

## II. Raad van State

Arrest nr. 220.410, 3 augustus 2012, Vandamme e.a.

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

Auditoraat: F. De Buel (eensluidend)

Partijen: M. Vandamme en K. Van Bree t. het Vlaamse Gewest

Advocaten: P. De Roo en M. Van Bever



# Rechtspraak

### 1. RUP – Openbaar onderzoek

Een ontwerp RUP kan na het openbaar onderzoek niet worden aangepast op basis van een bezwaarschrift van de gemeente dat intussen was ingetrokken.

### 2. Stedenbouwkundig voorschrift – Rechtszekerheidsbeginsel – Gefaseerde bestemming

Een bestemmingsvoorschrift waarin staat dat er pas voorzieningen voor wonen en daaraan verwante voorzieningen toegelaten worden nadat de stedenbouwkundige vergunning is afgeleverd voor de aanleg van een park, is strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel. De betreffende voorschriften komen er op neer dat de realisatie van de bestemming “wonen” afhankelijk wordt gemaakt van de hypothese dat, ten eerste, eigenaars van percelen binnen het plangebied aanvragen zullen indienen om de bestemming “park” te realiseren op een vooropgestelde minimale oppervlakte en dat, ten tweede, de vergunningverlenende overheid deze aanvragen zal inwilligen. Op het eerste gezicht heeft de plannende overheid een rechtsonzeker voorschrift uitgewerkt door de realisatie van de hoofdbestemming afhankelijk te maken van een hypothese, waarbij zij geen vat heeft op het zich al dan niet voordoen ervan.

### TEKST VAN HET ARREST

(...)

#### Eerste middel

(...)

#### Beoordeling

22. Inzake ruimtelijke planning voorziet de VCRO in een bijzondere rol voor de gemeente. Zo geeft artikel 2.2.7, § 4, derde lid VCRO een adviesbevoegdheid aan de gemeenteraad van de gemeenten waarvan het

grondgebied door een ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt bestreken.

Afgaand op hetgeen de verwerende partij in haar nota stelt, namelijk dat het aan de gemeente Grimbergen toekomt om één en ander te verfijnen in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft deze gemeente een bijzondere rol te spelen ten aanzien van het door het bestreden besluit vastgestelde “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen.

23. Ten opzichte van het ontwerp-plan is in het definitief vastgestelde uitvoeringsplan het bestemmingsvoorschrift voor het “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen gewijzigd. Meer bepaald werd, zoals gevraagd in het bezwaarschrift van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen, de oppervlakte van het te voorziene park van “minstens 2,5 ha.” in het ontwerp-plan gereduceerd naar “minstens 1,5 ha.” in het definitief vastgestelde uitvoeringsplan.

24. In het middel wordt onder meer de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag aangevoerd omdat de voornoemde wijziging steunt op het bezwaarschrift van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen dat op het ogenblik van de definitieve vaststelling van het bestreden uitvoeringsplan reeds was ingetrokken en dus “ex tunc” uit het rechtsverkeer was verwijderd.

25. Uit de overwegingen van het bestreden besluit (randnr. 11.2) moet op het eerste gezicht worden afgeleid dat de verwerende partij bij de definitieve vaststelling van het bestreden uitvoeringsplan het bezwaarschrift van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen heeft aanzien als de veruitwendiging van een “redenering van de gemeente” in verband met het toekomstig beleid van “de gemeente”, waaraan het plan wordt aangepast. In dat licht en in het licht van hetgeen in randnummer 22 is gesteld moet voorhands worden aangenomen dat het voornoemde bezwaarschrift het

determinerend element is van de geïseerde wijziging, ook al is in twee van particuliere rechtspersonen uitgaande bezwaarschriften evenzeer gepleit voor een reductie van de oppervlakte van het park. Het komt immers voor dat de aankondiging van het gemeentelijk beleid, die enkel in het bezwaarschrift van het college is gebeurd, een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het doorvoeren van de geïseerde wijziging.

26. Op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen, was het determinerend element waarop de geïseerde wijziging steunt, namelijk het bezwaarschrift van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen, reeds ingetrokken.

27. Het middelonderdeel is ernstig.

(...)

#### **Tweede middel**

(...)

#### **Beoordeling**

32. Volgens het beginsel van de rechtszekerheid moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Uit het voorgaande volgt dat stedenbouwkundige voorschriften, ter wille van de rechtszekerheid, voldoende duidelijk dienen te worden geformuleerd. Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert evenwel niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

33. Volgens de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan behoort het gebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” (hierna: het betrokken gebied) tot de bestemmingscategorie “wonen”. Daaruit moet op het eerste gezicht worden afgeleid dat “wonen” de hoofdbestemming is van het betrokken gebied. Uit de voornoemde voorschriften blijkt dat “wonen” en “park” twee verschillende bestemmingen zijn.

Op het bij het bestreden besluit horende grafische plan worden de bestemmingen “wonen” en “park” niet afzonderlijk aangeduid.

Pas nadat “de stedenbouwkundige vergunning is afgeleverd voor de aanleg van een park” zal “de locatie van het park in dat deelgebied vast (komen te liggen)” (art. C2.1.2). Slechts nadat er ingevolge de voormelde stedenbouwkundige vergunning in het betrokken gebied een “vastgelegd park” voorhanden is, “(kunnen), in de delen van een deelgebied die buiten het vastgelegd park gelegen zijn, (...) eveneens wonen en aan het wonen verwante voorzieningen toegelaten worden”(art. C2.1.4). Het is dus pas op dat ogenblik dat zal komen vast te staan of de bestemming van een perceel binnen het betrokken gebied “wonen” of “park” is.

De voornoemde voorschriften komen er op neer dat de realisatie van de bestemming “wonen” afhankelijk wordt gemaakt van de hypothese dat, ten eerste, eigenaars van percelen binnen het plangebied aanvragen zullen indienen om de bestemming “park” te realiseren op eenvooropgestelde minimale oppervlakte en dat, ten tweede, de vergunningverlenende overheid deze aanvragen zal inwilligen. Op het eerste gezicht heeft de plannende overheid een rechtsonzeker voorschrift uitgewerkt door de realisatie van de hoofdbestemming afhankelijk te maken van een hypothese, waarbij zij geen vat heeft op het zich al dan niet voordoen ervan.

34. Het middel is ernstig.

#### **C. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel**

(...)

#### **Beoordeling**

39. De verzoekende partijen beroepen zich op het teloorgaan van de open ruimte achter hun woonperceel en de esthetische en mobiliteitshinder die voortvloeit uit de inplanting van “urban villa’s” ter plaatse.

40. Uit de door de verwerende partij aangehaalde passage van de toelichtingsnota kan niet worden afgeleid dat in uitvoering van het bestreden uitvoeringsplan het park zal worden aangelegd grenzend aan het perceel van de verzoekende partijen.

41. De tweede tot de zesde tussenkomende partijen gaan eraan voorbij dat het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift “reservegebieden voor woonwijken” van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgesteld gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (randnr. 5) de verwezenlijking van de woonbestemming afhankelijk maakt van de voorafgaande vaststelling van een bijzonder plan van aanleg. Aangezien een dergelijk bijzonder plan van aanleg nooit tot stand is gebracht, was het gebied Potaarde op het ogenblik van het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan tot agrarisch gebied bestemd.

42. Het bestreden plan vormt de noodzakelijke rechtsgrond voor individuele stedenbouwkundige vergunningen die de door de verzoekende partijen aangehaalde nadelen meebrengen. Er is een rechtstreeks causaal verband tussen de voornoemde nadelen en het bestreden uitvoeringsplan.

43. De conclusie is dat er wordt voldaan aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

## BESLISSING

1. De verzoeken van de n.v. MATEXI, de n.v. UPLACE, de n.v. USHOP, de n.v. UWORK, de n.v. UDRIVE en de n.v. USTAY tot tussenkomst in het administratief kort geding worden ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 16 december 2011 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden”, in zoverre dit het deelgebied “C2.1 Gebied voor wonen en park” te Grimbergen betreft. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk geschorste besluit.

## NOOT

### Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis

1. In het bovenstaand (schorsings)arrest<sup>1</sup> neemt de Raad van State een duidelijk standpunt in omtrent de draagwijdte van de mogelijkheid om een gefaseerde ontwikkeling of getrapte detaillering te voorzien in een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP).

De mogelijkheid om in de stedenbouwkundige voorschriften een gefaseerde ontwikkeling in te schrijven, werd ingevoerd door het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening<sup>2</sup> (hierna: DRO). Het Coördinatiedecreet Ruimtelijke Ordening<sup>3</sup> (hierna: Coördinatiedecreet) kende het principe van de gefaseerde ontwikkeling niet<sup>4</sup>. De Raad van State stelde dat uit het artikel 14 van het Coördinatiedecreet – dat de inhoud van de bijzondere plannen van aanleg regelt – volgde dat de plannen van aanleg een gedetailleerde bestemming dienden vast te leggen voor het ganse plangebied. Uit dit begrip “gedetailleerde bestemming” moest volgens de Raad van State worden afgeleid dat een bijzonder plan van aanleg vooraf en op objectieve wijze de concrete inrichting van de betrokken zones gedetailleerd moest vastleggen<sup>5</sup>. De toepassing van deze principes had tot gevolg dat stedenbouwkundige voorschriften in plannen van aanleg geen bijkomend ordeningsinstrument of bijkomende procedurestap konden voorschrijven<sup>6</sup>. Het DRO heeft met de invoering van het instrument van de ruimtelijke uitvoeringsplannen een breuk met

- (1) RvS 3 augustus 2012, nr. 220.410, Vandamme e.a. (schorsingsarrest). Momenteel is er nog geen arrest over de vordering tot nietigverklaring bekend.
- (2) Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999.
- (3) Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, BS 15 maart 1997.
- (4) Zie hierover G. DEBERSAQUES, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 232-235, nr. 51-54; G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 302-310, nr. 42-46; S. DE TAEYE, “Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel” in B. HUBEAU en P. POPULIER (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 130-131.
- (5) RvS 14 februari 2001, nr. 93.308, Correia de Almedia en De Bloem.
- (6) Zie hierover G. DEBERSAQUES, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 232-235, nr. 51-54.

het verleden willen maken. De rechtspraak van de Raad van State over de plannen van aanleg en de onmogelijkheid om hierin flexibele voorschriften te voorzien, werd als te rigide aanzien en werd verlaten voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen<sup>7</sup>. De invoering van de mogelijkheid om een gefaseerde ontwikkeling te voorzien in de stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen kadert in deze doelstelling van het DRO om meer flexibiliteit toe te laten. In de rechtsleer werd vanaf de inwerkingtreding van het DRO reeds gewezen op het spanningsveld dat kan ontstaan tussen flexibiliteit en het rechtszekerheidsbeginsel<sup>8</sup>.

2. Volgens het toenmalig artikel 39, § 1, tweede lid DRO “kunnen stedenbouwkundige voorschriften van die aard zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert”<sup>9</sup>. Stedenbouwkundige voorschriften kunnen met andere woorden worden gefaseerd, in die zin dat het voorschrift zo opgemaakt is dat de toepassing ervan na verloop van tijd wijzigt.

In de memorie van toelichting bij het DRO werd omtrent dit artikel 39, § 1, tweede lid DRO het volgende bepaald: “stedenbouwkundige voorschriften kunnen gefaseerd worden, dit wil zeggen dat het voorschrift zo opgemaakt is dat de toepassing ervan wijzigt na verloop van tijd, hetzij op een vast tijdstip, hetzij bij het voorvallen van een gebeurtenis (een nabestemming, die van kracht

wordt na de beëindiging van de huidige bestemming), met dien verstande dat het telkens duidelijk is van bij de aanvang wat de inhoud van het stedenbouwkundig voorschrift zal zijn in de diverse fasen.”<sup>10</sup>

De decreetgever bevestigt hiermee uitdrukkelijk dat de fasering voldoende duidelijk moet worden geregeld en het op voorhand bepaalbaar moet zijn wanneer een nieuwe fase zal kunnen worden gerealiseerd en wat de concrete inhoud van het stedenbouwkundige voorschrift hierbij zal zijn.

Deze stelling ligt in lijn met de rechtspraak en rechtsleer over het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat het recht voorzienbaar en toegankelijk dient te zijn zodat de rechtssubjecten in staat zijn om de rechtsgevolgen van hun handelingen op voorhand in te schatten<sup>11</sup>. Specifiek voor wat de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de fasering van stedenbouwkundige voorschriften betreft, stellen DE ROO en DE TAEYE dat het rechtszekerheidsbeginsel impliceert dat het van bij de aanvang duidelijk moet zijn wat de inhoud van het stedenbouwkundig voorschrift zal zijn in de, in tijdsduur afgebakende, onderscheiden fasen<sup>12</sup>.

3. In bovenstaand arrest geeft de Raad van State een expliciet antwoord op de vraag of de stedenbouwkundige voorschriften en de inwerkingtreding ervan afhankelijk kunnen worden gesteld van een hypothetisch en toekomstig feit.

F.DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg” (noot onder RvS 21 februari 2003, nr. 116.301, vzw Buurtcomité Flanders Expo, RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel Schuuren en RvS 5 juni 2003, nr. 120.209, Muto), TROS 2003, 364-368; B. ROELANDTS, “Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen” (noot onder RvS 13 augustus 1999, nr. 82.079, Correia de Almeida en De Bloem), TROS 2000, 20-24; R. VEKEMAN, “De eerste regionale stedelijke afbakeningsplannen” (noot onder RvS 9 april 2004, nr. 130.212, nv Schelfhout), T.Gem. 2005, 78-80; I. LEENDERS e.a., *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2007*, Mechelen, Kluwer, 2006, 187-189.

- (7) Zie hierover P.-J. DEFOORT, “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening”, TROS 2007, 217-233.
- (8) Zie voor recente rechtsleer hierover G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen” in *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 302-310, nr. 42-46; P.-J. DEFOORT, “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening”, TROS 2007, 217-233; P.-J. DEFOORT, “Flexibiliteit in RUP’s: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel” (noot onder RvS 14 september 2009, nr. 189.415, Van Pollaert), TROS 2010, 40-49 en de aldaar vermelde referenties.
- (9) Het artikel 39, § 1, tweede lid DRO werd ongewijzigd overgenomen in artikel 2.2.3, § 1, tweede lid VCRO.

(10) *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332-1, 24.

(11) M. VAN DAMME en A. WIRTGEN, “Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 315; zie voor een aantal recente toepassingen van het rechtszekerheidsbeginsel in RUP’s RvS 28 juni 2011, nr. 214.212, Lauwers; RvS 22 september 2011, nr. 215.287, Sente; RvS 25 november 2011, nr. 216.494, Coussement; RvS 1 februari 2012, nr. 217.644, Van Riet; RvS 16 april 2012, nr. 218.901, nv Ponsaerts; RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx; RvS 25 oktober 2012, nr. 221.209, Hendrickx.

(12) K. DE ROO, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in het voorontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke planning” in *Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning*, Bijzonder nummer TROS en *Planologisch Nieuws* 1999, 30; S. DE TAEYE, “Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel” in B. HUBEAU en P. POPULIER (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 131.

De stedenbouwkundige voorschriften van het geschorste deelgebied van het desbetreffende gewestelijk RUP Vlaams Strategisch Gebied Brussel (hierna: GRUP VSGB) voorzien een gefaseerde ontwikkeling voor het deelgebied “C.2.1 Gebied voor wonen en park”. Het gebied behoort volgens het RUP tot de bestemmingscategorie “wonen”, waaruit volgens de Raad van State kan worden afgeleid dat “wonen” de hoofdbestemming is. Op het bijbehorende grafisch plan werden de bestemmingen wonen en park niet afzonderlijk aangeduid. Volgens de stedenbouwkundige voorschriften dient er voor een vastgestelde minimumoppervlakte eerst een stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van een park te worden afgeleverd, vooraleer er in de resterende gedeeltes van het deelgebied C.2.1 vergunningen kunnen worden afgegeven om de bestemming “wonen” te realiseren.

De Raad van State stelt in het arrest vast dat de realisatie van de bestemming “wonen” afhankelijk wordt gemaakt van de dubbele hypothese dat, ten eerste, de eigenaars van de percelen binnen het plangebied vergunningsaanvragen zullen indienen om de bestemming “park” te realiseren op de vooropgestelde minimale oppervlakte en dat, ten tweede, de vergunningverlenende overheid deze aanvragen zal inwilligen. Volgens de Raad van State heeft de plannende overheid hiermee op het eerste gezicht<sup>13</sup> een rechtsonzeker stedenbouwkundig voorschrift uitgewerkt nu de realisatie van de woonbestemming hierdoor afhankelijk wordt gemaakt van een hypothese waarbij zij geen vat heeft op het al dan niet voordoen ervan.

De Raad van State bevestigt met dit arrest dat stedenbouwkundige voorschriften in RUP's niet afhankelijk kunnen worden gemaakt van toekomstige hypothetische feiten. Op het ogenblik van het vaststellen van het RUP kan namelijk niet worden bepaald of (en wanneer) de grondeigenaars van het deelgebied een aanvraag zullen indienen om de parkbestemming te realiseren. Het staat evenmin vast dat het vergunningverlenende bestuursorgaan deze vergunningsaanvraag zal inwilligen.

De Raad van State baseert het voorliggende arrest op de schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de Raad van State heeft het rechtszekerheidsbeginsel tot gevolg dat stedenbouwkundige voorschriften voldoende duidelijk moeten worden geformuleerd en dat ze dienen te voldoen aan de vereiste van voorspelbaarheid.

(13) Het voorliggende arrest is een schorsingsarrest.

De stelling van de Raad van State kan o.i. eveneens worden gesteund op artikel 2.2.3, § 1, tweede lid VCRO, gelet op de toelichting bij deze bepaling in de parlementaire stukken<sup>14</sup>. Daaruit blijkt dat bij een fasering van stedenbouwkundige voorschriften het RUP ervoor moet zorgen dat de inwerkingtreding van de stedenbouwkundige voorschriften op voorhand voldoende bepaald of bepaalbaar is.

4. Het besproken arrest is veruit het duidelijkste arrest waarin de Raad van State een uitspraak doet over de problematiek van een gefaseerde bestemming, maar het arrest is niet het eerste hierover.

In het arrest-LAUREZ oordeelde de Raad van State dat het RUP-voorschrift waarbij de realisatie van de bestemming afhankelijk wordt gemaakt van een hypothetisch feit (met name de oprichting van een grondenbank door een niet nader bepaalde “ontwikkelaar”) onwettig is nu de grondeigenaars hierdoor voor onbepaalde tijd in het ongewisse worden gelaten over de bestemming van hun gronden<sup>15</sup>.

In het beruchte arrest-PELEMAN oordeelde de Raad van State dat de regeling in het RUP van het ontsluitingsvraagstuk strijdig was met de rechtszekerheid, nu de regeling voorzag in een indicatieve aanduiding van het tracé van twee mogelijke ontsluitingswegen, waarbij, indien één ontsluiting reeds bestaat en een nieuwe wordt aangelegd, de bestaande nog slechts mag worden gebruikt als “noodweg”<sup>16</sup>.

Het arrest-WIJNS voorzag een “overgangsmaatregel” die in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP niet nader werd omschreven. Volgens de Raad van State diende het begrip bijgevolg in zijn spraakgebruikelijke betekenis te worden begrepen, met name een tijdelijke maatregel die ingaat tegen de algemene regel die in een bepaalde situatie van kracht is en die wezenlijk beperkt is in de tijd. De begrenzing van een dergelijke maatregel dient dan ook duidelijk te worden vastgesteld, opdat deze zonder betwisting kan worden begrepen door de rechtsonderhorigen. Dit was volgens de Raad niet het geval, zodat het betrokken stedenbouwkundig voorschrift niet de vereiste graad van rechtszekerheid bood<sup>17</sup>.

(14) *Parl.St. VI.Parl. 1998-99*, nr. 1332-1, 24.

(15) *RvS 2 december 2009*, nr. 198.439, Laurez.

(16) *RvS 4 november 2009*, nr. 197.616, Peleman.

(17) *RvS 7 december 2011*, nr. 216.705, Wijns.

Het schorsingsarrest-VAN RIET handelde over een gefaseerde ontwikkeling van een bedrijventerrein. De Raad van State oordeelde dat de mogelijkheid die door het bestreden RUP werd gecreëerd om reeds “in een eerste fase (...) een deel van het bedrijventerrein met een maximale oppervlakte van 15ha te ontwikkelen, alvorens het noordelijk gelegen op- en afrittencomplex is gerealiseerd”, een op het eerste gezicht vage en rechtsonzekere regeling leek te zijn. De Raad stelde onder meer vast, met betrekking tot de “tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12”, welke als een noodzakelijke voorwaarde voor de gefaseerde ontwikkeling werd beschouwd, dat elk concreet aanknopingspunt ontbrak waar deze moet of kan worden verwezenlijkt, of hoe de concrete inrichting daarvan zou moeten zijn<sup>18</sup>.

5. Er bestaat ook rechtspraak over de problematiek van de gefaseerde ontwikkelingsmogelijkheden in de plannen van aanleg. Zoals hoger gezegd, bevatte de wetgeving m.b.t. de plannen van aanleg geen vergelijkbare regeling als artikel 2.2.3, § 1, tweede lid VCRO m.b.t. RUP's, maar de rechtspraak is niettemin relevant, nu ze is gesteund op het rechtszekerheidsbeginsel.

In het arrest-NV IMOBE was de Raad van State reeds tot de vaststelling gekomen dat de rechtsonderhorigen niet voor een onbepaalde tijd in het ongewisse mogen worden gelaten omtrent de bestemmingsmogelijkheden van hun gronden. De Raad oordeelde dat het gewestplanvoorschrift dat een volledig gebied bestemde tot een bijzonder reservatiegebied met specifieke voorwaarden (omdat het juiste tracé voor de aan te leggen verkeersweg nog niet kon worden bepaald), onwettig was nu dit ertoe leidde dat de bestemming van de gronden voor onbepaalde tijd werd bevroren<sup>19</sup>.

In het arrest-DE BRABANDERE bevestigt de Raad van State dat rechtsonderhorigen in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling moeten kunnen voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht, wat impliceert dat stedenbouwkundige voorschriften op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd. Hier werd opgeworpen dat het stedenbouwkundig voorschrift dat een bouwverbod (met uitzondering van infrastructuurwerken) voorziet, een inbreuk maakte op het toenmalig ar-

tikel 39 DRO en het rechtszekerheidsbeginsel, nu het niet duidelijk was wanneer de infrastructuurwerken zouden worden uitgevoerd. Aangezien de onzekerheid hier geen betrekking had op de inwerkingtreding van het stedenbouwkundig voorschrift maar wel op de concrete uitvoering ervan, oordeelde de Raad van State dat er in dit geval geen inbreuk werd gemaakt op het artikel 39 DRO en het rechtszekerheidsbeginsel<sup>20</sup>.

In het arrest-CVBA MAREC oordeelde de Raad van State dat het bestemmingsvoorschrift dat voorzag in een nabestemming met een “evenwaardige verweving van de functies recreatie en natuur op dezelfde plaats”, een fundamentele onduidelijkheid vertoonde voor het gebruik dat na de ontginning van het betrokken gebied kon worden gemaakt. De Raad overwoog hierbij dat het voorschrift niet aangaf waaruit die evenwaardige verwevenheid bestond en hoe die planologisch moest worden geconcretiseerd, en dat de bestemming recreatie enerzijds en natuur anderzijds geen verwante en evenmin eenvoudige verzoenbare bestemmingen zijn<sup>21</sup>.

In een ander arrest over een gewestplanwijziging oordeelde de Raad van State dat het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift voor een “industriegebied met nabestemming natuurgebied” rechtsonzeker was. Het voorschrift luidde als volgt: “In de gebieden die als industriegebied met nabestemming natuurgebied zijn aangeduid, mogen de bedrijven in geen geval nog ruimtelijk uitbreiden. Wanneer die bedrijven hun huidige bedrijfsactiviteit niet meer voortzetten en geen andere activiteiten die tot dezelfde bedrijfssector behoren uitoefenen, krijgt het betrokken gebied de bestemming van natuurgebied.” De Raad stelde dat de rechtsonderhorigen uit het voorschrift niet konden opmaken welke gevolgen eruit voortvloeiden voor wat betreft het gebruik dat zij van hun gronden konden maken, vanwege de onduidelijkheid van de omschrijving “geen andere activiteiten uitoefenen die tot dezelfde bedrijfssector behoren.”<sup>22</sup>

Anderzijds vond de Raad van State de bestemming “recreatiegebied met nabestemming natuur” wel aanvaardbaar. Het betreffende gewestplan voorzag in een uitdovingsbeleid zoals ten aanzien van de aanwezige weekendverblijven wordt gevoerd, waarbij geen nieuwe stedenbouwkundige vergunningen worden

(18) RvS 1 februari 2012, nr. 217.644, Van Riet.

(19) RvS 13 augustus 1999, nr. 82.076, nv Imobe.

(20) RvS 15 juni 2010, nr. 205.242, nv De Brabandere e.a.

(21) RvS 12 januari 2009, nr. 189.414, cvba Marec.

(22) RvS 19 april 2010, nr. 203.055, bvba Behang- en verfcentrale J. en F. De Laet.

afgeleverd en waarbij de bestaande natuurwaarden in het gebied minstens moeten worden behouden, hersteld of ontwikkeld. De Raad overwoog hierbij dat de regeling aanvaardbaar was in het licht van artikel 4 DRO (het huidige artikel 1.1.4 VCRO), enerzijds door de wijziging van recreatiegebied naar natuurgebied vanwege de ligging in een bestaand natuurgebied en de aanwezigheid van landduinen in dit gebied, en anderzijds door een soepele houding ten aanzien van de eigenaars van de weekendhuisjes bij de eventuele sanering van het gebied<sup>23</sup>.

Volledigheidshalve kan nog worden verwezen naar de rechtspraak waarin de Raad van State stelde dat voorschriften die de uitvoerbaarheid van het gewestplan afhankelijk maakten van de voorafgaande opmaak van een BPA, in strijd waren met het principe dat een in het gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen moet hebben<sup>24</sup>. Het gewestplan – en naar analogie een RUP – heeft een uitvoerbaar karakter en moet zelf een aantal maatregelen van aanleg vastleggen. Het mag deze niet afhankelijk stellen van de opmaak van een BPA. Bovendien houdt het ontzeggen van elke uitwerking aan een bestemmingsplan totdat een bijkomend bestemmingsplan is opgemaakt, volgens de Raad van State een schending in van het gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel. Het bestemmingsplan heeft immers in dit geval op zich geen uitvoerbare bestemming, wat in strijd is met het principe dat iedere burger een gelijk recht heeft op een bestemming voor zijn gronden. De belanghebbenden worden voor onbepaalde tijd in het ongewisse gelaten over de uiteindelijke concrete inrichting van de zone<sup>25</sup>. Deze rechtspraak heeft geleid tot een decretaal ingrijpen met het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid. Door 7.4.2 VCRO worden alle bepalingen in de gewestplanvoorschriften geschrapt die de inwerkingtreding van de bestemming afhankelijk stellen van de opmaak van een bijkomend BPA of RUP<sup>26</sup>.

(23) RvS 18 juni 2008, nr. 184.314, vzw Comité Recreatiegebied Het Laer te Oglabbek.

(24) RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel en Heinkens; G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "C. Ruimtelijke uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2011, 383, nr. 182.

(25) RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel en Heinkens, TROS 2003, 365-366, noot F. DE PRETER, "Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg".

(26) Zie hierover G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "C. Ruimtelijke uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2011, 383, nr. 182.

6. De hier besproken rechtspraak, inzonderheid het geannoteerde arrest, is van groot belang voor de praktijk. In een heel aantal RUP's, bijvoorbeeld voor de realisatie van woongebieden, wordt een gefaseerde ontwikkeling voorzien waarbij pas kan worden gestart met de ontwikkeling van de latere fasen nadat een eerdere fase geheel of gedeeltelijk werd gerealiseerd. Veelal kan op voorhand niet worden bepaald of en wanneer de gronden uit de eerste (of een eerdere) fase zullen worden begonnen of voltooid. Zo kan het zijn dat de eigenaar van de gronden uit de eerste of eerdere fase zijn gronden niet wenst te ontwikkelen. Het kan ook gebeuren dat de gronden uit de eerdere fasen een versnipperde eigendomsstructuur hebben, waarbij er niet tot een akkoord kan worden gekomen over de ontwikkeling van de desbetreffende gronden. De ontwikkeling van de gronden die zijn gelegen in een latere fase wordt hierdoor (voor onbepaalde duur) onmogelijk gemaakt. Indien de voorafgaande fasen niet worden gerealiseerd, kunnen de gronden uit de latere fasen niet worden ontwikkeld. Hierdoor worden de gronden van de eigenaars uit een latere fase voor onbepaalde duur gehypothekeerd. Bovendien moet in dergelijke gevallen worden vastgesteld dat de plannende overheid hiermee de doelstelling die ze zelf met het RUP beoogt, in gevaar brengt. De doelstelling van een RUP bestaat er logischerwijze in om een bepaalde bestemming te realiseren in het plangebied. Het kan niet de bedoeling zijn van de plannende overheid om de realisatie van deze bestemming voor onbepaalde duur onmogelijk te maken.

De Raad van State roept met het bovenstaande arrest een halt toe aan RUP's met gefaseerde stedenbouwkundige voorschriften waarvan de inwerkingtreding op voorhand niet bepaald of bepaalbaar is.

**7. Naschrift** - Na de aanvankelijke afsluiting van deze tekst<sup>27</sup> velde de Raad van State het arrest-NV B&S PROMOTIONS<sup>28</sup>, dat op het eerste gezicht lijnrecht lijkt in te gaan tegen de principes uit de hierboven besproken rechtspraak. De Raad van State oordeelde in dit arrest dat het feit dat de ontwikkeling van de woonbestemming op de gronden van de verzoekende partij (gelegen in fase 3) afhankelijk wordt gesteld van de realisatie van de groenvoorzieningen in de voorafgaande fasen, geen inbreuk maakt op het rechtszekerheidsbeginsel. Hoewel dit voorschrift sterke gelijkenissen vertoont met het ge-

(27) Op 20 januari 2013.

(28) RvS 11 maart 2013, nr. 222.800, nv B&S PROMOTIONS e.a.

schorste voorschrift uit het GRUP VSGB, oordeelde de Raad van State dat het ogenblik waarop fase 3 een aanvang zal nemen duidelijk bepaalbaar is: fase 3 kan worden aangevat wanneer de groenvoorzieningen in fase 1 en 2 zijn gerealiseerd. Nochtans moet worden vastgesteld dat de realisatie van fase 3 hier eveneens afhankelijk wordt gemaakt van de hypothese dat de eigenaars uit de voorafgaande fase de groenvoorzieningen willen aanleggen én dat de overheid hiervoor een vergunning aflevert. Uit het arrest blijkt dat de realisatie van deze twee hypothesen niet kan worden bepaald. Dit brengt de Raad van State vreemd genoeg niet tot de (logische) vaststelling dat de inwerking-treding van het voorschrift niet (in tijd) bepaalbaar is en bijgevolg ingaat tegen het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 2.2.3, § 1, tweede lid VCRO. Dit arrest is voorlopig een geïsoleerd geval, zodat er zal moeten worden afgewacht in welke richting de rechtspraak van de Raad van State verder zal uitgaan.

Doorslaggevend voor de Raad in het arrest-NV B&S PROMOTIONS lijkt de vaststelling dat, hoewel het tijdstip waarop fase 3 een aanvang zal nemen nog niet precies te bepalen is, het tijdstip wel duidelijk “bepaalbaar” zou zijn, namelijk wanneer de groenvoorzieningen in fase 1 en 2 zijn gerealiseerd.

Het is heel opmerkelijk dat dit recente arrest volkomen voorbijgaat aan de (onbetwiste) rechtspraak van de Raad van State, waarbij wordt gesteld dat rechtsonderhorigen niet voor onbepaalde tijd in het ongewisse mogen worden gelaten over de bestemming van hun gronden<sup>29</sup>. Hoger in randnummer 5 werd gewezen op deze rechtspraak<sup>30</sup> en het decretale ingrijpen<sup>31</sup>, waarin wordt bevestigd dat bestemmingsvoorschriften die afhankelijk zijn van de opmaak van een BPA of RUP, strijdig zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Hierbij kan worden opgemerkt dat dit evenzeer, en zelfs *a fortiori*, geldt voor een bestemmingsvoorschrift dat de realisatie van de bestemming afhankelijk stelt van het (al dan niet) handelen van

een private grondeigenaar<sup>32</sup>. In randnummer 4 werd verwezen naar de arresten-LAUREZ, VAN RIET en IMOBE, waarin de Raad van State telkenmale oordeelde dat het afhankelijk maken van een bestemmingsvoorschrift van een in tijd onbegrensde voorwaarde, strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel.

Onzes inziens verdient het standpunt van de Raad van State in het arrest-NV B&S PROMOTIONS geen navolging. Het klopt maar half dat het tijdstip voor fase 3 “duidelijk bepaalbaar” is: weliswaar is het criterium van het startfeit “duidelijk”, maar het tijdstip wanneer dit feit zich zal realiseren is niet “bepaalbaar”. Het valt onmogelijk in de tijd te bepalen wanneer de derde fase zich zal realiseren. Het is zelfs helemaal niet zeker dát de derde fase zich ooit zal kunnen realiseren.

Hoger, in randnummer 6, werd de bedenking gemaakt dat de plannende overheid hiermee de doelstelling die ze zelf met het RUP beoogt, in gevaar brengt. De doelstelling van een RUP is het realiseren van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling binnen een plangebied, via een bestemmingsplan en stedenbouwkundige voorschriften. Als de overheid een woonontwikkeling wenselijk acht, bijvoorbeeld omdat er een woningbehoefte is of omdat zij een verloederde omgeving wenst op te waarderen, dreigt de overheid haar eigen doelstellingen te hypothekeren door een (te) rigide fasering in te bouwen, bijvoorbeeld omdat die niet strookt met de intenties van de grondeigenaars. Een zorgvuldige plannende overheid houdt rekening met alle relevante elementen in het plangebied, en zeker voor een nieuwe *actieve* ontwikkeling – duidelijk te onderscheiden van beschermende maatregelen – is de eigendomsstructuur een essentieel gegeven. Het opleggen van een welbepaalde fasering, zonder enige garantie dat de bestemming ook effectief kan of zal worden gerealiseerd volgens de vooropgestelde fasering, is strijdig met het zorgvuldigheidsbeginsel. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt immers in dat de overheid haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en be-

(29) Zie hoger randnummer 5 en het aldaar vermelde en het decretale ingrijpen in artikel 7.4.2 VCRO waarin gewestplannen afhankelijk werden gesteld van de opmaak van een BPA of RUP, wat als strijdig werd beschouwd met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit geldt *a fortiori* voor een bestemmingsvoorschrift dat de realisatie van de bestemming afhankelijk is van het handelen van een private grondeigenaar. Zie ook de in randnummer 4 vermelde arresten-LAUREZ, VAN RIET en NV IMOBE, waarin de Raad van State telkenmale oordeelde dat het afhankelijk maken van een bestemmingsvoorschrift van in tijd onbegrensde voorwaarden strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel.

(30) RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel en Heinkens.

(31) Artikel 7.4.2 VCRO.

(32) In dit verband kan worden opgemerkt dat het een algemeen rechtsprincipe lijkt te zijn dat overheidsbeslissingen inzake ruimtelijke ordening uit zichzelf uitvoerbaar moeten zijn, nu ook op vergunningenniveau de decreetgever heeft bepaald dat voorwaarden slechts wettig zijn voor zover “ze kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager” (artikel 4.2.19, § 1, derde lid VCRO) en op voorwaarde dat “zij de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk kunnen maken van een bijkomende beoordeling door de overheid” (artikel 4.2.19, § 1, vierde lid VCRO).



langen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit<sup>33</sup>. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist evenzeer dat het bestuur bij de voorbereiding van zijn beslissing zorgvuldig te werk gaat en ervoor zorgt dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat alle betrokken belangen met kennis van zaken kunnen worden ingeschat en afgewogen<sup>34</sup>. Het opleggen van een fasering, voor een beoogde actieve ontwikkeling, zonder enige motivering over de eigendomsstructuur en de hiermee samenhangende haalbaarheid dat de bestemming zich ook effectief volgens de vooropgestelde fasering zal ontwikkelen<sup>35</sup>, en zonder enige beperking in de tijd van de fasen, is strijdig met de ultieme doelstelling van het RUP, namelijk de vooropgestelde bestemming effectief realiseren. Het kan niet de bedoeling zijn van de planerende overheid om de realisatie van een bestemming voor onbepaalde duur onmogelijk te maken omdat een particulier de vooropgestelde fasering onbepaald blokkeert. Een fasering van een woongebied is in de eerste plaats gericht op een effectieve realisatie van een bestemming, niet zozeer op het onbepaald blokkeren van elke ontwikkeling. In dit opzicht is een voorschrift waarvan de realisatie in tijd onbepaald en onbepaalbaar is niet alleen rechtsonzeker en onzorgvuldig, maar eveneens strijdig met artikel 1.1.4 VCRO. Het is niet redelijk dat het lot van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling kan worden geblokkeerd door een onwillige grondeigenaar, indien andere grondeigenaars wel werk wensen te maken van de realisatie van de bestemming die de overheid aan het gebied heeft gegeven<sup>36</sup>.

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

**Lies DU GARDEIN**  
**Advocaat LDR**  
**Master in milieurecht**

(33) RvS 25 november 2011, nr. 216.494, Coussement; RvS 1 februari 2012, nr. 217.644, Van Riet; RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx; RvS 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet.

(34) RvS 23 mei 2012, nr. 219.447, Janssen.

(35) Heel opmerkelijk in dit verband is de motivering in de toelichtingsnota van het betreffende RUP, waarin staat dat de fasering "ook een instrument (is) om druk uit te oefenen op de realisatie van bepaalde gebieden, vanuit andere gebieden" (zie het citaat op blz. 17 van het arrest RvS 11 maart 2013, nr. 222.800, nv B&S PROMOTIONS).

(36) Tekst afgesloten op 1 april 2012.