaanduiding "landbouw", "bos", "overig groen" of "reservaat en natuur",
- hetzij de omzetting van plan van aanleg dat is aangewezen als "landelijk gebied" overeenkomstig het KB van 28 december 1972 betreffende de gewestplannen, namelijk agrarisch gebied, bosgebied, natuurgebied, parkgebied en bufferzones.

Enkel in dit beperkte aantal gevallen kan via een bestemmingsplan een hogere sociale norm worden opgelegd, en dit enkel in het geval er bij een vergunningsaanvraag sprake is van een project bedoeld in artikel 4.1.8. Dit betekent bijvoorbeeld dat een RUP of een BPA dat een *bestaand woongebied* nader ordent niet onder het toepassingsgebied van artikel 4.1.12 en 4.1.13 valt<sup>52</sup>, aangezien deze artikelen enkel betrekking hebben op *bestemmingswijzigingen* naar woongebied<sup>53</sup>.

Het Grond- en pandendecreet voorziet aldus in een gedetailleerde regeling met de mogelijkheden om in het vergunningen- en planningsbeleid van de ruimtelijke ordening sociale woningen op te leggen. Dit betekent dat de gemeenten en de provincies niet langer bevoegd zijn om over deze aangelegenheid nog bijkomende of afwijkende beslissingen te nemen. Vooreerst zouden deze beslissingen strijdig zijn met de dwingende bepalingen van het Grond- en pandendecreet en de daarin vervatte grenzen en beperkingen. Bovendien zijn gemeenten en provincies volgens artikel 162, tweede lid, 2° van de Grondwet slechts bevoegd in die aangelegenheden die niet zijn geregeld in een wet of decreet. Indien een decreet een bepaalde aangelegenheid regelt, onttrekt het de bevoegdheid

(49) Artikel 4.1.6 Grond- en pandendecreet en artikel 4.2.20, § 1, vierde lid VCRO.

(50) Artikel 4.1.17-4.1.26 Grond- en pandendecreet.

(51) Vanuit de filosofie dat het Grond- en pandendecreet het Gewest aanwijst als "hoeder" van het Grond- en pandenbeleid (Memorie van Toelichting, *Parl. St. VI. Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 51, nr. 106). Deze stelling is niet zo evident als ze wordt voorgesteld, aangezien het RSV de bevoegdheid voor het bestemmen van nieuwe woongebieden principieel toewijst aan de gemeenten. Het RSV bepaalt weliswaar dat de implementatie van de taakstelling voor bijkomende woningen zal gebeuren in het afbakeningsproces, maar tegelijk bepaalt het RSV dat de gemeentelijke woonbehoeftestudies van de betrokken gemeenten binnen het stedelijke gebied noodzakelijke instrumenten zijn om tot een verantwoorde bepaling van de behoefte en het aanbod inzake woongelegenheden te komen en dat in de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen de lokalisatie wordt aangegeven van nieuw te bouwen woningen met fasering en de na te streven minimale en maximale dichtheden (RSV, p. 356, zie hierover P.-J. DEFOORT, "Afbakening van stedelijke gebieden en "voorafnames". Over chronologie en bevoegdheden bij de stedelijke afbakeningsprocessen", *T.Gem.* 2006, 82; zie ook: P. WUILLAUME en P. VAN DEN BROECK, "Afbakening van stedelijke gebieden. Gevalstudies Aalst en Mechelen", *Ruimte en Planning* 2000, 201-202; zie ook P. DAVID, G. MERTENS en I. PENNINGX, "Het resultaat van het afbakeningsproces van stedelijke gebieden: een actieprogramma met een afbakeningslijn, concrete acties en afspraken", *Ruimte en Planning* 2000, 185 en 187; A. HANSELAER, "Ruimtelijk ordenen en wonen" in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 1042, nr. 23 en 27; I. LEENDERS e.a., *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2005*, Mechelen, Kluwer, 2004, 40; A. PISMAN en P. VAN WESENBEECK, "Afbakening van stedelijke gebieden: methodiek en proces", *Ruimte en Planning* 2000, 175 en 178; P. VAN WESENBEECK, "Het stedelijk gebied afgebakend. Wat nu?", *Ruimte en Planning* 2000, 193-194).

(52) Zie in dezelfde zin Omzendbrief RW/2010/01. De omzendbrief geeft ook nog de omvorming van industriegebied naar woongebied als voorbeeld waarbij een RUP geen hogere sociale norm kan opleggen omdat de bestemming 'industriegebied' niet valt onder een van de in punt 1°, b) opgelijste categorieën van gebiedsaanduiding (p. 18 van de omzendbrief, te raadplegen op [www.rwo.be](http://www.rwo.be)).

(53) Hierbij kan worden opgemerkt dat een RUP of een BPA dat het woongebied vervangt of nader ordent weliswaar geen eigenstandige normen kan opleggen voor projecten bedoeld in artikel 4.1.8, maar dergelijke RUP's of BPA's mogen evenmin de toepassing van het Grond- en pandendecreet verhinderen, bijvoorbeeld wat betreft de woningdichtheid (artikel 4.1.24) of wat betreft de reglementaire oppervlakte- en volumennormen die gelden voor sociale woningen (artikel 4.1.20, § 1, eerste lid 1°). De gemeente zal hiermee dus rekening moeten houden bij het opstellen van de stedenbouwkundige voorschriften.

hiervoor aan de lokale overheden<sup>54</sup>. Artikel 2.2.4 van het Grond- en pandendecreet, dat bepaalt dat de provincie- en gemeenteraden in hun ruimtelijke structuurplannen de beleidskeuzen m.b.t. de door de lokale besturen behartigde aspecten van het grond- en pandenbeleid kunnen vastleggen, kan – gelet op het vage en algemene karakter van de bepaling – niet worden beschouwd als een voldoende rechtsgrond die het mogelijk zou maken om af te wijken van de meer specifieke regels die in het Grond- en pandendecreet zijn voorzien voor sociale lasten in vergunningen en RUP's.

Wel dient te worden opgemerkt dat de planningsoverheden niet zijn gebonden door de nieuwe gebiedsspecifieke typebepalingen voor gewestelijke RUP's zoals voorzien in artikel 7.2.34 van het Grond- en pandendecreet<sup>55</sup>. Zo houdt de nieuwe gebiedsspecifieke typebepaling voor de verhoging van de sociale lasten geen rekening met de mogelijkheid dat het bindend sociaal objectief wordt verwezenlijkt en dat een gemeente na de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief via haar gemeentelijke reglement Sociaal Wonen wenst af te zien van het opleggen van een percentage sociale woningen of een lager percentage wenst op te leggen<sup>56</sup>. In dit geval zal de gemeente deze beleidsoptie uitdrukkelijk moeten voorzien in het RUP, zo niet blijven de in het RUP voorziene percentages voor sociale woningen onverkort gelden, ook na de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, gelet op de verordenende kracht van een RUP.

(54) Zo oordeelde de Raad van State bijvoorbeeld dat een gemeente niet langer bevoegd was om via gemeentelijke verordeningen "eigenstandige" normen voor kamerwoningen uit te vaardigen indien deze verordening niet strookte met de regels van het Kamerdecreet (arrest van de RvS 30 april 2002, nr. 106.211, Stad Brugge, TBO 2003, 34 met noot HUBEAU en RW 2002-03, 1426).

(55) Artikel 3 van het besluit van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen bepaalt dat de in de bijlage bij dit besluit gevoegde typebepalingen een niet-normatief karakter hebben.

In dit verband kan worden opgemerkt dat het verslag aan de Vlaamse regering bij het besluit van 11 april 2008 duidelijk achterhaald is nu hierin nog steeds staat te lezen dat een voorschrift voor een woongebied niet zou kunnen bepalen dat (een deel van) het gebied is gerealiseerd voor sociale woningen in de zin van de Sociale Wooncode, dus te realiseren door een sociale huisvestingsmaatschappij of gemeente of OCMW. Deze opvatting is intussen duidelijk achterhaald door het Grond- en pandendecreet. Bovendien blijkt uit het hier geannoteerde arrest-Mahieu en het gelijkaardige arrest-nv Bouwmaterialen Holvoet dat dit standpunt van de Vlaamse regering niet strookte met het toenmalige artikel 4 DRO.

(56) Artikel 4.1.8, derde lid Grond- en pandendecreet.

Het is opmerkelijk dat het Grond- en pandendecreet geen overgangsmaatregel heeft voorzien voor bestaande RUP's en BPA's met een verplicht sociaal aandeel, in tegenstelling tot voor bestaande reglementen en verordeningen met bepalingen over een sociaal woonaanbod<sup>57</sup>. Integendeel, artikel 7.3.10 bepaalt dat de artikelen inzake normen in RUP's slechts gelden ten aanzien van RUP's of BPA's die voorlopig worden vastgesteld of aangenomen vanaf de inwerkingtreding van het decreet. Met de geannoteerde arresten-Mahieu en -nv Bouwmaterialen Holvoet heeft de Raad van State de wettigheid bevestigd van RUP's en BPA's die dateren van vóór de inwerkingtreding van het Grond- en pandendecreet en die normen opleggen voor sociale woningen in het plangebied<sup>58</sup>.

7. Bij wijze van slotbedenking kan worden opgemerkt dat de geannoteerde arresten niet zo verrassend zijn als ze voor sommigen zullen lijken. Hoger werd erop gewezen dat de Raad van State vroeger reeds heeft geoordeeld dat een BPA zelfs zo ver kan gaan dat het betrekking kan hebben op het "al dan niet aanvaardbaar sociaal gedrag van mensen die te gast zijn in een ontwenningencentrum"<sup>59</sup>. Indien een bestemmingsplan gericht kan zijn op "sociaal gedrag", is het niet zo verwonderlijk dat een bestemmingsplan gericht kan zijn op "sociale doelgroepen", zoals de doelgroep die in aanmerking komt voor sociale woningen. Vanuit die invalshoek is ruimtelijke planning niet "actorgericht" – wat een veelgehoorde kritiek is<sup>60</sup> – maar doelgroepengericht. In dit verband moet worden vastgesteld dat er een uitgebreide regelgeving bestaat omtrent sociale huisvesting<sup>61</sup> en dat de Raad van State de sociale huisvestingsmaatschappijen beschouwt als "publiekrechtelijke rechtspersonen" in de zin van het toenmalige artikel 127 DRO inzake de werkingsfeer van de bijzondere vergunningsprocedure<sup>62</sup>.

(57) Artikel 7.3.13 Grond- en pandendecreet.

(58) Zie in dezelfde zin: F. CHARLIER, "Het Decreet Grond- en Pandenbeleid" in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex RO en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 353, nr. 422, die stelt dat artikel 2.2.2., § 1, vierde lid Codex RO, dat bepaalt dat het grafische plan van een RUP en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben, impliceert dat RUP's die (afwijkende) normen omvatten aangaande de creatie van een sociaal woonaanbod, ongewijzigd kunnen worden aangehouden.

(59) RvS 12 januari 1998, nr. 70.622, Pepels.

(60) J. BOUCKAERT en T. GERNAEY, "Ruimtelijke ordening en sociale woningbouw", TROS 2009, 33.

(61) Titel V van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en talrijke uitvoeringsbesluiten.

(62) Het huidige artikel 4.7.1 Codex RO. Zie RvS 13 februari 2009, nr. 190.432, Bogaert; RvS 29 oktober 2008, nr. 187.443, Ravys; RvS

Zonder de mogelijkheid om via een bestemmingsplan ruimte te reserveren voor sociale woningen – ruimte die dan desnoods moet worden onteigend wegens een doelstelling van algemeen nut<sup>63</sup> – had de Vlaamse overheid tot voor kort geen ruimtelijk sluitstuk voor haar sociale woonbeleid, iets wat nochtans essentieel is voor het sociale woonbeleid, gelet op het essentiële ruimtebehoevende karakter van het beleidsveld.

Een vraag die te onderscheiden is van de vraag of de overheid via de ruimtelijke ordening ruimte moet kunnen bestemmen voor sociale woningen, is de vraag of het monopolie voor het bouwen van sociale woningen door de sociale woonorganisaties niet discriminerend is ten opzichte van de private bouwsector. Deze vragen komen aan bod in de procedure die tegen het Grond- en pandendecreet door een aanzienlijk aantal private bouwondernemingen werd ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Het Hof heeft in een tussenarrest van 189 bladzijden deze discussie via een hele reeks prejudiciële vragen doorgeschoven naar het Europese Hof van Justitie<sup>64</sup>. Wordt dus vervolgd ...<sup>65</sup>

**Pieter-Jan DEFOORT,**  
**Advocaat LDR**  
**Master in de ruimtelijke planning**

29 oktober 2008, nr. 187.444, Van Dyck; RvS 29 oktober 2008, nr. 187.445.

(63) Zie in dit verband specifiek m.b.t. onteigening met het oog op sociale woningbouw: S. VERBIST, *Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigening*, Brussel, Larcier, 2004, 25-26, nr. 45.

(64) GwH 6 april 2011, nr. 50/2011.

(65) Tekst afgesloten op 27 juni 2011.