

ENKELE BEDENKINGEN BIJ HET 'BEVRIEZEN' EN HET FASEREN VAN EEN RUIMTELIJKE BESTEMMING VIA EEN RUP



Pieter-Jan Defoort, *Advocaat LDR, Erkend ruimtelijk planner*

1 Deze bijdrage formuleert een aantal bedenkingen bij het reserveren van een ruimtelijke bestemming in een RUP tot een onbepaald tijdstip. Die ruimtelijke planningsmethode maakt meer en meer opgeld. De concrete aanleiding voor dit artikel is een arrest van de Raad van State dat geen graten zag in een RUP dat een woonpark herbestemde tot een 'reservegebied voor wonen'. In het bestreden RUP werd de ontwikkeling van de woonbestemming 'bevroren', tot een herziening van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) voor de woningprogrammatie, en vervolgens een herziening van het RUP¹. Het arrest van de Raad van State – hierna 'arrest-Ismapa' – en het bestreden RUP Jachthoornlaan van de gemeente Schilde vormen de kapstukken om het thema te bespreken². De juridische analyse en bedenkingen overstijgen het arrest en het RUP Jachthoornlaan, en hebben betrekking op de techniek van het 'reserveren' of 'faseren' van bestemmingen in het algemeen.

De feiten van het arrest-Ismapa zijn – kort samengevat – als volgt. Uit het GRS blijkt dat in de gemeente Schilde geen woonbehoefte kan worden aangetoond om via een RUP nieuw woongebied te bestemmen. Dit betekent dat er volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) geen mogelijkheid is om binnen de ruimtelijke planningslogica woonuitbreidingsgebied te herbestemmen tot woongebied³. Anderzijds voorziet het GRS van Schilde een beleidsoptie om te streven naar 10 % sociale woningen. Hiervoor is volgens het GRS om verschillende redenen geen plaats te vinden binnen het bestaande woongebied. Om toch ruimte te creëren voor sociale woningen, stelt het GRS de herbestemming van woonuitbreidingsgebied voorop, mits compensatie, door het bestaande aanbod in woongebied of woonpark te 'bevriezen'.

Het arrest-Ismapa gaat over een verzoek tot vernietiging door de grondeigenaar tegen een RUP voor een stuk grond dat

1 RvS 7 juli 2015, nr. 231.876, nv Ismapa (de relevante uittreksels uit het arrest zijn verder in dit tijdschrift gepubliceerd).

2 Voor de feitelijke achtergronden van die RUP, zie E. VANDERSTRAETEN, "Strengere winters in Schilde: zeven hectare woonpark bevroren", *TOO* 2015, 516-519.

3 Zie voor de doorwerking van de regels uit de structuurplanning naar RUP's die woonuitbreidingsgebied bestemmen tot woongebied P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 223-24, nr. 23).

Voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied via verkavelings- of stedenbouwkundige vergunningen gelden de principes van de structuurplanning (o.a. woningbehoeftestudies) niet (zie uitgebreid P.-J.

DEFOORT, "Woningbehoeftestudies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting", *TROS* 2015, afl. 77, 61-79; P.-J. DEFOORT, "Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2012, 161-176).

volgens het gewestplan was bestemd als woonpark. Het RUP herbestemde de grond naar 'reservegebied voor wonen'. Het stedenbouwkundig voorschrift hiervoor luidde als volgt:

“1.1. Bestemming

Het gebied is gereserveerd voor wonen, openbare groene en verharde ruimten en aan het wonen verwante voorzieningen. De woondichtheid van het gebied kan daarbij niet hoger zijn dan de maximale woondichtheid van woonparkgebied, zijnde 5 woningen per ha.

Het gebied kan pas ontwikkeld worden nadat de noodzaak tot ontwikkeling in een kwantitatieve woonbehoefestudie wordt aangetoond en is uitgewerkt door middel van een woningbouwprogrammatie die deel uitmaakt van een herziening van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en na een herziening van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

1.2. Inrichting

Instandhoudingswerken en werken ten behoeve van het voortbestaan van de bestaande vergunde (of vergund geachte) voorzieningen en activiteiten zijn toegelaten. Nieuwe constructies zijn uitgesloten. Volgende werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen zijn derhalve vergunbaar omdat ze ten behoeve van het

voortbestaan van de bestaande activiteiten staan:

- alle werken in het kader van bosbeheer (zoals het verjongen van het bomenbestand);

- werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen die nodig zijn voor het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast;

- het herstellen en heraanleggen van bestaande openbare wegenis en nutsleidingen.”

Opmerkelijk is dat het RUP enkel overging tot de compenserende 'bevrozing' van het woonpark, zonder reeds over te gaan tot de bestemming van woonuitbreidingsgebied tot woongebied. Het RUP stelt in de toelichtingsnota dat de categorie van gebiedsaanduiding 'wonen' behouden blijft⁴. Het grafische plan voorziet in de legende uitdrukkelijk dat het voorschrift 'artikel 1: reservegebied voor wonen' valt onder de categorie voor gebiedsaanduiding 'wonen'. De toelichtingsnota legt sterk de nadruk op het groene karakter van het gebied, de ligging in de deelruimte 'Antwerpse Gordel' en de doelstelling om hiervoor de openruimtefuncties bos, natuur, landbouw, recreatie en landschap te versterken⁵. In de toelichting bij de 'visie en voorschriften van het RUP'

wordt uitgelegd dat "aangezien het een bos betreft, ook alle werken inzake bosbeheer (zoals het verjongen van de bomenbestanden) zijn toelaten"⁶.

De verzoekende partij riep dertien middelen in. De middelen tien, elf en dertien werden verworpen in het arrest nr. 228.823 van 21 oktober 2014. Omdat de auditeur die middelen gegrond had verklaard en bijgevolg zijn verslag tot die middelen had beperkt, diende de auditeur over te gaan tot een onderzoek van de andere middelen. In zijn verslag beoordeelde de auditeur het eerste en het negende middel gegrond, maar de Raad van State oordeelde anders en verwierp het beroep⁷.

Dit artikel formuleert enkele bedenkingen bij de techniek van het 'bevrozen', en bij uitbreiding van het 'faseren' van bestemmingen.

1. HET VOORSCHRIFT IS TEGENSTRIJDIG MET DE BESTEMMINGSCATEGORIE 'WOONGEBIED'

2 Artikel 2.2.3, § 2, eerste lid VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundig voorschrift van een RUP te allen tijde onder een categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding valt.

Het betreffende bestemmingsvoorschrift 'reservegebied voor wonen' voorziet in het eerste lid dat het gebied is gereserveerd voor 'wonen, openbare groene en verharde ruimten en aan het wonen verwante voorzieningen'. De legende bij het grafisch plan verwijst naar 'categorie voor gebiedsaanduiding 1: wonen'. Uit de toelichtingsnota blijkt dat dit een verwijzing is naar categorie 1 van de bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen⁸.

4 Toelichtingsnota RUP Jachthoornlaan, 31. Het RUP bevat een interne tegenstrijdigheid. Op p. 31 van de toelichtingsnota wordt gezegd dat de gewestplanbestemming 'woonpark' behouden blijft en dat het RUP een overdruk voor 'reservegebied voor wonen' voorziet die maakt dat het woonparkgebied niet kan worden ontwikkeld. Op p. 32 van het RUP staat dat het gewestplanvoorschrift 'woonpark' wordt opgeheven.

5 Toelichtingsnota RUP Jachthoornlaan, 10-14.

6 Toelichtingsnota RUP Jachthoornlaan, 30.

7 In het eerste middel wierp de verzoekende partij een schending op van het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP geen afdoende duidelijkheid bieden over het tijdstip waarop de woonbestemming zal kunnen worden gerealiseerd, en de woonbestemming volledig afhankelijk maken van de willekeur van de eerste verwerende partij. In het negende middel wierp de verzoekende partij een schending op van het GRS, dat voorzag in een 'bevrozing' van het bewuste gebied ten belope van 6,4 ha, terwijl het RUP uiteindelijk 7,2 ha 'bevroor'.

8 Toelichtingsnota RUP Jachthoornlaan, 30.

De verplichting om de bestemmingsvoorschriften te laten sorteren onder een (sub)categorie van gebiedsindeling en de opsomming en inhoud van de verschillende (sub)categorieën, is niet vastgelegd in het uitvoeringsbesluit van 11 april 2008 maar in artikel 2.2.3, § 2 VCRO⁹.

Artikel 2.2.3, § 2, tweede lid, 1° VCRO voorziet voor de gebiedscategorie ‘wonen’ twee subcategorieën van gebiedsaanduiding, met name ‘woongebied’ en ‘gebied voor wonen en voor landbouw’. De subcategorie ‘woongebied’ is “in hoofdzaak bestemd voor wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen”. Het is duidelijk dat het RUP Jachthoornlaan het bestemmingsvoorschrift onder die subcategorie wil laten sorteren. Het tweede lid van het bestemmingsvoorschrift maakt de woonbestemming onuitvoerbaar, door de ontwikkelingsmogelijkheid van het gebied afhankelijk te maken van een herziening van het GRS en een herziening van het RUP.

Uit twee recente arresten van de Raad van State blijkt dat de indeling in gebiedscategorieën geenszins vrijblijvend is¹⁰. De bedoelde arresten handelden over het provinciaal RUP Vijverbos tot regeling van de problematiek van de permanente bewoning van weekendverblijven. Het RUP herbestemde een gebied voor verblijfsrecreatie tot ‘zone voor bos’ met een

overdruk ‘bestaande woonconstructies’, die toeliet bestaande woningen te behouden en beperkt uit te breiden. Het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) verleende een ongunstig advies, zeggende dat het toestaan van gebouwen en het verlenen van beperkte uitbreidingsmogelijkheden daarvoor haaks stond op de doelstelling van het bestemmingsvoorschrift ‘bos’, dat volgens artikel 2.2.3, § 2, tweede lid, 5° VCRO in hoofdzaak is bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos. Het ANB adviseerde om de bestemmingscategorie te wijzigen in zone voor verblijfsrecreatie of woonpark. Uit de plenaire vergadering bleek dat de bezwaren van het ANB niet zozeer inhoudelijk waren, maar vooral ingegeven waren vanuit een argumentatie over de ruimtebegroting¹¹. De plannende overheid wenste de bestemming voor bos te behouden, omdat ze het boskarakter wou vrijwaren en wou vermijden dat de eigenaars zich zouden beroepen op de typevoorschriften voor ‘wonen’ of op decretale afwijkmogelijkheden als het bestemmingsvoorschrift onder de gebiedscategorie voor wonen zou vallen in plaats van onder het ruimtelijk kwetsbaar bestemmingsvoorschrift voor ‘bos’. De Raad van State oordeelde dat de betrokken zone behoort “tot de categorie van gebiedsaanduiding ‘bos’ overeenkomstig artikel 2.2.3, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”. Dit is volgens de Raad

een gebied dat “in hoofdzaak bestemd [is] voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos”. Daaruit volgt dat de hoofddoelstelling van de betrokken zone de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos is. Door het toestaan van woongebouwen met uitbreidingsmogelijkheden in de betrokken zone kan de doelstelling van de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos ter plaatse in de praktijk niet verwezenlijkt worden. De Raad van State oordeelde dat er geen afdoend motief was op grond waarvan de plannende overheid het advies van het ANB had verworpen.

Het is een raadsel hoe het arrest-Ismapa te rijmen valt met de zojuist besproken arresten nrs. 230.392 en 230.393. De enige zinnige uitleg lijkt te kunnen zijn dat de verzoekende partijen niet expliciet een schending van artikel 2.2.3, § 2 VCRO hebben opgeworpen, maar dat zij dit argument slechts zijdelings hebben aangehaald, door te zeggen dat het gebied verstoken blijft van elke bestemming, nu de vigerende gewestplanbestemming op grond van het bestreden gemeentelijk RUP wordt opgeheven, zonder dat er een nieuwe bestemming in de plaats wordt gesteld.

Volgens de Raad van State is er wel degelijk een nieuwe bestemming, namelijk ‘reservegebied voor wonen’, dat de effectieve ontwikkeling van het gebied ‘beviest’, met uitsluiting van nieuwe constructies, en met enkel de mogelijkheid van instandhoudingswerken en werken ten behoeve van het voortbestaan van bestaande vergunde (of vergund geachte) voorzieningen en activiteiten.

De uitleg van de Raad van State strookt niet met de planningslogica zoals vastgelegd in artikel 2.2.3, § 2 VCRO, dat bepaalt dat elk stedenbouwkundig voorschrift te allen tijde moet sorteren onder een ca-

9 Het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 is een uitvoering van § 3 van dit artikel. Bij de interpretatie van de bestemmingscategorieën uit art. 2.2.3, § 2 VCRO dient te worden vertrokken vanuit de toelichtingen bij de standaardtypebepalingen, zoals deze zijn opgenomen in de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 42, nr. 130).

10 RvS 3 maart 2015, nr. 230.392, De Muer; RvS 3 maart 2015, nr. 230.393, Hemeryck.

11 De ruimtebegroting is uitgewerkt in het richtinggevend deel van het RSV en bepaalt hoeveel hectare voor elke ruimtebehoevende sector er moet bijkomen en hoeveel hectaren andere sectoren moeten inleveren: Wonen: *status quo*, Bedrijvigheid: + 6.500 ha, Natuur: + 27.000 ha, Bos: + 9.000 ha, ‘Overig groen’: *status quo*, Landbouw: - 56.000 ha, Recreatie: + 2.000 ha (RSV gecoördineerde versie 2011, richtinggevend deel, 427-431).

tegorie of subcategorie van gebiedsaan-
duidingen, zoals opgesomd in het be-
treffende artikel. Uit de hoger besproken
arresten nrs. 230.392 en 230.393 over het
provinciaal RUP Vijverbos blijkt dat de
Raad van State strenge gevolgen verbindt
aan voorschriften die niet stroken met de
inhoud van de overeenstemmende ge-
biedscategorie¹².

Toegepast op het RUP Jachthoornlaan
uit het arrest-Ismapa, moet worden vast-
gesteld dat het RUP de bouw van nieuwe
woningen volledig uitsluit, terwijl artikel
2.2.3, § 2, tweede lid, 1°, a) over de sub-
categorie ‘woongebied’ zegt dat dergelijke
gebieden in hoofdzaak bestemd zijn voor
wonen en aan het wonen verwante acti-
viteiten en voorzieningen. Des te opmer-
kelijker is dat de Raad van State in het
arrest-Ismapa uitdrukkelijk benadrukt
dat woningbouw niet mogelijk is: *“De ef-
fectieve ontwikkeling van het gebied vergt
immers een bestemmingswijziging en een
herziening van het gemeentelijk RUP. De
stedenbouwkundige voorschriften laten
de verzoekende partij dus niet in het on-
gewisse over het actuele lot van haar per-
celen: elke vorm van nieuwe bebouwing is
onmogelijk.”* De bestemming ‘reservege-
bied voor wonen’ staat haaks op de over-
eenstemmende bestemmingscategorie
‘woongebied’¹³, wat – in het licht van de
hoger genoemde arresten nrs. 230.392 en
230.393 – had moeten leiden tot een ver-
nietiging van het RUP.

Des te opmerkelijker in dit verband is dat
het arrest in de bespreking van de mid-
delen geen melding maakt van het feit dat
– zo blijkt uit het andersluidende advies
van de auditeur – de gemeente bij het
verweer tegen het eerste middel had op-
geworpen dat in het betrokken RUP de
gronden worden bewaard als ‘bosgebied’,
ter vrijwaring van de groene aders op
het grondgebied van de gemeente, in af-
wachting van een gestegen woonbehoefte,
waarna de gronden voor ontwikkeling
kunnen worden vrijgegeven. Zoals hoger
gezegd, blijkt uit de toelichtingsnota dat
de visie op natuur en bos doorslaggevend
is geweest voor het RUP¹⁴. Het arrest-
Ismapa maakt ondanks de opmerkingen
van de verzoekende partij en ondanks de
toelichtingsnota bij het RUP geen mel-
ding van de doelstelling om (tussentijds)
bosgebied te maken van de zone, maar vat
het verweer als volgt samen: “voorlopig
wordt deze bestemming, **in het algemeen
belang en in afwachting van een werkelijke
behoefte tot ontwikkeling tijdelijk vooraf-
gegaan door een andere bestemming**”.

Vanuit de planningslogica van artikel
2.2.3, § 2 VCRO en vanuit de geëxplici-
teerde doelstelling van de plannende
overheid, had het RUP de gronden moe-
ten bestemmen tot ‘bos’ en niet tot ‘reser-
vegebied voor wonen’. Artikel 2.2.3, § 2,
tweede lid, 5° bepaalt dat ‘bos’ in hoofd-
zaak is bestemd voor de instandhouding,
de ontwikkeling en het herstel van het
bos, wat duidelijk de reële doelstelling is

van het RUP. Het kan opmerkelijk wor-
den genoemd dat de Raad van State in het
ene arrest streng de hand houdt aan de
indeling in de gebiedscategorie, en in het
andere arrest helemaal voorbijgaat aan de
conformiteit van de inhoud van het be-
streden bestemmingsvoorschrift met de
gebiedscategorie waaronder het sorteert.

2. DE PLANNINGSLOGICA VAN DE VCRO VEREIST VOOR EEN RUP “TE ALLEN TIJDE” EEN UITVOERBARE BESTEMMINGSCATEGORIE

B Wie het voorschrift ‘reservegebied
voor wonen’ goed leest, moet vaststel-
len dat het bestemmingsvoorschrift voor
woongebied nooit uitvoering zal krijgen.
Het gebied kan volgens het RUP maar
ontwikkeld worden na een herziening
van het RUP, in navolging van een vooraf-
gaande herziening van het GRS inzake de
woningbouwprogrammatie.

Juridisch houdt het voorschrift geen steek.
De aankondiging van een herziening van
het GRS en van het RUP hoort niet thuis
in een RUP. De procedures voor de her-
ziening van het GRS en van een RUP wor-
den geregeld in de VCRO. In de mate dat
het RUP een visie over het toekomstige
gemeentelijke woonbeleid vooropstelt,
formuleert het RUP een beleidsvisie. Dit
hoort niet thuis in een RUP maar in een
structuurplan. Een RUP dient om uitvoe-
ring te geven aan de beleidsvisie uit het
GRS.

Artikel 2.1.1, eerste lid VCRO bepaalt dat
onder een ruimtelijke structuurplan moet
worden verstaan: een beleidsdocument
dat het kader aangeeft voor de gewenste
ruimtelijke structuur. Het geeft een lange-
termijnvisie op de ruimtelijke ontwikke-
ling van het gebied in kwestie. Het is erop
gericht samenhang te brengen in de voor-
bereiding, de vaststelling en de uitvoering

12 Hoewel de arresten over het provinciaal RUP Vijverbos formeel gezien tot een schending van het motive-
ringsbeginsel besloot, kan het arrest moeilijk anders worden begrepen.

13 Ook elders wordt kritiek gegeven op de eigenaardigheid van een “bouwvrij woongebied” uit het RUP Jacht-
hoornlaan en het arrest-Ismapa, zie E. VANDERSTRAETEN, “Strenge winters in Schilde: zeven hectare
woonpark bevroren”, *TOO* 2015, 516-519.

14 De vaststelling dat het plangebied feitelijk een bos vormt, en de ligging van het gebied in de Antwerpse
Gordel hebben ertoe geleid dat het RUP voorziet in het stedenbouwkundige voorschrift dat alle werken in
het kader van bosbeheer toegelaten zijn.

van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan beoogt de uitvoering van de structuurplannen¹⁵. Artikel 2.1.6 VCRO, artikel 2.1.13 VCRO en artikel 2.1.19 VCRO bepalen letterlijk dat de Vlaamse Regering, de provincie en de gemeente ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen opmaken “ter uitvoering” van hun respectieve structuurplannen of voor de uitvoering van een taakstelling uit een hoger structuurplan¹⁶. Een RUP moet vooral een goed kader bieden

voor de realisatie van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen¹⁷. Een RUP bevat een grafisch plan en stedenbouwkundige voorschriften die krachtens artikel 2.2.2, § 1, vierde lid VCRO een verordenend karakter hebben. Artikel 2.2.2, § 2 VCRO bepaalt dat ruimtelijke uitvoeringsplannen geldig blijven tot ze (geheel of gedeeltelijk) worden vervangen. De regels voor een vervanging zijn dezelfde als voor het opmaken van een RUP.

Het RUP dat vooropstelt dat de bestemming voor wonen pas kan worden ont-

wikkeld na een herziening van het RUP, strookt niet met die planningslogica. Een RUP moet de uitvoering vormen van een structuurplan, niet van een eerder RUP. Die uitvoering moet een verordenend karakter hebben. Een voorschrift dat de uitvoerbaarheid van een bestemming afhankelijk maakt van een nieuw RUP heeft geen verordenend karakter. Integendeel, een dergelijk ‘voorschrift’ ontnemt het verordenende karakter van het eigenlijke bestemmingsvoorschrift voor ‘wonen’.

Het werkelijke voorwerp van het betreffende voorschrift over het reservegebied voor wonen uit het RUP Jachthoornlaan is niet het formuleren van een bestemmingsvoorschrift (zie verder randnummer 4), maar het invoeren van een bouwverbod voor nieuwe constructies. Op zich is het invoeren van een bouwverbod principieel mogelijk, nu artikel 2.2.3, § 1, eerste lid VCRO bepaalt dat stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod. Maar het louter invoeren van een bouwverbod, zonder het toekennen van een positieve bestemming¹⁸, strijdt met artikel 2.2.3, § 2, eerste lid VCRO, dat bepaalt dat een stedenbouwkundig voorschrift in een RUP “te allen tijde” sorteert onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding¹⁹. Zoals hoger uitgelegd, moet de overeenstemmende gebiedsaanduiding bovendien stroken met de inhoud van het stedenbouwkundig voorschrift (zie randnummer 2). Het volstaat niet om zomaar *pro forma* een bestemmingsvoorschrift toe te wijzen aan een (sub)categorie van gebiedsaanduiding.

In dit verband kan worden opgemerkt dat de Raad van State in verschillende arresten in verband met artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2° VCRO²⁰ heeft bevestigd dat een RUP niet steeds voorschriften inzake bestemming, inrichting én beheer moet

15 De inhoudelijke bepalingen van een RUP – inzonderheid een overgangsmaatregel – mogen niet van die aard zijn dat ze daarmee *de facto* de realisatie van het ruimtelijk structuurplan, waarvan het RUP een uitvoering beoogt te zijn, voor onbepaalde tijd kan uitstellen (RvS 23 april 2008, nr. 182.268, Stappaerts, noot T. DE WAELE, “Het RUP voert het ruimtelijk structuurplan uit: doel, maar ook middel...”, *TROS* 2009, 46-52).

16 Zie ook het vroegere art. 2.2.6, § 2 VCRO, art. 2.2.9, § 2 VCRO en art. 2.2.13, § 2, waarin werd herhaald dat een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt “ter uitvoering” van het overeenkomstige ruimtelijk structuurplan. Deze bepalingen zijn verdwenen door een decreetswijziging van 4 april 2014 in het kader van een versoepeling van de delegatieregeling en de afwijkingmogelijkheden van lagere RUP's ten opzichte van hogere RUP's (zie het huidige art. 2.2.1, art. 2.2.9, § 2, tweede lid en art. 2.2.13, § 3, eerste lid VCRO). De decreetswijziging doet geen afbreuk aan het uitvoeringsgerichte karakter van een RUP (zie hierover F. DE PRETER, T. DE WAELE, G. DEWULF, S. RONSE, M. ROOSEMONT en W. VANDEVYVERE, “Het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid”, *TROS* 2015, afl. 76, 28-31).

17 M. BAUWENS, T. DE WAELE en W. VANDEVYVERE, “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP, *TROS* 2007 (bijzonder nummer), 3.

18 Er kan volledigheidshalve worden opgemerkt dat het RUP Jachthoornlaan wel degelijk bestemmingsvoorschriften bevat. De als ‘inrichtingsvoorschriften’ gepresenteerde voorschriften over bosbeheer, waterbeheersing en openbare wegenis en infrastructuur komen wel in aanmerking als bestemmingsvoorschriften (zie *infra* nummer 4).

19 Een RUP kan ook uitdrukkelijk bepalen dat het bestemmingsvoorschrift van het vigerende plan van aanleg wordt behouden (art. 7.4.5 VCRO). Het is aldus bijvoorbeeld mogelijk om een overdruk boven een bestemming van het gewestplan te leggen met een overdruk voor het bouwvrij maken van het gebied. Maar ook hier geldt dat het inrichtingsvoorschrift de bestemming niet mag uithollen (bv. een ‘bouwvrij’ woon- of industriegebied). Dit zou strijdig zijn met de categorisering van bestemmingsvoorschriften uit art. 2.2.3, § 2 VCRO (zie hoger randnummer 2). Een ‘bouwvrij woongebied’ is aldus niet mogelijk.

20 Dit artikel bepaalt dat een RUP de bij het grafisch plan horende voorschriften bevat inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer van het gebied.

voorzien²¹. Een RUP dient bijvoorbeeld niet noodzakelijk inrichtingsvoorschriften te bevatten²². Uit de tekst van artikel 2.2.3, § 2, eerste lid VCRO moet evenwel worden afgeleid dat een RUP wel steeds een bestemmingsvoorschrift moet bevatten²³, minstens dat elk stedenbouwkundig voorschrift moet worden ondergebracht onder een (sub)categorie van gebiedsaanduiding. Een stedenbouwkundig voorschrift sorteert volgens die bepaling “te allen tijde” onder een (sub)categorie van gebiedsaanduiding (zie ook verder nummer 5).

3. HET ONDERSCHIED TUSSEN VOORSCHRIFTEN INZAKE BESTEMMING, INRICHTING EN BEHEER

4 Het arrest-Ismapa verwerpt het eerste middel, waarin de verzoekende partij de rechtspraak van de Raad van State had ingeroepen die stelde dat gewestplanvoorschriften die de uitvoerbaarheid van de bestemming afhankelijk maakten van de voorafgaande opmaak van een BPA, onwettig waren, want strijdig met het wettelijke beginsel dat een in het gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen moet hebben²⁴.

Het arrest-Ismapa wijst het middel af als ongegrond, stellende dat het gebied dat wordt bestemd als ‘reservegebied voor wonen’, geenszins is verstoken van een bestemming. De bestemmingsvoorschriften

in afwachting van de toekomstige woonbestemming zijn volgens de Raad van State voldoende duidelijk en voorspelbaar: nieuwe constructies worden uitgesloten en enkel instandhoudingswerken en werken ten behoeve van bestaande vergunde (en vergund geachte) constructies en activiteiten zijn toegelaten.

Dat de voorschriften voldoende duidelijk en voorspelbaar zijn, is misschien wel waar, maar dat het bouwverbod en de mogelijkheid voor instandhoudingswerken “bestemmingsvoorschriften” zijn, klopt niet²⁵. De definitie van het begrip ‘bestemmingsvoorschrift’ luidt volgens de memorie van toelichting bij het decreet van 19 mei 1999 betreffende de ruimtelijke ordening als volgt²⁶: “Bestemming houdt voorschriften in over het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten in een gebied.(...)”. Het bouwverbod en de mogelijkheid voor instandhoudingswerken ten behoeve van bestaande vergunde voorzieningen en activiteiten bepalen niet welke functies en activiteiten in het gebied zijn toegelaten, maar enkel dat de functies en activiteiten die er reeds zijn – ongeacht welke –, mogen blijven.

Opmerkelijk is dat de Raad van State de voorschriften inzake instandhoudingswerken en het verbod van nieuwe constructies als “bestemmingsvoorschriften” bestempelt, terwijl het RUP zelf de bepalingen als “inrichtingsvoorschriften” bestempelt. De definitie hiervan luidt als volgt: “**Inrichting** houdt voorschriften in over de ‘ordening’ van een gebied waar bepaalde functies en activiteiten toegelaten zijn, en voorschriften over ‘morfologie en uitzicht (beeldwaarde)’ van gebieden. Het zonet vermelde aspect ‘ordening’ betekent onder meer dat via voorschriften de ruimtelijke voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor een goede ontwikkeling van de functies en activiteiten die in een bepaald gebied toegelaten zijn. Voorbeelden hiervan zijn voorschriften over kavelgroottes,

21 RvS 18 januari 2011, nr. 210.478, De Cloedt, 13; en RvS 22 juni 2011, nr. 214.031, De Cloedt, 16; RvS 18 januari 2011, nr. 210.478, Apers, 29-30; RvS 21 juni 2012, nr. 219.903, De Beleyr; RvS 17 december 2012, nr. 221.778, De Veyt.

22 RvS 13 januari 2015, nr. 229.799, Vangheluwe.

23 Tenzij het RUP de bestemming van het gewestplan behoudt en enkel inrichtings- en/of beheersvoorschriften voorziet. Dit is mogelijk krachtens art. 7.4.5 VCRO, dat bepaalt dat de voorschriften van RUP’s de voorschriften van de plannen van aanleg vervangen, “tenzij het RUP het uitdrukkelijk anders bepaalt”.

24 Bv. RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel Schuuren; RvS 9 september 2009, nr. 195.854, Celis (zie hierover F. DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg”, *TROS* 2003, 187-189; zie voor een toepassing van die rechtspraak op de gewestplanvoorschriften ‘uitbreidingsgebied voor stedelijke functies’ en ‘reservegebieden voor woonwijken’ P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2006, 28-29, nr. 35). De verzoekende partij verwees naar het arrest RvS 24 maart 2004, nr. 129.676, Muto, dat strikt genomen nog over iets anders ging, met name de rechtspraak van de Raad van State die niet aanvaardt dat BPA’s de afgifte van vergunningen afhankelijk stellen van een vooraf door de gemeenteraad goed te keuren ‘inrichtingsplan’ (B. ROELANDTS, “Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen” (noot onder RvS 13 augustus 1999, nr. 82.079, Correia de Almeida), *TROS* 2000, 16-24; *T.Gem.* 2002, 59-61, met (nakomende) noot R. VEKEMAN, “Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen”, *T.Gem.* 2002, 305-306; vgl. ook betreffende een voorafgaande ‘machtiging’, resp. ‘specifieke realisatieprocedure’ voorafgaand aan de vergunning: RvS 21 februari 2003, nr. 116.301, vzw Buurtcomité Flanders Expo, *TROS* 2003, 176-178, noot; RvS 5 juni 2003, nr. 120.209, Muto, 287-289; *TROS* 2003, 351-368, met noot F. DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg”).

25 Zie over het onderscheid tussen bestemmings-, inrichtings- en beheersvoorschriften M. BAUWENS, T. DE WAELE en W. VANDEVYVERE, “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP”, *TROS* 2007 (bijzonder nummer), 7-9.

26 *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332-1, 23.

ontsluiting door weginfrastructuur, ecologische infrastructuur, buffering, bebouwingvrij houden van bepaalde zones, ... Voorbeelden van voorschriften in verband met de aspecten 'morfologie en uitzicht (beeldwaarde)' zijn: voorschriften over het al dan niet toegelaten zijn van bebouwing, over het type van bebouwing, over reliëf-wijziging, esthetische voorschriften i.v.m. bouwmaterialen, plaatsing van gebouwen, volumes, enzovoort.²⁷ Ook de indeling van de voorschriften over een bouwverbod en de mogelijkheid voor het uitvoeren van instandhoudingswerken onder de inrichtingsvoorschriften klopt in dit geval niet, nu die voorschriften niet gaan over de ordening van het gebied (het creëren van ruimtelijke voorwaarden), noch over de morfologie en het uitzicht of de beeldwaarde²⁸.

Het verbod om nieuwe constructies te zetten en de mogelijkheid om (enkel) instandhoudingswerken aan bestaande constructies uit te voeren, zijn in dit geval beheersvoorschriften. Dit begrip wordt als volgt gedefinieerd: "Beheer' houdt voorschriften in die gericht zijn op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor

het goede functioneren van functies en activiteiten die in een bepaald gebied zijn toegelaten. Het omvat ook voorschriften over de bewaring van ruimtelijk karakteristieke elementen of eigenschappen van een gebied. Voorbeelden zijn voorschriften over reliëfwijziging, een algemeen voorschrift over de bewaring van het landschappelijk of architectonisch karakter, op lokaal niveau de bewaring van een beeldbepalend groenelement in een bebouwde omgeving, enzovoort."²⁹ Ze handelen immers over het behoud van de kenmerken van het gebied.

Het onderscheid tussen bestemmings-, inrichtings- en beheersvoorschriften is niet altijd eenvoudig te maken, maar juridisch wel relevant. Zo voorziet artikel 4.4.1 VCRO de mogelijkheid voor "beperkte afwijkingen" van stedenbouwkundige en verkavelingsvoorschriften, maar een afwijking op onder meer de bestemming kan niet worden toegestaan. Een constructie die niet beantwoordt aan de bestemmingsvoorschriften, is een zonevreemde constructie³⁰, het niet beantwoorden aan een inrichtings- of beheersvoorschrift geeft geen aanleiding

tot zonevreemdheid. Dit onderscheid is cruciaal, want het bepaalt of de constructie al dan niet in aanmerking komt voor de zonevreemde basisrechten (zie verder nummer 5). De principieel te vorderen herstelmaatregel voor misdrijven die bestaan uit handelingen in strijd met de voor het gebied toegelaten bestemmingen, is het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik, en pas in ondergeschikte orde aanpassingswerken of een meerwaardesom³¹. Als uit het RUP onvoldoende duidelijk blijkt welke voorschriften te beschouwen zijn als bestemmingsvoorschriften, kan dit aanleiding geven tot rechtsonzekerheid³².

Er kan volledigheidshalve worden opgemerkt dat het RUP Jachthoornlaan wel degelijk bestemmingsvoorschriften bevat. De als 'inrichtingsvoorschriften' gepresenteerde voorschriften over bosbeheer, waterbeheersing en openbare wegenis en infrastructuur komen wel in aanmerking als bestemmingsvoorschriften. Zij voorzien immers welke functies en activiteiten toegelaten zijn in het gebied, zolang het RUP niet is herzien. Uit een lezing van de inrichtingsvoorschriften van het RUP Jachthoornlaan blijkt dat de voorschriften best aansluiten bij de aanduiding van gebiedscategorie voor 'bos' (in hoofdzaak bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos)³³ of eventueel de subcategorie 'gemengd openruimtegebied' (waarbij natuurbehoud bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies zijn) uit de categorie 'overig groen'³⁴.

4. HET BELANG VAN EEN ZORGVUL-DIGE TOEWIJZING AAN EEN WEL-BEPAALED (SUB)CATEGORIE VAN GEBIEDSAANDUIDING

5 De indeling van stedenbouwkundige voorschriften in een categorie of subcategorie van bestemmingsvoorschriften

27 *Ibid.*

28 Het verschil tussen inrichtings- en beheersvoorschriften is niet altijd even makkelijk te maken. Een bouwverbod kan in sommige gevallen ook een inrichtingsvoorschrift zijn. Neem bijvoorbeeld de bestemmingscategorie 'landbouw'. Sommige landbouw behoeft bebouwing, andere niet. In een gebied voor landbouw waar geen constructies toegelaten zijn, is de bestemming 'landbouw' en kan worden geargumenteed dat het bouwverbod een inrichtingsmaatregel is ('ordening'), eerder dan een beheersvoorschrift.

29 *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332-1, 23.

30 Art. 4.1.1, 17° VCRO.

31 Art. 6.1.41, § 1, eerste lid, 1° VCRO.

32 Zie in dit verband de rechtspraak over de vraag of het bepalen van een bouwvrije afstand tot de perceelsgrens te beschouwen is als een voorschrift over de inplanting van gebouwen, dan wel als een bestemmingsvoorschrift (bv. RvVb 5 februari 2013, nr. A/2013/0049, p. 11, RvVb 30 april 2013, nr. A/2013/0175; RvVb 21 januari 2014, nr. A/2014/0046; RvVb 25 februari 2014, nr. S/204/0031; RvVb 30 september 2014, nr. S/2014/0137). Hieruit blijkt dat binnen een (sub)categorie van gebiedsaanduiding meerdere bestemmingsvoorschriften kunnen voorkomen, maar alle voorschriften van een gebied moeten worden ondergebracht onder één (sub)categorie uit art. 2.2.3, § 2 VCRO.

33 Art. 2.2.3, § 2, tweede lid, 5° VCRO.

34 Art. 2.2.3, § 2, tweede lid, 6°, a) VCRO.

is van cruciaal belang voor de toepassing van heel wat regels uit de ruimtelijkeordeningswetgeving of uit sectorwetgeving. Veel van die regels uit de VCRO en haar uitvoeringsbesluiten en uit sectorwetgeving zijn gekoppeld aan specifieke bestemmingsvoorschriften.

Artikel 90bis, eerste lid, 2° en 3° van het Bosdecreet van 13 juni 1990 voorziet bijvoorbeeld in woongebied en industriegebied een uitzondering op het principieel algemeen ontbossingsverbod. Toegepast op het voorbeeld van het RUP Jachthoornlaan, is het cruciaal te weten of het gebied in afwachting van de ontwikkelingsmogelijkheid van het reservegebied voor wonen behoort tot de categorie van gebiedsaanduiding 'wonen', dan wel tot de (sub)categorie 'bos' of 'gemengd openruimtegebied'. In het ene geval komt een aanvraag voor een ontbossing principieel in aanmerking voor een stedenbouwkundige vergunning, in het andere geval geldt een principieel ontbossingsverbod.

Een ander sectoraal voorbeeld is de koppeling van de verplichting tot het vragen van een natuurvergunning voor het wijzigen van vegetatie en/of kleine landschapselementen aan een aantal bestemmingscategorieën, met name de groengebieden, de parkgebieden,

de buffergebieden, de bosgebieden, de natuurontwikkelingsgebieden, de valleigebieden, de brongebieden, de agrarische gebieden met ecologisch belang of waarde, de agrarische gebieden met bijzondere waarde en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening³⁵. Voor vegetatiewijzigingen is er voor het RUP Jachthoornlaan een belangrijk verschil tussen de gebiedscategorie 'wonen' of 'gemengd open ruimtegebied' enerzijds en de gebiedscategorie 'bos' anderzijds. Nu het RUP in gebiedscategorie 'wonen' is ingedeeld, moet geen natuurvergunning aangevraagd worden voor het wijzigen van de vegetatie.

Ook voor de toepassing van de ruimtelijkeordeningsreglementering is duidelijkheid omtrent de indeling in de ene of de andere (sub)categorie van gebiedsaanduiding essentieel. De gebiedsaanduiding is niet alleen van belang voor wat expliciet wordt geregeld in het bestemmingsvoorschrift, maar minstens even belangrijk voor heel wat regels uit de VCRO en uit de uitvoeringsbesluiten die zijn gekoppeld aan de categorieën van gebiedsindeling: de zonevrije basisrechten en andere decretale afwijkings-

mogelijkheden verschillen naargelang de gebiedscategorie waarin de constructies of handelingen zijn gesitueerd, de lijst van zonevrije functiewijzigingen is geval per geval gekoppeld aan een bepaalde gebiedscategorie³⁶, heel wat vergunningsvrijstellingen gelden alleen in bepaalde gebiedscategorieën of zijn uitgesloten in bepaalde gebiedscategorieën³⁷, de verjaring van de herstellvordering is verschillend in ruimtelijk kwetsbare gebieden, openruimtegebied of andere gebieden³⁸, planbatenheffingen zijn gekoppeld aan de bestemmingscategorieën, enz.

Hoger werd reeds opgemerkt dat een belangrijk gevolg van een bestemmingsvoorschrift is dat de inhoud ervan bepaalt of een constructie al dan niet zonevrij is (zie nummer 4). De definitie voor zonevrije constructie is als volgt: *"hetzij een constructie die niet beantwoordt aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften en die niet gelegen is binnen een niet-vervallen verkaveling, hetzij een constructie die gelegen is in een reservatiestrook en die niet behoort tot de nutswerken waarvoor de reservatiestrook is afgebakend"*³⁹. Zo is een individuele woning in een woonuitbreidingsgebied te beschouwen als een zonevrije woning, waarop de zonevrije basisrechten voor woningen van toepassing zijn⁴⁰. Bepaalde zonevrije basisrechten of mogelijkheden gelden niet voor constructies gelegen in bepaalde bestemmingsgebieden. Zo gelden bijvoorbeeld de zonevrije basisrechten voor het herbouwen of uitbreiden van een zonevrije woning of andere constructies niet in de ruimtelijk kwetsbare gebieden⁴¹, met uitzondering van parkgebied, noch in recreatiegebied⁴².

Een RUP kan de zonevrije basisrechten uitbreiden maar niet beperken,

35 Art. 13, § 4, eerste lid, 1° van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

36 Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen.

37 Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

38 Art. 6.1.41, § 5 VCRO.

39 Art. 4.1.1, 17° VCRO.

40 RvVb 16 december 2014, A/2014/0876, bevestigd door RvS 2 oktober 2015, nr. 232.409, deputatie Vlaams-Brabant.

41 De ruimtelijk kwetsbare gebieden staan opgesomd in art. 1.1.2, 10° VCRO.

42 Zie bv. art. 4.4.13, § 3 VCRO, art. 4.4.14, § 2 VCRO, art. 4.4.15, tweede lid VCRO, art. 4.4.18, § 2 VCRO, art. 4.4.17, § 2 VCRO, art. 4.4.19, § 3 VCRO,

behoudens voor het bepalen van strengere voorwaarden op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw⁴³. Hetzelfde geldt voor de andere zonevrije mogelijkheden of decretale afwijkingmogelijkheden. Een RUP kan als lagere rechtsnorm geen afbreuk doen aan de hogere norm van de VCRO.

Vermits het gemeentelijk RUP Jachthoornlaan bepaalt dat het gebied pas voor wonen kan worden ontwikkeld na een herziening van het GRS over de woningprogrammatie en na een herziening van het RUP, zijn alle woningen en andere constructies binnen het plangebied zonevrij⁴⁴. Dit betekent dat het inrichtingsvoorschrift van het RUP dat voorschrijft dat “het voortbestaan van de bestaande vergunde (of vergund geachte) voorzieningen en activiteiten toegelaten is”, zonder voorwerp is. De mogelijkheid voor het behoud van een zonevrije constructie is immers reeds gegarandeerd via het decretale recht op het uitvoeren van stabiliteitswerken⁴⁵ en de zonevrije basisrechten⁴⁶. Voor de eventuele bestaande bedrijven in het plangebied bestaat de mogelijkheid voor het aanvragen van een planologisch attest⁴⁷.

Cruciaal is de vraag of het gebied in afwachting van de ontwikkelingsmogelijkheid te beschouwen is als ‘bos’ dan wel als ‘gemengd openruimtegebied’⁴⁸. In het eerste geval gaat het om een ruimtelijk kwetsbaar gebied⁴⁹, in het tweede geval niet. Indien het gebied geen ruimtelijk kwetsbaar gebied is, zijn de zonevrije basisrechten veel ruimer dan wat het RUP voorschrijft (bv. ook herbouw- en uitbreidingsmogelijkheden, zonevrije functiewijzigingen⁵⁰, enz.).

Het belang van de indeling van de stedenbouwkundige voorschriften in een (sub)categorie van gebiedsaanduiding wordt in de memorie van toelichting bij het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen en handhavingsbeleid, expliciet gemotiveerd van uit de behoefte aan rechtszekerheid⁵¹: “(...) 49. Op 11 april 2008 keurde de Vlaamse Regering het Typevoorschriftenbesluit goed. In dat besluit worden nadere regels met betrekking tot de vorm en inhoud van RUP's omschreven. Het besluit omvat ook een bijlage met niet bindende, doch richtinggevend typevoorschriften, die ‘opgehangen’ worden aan een bepaalde ‘categorie van gebiedsaanduiding’ (‘wonen’, ‘bedrijvigheid’,

‘recreatie’, ‘landbouw’, ‘bos’, ‘overig groen’, ‘reservaat en natuur’, ‘lijninfrastructuur’, ‘gemeenschaps- en nutsvoorzieningen’, ‘ontginning en waterwinning’), of aan een onderliggende subcategorie (de categorie ‘overig groen’ wordt bijvoorbeeld onderverdeeld in de subcategorieën ‘gemengd openruimtegebied’ en ‘parkgebied’). Die werkwijze laat gebiedsspecifiek maatwerk mogelijk. Vermits die gebiedsspecificiteit onmogelijk ‘top down’ bepaald kan worden, moeten vanuit het planproces specifieke keuzes kunnen gemaakt worden.

Een en ander doet evenwel geen afbreuk aan de **nood aan een gemeenschappelijke, eenvoudige en herkenbare sokkel**, die als een rode draad door de diverse planinitiatieven loopt. Dergelijke behoefte aan een vast referentiekader werd ondermeer gesignaleerd in het SERV-advies bij het ontwerp van Typevoorschriftenbesluit. In dat advies is gewezen op de **nood ‘aan duidelijkheid, leesbaarheid en uniformiteit**. Hieraan gekoppeld is ook **rechtszekerheid** van belang, waarbij het voor de burger en het bedrijf duidelijk is in welke (plan-) situatie welke voorschriften gelden. Belangrijk hierbij is dat gelijke situaties op eenzelfde wijze worden beoordeeld ongeacht de plaats in Vlaanderen’. De figuur van de categorieën van gebiedsaanduiding kan nu een effectieve gemeenschappelijke sokkel uitmaken. De categorieën zijn immers het ankerpunt waarbinnen wordt nagegaan of ingestemd kan worden met de richtinggevend typevoorschriften, dan wel of gebiedsspecifieke elementen moeten worden opgenomen of verwerkt.

50. Vanuit die visie wordt ervoor geadviseerd om de categorieën van gebiedsaanduiding en bepaalde elementaire subcategorieën, decretaal te verankeren. Bij besluit kunnen aanvullende subcategorieën worden vastgesteld. **Er wordt duidelijk bepaald dat een stedenbouwkundig voorschrift in een RUP te allen tijde moet sorteren onder een (sub)categorie van gebiedsaanduiding**. Die bepaling is overigens reeds terug

43 Art. 4.4.10, § 2 VCRO.

44 Op het eerste gezicht zijn er in het plangebied van het RUP Jachthoornlaan geen zonevrije constructies aanwezig.

45 Art. 4.4.2 VCRO.

46 Art. 4.4.10-4.4.22 VCRO.

47 Art. 4.4.24-4.4.29 VCRO.

48 Bos is een categorie van gebiedsaanduiding die “in hoofdzaak is bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos” (art. 2.2.3, § 1, eerste lid, 5°). ‘Gemengd open ruimtegebied’ is een subcategorie van gebiedsaanduiding “waarbij natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies zijn” (art. 2.2.3, § 1, eerste lid, 6°, a). De subcategorie ‘gemengd open ruimtegebied’ sorteert onder de categorie van gebiedsaanduiding ‘overig groen’.

49 Art. 1.1.2, 10°, b), 1) VCRO.

50 Art. 4.4.23 VCRO.

51 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 17-18, nrs. 48-52.

te vinden in artikel 1, tweede lid, van het Typevoorschriftenbesluit, maar wordt **dermate essentieel** geacht, dat het wenselijk is om haar decretaal te verankeren.

51. Bij de vooropgestelde werkwijze kan ook niet worden voorbijgegaan aan het feit dat het legaliteitsbeginsel vereist dat voor bepaalde gebiedsomschrijvingen een degelijke decretaale basis voorhanden is. Zo zijn de 'ruimtelijk kwetsbare gebieden' onder meer determinerend voor de aanwijzing van instandhoudingsmisdriven; aldus sorteren zij onder het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. En zo houdt het fiscaal legaliteitsbeginsel in dat de gebiedswijzigingen die aanleiding kunnen geven tot een planbatenheffing, op een voldoende wetskrachtige sokkel berusten. (...)”.

Kortom, het standpunt van de Raad van State dat de “bestemmingsvoorschriften” duidelijk genoeg zijn, nu het plan de effectieve ontwikkeling van het gebied ‘bevriest’, waarbij nieuwe constructies uitgesloten worden, en enkel instandhoudingswerken en werken voor het voortbestaan van bestaande vergunde voorzieningen en activiteiten zijn toegelaten, klopt maar half. Dat alle constructies zonevreemd zijn, is duidelijk, maar het is van belang om meer te weten dan enkel dit. Voor de rechtszekerheid is het essentieel te weten

onder welke gebiedscategorie die “duidelijke” voorschriften vallen. Als hierover geen duidelijkheid bestaat, is er voor heel wat regels rechtsonzekerheid, bijvoorbeeld voor de zonevreemde basisrechten, de vergunningsvrijstellingen, de zonevreemde functiewijzigingen, de strafrechtelijke verjaringsregels, de vegetatiewijzigingen, de ontbossingsmogelijkheden en alle andere regelgeving die is gekoppeld aan specifieke gebiedscategorieën. Zoals gezegd, gelden voor heel wat zaken andere regels als het gebied, om terug te keren op het voorbeeld van het RUP Jachthoornlaan, sorteert onder de gebiedscategorie ‘wonen’, ‘bos’ of ‘gemengd openruimtegebied’.

5. MOTIVERINGSPLICHT, ZORGVULDIGHEIDSP LICHT EN PLAN-M.E.R.-PLICHT

6 Een andere vraag is of een beleidsoptie voor het ‘bevriezen’ van een woongebied, waarbij geen tijdshorizon wordt vastgelegd, strookt met het zorgvuldigheidsbeginsel en de vereiste die gelden vanuit de plan-m.e.r.-plicht.

Het voorschrift uit het gemeentelijk RUP Jachthoornlaan stelt de woonbestemming van het reservegebied afhankelijk van een

herziening van het GRS en een herziening van het RUP. In de hypothese dat er effectief ooit een wijzigend RUP komt, laat het zich voorspellen dat dit vele jaren later zal zijn. In de tussentijd staat de wereld niet stil en is de kans groot dat er relevante ruimtelijke evoluties plaatsvinden. Bijvoorbeeld: een bedrijfssite komt leeg te staan en leent zich uitstekend voor reconversie naar wonen, in de omgeving zijn er andere ruimtelijke ontwikkelingen die een impact hebben op de mobiliteit in de omgeving, op de gronden van het reservegebied voor wonen heeft er zich spontane bos- en natuurvorming ontwikkeld, enz.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen met kennis van zaken tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit⁵². De materiële motiveringsplicht houdt onder meer in dat de rechtens verantwoorde motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Bovendien moet de overheid de gegevens die in rechte en in feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen⁵³. Voor zover het RUP de woonbestemming schrapt, kan de plannende overheid bij haar afweging rekening houden met alle relevante gegevens en belangen. Nu de plannende overheid er geen zicht op heeft hoe de feitelijke en juridische ruimtelijke toestand van zowel het plangebied als van andere relevante delen van het gemeentelijke grondgebied er binnen vijf of tien jaar of een nog langere periode zal uitzien, kan zij de woonbestemming niet voor een onbepaald en onbepaalbaar tijdstip in de (verre) toekomst reserveren⁵⁴.

52 O.a. RvS 25 november 2011, nr. 216.494, Coussement; RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 1 februari 2012, nr. 217.644, Van Riet; RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx; RvS 23 mei 2012, nr. 219.447, Janssen; RvS 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet; RvS 29 april 2013, nr. 223.313, Vanderstraeten; RvS 3 mei 2013, nr. 223.372, Vande Velde; RvS 23 mei 2012, nr. 219.447, Janssen; RvS 29 januari 2015, nr. 230.010, nv Babemo; RvS 16 juni 2015, nr. 231.615, nv Scheepswerf IDP.

53 O.a. RvS 8 mei 2012, nr. 219.220, Cailliau; RvS 8 mei 2012, nr. 219.221, Fieuw; RvS 8 mei 2012, nr. 219.222, Margodt; RvS 8 mei 2012, nr. 219.223, De Muynck; RvS 8 mei 2012, nr. 219.225, De Muynck; RvS 8 mei 2012, nr. 219.228, Maes; RvS 8 mei 2012, nr. 219.229, Defoer; RvS 8 mei 2012, nr. 219.234, cva De Muynck Engineering; RvS 4 november 2014, nr. 229.033, Herremans; RvS 16 juni 2015, nr. 231.615, nv Scheepswerf IDP.

54 Een interessante rechtsfilosofische vraag is of de buitenmaatse aanduiding van woon- en woonuitbreidingsgebieden in de gewestplannen de toets van het zorgvuldigheidsbeginsel zou doorstaan (zie over de ruime toebedeling van woon(uitbreidings)gebieden ten tijde van de eerste gewestplannen P.-J. DEFOORT, “Woningbehoeftestudies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting”, TROS 2015, afl. 77, 61-79).

De keuze om in het RUP de grond *a priori* te reserveren voor een woonbestemming voor een onbepaalde toekomstig tijdstip, strijdt met de verplichting om, overeenkomstig artikel 4.2.8, § 1, tweede lid, 5° f) en h) DABM, over te gaan tot een onderzoek van alle redelijke alternatieven⁵⁵. Dit alternatievenonderzoek moet rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan⁵⁶. Bij de totstandkoming van het RUP Jachthoornlaan uit het arrest-Ismapa is geen alternatievenonderzoek gebeurd voor de toekomstige woonbestemming van het betreffende gebied, nu de dienst MER besliste dat uit de screeningsnota voldoende bleek dat het RUP geen aanleiding kon geven tot aanzienlijke milieueffecten, en dat bijgevolg de opmaak van een plan-MER niet nodig was. Dit betekent dat het plan-m.e.r. bij het toekomstige herzie-

nings-RUP een volwaardig alternatievenonderzoek zal moeten omvatten. Hierbij bestaat er geen enkele garantie dat het gereserveerde gebied effectief als beste alternatief naar voor zal komen. De plannende overheid mag zich voor de keuze van een bepaald alternatief immers niet laten leiden door een eerder genomen beleids optie die niet aan bod is gekomen in een volwaardig milieueffectenrapport⁵⁷. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat een loutere verwijzing naar een beleids optie in het GRS de plannende overheid niet kan ontslaan van de Europeesrechtelijk vereiste plan-m.e.r.-plicht en de daarin opgelegde alternatievenafweging⁵⁸.

Maar ook indien het RUP al een alternatievenonderzoek zou omvatten, heeft dit niet veel waarde. Een m.e.r. moet immers een voldoende actueel karakter vertonen.

Als in het tijdsverloop tussen het RUP dat het reservegebied heeft vastgelegd, en de herziening van het RUP voor de ontwikkeling van het woongebied, relevante evoluties plaatsvinden, dringt een actueel plan-m.e.r. zich op. Uit het artikel 5.2 van de Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's' blijkt dat het planrapport alle informatie moet bevatten die redelijkerwijze mag worden vereist, onder meer gelet op de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt. Als er een nieuw RUP tot herziening wordt opge maakt, moet de informatie dus geactualiseerd worden in het licht van die nieuwe fase van het besluitvormingsproces. Artikel 6.2 van de Richtlijn vereist dat het publiek tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid moet worden geboden om vóór de vaststelling van het plan zijn mening te geven over het ontwerpplan en het bijbehorende milieurapport. In de voorafgaande overwegingen van de richtlijn staat dat de voor de beoordeling van het m.e.r. verstrekte informatie volledig en betrouwbaar moet zijn (overw. 15) en dat de betrokken instanties en het publiek in kennis moeten worden gesteld van alle relevante informatie (overw. 18)⁵⁹. Het *Richtlijnenboek Milieueffectrapportage* van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) bevestigt dat als er geruime tijd verstrijkt tussen het goedkeuren van het MER of het verlenen van een ontheffen en de verdere beslissing over het plan of project, en de feiten of inzichten in die periode zijn veranderd, moet worden nagegaan of de informatie uit het MER, de ontheffingsnota of de screeningsnota nog voldoende actueel is. Uitgangspunt moet zijn dat de onderbouwing van de beslissing over het plan of een project nog steeds gebaseerd kan worden op de informatie uit het MER, de ontheffings- of screeningsnota. De informatie van de basisgegevens en

55 Zie voor enkele arresten i.v.m. het begrip 'redelijke alternatieven' H. SCHOUKENS, "Milieueffectenrapportage in de rechtbank: van lastpost tot motor van duurzame ontwikkeling? (Deel 2)", *TROS* 2012, 217-219, nrs. 169-175.

56 Voor een voorbeeld zie RvS 10 september 2012, nr. 220.537, vzw Raldes. Voor andere voorbeelden over alternatievenonderzoek zie ook o.a. RvS 10 januari 2007, nrs. 166.511 en 166.512, De Briey e.a.; RvS 29 september 2009, nr. 196.498, De Briey e.a.; RvS 10 februari 2010, nr. 200.738, bvba Pomphuis; RvS 6 juli 2007, nr. 173.287, bvba Pomphuis.

57 RvS 10 februari 2015, nr. 230.148, Notredame; RvS 21 november 2014, nr. 229.271, Legrand; RvS 12 november 2013, nr. 225.449, Decorte, noot J. ROGGEN, "Plan-MER vereist volwaardige vergelijking van plan en redelijke alternatieven", *TROS* 2014, afl. 75, 67-71; zie voor enkele beschouwingen in dit verband H. SCHOUKENS, "De ondraaglijke lichtheid van milieueffectrapportage: einmal ist keimnal?", *TROS* 2014, afl. 73, 34-36, nrs. 49-59.

58 Zie in dit verband de bedenking van SCHOUKENS, die zegt dat er een tegenspraak is tussen enerzijds de decretale verplichting dat een RUP niet mag afwijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van een structuurplan, en anderzijds de Europeesrechtelijke en decretale verplichting uit het DAMB voor een volwaardige alternatievenafweging (H. SCHOUKENS, "Milieueffectenrapportage in de rechtbank: van lastpost tot motor van duurzame ontwikkeling? (Deel 2)", *TROS* 2012, 205, nr. 142).

59 De advocaat-generaal bij het Hof van Justitie bevestigde in haar advies bij het arrest HvJ 11 september 2012, C-43/10, Nomarchiaki, dat moet worden onderzocht of de informatie bij een m.e.r. nog voldoende actueel is (par. 142). In het genoemde arrest oordeelde het Hof van Justitie dat er niet voldaan is aan de vereiste van een 'passende beoordeling' voor een gepland project bij een SBZ als de beoordeelde gegevens niet volledig of actueel zijn (par. 115).

van het juridisch en beleidsmatig kader moet voldoende actueel zijn⁶⁰.

De vereiste van een voldoende actueel karakter van het plan-m.e.r. vloeit trouwens voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Een gebrek aan zorgvuldige voorbereiding, zoals een gebrek aan zorgvuldige feitengaring, is strijdig met het zorgvuldigheidsbeginsel⁶¹. Zo oordeelde de Raad van State dat het zorgvuldigheidsbeginsel de vergunningverlenende overheid er desgevallend toe verplicht om na te gaan of het openbaar onderzoek geen voorbijgestreefd aanvraagdossier tot voorwerp heeft⁶².

Het planopzet om de ontwikkeling van het gebied te reserveren voor een onbepaald toekomstig tijdstip, na een herziening van het GRS en van het RUP, blijkt juridisch weinig waarde te hebben, nu bij de herziening van het RUP sowieso een

(geactualiseerd) alternatievenonderzoek zal moeten gebeuren, waarbij rekening zal moeten worden gehouden met alle relevante gewijzigde omstandigheden⁶³.

7 Vanuit het Natuurbehoudsdecreet⁶⁴ lijkt er geen rechtstreekse belemmering te bestaan om een bebost terrein via een RUP te herbestemmen tot woongebied, ongeacht de vigerende bestemming. De Raad van State oordeelt dat de natuurzorgplicht uit artikel 14 van het Decreet Natuurbehoud niet is gericht tot de plannende overheid bij de opmaak van een RUP⁶⁵. De natuurtoets uit artikel 16 van het Decreet Natuurbehoud (het voorkomen van vermijdbare schade) is volgens de decreettekst enkel van toepassing op het verlenen van vergunningen, en bijgevolg niet op het opmaken een RUP⁶⁶. Het standstillbeginsel houdt evenmin een verbod in om bestaande natuur te herbe-

stemmen. Het standstill- en integratiebeginsel laat volgens de Raad van State een ruime appreciatiebevoegdheid toe voor de overheid bij het vaststellen van een RUP⁶⁷. Het standstillbeginsel houdt niet in dat een agrarisch gebied of bosgebied nooit herbestemd zou kunnen worden. Evenmin houdt het beginsel een onmiddellijke en directe verplichting tot compensatie in⁶⁸.

Sommige auteurs wijzen erop dat de plannende overheid niettemin ook op planologisch niveau rekening moet houden met bepaalde natuurwaarden, zoals beschermde vegetaties en kleine landschapselementen. De plannende overheid moet vermijden dat er later een tegenstrijdigheid ontstaat tussen de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP en de bescherming vanuit het natuurbehoudsrecht⁶⁹. DE SMEDT argumenteert in dezelfde zin dat het zorgvuldigheidsbeginsel inhoudt dat een bestemmingsplan geen bestemmingen mag omvatten waarvan vooraf niet zeker is dat ze kunnen worden verwezenlijkt. Dit geldt zeker in het kader van bijvoorbeeld de soortenbescherming⁷⁰. Het verstoringsverbod bij de soortenbescherming impliceert dat de plannende overheid rekening moet houden met de aanwezigheid van beschermde soorten⁷¹. In voorkomend geval zal het RUP de nodige stedenbouwkundige voorschriften moeten voorzien, desnoods door bestemmingen aan te passen of te verfijnen, om de bescherming van de soorten te garanderen, zonder dat de verwezenlijking van de bestemming in de latere vergunningsprocedures wordt gedwarsboomd⁷².

En uiteraard moeten de effecten van de beoogde bestemming op de aanwezige natuurwaarden nader worden bekeken in de plan-m.e.r. Hoewel de inhoud van een plan-m.e.r. niet dwingend doorwerkt in het besluitvormingsproces van een RUP,

60 Departement LNE, *Richtlijnenboek Milieueffectrapportage. Algemene methodologische en procedurele aspecten*, oktober 2015, 151-152 (www.lne.be/themas/milieueffectrapportage/deskundigen/richtlijnenboeken/rlb-alg-proc-en-meth-aspecten-2015.pdf).

61 K. LEUS, "Het zorgvuldigheidsbeginsel" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 114-115, nr. 155.

62 RvS 7 maart 2001, nr. 93.767, Apers.

63 Een nieuw RUP is sowieso niet gebonden door een oud RUP, want het vervangt het oude RUP. Ook om die reden is de link met een nieuw RUP van weinig of geen waarde.

64 Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

65 RvS 2 december 2010, nr. 209.459, Van Ermen.

66 RvS 2 december 2010, nr. 209.459, Van Ermen.

67 RvS 12 februari 2009, nr. 190.362, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter; RvS 12 februari 2009, nr. 190.366, Van Keymolen.

68 RvS 6 mei 2010, nr. 203.726, Liesenborgs.

69 G. VAN HOORICK en K. BEKÉ, "Ruimtelijke ordening en natuur" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 1206, nr. 9.

70 Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot de soortenbescherming en het soortenbeheer. Zie hierover H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek Natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 343-440.

71 RvS 21 januari 2014, nr. 226.148, Hermans en Weyers, noot P. DE SMEDT, "Rode bosmieren nopen tot een 'soortentoets' bij ruimtelijke planning", *TROS* 2015, afl. 78, 169-178.

72 P. DE SMEDT, "Rode bosmieren nopen tot een 'soortentoets' bij ruimtelijke planning", *TROS* 2015, afl. 78, 178.

vergt artikel 4.1.7 van het DABM wel dat de betrokken overheden rekening houden met de inhoudelijke conclusies ervan⁷³.

Kortom, als het RUP Jachthoornlaan het (beboste) gebied ‘reserveert’ voor een latere woonontwikkeling, maar intussen een bouwverbod instelt en een stedenbouwkundig voorschrift dat bosbeheer mogelijk maakt, is de kans groot dat binnen een aantal jaar, op het ogenblik dat het RUP eventueel zou worden herzien, natuurwaarden aanwezig zullen zijn, al dan niet met beschermd soorten. Het is in het licht van de plan-m.e.r.-plicht en het zorgvuldigheidsbeginsel voorbarig om het gebied sowieso voor wonen te reserveren. In dat opzicht heeft de indeling in de gebiedscategorie ‘wonen’ en de aankondiging van een toekomstige herziening van het RUP om een woonontwikkeling mogelijk te maken, weinig tot geen waarde.

6. COMPENSEREN VAN WOONGEBIED IN HET LICHT VAN HET RSV, ARTIKEL 1.1.4 VCRO EN DE MOTIVERINGS-PLICHT

B Hoger is gebleken dat de doelstelling van het RUP Jachthoornlaan was om de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied op een andere plaats te compenseren, door het schrappen van een gebied dat was bestemd voor woonpark. Volgens het GRS kon er onvoldoende woonbehoefte worden aangetoond om woonuitbreidingsgebied te herbestemmen tot woongebied, bovenop het bestaande aanbod van woongebied⁷⁴.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) laat dergelijke ‘compensaties’ toe, zeker in het buitengebied, waartoe de gemeente Schilde behoort.

Het RSV stelt een verdeling voorop van bijkomend woonaanbod van 60 % voor de stedelijke gebieden en 40 % voor het

buitengebied. Die globale verhouding op Vlaams niveau wordt vervolgens verfijnd per provincie⁷⁵. Het Vlaams Gewest en de provincies leggen op basis van trends, prognoses en een ruimtelijk gedifferentieerde visie een kwantitatieve optie vast inzake het te realiseren aanbod aan woningbouw. De kwantitatieve optie dient steeds te kaderen binnen de vooropgestelde verhouding tussen stedelijk gebied en buitengebied uit het RSV. De kwantitatieve optie fungeert als toetsingskader voor de ruimtelijke planning op alle niveaus. Voor de gemeenten waar een buitengebiedbeleid moet worden gevoerd – zoals de gemeente Schilde –, wordt de kwantitatieve optie voor iedere gemeente uitgewerkt in de provinciale ruimtelijke structuurplannen⁷⁶. In de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen wordt de lokalisatie aangegeven van nieuw te bouwen woningen, met fasering, en na te streven minimale en maximale dichtheden. Dit wordt in gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen vastgelegd⁷⁷.

De in de bestaande bestemmingsplannen (gewestplan, APA en BPA) vastgelegde woongebieden vormen volgens het RSV mee een toetsingskader voor de invulling van het bijkomende aanbod aan woongelegenheden. De behoefte aan bijkomende woongelegenheden op korte termijn kan in de totaliteit van de woongebieden van de bestemmingsplannen, en in het bijzonder in de totaliteit van de woongebieden *sensu lato* van het gewestplan worden opgevangen (woongebied, woonuitbreidingsgebied, woongebied met landelijk karakter en woongebied aangegeven in de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften)⁷⁸. Er bestaat een regionale differentiatie waardoor **verschuivingen** tussen en binnen ruimtelijke uitvoeringsplannen mogelijk moeten zijn. Voor het opvangen van de voorziene behoefte aan bijkomende woongelegenheden moet een afweging gebeuren of de op de bestaande plannen

73 H. SCHOUKENS, “Natuurbescherming buiten de lijntjes: de algemene natuurtoets als imperfect antwoord op het verlies aan natuur in Vlaanderen”, *TOO* 2014/3, 353-354, met verwijzing naar o.a. RvS 14 oktober 2011, nr. 215.768, Vanmassenhove, RvS 20 september 2013, nr. 224.750, Vanmassenhove (vernietiging); RvS 20 december 2013, nr. 225.927, Legrand. Zie recent ook RvS 21 september 2015, nr. 232.256, gemeente Erpe-Mere: in de plan-MER-screeningsnota worden uitdrukkelijk een aantal voorstellen gedaan m.b.t. de inplanting van windmolens, die echter niet werden overgenomen in het bestreden gewestelijk RUP. Voor deze beleidskeuze blijkt noch uit het eerste bestreden besluit, noch uit het administratief dossier enig motief. Dit schendt art. 2.2.2, § 1 VCRO, het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

74 In andere bijdragen heb ik betoogd dat woonuitbreidingsgebied volgens een vergunningslogica effectief woongebied is voor groepswooningbouw of voor een ordening via een substantiële verkavelingsvergunning (P.-J. DEFOORT, “Woningbehoeftestudies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting”, *TROS* 2015, afl. 77, 61-79; P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2012, 161-176). Volgens een planningslogica kan woonuitbreidingsgebied slechts worden “herbestemd” tot woongebied als er een aangetoonde woonbehoefte bestaat (P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2006, 223-224, nr. 23).

75 Antwerpen 65/35, Vlaams-Brabant 50/50, West-Vlaanderen 67/33, Oost-Vlaanderen 61/39, Limburg 57/43 (RSV, richtinggevend deel, 277; bindend deel, 478 en 480).

76 RSV, bindend deel, 480.

77 RSV, richtinggevend deel, 276-278.

78 RSV, richtinggevend deel, 278 en 428.

van aanleg afgebakende woongebieden geografisch juist gesitueerd zijn om aan het trendbreukscenario te voldoen. Hierbij moet rekening worden gehouden met de gemeentelijke woningbehoeftestudies enerzijds en met de beperkingen van de begroting van de ruimte anderzijds⁷⁹.

Kortom, de optie van de gemeente Schilde om de bestemming van bestaand woongebied te 'schrappen' om elders woonuitbreidingsgebied te herbestemmen tot effectief woongebied, past binnen de logica van het RSV dat verschuivingen van woongebied mogelijk zijn, en soms zelfs aangewezen, als dit ruimtelijk verantwoord is, en past binnen de kwantitatieve opties voor wonen en de globale ruimtebegroting. Dergelijke verschuivingen moeten volgens de Raad van State wel in het GRS worden voorzien⁸⁰, wat in het GRS van Schilde het geval was.

De vraag rijst of het 'bevriezen' van woongebied strookt met de bepalingen uit het RSV, waarin sprake is van 'verschuivingen'. In zijn spraakgebruikelijke betekenis wijst 'verschuiven' op 'verplaatsen', met andere woorden: van de ene plaats naar de andere. Het 'bevriezen' van woongebied om elders woon(uitbreidings)gebied te ontwikkelen kan niet worden beschouwd als een 'verschuiving'. Volgens de ruimtebegroting blijft het 'bevroren' woongebied immers in de cijfers van de ruimtebegroting voor wonen⁸¹.

Bovendien voorziet het RSV dat bij verschuivingen een afweging moet gebeuren of de op de bestaande plannen van aanleg afgebakende woongebieden geografisch

juist gesitueerd zijn "om aan het trendbreukscenario te voldoen". Het RSV heeft in de eerste plaats verschuivingen op het oog van het buitengebied naar het stedelijke gebied om het trendbreukscenario 40/60 te benaarstigen, maar uiteraard is het niet uitgesloten dat ook interne verschuivingen gebeuren binnen een gemeente van het buitengebied. Die verschuiving moet dan wel ingegeven zijn enerzijds door de kwantitatieve opties uit de woningbehoeftestudie en anderzijds door ruimtelijke motieven, doordat een nieuw te bestemmen woongebied ruimtelijk/geografisch beter is gelegen dan een bestaand woongebied.

De techniek van het 'bevriezen' van een gebied komt op het eerste gezicht intern tegenstrijdig voor. De reden van het 'schrappen' van de woonbestemming moet worden gemotiveerd vanuit ruimtelijke overwegingen. De motieven die worden gehanteerd om het woongebied te schrappen, lijken, zowel vanuit ruimtelijk oogpunt als vanuit het oogpunt van de ruimtebegroting, moeilijk verzoenbaar met het (slapende) behoud van het woongebied. Minstens zou heel goed moeten worden gemotiveerd waarom een ander gebied voorrang moet krijgen voor een woonontwikkeling op een bestaand woongebied, waarom het bestaande woongebied desondanks blijft 'gereserveerd' voor een woonbestemming en hoe dit alles ingepast kan worden binnen de ruimtebegroting en de woningbehoeftestudie.

7. WAT MET 'FASEREN' IN PLAATS VAN 'BEVRIEZEN'?

9 Het arrest-Ismapa benadrukt dat in het bestreden RUP Jachthoornlaan geen fasering zit vervat, nu de definitieve ontwikkeling van het gebied een bestemmingswijziging en een herziening van het RUP vereist.

De vraag rijst in welke mate de bovenstaande bedenkingen ook gelden voor een RUP dat in plaats van een 'bevriezing' van de bestemming voorziet in de fasering van een bestemming.

Artikel 2.2.3, § 1, tweede lid VCRO voorziet de mogelijkheid voor fasering, door te bepalen dat stedenbouwkundige voorschriften van die aard kunnen zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert.

Die mogelijkheid doet geen afbreuk aan artikel 2.2.3, § 2 VCRO, dat in het eerste lid expliciet bepaalt dat elk stedenbouwkundig voorschrift – gefaseerd of niet – "te allen tijde" onder een (sub)categorie van gebiedsaanduiding moet sorteren. Zoals gezegd, volstaat het niet dat een stedenbouwkundig voorschrift sorteert onder een categorie van gebiedsaanduiding. De inhoud van het voorschrift moet in overeenstemming zijn met de aangegeven (sub)categorie (zie randnummer 2).

Dat laatste werpt een nieuw licht op de discussies en de tegenstrijdige rechtspraak van de Raad van State over de gefaseerde bestemmingen waarvan de inwerkingtreding afhankelijk is van onzekere gebeurtenissen.

Aan de ene kant heeft de Raad van State geoordeeld dat een bestemmingsvoorschrift waarin staat dat er pas voorzieningen voor wonen en daaraan verwante

79 RSV, richtinggevend deel, 278. De ruimtebegroting is uitgewerkt in het richtinggevend deel van het RSV en bepaalt hoeveel hectare voor elke ruimtebehoevende sector er moet bijkomen en hoeveel hectaren andere sectoren moeten inleveren: Wonen: *status quo*, Bedrijvigheid: + 6.500 ha, Natuur: + 27.000 ha, Bos: + 9.000 ha, 'Overig groen': *status quo*, Landbouw: - 56.000 ha, Recreatie: + 2.000 ha (RSV, richtinggevend deel, 427-431).

80 RvS 28 juni 2011, nr. 214.252, stad Oudenburg.

81 Dit is ook het geval in het RUP Jachthoornlaan (zie toelichtingsnota, 32).

voorzieningen toegelaten worden nadat de stedenbouwkundige vergunning is afgeleverd voor de aanleg van een park, strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel. De betreffende voorschriften komen erop 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. De plannende overheid heeft een rechtsonzeker voorschrift uitgewerkt door de realisatie van de hoofdbestemming afhankelijk te maken van een hypothese, waarbij de overheid, en evenmin bepaalde betrokken grondeigenaars, geen vat hebben op het zich al dan niet voordoen ervan⁸².

In een aantal andere arresten stoorde de Raad van State zich niet aan het feit dat de fasering van het bestemmingsvoorschrift afhankelijk was gemaakt van hypothetische voorwaarden waarvan de realisatie onzeker was.

In een eerste andersluidend arrest aanvaardde de Raad van State 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 fases, geen inbreuk maakt op het rechtszekerheidsbeginsel. Hoewel dit voorschrift sterke gelijkenissen vertoont met het geschorste en vernietigde voorschrift uit het zojuist vermelde arrest, oordeelde de Raad van State ditmaal dat het ogenblik waarop fase 3 een aanvang zal nemen, duidelijk bepaalbaar is: fase 3 kan worden aangevat wanneer de groenvoorzieningen in de fasen 1 en 2 zijn gerealiseerd. Nochtans moet worden vastgesteld dat de realisatie van fase 3 hier eveneens afhankelijk wordt gemaakt van de onzekere hypothese dat de eigenaars uit de voorafgaande fase de groenvoorzieningen willen aanleggen én dat de overheid hiervoor een vergunning aflevert. De Raad oordeelt dat, hoewel het tijdstip waarop fase 3 een aanvang zal nemen, nog niet precies te bepalen is, het tijdstip wel 'bepaalbaar' is⁸³.

Na dit arrest heeft de Raad van State nog andere arresten geveld waarbij de Raad

stelde dat het tijdstip van een fasering niet duidelijk moet 'bepaald' zijn⁸⁴. Een 'bepaalbaar' tijdstip volstaat volgens de Raad van State. De fasering van de ontwikkelingsmogelijkheid van woongebied mag volgens de Raad van State afhankelijk worden gemaakt van o.a. een minimumverkoop van kavels en 'realisatie' van woningen uit een vorige fase⁸⁵. Ook hier ziet de Raad van State geen graten in het feit dat het onzeker is of de voorwaarden van de vorige fase ooit zullen worden gerealiseerd.

In de drie laatst genoemde arresten over de gefaseerde woonontwikkeling sorteren de stedenbouwkundige voorschriften onder de subcategorie van gebiedsaanduiding 'woongebied', maar in alle drie de gevallen moet worden vastgesteld dat zolang de voorwaarden uit de eerdere fase niet zijn gerealiseerd, er een absoluut bouwverbod geldt in de volgende fasen. Dit betekent dat de inhoud van het bestemmingsvoorschrift niet strookt met de (sub)categorie van gebiedsaanduiding. Dit is volgens de hoger vermelde rechtspraak in principe onwettig (zie hoger randnummer 2).

10 De vraag rijst of het euvel zou kunnen worden verholpen door de latere fases een tussentijdse bestemming te geven van een andere (sub)categorie van gebiedsaanduiding, bijvoorbeeld (bouwvrij) agrarisch gebied of (bouwvrij) gemengd openruimtegebied⁸⁶. Die op het eerste gezicht eenvoudige oplossing roept nieuwe vragen op: strookt een dergelijke tussentijdse bestemming met de regels van de structuurplanning over woningprogrammatie en met doelstellingen van het bewuste RUP?

Volgens de planningsmethodiek van het RSV kan in het buitengebied bijkomend woongebied pas worden bestemd als er een woonbehoefte is. De provincies stellen een kwantitatieve taakstelling op

82 RvS 3 augustus 2012, nr. 220.410, Vandamme (schorsing); RvS 5 juni 2013, nr. 223.731, Vandamme (vernietiging); zie ook over een vergunning op basis van dit RUP RvVb 19 november 2013, nr. 2013/0664.

83 Voor kritiek op dit arrest, zie P.-J. DEFOORT en L. DU GARDEIN, "Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis", *TROS* 2012, (245-251) 249-251, nr. 7.

84 Zie E. VANDERSTRAETEN, "Nederlands voor gevorderden: het verschil tussen een 'bepaald' en een 'bepaalbaar' tijdstip", *TOO* 2015, 426-428.

85 RvS 18 november 2014, nr. 229.208, nv Immobiliënmaatschappij Joost Danneels. In dezelfde zin RvS 9 december 2013, nr. 225.758, nv Novus.

86 In dit verband kan worden opgemerkt dat art. 2.2.3, § 2 VCRO niets zegt over voorschriften met een bestemming die van nature na verloop van tijd uitdooft, bijvoorbeeld ontginningsgebied (art. 2.2.3, § 2, eerste lid, 10° VCRO). De vraag rijst of bij het bestemmen van een ontginningsgebied reeds onmiddellijk een nabestemming kan/moet worden voorzien, of dat integendeel op basis van het beëindigen van een activiteit op dit ogenblik moet worden gekeken welke de meest geëigende nabestemming is. M.i. gelden ook voor dergelijke situaties de principes die in deze bijdrage worden behandeld, bv. alternatievenonderzoek, voldoende actueel onderzoek, zorgvuldigheidsbeginsel, enz.

voor de gemeenten⁸⁷. In de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen wordt de lokalisatie aangegeven van nieuw te bouwen woningen met fasering en na te streven minimale en maximale dichtheden. Dit wordt in gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen vastgelegd⁸⁸. Het RSV benadrukt dat voor de aansnijding en de invulling van de bestaande (niet-uitgeruste) woongebieden op de bestemmingsplannen een strikte fasering in functie van de behoefte wordt gehanteerd⁸⁹. In het stedelijk gebied wordt sowieso gestreefd naar een aanbodbeleid, ook op basis van woningbehoeftestudies⁹⁰.

Als de plannende overheid het initiatief neemt voor het bestemmen van woongebied, moet er een aangetoonde behoefte zijn, en dit volgens de methodiek die is vastgelegd in de provinciale ruimtelijke structuurplannen. Die methodiek is in grote lijnen hetzelfde in alle provinciale structuurplannen. Er wordt enerzijds een raming gemaakt van de woningbehoefte (volgens de ontwikkeling van de eigen gezinnen van de gemeente, een zogenaamde gesloten bevolkingsprognose) en anderzijds een inventaris van het bestaande aanbod (hoofdzakelijk onbebouwde percelen in woongebied en onbebouwde ka-

vels in verkavelingen). Een confrontatie van de behoefte en het aanbod geeft de nettowoningbehoefte⁹¹. Het is op basis van die methodiek dat de gemeenten hun woningbehoeftestudies moeten opmaken, de lokalisatie van de voor de nieuw te bouwen woningen moeten aangeven, met de fasering en de na te streven minimale en maximale dichtheden.

De vraag rijst hoe gefaseerde stedenbouwkundige voorschriften die voor onbepaalde tijd de realisatie van het woongebied blokkeren, op basis van bijvoorbeeld de verkoop van het aantal kavels uit een vorige fase en/of het aantal 'generaliseerde' woningen inpasbaar zijn in die methodiek. Het feit dat er een RUP wordt opgemaakt voor de ontwikkeling van een nieuw woongebied, impliceert volgens de logica van de ruimtelijke structuurplanning noodzakelijk dat er een woningbehoefte is. Een RUP voor wonen kan immers pas worden opgemaakt als dit past binnen de kwantitatieve opties en de woningbehoeftestudies en de in het GRS vastgelegde fasering van de nieuw te bestemmen gebieden voor wonen. Dit gebeurt volgens een welbepaalde methodiek op basis van een confrontatie van behoefte en aanbod. Een RUP dat bovenop die

vastgelegde regels nog een andere methodiek oplegt – bijvoorbeeld een fasering op basis van verkoop en realisatiegraad van een vorige fase –, doorkruist de methodiek van de structuurplanning. Volgens de structuurplanning is er een gekwantificeerde behoefte, of is er geen behoefte. Als er een behoefte is, kan hiervoor een RUP worden opgemaakt. Als de gemeente een dergelijk initiatief neemt, maar tegelijk de uitvoerbaarheid van de woonbestemming afhankelijk maakt van bijkomende regels die geen grond vinden in de structuurplanning, handelt zij in strijd met de regels uit het provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk structuurplan die bepalen hoe een woningbehoefte moet worden berekend.

Bovendien zijn de voorschriften die de invulling van de woonbestemming afhankelijk maken van onzekere voorwaarden, in strijd met de eigen doelstelling van het RUP, met name het voorzien in een woonaanbod dat tegemoetkomt aan een volgens de regels van de structuurplanning vastgestelde woonbehoefte. Een RUP dat tot doel heeft om bijkomend woongebied te voorzien, mag niet voor onbepaalde tijd worden uitgehold door voorschriften die op geen enkele manier garanderen dat de vooropgestelde bestemming ooit zal worden gerealiseerd. Dit strijdt met het principe dat de verordenende stedenbouwkundige voorschriften tevens dienen te worden gelezen in het licht van de doelstellingen die bij de opmaak van het betrokken RUP werden vooropgesteld⁹². Dit principe ligt ook verrat in de vaste rechtspraak over het zorgvuldigheidsbeginsel dat vereist dat de overheid haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen met kennis van zaken tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit⁹³.

Een fasering van het woongebied is in het licht van artikel 2.2.3, § 1, tweede lid

87 RSV, richtinggevend deel, 277-278, bindend deel 480.

88 RSV, richtinggevend deel, 278.

89 RSV, richtinggevend deel, 278.

90 RSV, richtinggevend deel, 226.

91 Elk provinciaal ruimtelijk structuurplan heeft zijn eigen specifieke regels, die moeten worden gevolgd door de gemeenten bij de opmaak van hun woningbehoeftestudies. De basisregels voor de methodiek staan beschreven in de omzendbrief van 25 oktober 2002, RO/2002/03 'in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie' (www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Wetgeving/Omzendingbrieven/omzwug).

92 RvS 5 februari 2013, nr. 222.380, bvba Schrijnwerkerij Van Rossem.

93 O.a. RvS 25 november 2011, nr. 216.494, Coussement; RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 1 februari 2012, nr. 217.644, Van Riet; RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx; RvS 23 mei 2012, nr. 219.447, Janssen; RvS 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet; RvS 29 april 2013, nr. 223.313, Vanderstraeten; RvS 3 mei 2013, 223.372, Vande Velde; RvS 23 mei 2012, nr. 219.447, Janssen; RvS 29 januari 2015, nr. 230.010, nv Babemo; RvS 16 juni 2015, nr. 231.615, nv Scheepswerf IDP.

VCRO⁹⁴ zeker niet uitgesloten, maar dan moet de fasering wel worden afgestemd op de logica en de methodiek van woningbehoefteberekening uit de structuurplanning. In een dergelijk geval moet de plannende overheid er wel rekening mee houden dat de gronden die pas in een later stadium een effectieve woonbestemming krijgen, in afwachting daarvan in een uitvoerbare bestemmingscategorie zijn ingedeeld (zie hoger randnummer 5). Bovendien zal rekening moeten worden gehouden met de bedenkingen die hoger werden gemaakt in verband met de actualiteit van de plan-m.e.r.-plicht en de alternatievenafweging (zie hoger randnummer 6).

8. WAT MET PLANSCHADE EN PLANBATEN?

II De plannende overheden die bestemmingen ‘bevriezen’ of ‘faseren’, zijn zich vermoedelijk niet steeds voldoende bewust van de mogelijke financiële gevolgen van hun beleidskeuzes.

Dit kan worden geïllustreerd met het RUP Jachthoornlaan. De toelichtingsnota bij het RUP stelt dat de bestemmingswijziging van ‘woonpark’ naar ‘reservegebied voor wonen’ geen aanleiding geeft tot planschade of planbaten, nu de categorie van gebiedsaanduiding voor wonen gehandhaafd blijft.

De plannende overheid in kwestie verliest uit het oog dat de planschaderegeling niet gekoppeld is aan de indeling in gebiedscategorieën. Het recht op planschade ontstaat principieel wanneer op basis van een in werking getreden RUP een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen⁹⁵. Dit recht geldt ongeacht de bestemmingscategorie waaronder de stedenbouwkundige voorschriften sorteren. Enkel de reële vergunbaarheid of onvergundbaarheid van constructies geldt als beoordelingscriterium. Dit betekent dat de herbestemming van woonpark naar reservegebied voor wonen zonder twijfel principieel in aanmerking komt voor planschade.

In dit verband kan worden opgemerkt dat de uitspraak in het RUP dat de bestemmingswijziging geen aanleiding geeft tot planschade, juridisch geen waarde heeft. De opname in een bij het ruimtelijk uitvoeringsplan gevoegd register van percelen waarvoor de doorgevoerde bestemmingswijziging aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding, is niet rechtscheppend. Het al dan niet opmaken van een dergelijk register of het al dan niet opnemen in een dergelijk register is geen noodzakelijke voorwaarde om al

dan niet aanspraak te kunnen maken op een planschadevergoeding. In elk geval behoren, luidens artikel 2.6.3 VCRO, de vorderingen tot betaling van planschadevergoedingen tot de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg⁹⁶.

De regeling voor de planbatenheffing is wel gekoppeld aan de indeling van de categorieën van gebiedsaanduiding⁹⁷. Enkel een bestemmingswijziging komt in aanmerking voor planbaten. Nu het RUP Jachthoornlaan de bestemming van het ‘reservegebied voor wonen’ reeds heeft ingedeeld in de categorie van gebiedsaanduiding ‘wonen’, zal de toekomstige wijziging van het RUP om het gebied om te vormen tot effectief woongebied, geen aanleiding geven tot een planbatenheffing. Hetzelfde geldt trouwens voor de opmaak van het RUP voor de volgens het GRS van Schilde geplande omvorming van het woonuitbreidingsgebied naar woongebied. Artikel 2.6.4 VCRO voorziet geen planbaten bij een dergelijke bestemmingswijziging.

Hetzelfde geldt voor de gefaseerde bestemmingen. De eigenaar van een grond in een tweede fase kan, zolang zijn fase niet uitvoerbaar is en onderworpen aan een bouwverbod, principieel planschade vorderen als hij in de voorwaarden verkeert van artikel 2.6.1, § 2 en 3 VCRO⁹⁸. Als het gebied dat wordt herbestemd tot (gefaseerd) woongebied, voorheen in aanmerking kwam voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige en/of een verkavelingsvergunning, en er na de inwerkingtreding van het RUP een bouwverbod ontstaat, komt de grond principieel in aanmerking voor een planschadevordering. Van planbaten is in een eerste instantie geen sprake, nu artikel 2.6.5, 1° VCRO bepaalt dat geen planbatenheffing verschuldigd is wanneer de bestemmingswijziging niet voor gevolg heeft dat voortaan een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning kan worden verkregen die vóór de inwerking-

94 Dit artikel luidt als volgt: “De stedenbouwkundige voorschriften kunnen van die aard zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert.”

95 Art. 2.6.1, § 2 VCRO. § 3 van hetzelfde artikel voorziet een aantal randvoorwaarden en beperkingen op het de principiële recht op planschade.

96 RvS 21 mei 2013, nr. 223.539, nv Walkro België; RvS 21 mei 2013, nr. 223.540, nv NMBS Holding; RvS 7 juli 2015, nr. 231.876, nv Ismapa.

97 Zie art. 2.6.4 VCRO.

98 In dit verband kan worden opgemerkt dat er twee prejudiciële vragen hangende zijn bij het Grondwettelijk Hof over de toepassingsvoorwaarden van art. 2.6.1, § 3 VCRO. De eerste prejudiciële vraag gaat over de beperking van de planschade tot de eerste 50 meter vanaf de rooilijn (bericht BS 30 september 2015, rolnummer GwH 6254), de tweede gaat over de vereiste dat het perceel “stedenbouwkundig” voor bebouwing in aanmerking moet komen (bericht BS 8 oktober 2015, rolnummer GwH 6259).

treding van het RUP niet kon worden verkregen. Artikel 2.6.7, eerste lid, 4° VCRO bepaalt dat de planbatenheffing wordt opgeschort gedurende de periode waarbinnen het perceel niet bebouwd kan worden gevolge van een erfdienstbaarheid van openbaar nut. Zolang door de fasering een bouwverbod geldt, kan er geen planbatenheffing verschuldigd zijn.

Dit alles betekent dat de bepalingen omtrent de betaalbaarheid van de planbaten pas kunnen gelden na de inwerkingtreding van een effectieve uitvoerbare bestemming. Zo zal de verkoop van een stuk grond op het ogenblik dat de bestemming van de betreffende fase nog niet uitvoerbaar is, geen aanleiding geven tot planbaten. Artikel 2.6.14, § 3 VCRO bepaalt dat indien in de periode tussen de inwerkingtreding van het RUP en een verrichting die aanleiding geeft tot de betaalbaarheid van de planbatenheffing, een tweede bestemmingswijziging in werking treedt, de eerste bestemmingswijziging, voor de toepassing van de planbatenregeling, geacht wordt nooit te hebben plaatsgevonden⁹⁹.

9. CONCLUSIE

12 De techniek van het ‘bevrozen’ en ‘faseren’ van gronden voor een onzekere toekomstige bestemming roept veel vragen op.

De techniek is strijdig met artikel 2.2.3, § 2 VCRO als het RUP niet voorziet in stedenbouwkundige voorschriften die

sorteren onder een (sub)categorie van gebiedsaanduiding voor de periode in afwachting van de toekomstige bestemming. De inhoud van de stedenbouwkundige voorschriften moet in overeenstemming zijn met de omschrijving van de (sub)categorie in artikel 2.2.3, § 2 VCRO. Het vastleggen van bestemmingen voor een verre toekomst kan op gespannen voet staan met de verplichtingen vanuit de m.e.r., die steeds een alternatievenonderzoek vereisen en een voldoende actueel plan-m.e.r.

Het zorgvuldig bepalen van de bestemmingscategorie is cruciaal voor de rechtszekerheid, inzonderheid om te weten welke regels uit de sectorwetgeving en ruimtelijkeordeningswetgeving van toepassing zijn. Vele sectorale regels zijn gekoppeld aan welbepaalde bestemmingscategorieën. Hetzelfde geldt voor heel wat bepalingen uit de VCRO en de uitvoeringsbesluiten, bijvoorbeeld de zonevrije basisrechten, andere afwijkingsregels, vergunningsvrijstellingen, zonevrije functiewijzigingen, enz.

Een zorgvuldige indeling in de bestemmingscategorie maakt heel wat voorschriften uit het RUP overbodig. Sommige ruimtelijk planners hebben de neiging om alles in het RUP te willen regelen, terwijl veel daarvan reeds decretaal is geregeld, zoals de zonevrije basisrechten en andere decretale afwijkingsmogelijkheden. Een RUP kan hieraan geen afbreuk doen, wat bepaalde stedenbouwkundige voor-

schriften overbodig of onvolledig maakt, of wat verwarring scheidt.

Een ander aandachtspunt is erover te waken dat het RUP een correct onderscheid maakt tussen ‘bestemmings-, inrichtings- en beheersvoorschriften’. Hoewel het onderscheid niet altijd even duidelijk te maken is, is het onderscheid tussen bestemmingsvoorschriften enerzijds en inrichtings- of beheersvoorschriften anderzijds juridisch wel relevant.

Het reserveren, compenseren en fasen van woonontwikkelingen staat op gespannen voet met de regels uit de structuurplanning voor de berekening en de uitvoering van de woningbehoeftestudies. Een RUP dat de ontwikkeling van een herbestemd woongebied voor onbepaalde tijd blokkeert, zal vaak in strijd zijn met de doelstellingen van de structuurplanning en van het RUP.

Tot slot zijn plannende overheden zich vaak niet bewust van de financiële gevolgen van een gereserveerde of gefaseerde bestemming. Uit het arrest-Ismapa blijkt dat bepaalde overheden de financiële consequenties proberen te omzeilen door de ‘trukendoos’ boven te halen en een bestemming te voorzien die op het eerste gezicht geen aanleiding geeft tot planshade. Een overheid die een bepaald stuk woon- of industriegebied van bebouwing wil vrijwaren, zou er beter aan doen om het spel correct te spelen en een geëigende openruimtebestemming te voorzien, in het licht van de ruimtelijke visie voor het gebied¹⁰⁰.

⁹⁹ De overdracht ten bezwarende titel van een zakelijk recht met betrekking tot het betreffende perceel of het verkrijgen van een stedenbouwkundige of een verkavelingsvergunning (art. 2.6.14, § 1 VCRO).

¹⁰⁰ Tekst afgesloten op 30 december 2015.