

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.015 van 26 maart 2013
in de zaak A. 201.824/X-14.835.**

In zake : Leo HERMANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Floris Sebreghs
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de gemeente KASTERLEE
2. de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Luc Peeters en Griet De Meyer
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Frankrijklei 93
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 september 2011, strekt tot de nietigverklaring van:

1. het besluit van 22 maart 2011 van de gemeenteraad van de gemeente Kasterlee houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kern Kasterlee”, en
2. het besluit van 19 mei 2011 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende de voorwaardelijke goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kern Kasterlee” van de gemeente Kasterlee, bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt van 29 juli 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 maart 2013.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe Smeyers, die loco advocaat Floris Sebreghs verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Veerle Tollenaere, die loco advocaten Luc Peeters en Griet De Meyer verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoeker is eigenaar van een onbebouwd perceel, gelegen aan de Berkenlaan te Kasterlee, kadastraal bekend sectie G, nr. 317/c. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977

vastgesteld gewestplan Turnhout ligt dit perceel in woongebied. Tevens is het gelegen binnen een goedgekeurde niet-vervallen verkaveling. Een aanvraag van de verzoeker tot het bekomen van een wijziging van deze verkaveling, in de zin dat een meergezinswoning binnen hetzelfde volume zou worden toegelaten, werd op 8 april 2009 door de bevoegde Vlaamse minister definitief geweigerd.

3.2. Bij besluit van 26 januari 2006 wordt het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Kasterlee door de deputatie van de provincieraad van Antwerpen goedgekeurd. Dit structuurplan bevat een bindende bepaling, die als volgt luidt:

“De gemeente maakt meerdere RUP’s op voor de 3 woonkernen met minimaal de volgende doelstellingen:

- De woningdichtheid in het hoofddorp verhogen via kavelbreedte en bouwtype;
- De fasering van de woonuitbreidingsgebieden vastleggen;
- Indien een uitvoeringsplan een deel van de grens van het hoofddorp omvat, moet er bijzondere aandacht gaan naar de begrenzing ten aanzien van de open ruimte en moet een onderscheid worden gemaakt tussen verdichtingsgebied en ontlichtingsgebied (linten buiten kern);
- Herbestemmen van (delen van) de te herbestemmen woonuitbreidingsgebieden, gekoppeld aan het afbakenen van nieuwe woonreservegebieden met een evenredige oppervlakte;
- Opleggen van een voorkeepsrecht op strategische toegangspcelen van niet uitgeruste woonzones;
- Een duidelijke begrenzing aangeven voor de handelslocaties. Binnen deze locaties worden mogelijke handelsfuncties omschreven in functie van het gewenste voorzieningenniveau (gemeentelijk, buurt);
- Uitwerken van de specifieke voorschriften voor de verschillende lokale bedrijventerreinen.”

3.3. Op 10 mei 2010 wordt het voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kern Kasterlee” (hierna: GRUP) in plenaire vergadering besproken. De aan deze vergadering voorafgaandelijk uitgebrachte adviezen zijn voorwaardelijk gunstig, behalve het advies van de Gecoro, dat niet positief is. Op 22 juni 2010 wordt het GRUP door de gemeenteraad van Kasterlee voorlopig vastgesteld.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek, dat loopt van 16 augustus 2010 tot en met 15 oktober 2010, worden 223 bezwaarschriften ingediend, waarvan één door de verzoeker. Er worden gunstige adviezen verstrekt door:

- het agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen;
- de provincie Antwerpen - directie Ruimte, dienst Ruimtelijke Planning en Beleid;
- de gemeente Retie;
- de gemeente Herentals.

3.5. De Gecoro bespreekt op 11 januari 2011 de ingediende bezwaren.

3.6. In haar zitting van 22 maart 2011 beslist de gemeenteraad van de gemeente Kasterlee tot de definitieve vaststelling van het GRUP.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.7. In de toelichtingsnota bij het GRUP staat, wat de aanleiding tot de opmaak van het GRUP betreft, het volgende te lezen:

“De gelijktijdige opmaak van deze ruimtelijke uitvoeringsplannen moet het gemeentebestuur toelaten de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, zoals beschreven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, op een geïntegreerde manier te sturen en te verwezenlijken. Door de globale aanpak wordt onder andere uitvoering gegeven aan de uitvoeringsperspectieven van de verschillende kernen. Binnen deze globale aanpak dient er uiteraard rekening gehouden te worden met de eigenheid van iedere kern en de hoofddoelstelling om gebiedsgericht stimulerend en gefaseerd op te treden qua woonbeleid. Verder bestaat de expliciete vraag om het landelijke karakter van de gemeente te behouden en ongewenste verdichting tegen te gaan.

Het RUP kern Kasterlee wil naast uitvoering geven aan de bindende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan ook een kader scheppen voor een aantal specifieke elementen eigen aan het plangebied die overlappen met andere beleidsdomeinen of reeds opgenomen zijn in lopende planningsprocessen. Belangrijk hierbij is het behoud van het residentiële en groene karakter van de gemeente met zijn toeristisch-recreatieve troeven. Ook de ruimtelijke vertaling van het mobiliteitsplan komt tot uiting in een aantal aspecten: herinrichting van de doortocht N 19 na aanleg N19g, vastleggen langzaam verkeer verbindingen. Er zal een aparte verordening voor parkeren worden opgesteld voor het hele grondgebied.

Binnen het kader van dit RUP wordt er geen uitspraak gedaan over de problematiek van zonevreemde constructies of functies. Het RUP heeft niet als doel de toeristisch recreatieve structuur vorm te geven maar kan ondersteunend werken op het vlak van voorzieningen. Het RUP is gericht op een kerngericht woonbeleid, behoud en verbetering van ruimtelijke kwaliteit in de kern en het voorzien van aangepaste woonvormen met een gedifferentieerd karakter.”

3.8. Met betrekking tot de gevolgde methodiek wordt in de toelichtingsnota bij het GRUP het volgende gesteld:

“Het resultaat van de afbakening van de kernen is dus een lijn waarbinnen de vooropgestelde ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Binnen de afbakeningslijn blijven (met uitzondering van de deelgebieden waarvoor in dit RUP specifieke voorschriften zijn uitgewerkt) de voorschriften van de geldende plannen van aanleg van kracht. Conform de decretale bepalingen werken de ontwikkelingsperspectieven voor Kasterlee zoals beschreven in de structuurplannen niet rechtstreeks door op het vergunningenbeleid.

Binnen de grenslijn wordt vervolgens gezocht naar ruimtelijk logische deelgebieden waarbinnen de doelstellingen en de visie van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan kunnen gerealiseerd worden. Hier zijn (waar nodig) wel bestemmingswijzigingen aan de orde. Het kernenbeleid wordt met andere woorden vorm gegeven en concreet gemaakt a.h.v. deelplannen. Aangezien voor de randen van de kern het behoud van het residentiële karakter de hoofddoelstelling is zal enkel voor de bestemming wonen een beperking worden opgelegd in de zin van een overdruk RUP.

De deelgebieden worden bepaald door verschillen in verdichting, hoofdfunctie en nevenfunctie. In dit RUP wordt enkel het centrum verder uitgewerkt als gebiedsdekkend RUP voortgaande op de ligging van de functies, de morfologie van de bebouwing en een aantal structurerende elementen. Op grond van de planningscontext, de inventarisatie en analyse van de bestaande toestand wordt een SWOT - analyse gedaan waardoor een goed inzicht ontstaat in de kansen en bedreigingen. Na een conceptuele benadering worden de doelstellingen en visies duidelijk. Het centrum wordt gebiedsdekkend en verordend als RUP uitgewerkt en er wordt een uitspraak gedaan over specifieke ontwikkelingsperspectieven.”

3.9. Met betrekking tot de randwijken van de gemeente Kasterlee, waarvoor, in tegenstelling tot het centrum van deze gemeente, voor een overdruk wordt geopteerd, wordt in de toelichtingsnota het volgende gesteld:

“7.5 OVERDRUK RUP VOOR DE RANDWIJKEN

Zoals eerder beschreven is de doelstelling voor de randwijken het behoud van het residentiële karakter van de gemeente. De ontwikkeling van

grote woonprojecten als opbrengsteigendommen met een lage woonkwaliteit en onaangepastheid aan de ruimtelijke context dienen tegengegaan te worden. Het gemeentebestuur wenst daarom een actief ruimtelijk beleid te voeren en eengezinswoningen in open en halfopen bebouwingsvorm naar voor te schuiven in de randwijken.

Het overdruk RUP beslaat derhalve alle woonzones binnen de kern waarbij slechts één beperkend voorschrift wordt bepaald als verfijning van de woonbestemming. Er zijn enkel grondgebonden woningen toegelaten en meergezinswoningen zijn niet toegelaten. Er wordt verder geen uitspraak gedaan over inrichting of beheer.

Het grafisch plan, als decretaal verplicht onderdeel van een RUP, moet de essentiële optie van de te verwezenlijken ruimtelijke ordening weergeven. De wezenlijke optie is het tegengaan van de ‘appartementisering’ van de randwijken van de kern Kasterlee. Het plan zal zich dus beperken tot een verfijning van de bestemming wonen en geen uitspraken doen over aspecten als beheer of inrichting. Het is derhalve aangewezen om een overdruk-RUP op te stellen waarbinnen de geldende gewestplanbepalingen blijven bestaan maar een beperkend voorschrift toegevoegd wordt om het bestaande residentiële karakter te behouden. Concreet betekent dit dat er binnen de hele kern Kasterlee een beperking wordt opgelegd behalve in die zones waarvoor een gebiedsdekkend RUP wordt opgesteld (centrum, eventueel specifieke deelgebieden). Binnen het overlay gedeelte van het RUP blijft er met andere woorden een discretionaire bevoegdheid bestaan bij de beoordeling van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning zoals dat ook het geval is binnen de huidige gewestplanbepalingen (ook alle bestaande wetgeving en latere wijzigingen evenals bestaande verkavelingen blijven van toepassing). Het overdruk gedeelte van het RUP is dus beperkend maar ook gericht op een zekere flexibiliteit waarbij niet meer elementen worden vastgelegd dan nodig en er voldoende ruimte overblijft om in te spelen op onzekere toekomstige ontwikkelingen.

Binnen de overdrukzone wordt de hoofdbestemming wonen conform de gewestplanbestemming beperkt en zijn enkel grondgebonden woningen en zorgwoningen toegelaten. Meergezinswoningen zijn niet toegelaten. Voor het overige blijven de bestemmingen van het gewestplan van toepassing.

”

3.10. Voor het gebied in overdruk wordt het volgende stedenbouwkundig bestemmingsvoorschrift vastgesteld:

“Bestemming

Binnen de overdrukzone wordt de hoofdbestemming wonen beperkt en zijn enkel grondgebonden woningen en zorgwoningen toegelaten. Meergezinswoningen zijn niet toegelaten. Voor het overige blijven de bepalingen van het gewestplan, de verkavelingen en/of BPA's van toepassing”.

3.11. Op 19 mei 2011 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het GRUP goed.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoeker betoogt in het verzoekschrift wat zijn belang betreft, dat hij eigenaar is van een perceel, gelegen aan de Berkenlaan te Kasterlee en gelegen binnen de afbakening van het GRUP dat met huidig beroep wordt bestreden. Het is volgens de verzoeker vaste rechtspraak van de Raad van State dat eigenaars en bewoners van een perceel dat opgenomen is binnen de perimeter van een GRUP, het vereiste belang hebben om een procedure bij de Raad van State op te starten.

4.2. De verwerende partijen werpen in hun memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep wegens gemis aan belang op. Zij betogen dat de verzoeker louter beweert dat hij eigenaar is, maar dit niet staat aan de hand van een stuk (eigendomsakte). Een loutere bewering maakt het -uiterst summier omschreven- belang van de verzoeker niet aannemelijk. Overigens volstaat het loutere feit eigenaar of bewoner te zijn van een pand binnen het beheersingsgebied van een GRUP niet om van het vereiste concrete belang te getuigen. Zoniet hebben om die reden alleen al duizenden personen belang bij dergelijke vordering. Aangezien de actio popularis of de loutere vordering ter vrijwaring van de wettigheid van een bestuurshandeling niet is toegelaten, is het alleszins noodzakelijk dat de verzoeker concreet aangeeft hoe door de tenuitvoerlegging van het bestreden GRUP zijn belangen worden geschaad. Dit wordt in het geheel niet toegelicht.

4.3. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat hij het standpunt van de verwerende partijen niet bijtreedt. Vooreerst bewijst hij

aan de hand van de notariële aankoopakte dat hij wel degelijk eigenaar is van het kwestieuze perceel. Tevens wenst hij te benadrukken dat het feit dat hij eigenaar is van een perceel, gelegen binnen de afbakening van het GRUP, hem een afdoende belang verschaft om bij de Raad van State een annulatieberoep tegen dat GRUP in te stellen.

Beoordeling

4.4. De verzoeker toont aan dat hij eigenaar is van een perceel dat binnen het plangebied van het bestreden GRUP gelegen is en waarvoor de stedenbouwkundige voorschriften bepalen dat geen meergezinswoningen zijn toegelaten. Bovendien blijkt duidelijk dat de verzoeker dergelijke woning op dit perceel wenst te realiseren. De verzoeker heeft wel degelijk belang bij het bestrijden van het GRUP.

De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoeker roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 1.1.4, 2.2.2, § 1 en 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) juncto de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Hij zet uiteen dat artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften van de eerste bestreden beslissing stelt dat een meergezinswoning in overdrukgebied principieel onmogelijk is, terwijl de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening op elke locatie specifiek moet gebeuren en een meergezinswoning ook in het overdrukgebied van artikel 4 in alle redelijkheid principieel niet mag worden uitgesloten. De verzoeker heeft dit standpunt

duidelijk verwoord in zijn bezwaarschrift. De Gecoro heeft dit bezwaar gegrond verklaard en heeft een wijziging van de voorschriften in die zin geadviseerd. De gemeenteraad heeft dit advies evenwel naast zich neergelegd, op basis van een motivering die feitelijk en juridisch kennelijk foutief is, namelijk stellende dat het bezwaar van de verzoeker gegrond is en meergezinswoningen ook in het overdrukgebied mogelijk zouden moeten zijn, terwijl hij hiertoe geen wijzigingen heeft aanbracht aan de voorschriften in functie van de definitieve goedkeuring van het GRUP. De bestreden beslissingen schenden dan ook de aangehaalde bepalingen en beginselen. De stedenbouwkundige voorschriften van een GRUP moeten door een zorgvuldige overheid en ter wille van de rechtszekerheid voldoende precies en duidelijk geformuleerd zijn, zodat de rechtsonderhorige zijn rechtstoestand kan bepalen.

In het bezwaar dat de verzoeker in het kader van het openbaar onderzoek heeft ingediend om zijn ongenoegen onder de aandacht van de Gecoro en de gemeenteraad te brengen, werd onder andere het volgende opgemerkt:

“(…)

Verder doet het betreffende bestemmingsvoorschrift van artikel 4, zijnde de overdruk voor grondgebonden wonen, manifest afbreuk aan de in concreto beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen, hetgeen in uitvoering van artikel 4.3.1, § 2 VCRO beoordeeld moet worden met inachtneming van (voor zover noodzakelijk of relevant) een aantal aandachtspunten in criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot, veiligheid in het algemeen, en in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.4.4. VCRO (sic). Deze basisbepaling houdt in dat de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

Het moge duidelijk zijn dat het bestemmen van dergelijk groot deel van het grondgebied van Kasterlee met een overdrukgebied voor grondgebonden woningen, afbreuk doet aan artikel 1.1.4, zijnde een duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

Op die wijze wordt nl. voor ettelijke honderden percelen algemeen bepaald dat geen meergezinswoningen meer toegelaten zijn. Eén en ander doet manifest afbreuk aan de rechtspraak van de Raad van State die stelt dat elke aanvraag individueel beoordeeld moet worden op basis van een analyse van de goede ruimtelijke ordening, waarbij de goede ruimtelijke ordening van de onmiddellijke omgeving meer doorslaggevend is dan deze van de ruimere omgeving.

Rekening houdende met hetgeen hoger zeer uitvoerig en in concreto aangaande het perceel van bezwaarindiener werd uiteengezet, moge duidelijk zijn dat het voorzien van een meergezinswoning op een bepaald perceel -zonder schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel- voor bepaalde percelen in het overdrukgebied, mogelijk in alle redelijkheid onaanvaardbaar is, zodat het voorzien van een algemeen overdrukgebied voor dergelijk ruim deel van het grondgebied, voor die percelen aanvaardbaar is, terwijl het voorzien van dergelijk bestemmingsvoorschrift met haar beperkingen naar het voorzien van meergezinswoningen, in alle redelijkheid absoluut onaanvaardbaar is voor andere percelen gezien hun specifieke ligging nabij andere meergezinswoningen, grote open ruimten of sportinfrastructuur of andere gemeenschapsvoorzieningen, dan wel een zone voor een strategisch woonproject dat mogelijk ook een invulling krijgt met ruime mogelijkheden voor meergezinswoningen.

Het spreekt voor zich dat zonder schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het voorzien van een algemeen voorschrift van overdruk in alle redelijkheid om die reden voor bepaalde percelen onaanvaardbaar is.

Eén en ander geldt des te meer nu er in alle redelijkheid en met de vereiste rechtszekerheid en bekomen van hetzelfde door het bestuur beoogde doel, ook tussenoplossingen voorgesteld kunnen worden waarbij een voorschrift zou kunnen voorzien dat meergezinswoningen op zich uitgesloten zijn, met uitzondering van tweegezinswoningen binnen het bestaande gabariet, dan wel het gewone gabariet van een eengezinswoning, waarbij evenzeer opgelegd kan worden dat de beide wooneenheden steeds een eigen private toegang moeten hebben op het gelijkvloers en er steeds een private buitenruimte moet zijn.

Eén en ander geldt des te meer voor de eigendom van cliënt, gelegen binnen een verkaveling, en nabij een ander gebouw in dezelfde straat waarin tevens binnen het gabariet van een eengezinswoning, een tweegezinswoning gebouwd werd zonder vergunning, die naderhand door de gemeente werd geregulariseerd en dus wettig aanvaard werd in de betreffende omgeving.

Eén en ander geldt bovendien des te meer gezien de ligging van het perceel van cliënt in de onmiddellijke nabijheid van zowel de zone voor strategisch woonproject III als de zone voor strategisch woonproject VI, alsook de ligging bij de ruime sportfaciliteiten en open ruimten schuin tegenover de betreffende eigendom.

Het is duidelijk dat het doel van de overdruk, zoals beschreven op p.111/157, namelijk het tegengaan van 'onaangepaste bebouwing (meergezinswoningen) buiten het echte centrum van Kasterlee ... vanuit het principe van duurzaam en zuinig ruimtegebruik waarbij gestreefd wordt

naar een minimale woondichtheid van 15wo/ha' op kennelijk onredelijke en algemene wijze wordt nagestreefd zonder de nodige nuances en uitzonderingsmogelijkheden te voorzien voor specifieke zones binnen de overdrukzone.

Eén en ander strookt met de realiteit zoals hoger uitvoerig beschreven door bezwaarindienende partij. In tegendeel impliceert streven naar duurzaam en zuinig ruimtegebruik net het tegenovergestelde, namelijk dat in sommige omstandigheden wel degelijk een meergezinswoning, per definitie een beperkte tweegezinswoning binnen het gabarit van een eengezinswoning, wel aanvaardbaar moet zijn, terwijl nu net die mogelijkheid om aan deze terechte doelstelling van het RUP in de toekomst te voldoen, net wordt uitgesloten door art. 4 dat in algemene bewoordingen en zonder uitzonderingsmogelijkheden, voor een zeer groot gebied van Kasterlee zonder enig onderscheid meergezinswoningen uitsluit.

Om die reden is de stelling zoals voorgehouden in de stedenbouwkundige voorschriften alsof 'het overlay gedeelte van het RUP beperkend is maar ook gericht is op een zekere flexibiliteit' niet ernstig.

Minstens is duidelijk dat zoals het voorschrift van artikel 4 in zijn algemeenheid in het ontwerp van RUP is voorzien, geen ruimte laat 'voor discretionaire beoordeling van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning zoals dat ook het geval is binnen de huidige gewestplanbestemming' zoals de richtinggevende toelichting bij het verordenend voorschrift van artikel 4 manifest onterecht voorhoudt op p. 111/157.

Vanzelfsprekend geldt voorgaande bezwaarinhoud tevens voor andere percelen gelegen binnen het algemene overdrukgebied, en waarvoor de beperkingen van artikel 4 kennelijk onredelijk zijn gezien de specifieke ligging ervan (bvb. nabij andere meergezinswoningen, grote open ruimten of zones voor strategische woonprojecten).

(...)."

De Gecoro bundelde en coördineerde de bezwaren en adviseerde ingevolge het bezwaarschrift van de verzoeker dat de stedenbouwkundige voorschriften moesten worden aangepast in de vorm van een duidelijke en ondubbelzinnige afwijkingsbepaling. De Gecoro baseerde zich hiervoor op het duurzaamheidsprincipe en de noodzaak om duurzaam ruimtegebruik mogelijk te maken. De potentie daartoe was volgens de Gecoro onvoldoende aanwezig in het GRUP. De Gecoro volgde het bezwaar van de verzoeker dan ook als volgt:

“Gecoro vindt dat de voorschriften moeten aangepast worden aan (de) duurzaamheidsprincipes. De potentie om duurzaam ruimtegebruik mogelijk te maken is onvoldoende aanwezig in het huidige RUP. In het overdrukgebied moet het vanuit een duurzaam ruimtegebruik mogelijk blijven om bestaande woonvolumes op te splitsen in meerdere

woongelegenheden. De stedenbouwkundige voorschriften moeten in die zin aangepast worden.

De overgangsbepalingen moeten verduidelijkt worden zodat deze ondubbelzinnig kunnen toegepast worden. Ook vraagt (de) Gecoro om voldoende afwijkingsbepalingen dewelke eveneens duidelijk en ondubbelzinnig moeten gedefinieerd worden.”

In het definitief vastgesteld GRUP is echter niets van deze vraag van de Gecoro terug te vinden. A contrario stelt artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften duidelijk dat een meergezinswoning in het overdrukgebied principieel onmogelijk is, zonder enige uitzonderingsmogelijkheid. Bovendien wordt in de toelichtingsnota evenmin van enige uitzondering gewag gemaakt. Uit de weerlegging van het ingediende bezwaarschrift door de gemeenteraad, lijkt echter te kunnen worden afgeleid dat een tweewoonst in overdrukzone nog mogelijk zou zijn na de goedkeuring van het GRUP en verder dat in sommige omstandigheden meergezinswoningen aanvaardbaar zijn en een duurzaam en zuinig ruimtegebruik mogelijk is, nu er geen andere beperkingen worden opgelegd naar inrichting of woondichtheid. Men verwijst ten slotte ook nog naar de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.1 VCRO.

De gemeenteraad vindt een afzwakking van het algemeen voorschrift dat meergezinswoningen in het overdrukgebied uitgesloten zijn blijkbaar niet nodig. Volgens hem impliceert het gebrek aan voorschriften omtrent de plaatsing of organisatie van bouwvolumes op zichzelf dat een tweewoonst is toegelaten, zolang voldaan wordt aan de vereiste bepaling “dat de woningen uitgeven op het gelijkvloers en toegang verlenen tot een private buitenruimte”. Deze nuancering is echter nergens uitdrukkelijk in het GRUP, noch in de toelichtingsnota opgenomen, terwijl het net dit was wat de verzoeker - hierin gevolgd door de Gecoro- vroeg. De gemeenteraad heeft derhalve het advies van de Gecoro volledig naast zich neergelegd en gaf geen enkel gevolg aan zijn eigen beantwoording van het betreffende bezwaarschrift, nu wat hij daarin voorhield niet naar de stedenbouwkundige voorschriften werd vertaald. Uit het voorgaande blijkt dat de gemeenteraad erkent dat in sommige omstandigheden meergezinswoningen in overdrukgebied alsnog kunnen. Vanwaar deze stelling komt, is onduidelijk. In tegenstelling tot wat de gemeenteraad stelt, namelijk:

- dat binnen de overdrukzone steeds een duurzaam en zuinig ruimtegebruik mogelijk zou zijn nu er geen andere beperkingen worden opgelegd naar inrichting en woondichtheid,
- dat flexibiliteit wel degelijk aanwezig zou blijven net zoals die vandaag aanwezig is binnen de bestaande gewestplanbestemming die door het GRUP niet wordt opgeheven, en
- dat de vrije ruimte voor het nemen van een beslissing door de vergunningverlenende overheid afhankelijk van plaats specifieke factoren zou blijven bestaan, is het duidelijk dat die stellingen niet in verordende stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP werden vertaald.

Waar de Gecoro het ingediende bezwaar als gegrond weerhield en een wijziging van de voorschriften adviseerde, heeft de gemeenteraad dat naast zich neergelegd op basis van een motivering die feitelijk en juridisch kennelijk foutief is en geen steun vindt in het GRUP en in haar verordenende voorschriften, noch in de voorschriften van het gewestplan of de bepalingen van de VCRO die naast het GRUP nog toepassing zouden kunnen vinden.

De weerlegging van het ingediende bezwaarschrift door de gemeenteraad is om die reden feitelijk en juridisch onjuist. In het overdrukgebied was onder gelding van het gewestplan een meergezinswoning principieel niet uitgesloten, indien de goede ruimtelijke ordening dat op een specifieke plaats verantwoordde. Onder het GRUP is dat echter niet langer zo. Een meergezinswoning is in het overdrukgebied in tegendeel net principieel onmogelijk, zonder dat enige uitzonderingsmogelijkheid is voorzien voor specifieke omstandigheden die de vergunning van een meergezinswoning op een specifieke plaats wel zouden verantwoorden wegens de kennelijke verenigbaarheid met die specifieke ordening in die specifieke omgeving. De afwijkingmogelijkheden voorzien in artikel 4.4.1 VCRO kunnen daarvoor evenmin -in tegenstelling tot wat de gemeenteraad lijkt te stellen- een oplossing bieden. Artikel 4.4.1, § 1 VCRO stelt immers dat bij een vergunning geen afwijkingen kunnen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften voor wat de bestemming betreft en het GRUP is duidelijk voor wat de bestemming betreft: in overdrukzones zijn geen meergezinswoningen toegelaten.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. Opdat een motivering afdoende zou zijn, moet de beslissing vanuit juridisch oogpunt juist zijn. Uit het administratief dossier blijkt dat de keuze voor de goedgekeurde stedenbouwkundige voorschriften, die geen meergezinswoningen in overdrukgebied meer toelaten, niet steunt op feitelijk en juridisch correcte motieven en minstens niet in overeenstemming is met het standpunt dat de gemeenteraad bij de bespreking van het bezwaarschrift van de verzoeker innam.

Overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, 2° VCRO dient een RUP stedenbouwkundige voorschriften te bevatten inzake inrichting, bestemming en beheer. Deze voorschriften hebben een verordenende kracht. Overeenkomstig de heersende rechtspraak van de Raad van State dienen deze stedenbouwkundige voorschriften ter wille van de rechtszekerheid op voldoende duidelijke wijze te worden geformuleerd. Zo stelt de Raad van State in het arrest nr. 179.312 van 5 februari 2008 :

“Volgens het grondbeginsel van de rechtszekerheid moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.”

Dit impliceert onder meer dat de stedenbouwkundige voorschriften zoals het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd. De Raad van State stelt in het arrest nr. 201.964 van 17 maart 2010 dat de stedenbouwkundige voorschriften een voldoende rechtszekerheid dienen te bieden voor de rechtstoestand van de kwestieuze gronden:

“De beleidskeuzen die in een uitvoeringsplan worden gemaakt moeten uit zichzelf voldoende duidelijk zijn opdat de rechtsonderhorigen kunnen opmaken welke gevolgen er uit voortvloeien voor wat betreft het gebruik dat zij van hun gronden kunnen maken.”

De verzoeker is zich tevens bewust van de rechtspraak van de Raad van State die stelt dat de stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden geformuleerd. Flexibiliteit is mogelijk binnen een rechtszeker kader. Het

zorgvuldigheidsbeginsel houdt verder onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit. De gemeenteraad is van oordeel dat de door de verzoeker in zijn bezwaarschrift gevraagde -en in navolging daarvan door de Gecoro geadviseerde- nuancering letterlijk binnen de overdrukzone werd opgenomen, meer bepaald door de opname van een gebiedsdekkend gedeelte waarin wel meergezinswoningen worden toegelaten. Dat is niet wat de verzoeker, hierin duidelijk gevolgd door de Gecoro, aankaartte. Het bezwaar ging namelijk over het gebrek aan enige flexibiliteit en uitzonderingsmogelijkheid in functie van een particuliere beoordeling van de goede ruimtelijke ordening binnen het overdrukgebied zelf, waar de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening op specifieke locaties net wel een meergezinswoning zou kunnen verantwoorden in functie van duurzaam ruimtegebruik. Concreet wordt er binnen de hele kern van de gemeente Kasterlee een absoluut verbod voor meergezinswoningen opgelegd, behalve in die zone waarvoor een gebiedsdekkend GRUP wordt opgesteld. Hoe dit gebiedsdekkend gedeelte een oplossing biedt voor het algemeen stedenbouwkundig voorschrift met absoluut verbod zonder enige uitzonderingsmogelijkheid, dat geldt binnen het gebied met overdruk, is dan ook onduidelijk. Van enige flexibiliteit is daardoor geen sprake meer.

Binnen het overdrukgedeelte van het GRUP blijft volgens de gemeenteraad een discretionaire bevoegdheid bestaan bij de beoordeling van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, zoals dat ook het geval is binnen de huidige gewestplanbepalingen. Die stelling is niet correct, nu een meergezinswoning niet meer vergunbaar is, aangezien daarvoor geen enkel discretionaire beoordelingsruimte wordt gelaten in de stedenbouwkundige voorschriften. De gemeenteraad geeft daarenboven toe dat er specifieke omstandigheden kunnen bestaan die de vergunning van een meergezinswoning in een overdrukzone wel zouden verantwoorden wegens de kennelijke verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad is zich bijgevolg bewust van het bestaan van een probleem. Daarnaast is de gemeenteraad van oordeel dat het probleem niet specifiek in het GRUP zelf hoeft

te worden opgelost. De gemeenteraad beperkt zich ertoe te verwijzen naar de flexibiliteit die vandaag binnen de bestaande gewestplanbestemming, die door het GRUP niet zou worden opgeheven, aanwezig zou zijn, alsmede naar de vrije beslissingsruimte die voor de vergunningverlenende overheid zou bestaan. Dat alles werd echter op geen enkele wijze naar de stedenbouwkundige voorschriften vertaald. In de hypothese overigens dat de stelling van de gemeenteraad toch correct zou zijn en zelfs onder artikel 4 van het GRUP in sommige omstandigheden meergezinswoningen mogelijk zouden zijn, zou de vaststelling van de noodzakelijke voorschriften voor de realisatie van de bestemming van het plangebied gedeeltelijk worden onttrokken aan het besluitvormingsproces dat de decreetgever voor een RUP heeft geconcipieerd en aldus worden verschoven naar het ogenblik dat de eigenaar een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning indient. De beoordeling van de goede plaatselijke ordening lijkt in die hypothese aldus gedeeltelijk te worden overgelaten aan de vergunningverlenende overheid, terwijl deze beoordeling juist vooraf dient te gaan aan de vaststelling van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, wat een onwettigheid van het GRUP impliceert. De in het GRUP opgenomen regeling lijkt tot gevolg te hebben dat de betrokken belanghebbenden, waarvan erkend wordt dat zij zelfs in de overdrukzone van artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften in bepaalde gevallen recht zouden hebben op een meergezinswoning, in het ongewisse worden gelaten over de uiteindelijke concrete inrichting van het betrokken gebied. Bovendien spreekt het GRUP zich niet op een definitieve wijze uit over het bestaan van mogelijke nuances of uitzonderingsmogelijkheden op de geponeerde kernregel, zoals nochtans wel uitdrukkelijk door de gemeenteraad bij de bespreking van het betreffende bezwaar van de verzoeker werd erkend, daarin gevolgd door het advies van de Gecoro. Het GRUP is dan ook niet met de nodige zorgvuldigheid tot stand gekomen. De gemeente heeft onvoldoende voorzorgen genomen om dit probleem op afdoende wijze te regelen en schendt minstens de materiële motiveringsplicht en het motiveringsbeginsel. De hierboven aangehaalde beginselen impliceren niet dat de overheid die een GRUP uitvaardigt, alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. De plannende overheid vermag in bepaalde omstandigheden en voor

bepaalde aspecten de stedenbouwkundige voorschriften in veeleer algemene en vage bepalingen te beschrijven, waarbij een ruimere beoordelingsruimte wordt gelaten aan de vergunningverlenende overheid dan normaal het geval zou zijn. In casu is er echter sprake van een algemeen geformuleerd stedenbouwkundig voorschrift: meergezinswoningen zijn niet toegelaten in de overdrukzone van artikel 4. Een algemeen geformuleerd stedenbouwkundig voorschrift mag niet tot gevolg hebben dat een rechtzoekende, in strijd met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften. Eigenaars van woningen gelegen binnen een overdrukzone weten helemaal niet op basis van welke criteria hun aanvraag om een bestaand woonvolume in twee of meerdere woongelegenheden op te splitsen, zal worden beoordeeld. De motivering van de bespreking van het betreffende bezwaar, in navolging van het advies van de Gecoro en de beslissing van de gemeenteraad, vindt immers geen steun in het GRUP en haar verordende voorschriften, noch in de voorschriften van het gewestplan of de bepalingen van de VCRO die naast het GRUP nog toepassing zouden kunnen vinden. Eigenaars tasten bijgevolg in het duister, de rechtszekerheid is ver te zoeken. Het vertrouwensbeginsel gelezen in samenhang met de materiële motiveringsplicht en het motiveringsbeginsel worden geschonden door de bespreking van het bezwaar van de verzoeker door de gemeenteraad, terwijl die visie in navolging daarvan -alsook in navolging van het advies van de Gecoro- niet vertaald werd in de stedenbouwkundige voorschriften. De aangehaalde bepalingen en beginselen worden zodoende geschonden. Het middel is gegrond.

5.2. De verwerende partijen werpen in hun memorie van antwoord vooreerst op dat de verzoeker belang dient te hebben bij zijn beroep als dusdanig, doch ook bij het middel. Uit de feitelijke uiteenzetting van de verzoeker blijkt reeds dat de verzoeker eerder een vergunning voor een meergezinswoning heeft gevraagd, die finaal, voor de inwerkingtreding van het thans bestreden plan, werd geweigerd omwille van de onverenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening. Er valt dan ook niet goed in te zien welk belang de verzoeker erbij heeft om thans het plan, dat een verbod voor meergezinswoningen in de randwijken invoert, te

bestrijden. Immers, ook zonder dit voorschrift verkreeg de verzoeker geen vergunning wegens strijdigheid met de goede plaatselijke ordening. De verzoeker wordt derhalve uitgenodigd zijn belang bij dit middel te expliciteren.

De verwerende partijen repliceren verder dat de bevoegde overheid bij de implementatie van een structuurplan in een RUP en meer bepaald bij het opnemen van een perceel in een dergelijk plan en het onderwerpen ervan aan een voorschrift van bestemming, inrichting en/of beheer, in het licht van de in artikel 1.1.4 VCRO bepaalde doelstellingen, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van deze bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. In tegenstelling tot wat de verzoeker lijkt voor te houden, kan een beleidskeuze wel degelijk een bestemmingskeuze -in casu grondgebonden woningen- verantwoorden. Bovendien blijkt te dezen o.a. uit de toelichtingsnota duidelijk om welke redenen ervoor werd geopteerd om in het overdrukgebied enkel grondgebonden woningen toe te laten. Het GRUP valt uiteen in twee grote delen:

1. Overdrukgedeelte voor de randwijken
2. Gebiedsdekkend gedeelte voor het centrum

In de toelichtingsnota bij het GRUP wordt deze tweedeling als volgt verantwoord:

“Om het rustige verblijfskarakter van Kasterlee te behouden is het aangewezen om in de woonwijken hoge woondichtheden te vermijden. Het is ook niet wenselijk om echte appartementsbouw toe te laten. Deze bebouwingsvorm doet afbreuk aan de perceptie van het open karakter van de gemeente. De doelstelling tot het behoud van het residentieel karakter is van toepassing op het grootste deel van de kern Kasterlee.

Hier zijn enkel algemene voorschriften noodzakelijk.

Het is duidelijk dat verschillende elementen die betrekking hebben op mobiliteit niet kunnen opgenomen worden in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Snelheidsregimes, weginrichting, parkeerbeleid en dergelijke meer behoren tot het mobiliteitsplan en eventuele gemeentelijke verordeningen. Waar nodig worden kwaliteitseisen geformuleerd in de stedenbouwkundige voorschriften.

In het centrum is het doel van het RUP wel om verdichting toe te laten en een aantal functies te voorzien. Daar worden dan ook specifieke voorschriften uitgeschreven wat betreft bestemming, inrichting en beheer.

Uiteraard blijft alle bestaande regelgeving (decreten, uitvoeringsbesluiten, verordeningen, omzendbrieven,...) onverminderd van toepassing. Stedenbouwkundige vergunningen moeten worden aangevraagd volgens de vastgestelde procedure waarbij onderhavig RUP slechts één van de toetsingskaders is bij de beoordeling van de aanvraag.”

De noodzaak voor het algemene bestemmingsvoorschrift inzake grondgebonden woningen en de uitsluiting van meergezinswoningen wordt aldus duidelijk verantwoord vanuit de doelstelling om het rustige verblijfskarakter van de gemeente Kasterlee te behouden. Om die reden is het aangewezen om in de woonwijken hoge woondichtheden te vermijden en om geen echte appartementsgebouwen toe te laten. Deze bebouwingsvorm doet immers afbreuk aan de perceptie van het open karakter van de gemeente en aan de doelstelling tot het behoud van het residentieel karakter. Dit is een beleidskeuze, die is verantwoord en gemotiveerd op een niet kennelijk onredelijke wijze.

De kritiek van de verzoeker behelst het gevoerde beleid, meer bepaald het “ongenoegen” hierover, doch niet de wettigheid. De Raad van State is niet bevoegd om bij het uitoefenen van een wettigheidstoetsing in te gaan op opportunitetsargumenten. Een middel waarin verzaakt wordt om het nochtans noodzakelijke onderscheid te maken tussen wettigheid en opportuniteit, kan niet worden aangenomen. Om die reden alleen reeds dient het middel als ongegrond te worden afgewezen.

De verzoeker meent verder ten onrechte dat de rechtszekerheid met het bekritiseerde voorschrift in het gedrang komt. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de beleidskeuzes die in een uitvoeringsplan worden gemaakt uit zichzelf voldoende duidelijk zijn, opdat de rechtsonderhorigen kunnen opmaken welke gevolgen eruit voortvloeien voor wat het gebruik betreft dat zij van hun gronden kunnen maken. Dit beginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd. Algemeen en vaag geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften mogen niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde

handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften. Het rechtszekerheidsbeginsel verleent voorts geen aanspraak op ongewijzigde planbestemmingen en bestemmingsvoorschriften. Indien de overheid bij haar planologisch beleid geen wijzigingen aan de bestemmingen van particuliere eigendommen zou mogen aanbrengen, teneinde de definitief gevestigde individuele rechtssituaties en rechtsverhoudingen volledig te vrijwaren, zou het voor haar onmogelijk zijn enig beleid ter zake te voeren.

Een GRUP is reglementair van aard en bestuurshandelingen van reglementaire aard kunnen te allen tijde onder de decretaal bepaalde voorwaarden worden opgeheven of gewijzigd en er kan, eveneens onder de decretaal bepaalde voorwaarden, van worden afgeweken. Bestemmingsvoorschriften van plannen van aanleg scheppen voor de betrokken eigenaars derhalve geen verworven rechten naar de toekomst toe. De verzoeker kon er niet wettig op vertrouwen dat de op hem toepasselijke planvoorschriften in de toekomst ongewijzigd zouden blijven. De wettelijke mogelijkheid om te allen tijde de ruimtelijke ordeningsplannen te wijzigingen of te herzien, mits inachtneming van de daartoe voorziene procedures, sluit uit dat de verzoeker op grond van het vertrouwensbeginsel aanspraak kan maken op een recht op behoud van de bestaande bestemmingsvoorschriften voor de percelen die hijzelf bewoont of die gesitueerd zijn in de onmiddellijke omgeving van zijn woonplaats. De bewering van de verzoeker dat de rechtszekerheid met het bekritiseerde voorschrift in het gedrang komt, is opmerkelijk, nu de verzoeker aangeeft duidelijk te weten wat het voorschrift inhoudt. Zo geeft de verzoeker het volgende weer: “In dit overdrukgebied geldt de bestemming ‘grondgebonden woningen’. Dit betekent concreet dat er geen meergezinswoningen meer kunnen worden vergund”. Nu het voorschrift voor de verzoeker dermate duidelijk en concreet is, valt niet in te zien hoe de rechtszekerheid in het gedrang zou kunnen zijn. De verzoeker lijkt de argumentatie over het rechtszeker karakter van het voorschrift nog te versterken, waar hij stelt dat “het betreffende voorschrift van artikel 4, zijnde de overdruk voor grondgebonden wonen, manifest afbreuk doet aan de in concreto beoordeling van de ruimtelijke ordening van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen”. Wanneer het rechtszeker karakter van een voorschrift wordt bekritiseerd, wordt in principe precies verwezen naar het feit dat de

beoordeling van de goede plaatselijke ordening onvoldoende in het plan zelf is opgenomen en teveel wordt doorgeschoven naar de individuele vergunningsverlening. In casu, waar de verzoeker zelf van oordeel is dat er voor de “in concreto beoordeling” van de goede ruimtelijke ordening nog weinig ruimte is, wordt juist het rechtszeker karakter bevestigd, in plaats van ontkend. Het feit dat er te dezen nog slechts weinig ruimte zou zijn voor een “in concreto” beoordeling, is derhalve juist ingegeven vanuit de bekommernis van de rechtszekerheid. Daarmee is overigens niets mis. Het feit dat algemene voorschriften worden geformuleerd, die verordenend van aard zijn (waaraan concrete vergunningsaanvragen zullen moeten worden getoetst) en die gebruiksbeperkingen aan de eigendom stellen, vormt net het wezen zelf van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

De bestemmingsplannen zijn in wezen ook toekomstgericht. De overheid is dus niet verplicht om bij het vaststellen van bestemmingen in plannen van aanleg de op dat ogenblik bestaande toestand in het definitieve plan te bevestigen en te bekrachtigen. Bestemmingsplannen worden inderdaad vooral toekomstgericht opgesteld en ingevuld en kunnen daarom een inhoud hebben die afwijkt van de feitelijke bestemming die een onroerend goed had voor de vaststelling van het plan, of die bepaalde gevolgen heeft voor de bestaande toestand. De overheid is derhalve niet gebonden aan vroegere plannen en kan alleszins in het algemeen belang toekomstgericht bestemmingen vastleggen die mogelijk repercussies hebben op het concrete gebruik van bepaalde gronden en derhalve op het privaat belang van individuen. De Raad van State overwoog dat bij het vaststellen van bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen de overheid er niet toe gehouden is de op dat ogenblik bestaande toestand in het plan te bevestigen en te bekrachtigen. De plannen zijn namelijk toekomstgericht en kunnen stedenbouwkundige voorschriften vastleggen die afwijken van de bestaande toestand. In casu is het voorschrift dat meergezinswoningen uitsluit mogelijk stringenter dan de bestaande plannen, maar daarom nog niet onwettig.

Zelfs indien er vragen bij het rechtszeker karakter van het bekritiseerde voorschrift gesteld zouden kunnen worden, quod non, moet er op worden gewezen dat het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften niet verhindert dat deze voorschriften flexibel

kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. In die zin wordt in de toelichting bij het bekritiseerde voorschrift het volgende gesteld:

“Het overlay gedeelte van het RUP is dus beperkend maar ook gericht op een zekere flexibiliteit waarbij niet meer elementen worden vastgelegd dan nodig en er voldoende ruimte overblijft om in te spelen op onzekere toekomstige ontwikkelingen.”

Inderdaad blijven de voorschriften van het gewestplan binnen het gebied waarop het overdrukgedeelte van het GRUP betrekking heeft onverkort van toepassing. Concrete vergunningsaanvragen zullen ten volle moeten worden beoordeeld op hun verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening, overeenkomstig de vaste rechtspraak van de Raad van State en overeenkomstig het bepaalde in artikel 4.3.1 VCRO. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de toetsingscriteria bepaald in artikel 4.3.1, § 2 VCRO. Er mag ook nog worden verwezen naar artikel 4.3.1, § 2, 3° VCRO, waarin het volgende wordt bepaald:

“Indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.”

Hieruit mag worden afgeleid dat de bestemmingsplannen niet dermate concreet moeten zijn dat zij alle aandachtspunten inzake de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening (zoals vermeld in artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO) moeten bevatten. Het rechtszeker karakter van het GRUP bestaat er derhalve in dat de voorschriften van het gewestplan van toepassing blijven (en de verzoeker heeft het rechtszeker karakter hiervan niet in vraag gesteld) en dat bijkomend een duidelijk verwoorde beperking wordt aangebracht, in die zin dat meergezinswoningen niet toegelaten zijn. Het flexibel karakter bestaat erin dat de overheid door de opmaak van dit voorschrift niet elke

discretionaire beoordelingsbevoegdheid heeft verloren en alleszins concrete individuele stedenbouwkundige aanvragen in het betrokken gebied nog steeds zal kunnen en moeten toetsen aan de criteria zoals vermeld in artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO. Dit is inderdaad het samenspel van enerzijds “algemeen” -maar duidelijk- geformuleerde gedragsvoorschriften (opgenomen in de verordenende voorschriften van het plan) en anderzijds de “concrete” beoordeling van een individuele vergunningsaanvraag. Omwille van het verordenend karakter van het voorschrift zijn nieuwe meergezinswoningen in het betrokken gebied uitgesloten. Anders dan de verzoeker voorhoudt, blijft evenwel ook binnen het overdrukgedeelte nog steeds een discretionaire beoordelingsbevoegdheid bestaan (ten opzichte van de niet in het plan behandelde aspecten). Dit is in de eerste bestreden beslissing dus wel degelijk correct verwoord. De lezing en interpretatie van de verzoeker is niet correct.

Nog in verband met de discussie rond rechtszekerheid en flexibiliteit stelt de verzoeker zich vragen, zonder verdere juridische onderbouwing, over het feit dat een absoluut verbod voor meergezinswoningen wordt opgelegd. In zijn verzoekschrift stelt hij meer bepaald het volgende:

“Concreet wordt er binnen de hele kern van Kasterlee een ABSOLUUT verbod voor meergezinswoningen opgelegd, behalve in die zone waarvoor een gebiedsdekkend RUP wordt opgesteld. Hoe dit gebiedsdekkend gedeelte een oplossing biedt voor het algemeen stedenbouwkundig voorschrift met absoluut verbod zonder enige uitzonderingsmogelijkheid dat geldt binnen het overdruk voorschrift, is dan ook onduidelijk. Van enige flexibiliteit is daardoor geen sprake meer.”

Het is de verwerende partijen niet geheel duidelijk wat de verzoeker hiermee juist bedoelt. Hekelt de verzoeker het gebrek aan flexibiliteit of net het gebrek aan rechtszekerheid, en mist de opmerking van de verzoeker feitelijke grondslag? De verzoeker lijkt er van uit te gaan dat het voorschrift van de overdruk voor de hele kern van Kasterlee geldt. Dit is evenwel niet het geval. Het GRUP valt uit elkaar in twee grote delen : 1. Overdrukgedeelte voor de randwijken en 2. Gebiedsdekkend gedeelte voor het centrum. Artikel 4 van de voorschriften voor grondgebonden woningen is enkel van toepassing op het overdrukgedeelte. Dit overdrukgedeelte strekt zich niet uit over het gebiedsdekkend gedeelte voor het centrum. Dit voorschrift is derhalve niet van

toepassing op het centrum, doch enkel op de randwijken. De doelstelling hiervoor werd reeds hoger aangegeven. Dit voorschrift is dan ook niet onredelijk of onevenredig aangezien meergezinswoningen wel degelijk mogelijk zijn in de kern. Enkel naar de toekomst worden meergezinswoningen in de randwijken niet meer toegelaten.

Wat de door de verzoeker bekritiseerde weerlegging van de bezwaren betreft, doen de verwerende partijen tenslotte nog gelden dat er geen wettelijk opgelegde verplichting bestaat om elk individueel bezwaar op individuele wijze te beantwoorden. In casu blijkt uit de samenhang van de eerste bestreden beslissing alleszins duidelijk wat te dezen de bedoeling is.

5.3. De verzoeker betoogt in zijn memorie van wederantwoord, wat zijn belang bij het middel betreft, dat het GRUP hem de mogelijkheid ontzegt om op zijn terrein een meergezinswoning op te richten. In het overdrukgedeelte van het GRUP, waaronder het perceel van de verzoeker ressorteert, is immers voorzien in een absoluut verbod op meergezinswoningen. De mogelijke vernietiging van het GRUP in het algemeen en het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 4 in het bijzonder, zou dan ook tot gevolg hebben dat dit verbod uit de rechtsorde verdwijnt en zelfs geacht wordt nooit te hebben bestaan. Alleen al om die reden heeft de verzoeker een voldoende belang bij het middel. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat een eerdere vergunningsaanvraag voor een meergezinswoning van de verzoeker werd geweigerd. Na vernietiging van het GRUP zal de vergunningverlenende overheid immers elke aanvraag die betrekking heeft op een meergezinswoning opnieuw op haar merites en op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening moeten beoordelen, zonder dat zij gebonden is door een welbepaald stedenbouwkundig voorschrift dat een absoluut verbod voor het oprichten van meergezinswoningen bevat. Bovendien verleende de deputatie eerder, op 4 december 2008, een vergunning houdende een verkavelingswijziging, die wel een tweewoonst mogelijk achtte, zodat dergelijk voordeel niet ondenkbaar is, zeker nu de Vlaamse minister volgens de huidige wetgeving geen bevoegdheid meer heeft om vergunningen te verlenen zoals dat voorheen wel het geval was, en de deputatie dus in laatste aanleg vergunt.

Ten gronde dupliceert de verzoeker dat hij wel degelijk de legaliteit en niet de opportuniteit van het GRUP betwist. Hij ontkent verder niet dat het tot de discretionaire bevoegdheid van de plannende overheid behoort om in een RUP beleidskeuzes te maken, maar dat deze beleidskeuzes wel uit zichzelf voldoende duidelijk moeten zijn opdat de rechtsonderhorigen zouden kunnen opmaken welke gevolgen er uit voortvloeien voor wat het gebruik betreft dat zij van hun gronden kunnen maken. Deze duidelijke beleidskeuzes moeten vervolgens worden vertaald in duidelijke stedenbouwkundige voorschriften. In casu wringt daar het schoentje. Hoewel in de stedenbouwkundige voorschriften voor de overdrukzone een absoluut verbod voor het oprichten van meergezinswoningen is opgenomen, kan niet worden volgehouden dat het hier gaat om een stedenbouwkundig voorschrift dat een duidelijke vertaling is van een door de gemeente Kasterlee gemaakte beleidskeuze. Uit het standpunt dat de gemeenteraad n.a.v. de bespreking van het bezwaar van de verzoeker heeft ingenomen, blijkt immers dat het GRUP niet de bedoeling had om in de overdrukzone een absoluut verbod op meergezinswoningen in te stellen. Zo stelt de gemeenteraad bijvoorbeeld dat in de overdrukzone een tweewoonst nog mogelijk is na de goedkeuring van het GRUP. De gemeenteraad vindt een aanpassing van het algemeen voorschrift, dat meergezinswoningen in het overdrukgebied uitsluit, met andere woorden niet nodig. Volgens haar impliceert het gebrek aan voorschriften omtrent de plaatsing of organisatie van bouwvolumes op zichzelf dat een tweewoonst is toegelaten zolang voldaan wordt aan de vereiste bepaling “dat de woningen uitgeven op het gelijkvloers en toegang verlenen tot een private buitenruimte”. Deze nuancering is echter nergens uitdrukkelijk opgenomen in het GRUP of de toelichtingsnota, terwijl het net dit was wat de verzoeker, hierin gevolgd door de Gecoro, vroeg. Uit het voorgaande vloeit voort dat de beleidskeuze die de verwerende partijen hebben gemaakt geenszins duidelijk in de stedenbouwkundige voorschriften is vertaald. Hoewel de gemeenteraad er in zijn beleidskeuze voor opteert om een tweewoonst in de overdrukzone toe te laten, is dit volgens de stedenbouwkundige voorschriften niet mogelijk, gelet op het absolute verbod op meergezinswoningen in de overdrukzone. Er kan alleen maar worden vastgesteld dat er een duidelijke discrepantie bestaat tussen de beleidskeuze en de vertaling van deze beleidskeuze

in de stedenbouwkundige voorschriften. Dit is onaanvaardbaar vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid. Ter wille van de rechtszekerheid is het namelijk vereist dat indien de plannende overheid als beleidskeuze voor een genuanceerd verbod op meergezinswoningen opteert, zij de nuances op het verbod in de stedenbouwkundige voorschriften moet opnemen, zodat het voor particulieren die een bouwaanvraag wensen in te dienen duidelijk is waaraan zij zich moeten houden. In casu is dit echter niet gebeurd.

De verzoeker wil voorts zowel het gebrek aan rechtszekerheid als het gebrek aan flexibiliteit aan de kaak te stellen. Wat het gebrek aan rechtszekerheid betreft, verwijst hij naar zijn uiteenzetting hierboven. Wat de flexibiliteit betreft, wenst de verzoeker te benadrukken dat de stedenbouwkundige voorschriften te rigide zijn om een duurzame ruimtelijke ontwikkeling toe te laten. Zo laat het stedenbouwkundig voorschrift dat voor de overdrukzone een absoluut verbod voor meergezinswoningen voorziet niet voldoende ruimte voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling in de zin van artikel 1.1.4 VCRO. Zonder dat in de stedenbouwkundige voorschriften voor de overdrukzone het verbod op meergezinswoningen ook maar enigszins wordt genuanceerd en zonder dat de vergunningverlenende overheid nog een discretionaire beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kan doorvoeren, is deze laatste met handen en voeten aan het absoluut verbod voor meergezinswoningen gebonden. De vergunningverlenende overheid kan geen vergunning voor een meergezinswoning meer afleveren, zelfs indien dit in het licht van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling verantwoord is. Dit standpunt van de verzoeker werd overigens gevolgd door de Gecoro, in antwoord op zijn bezwaar. De opmerking over het gebrek aan flexibiliteit mist bovendien geenszins feitelijke grondslag. Wel integendeel, de verzoeker stelt niet dat er een absoluut verbod voor meergezinswoningen geldt in de hele kern, doch enkel in de overdrukzone. Daarentegen is het de gemeenteraad die verzoekers bezwaar op een foutieve wijze heeft beantwoord. Zo stelde de gemeenteraad bij de bespreking van verzoekers bezwaar dat de door hem in zijn bezwaarschrift gevraagde en door de Gecoro geadviseerde nuancering letterlijk binnen de overdrukzone werd opgenomen, meer bepaald door de opname van een gebiedsdekkend gedeelte waarin wel meergezinswoningen worden toegestaan. Dit was niet wat de

verzoeker, hierin gevolgd door de Gecoro, wilde aankaarten. Het bezwaar had namelijk betrekking op het gebrek aan enige flexibiliteit en uitzonderingsmogelijkheid in functie van een particuliere beoordeling van de goede ruimtelijke ordening binnen het overdrukgebied zelf, waar de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening op specifieke locaties net wel een meergezinswoning zou kunnen verantwoorden in functie van een duurzaam ruimtegebruik. In elk geval is het volkomen onduidelijk hoe het gebiedsdekkend gedeelte een oplossing biedt voor het algemeen stedenbouwkundig voorschrift met absoluut verbod, zonder enige uitzonderingsmogelijkheid die geldt binnen de overdrukzone. In de memorie van antwoord scheppen de verwerende partijen ter zake geen duidelijkheid. Zij reppen hierover met geen woord. Het feit dat de vergunningverlenende overheid op andere aspecten, voorzien in artikel 4.3.1, § 2 VCRO, wel nog over enige discretionaire bevoegdheid beschikt, doet geen afbreuk aan het feit dat deze overheid in functie van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling geen enkele vergunning voor het oprichten van een meergezinswoning meer kan uitreiken, maar met handen en voeten is gebonden door het absoluut verbod voor meergezinswoningen in de overdrukzone.

5.4. De verzoeker voegt in zijn laatste memorie, wat zijn belang bij het middel betreft, nog toe dat dit middel er in hoofdzaak op gericht is om aan te tonen dat het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 4 niet voldoende rechtszeker en niet voldoende flexibel is, aangezien er geen uitzonderingsbepaling is opgenomen waarbij de oprichting van een meergezinswoning in functie van een duurzaam ruimtegebruik zou worden toegelaten. Het belang bij het middel dient bijgevolg in die context te worden gesitueerd, aangezien de verzoeker binnen deze overdrukzone over een onbebouwd perceel beschikt waarop de oprichting van een meergezinswoning ten gevolge van de bestreden beslissingen onmogelijk is geworden.

Ten gronde laat de verzoeker nog gelden dat het hem opvalt dat de auditeur nergens in zijn verslag ingaat op het gebrek aan flexibiliteit waardoor de stedenbouwkundige voorschriften voor het overdrukgebied worden gekenmerkt. De verzoeker wenst bijgevolg nogmaals te benadrukken dat de stedenbouwkundige voorschriften voor het overdrukgebied (artikel 4) door een

gebrek aan enige flexibiliteit worden gekenmerkt. Het GRUP voorziet namelijk expliciet in een absoluut verbod op nieuwe meergezinswoningen. Bijgevolg is er geen uitzonderingsmogelijkheid op grond waarvan binnen de overdrukzone op specifieke locaties een meergezinswoning in functie van duurzaam ruimtegebruik verantwoord zou kunnen zijn. De vergunningverlenende overheid beschikt met andere woorden over geen enkele mogelijkheid meer om in individuele gevallen, op basis van een toetsing van de goede ruimtelijke ordening binnen de overdrukzone meergezinswoningen te vergunnen. Hierdoor heeft de gemeente de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid volledig tenietgedaan. In het kader van deze discretionaire bevoegdheid kan de vergunningverlenende overheid met toepassing van artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO immers op basis van een aantal criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke aspecten, cultuurhistorische aspecten, hinderaspecten en dergelijke meer, oordelen of een bouwaanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. Deze toetsing aan de goede ruimtelijke ordening dient overigens te geschieden met inachtneming van artikel 1.1.4 VCRO, luidens hetwelk de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. In casu doet voorliggend GRUP afbreuk aan deze duurzame ruimtelijke ontwikkeling en aan de beoordelingsvrijheid van de vergunningverlenende overheid, aangezien voor ettelijke honderden percelen geen meergezinswoningen meer toegelaten zijn, terwijl een duurzame ruimtelijke ontwikkeling impliceert dat bij de beoordeling of op een specifieke locatie een meergezinswoning kan worden toegestaan, een zekere discretionaire bevoegdheid aan de vergunningverlenende overheid toekomt. Het feit dat gebruik kan worden gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden uit artikel 4.4.1 VCRO doet aan het voorgaande geen afbreuk, aangezien men op basis van voornoemd artikel niet van bestemmingsvoorschriften kan afwijken. In tegenstelling tot wat de auditeur stelt, is bij de opmaak van het GRUP dan ook op generlei wijze tegemoetgekomen aan het bezwaar van de verzoeker door meergezinswoningen toe te laten in het centrum van de gemeente Kasterlee waar een gebiedsdekkend gedeelte werd goedgekeurd. Het standpunt van de verzoeker komt er immers op neer dat de duurzame ruimtelijke ontwikkeling in het gedrang wordt gebracht, aangezien

d.m.v. de bestreden beslissingen binnen het overdrukgebied een absoluut verbod op meergezinswoningen werd goedgekeurd. Het verslag van de auditeur kan evenmin worden bijgetreden waar wordt gesteld dat de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied in overdruk in overeenstemming zouden zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. De beleidskeuze die de verwerende partijen hebben gemaakt, wordt niet duidelijk vertaald in de stedenbouwkundige voorschriften. Zo stelt de gemeenteraad over het gebrek aan voorschriften omtrent de plaatsing of organisatie van bouwvolumes, dat een tweewoonst is toegelaten zolang voldaan wordt aan de vereiste bepaling “dat de woningen uitgeven op het gelijkvloers en toegang verlenen tot een private buitenruimte”. Deze nuancering is echter nergens in het GRUP uitdrukkelijk opgenomen. Het feit dat deze nuancering niet werd opgenomen, betekent echter dat er een discrepantie bestaat tussen de stedenbouwkundige voorschriften enerzijds en de beleidskeuze van de gemeente anderzijds. Het is deze discrepantie die maakt dat er sprake is van rechtsonzekerheid. Op deze discrepantie wordt bovendien niet ingegaan in het verslag van de auditeur. Eén van de voornaamste kenmerken van duidelijke en voldoende voorspelbare stedenbouwkundige voorschriften is nochtans dat deze overeenstemmen met de beleidskeuze die de plannende overheid heeft willen maken. Aangezien dit niet het geval, is er duidelijk sprake van een schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

Beoordeling

5.5. De verzoeker heeft een belang bij het middel dat gericht is tegen artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften dat uitdrukkelijk meergezinswoningen voor zijn perceel uitsluit.

5.6. Artikel 2.2.14, § 5 VCRO bepaalt :

“De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening bundelt en coördineert alle adviezen, opmerkingen en bezwaren en brengt binnen negentig dagen na het einde van het openbaar onderzoek gemotiveerd advies uit bij de gemeenteraad. Dat advies bevat de integrale adviezen van de deputatie en het agentschap. Op hetzelfde ogenblik bezorgt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening het college van

burgemeester en schepenen de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren.

Wanneer de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening geen advies heeft verleend binnen de gestelde termijn, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan. In dat geval bezorgt ze onmiddellijk de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren aan de gemeenteraad.”

Uit de redactie van die bepaling blijkt dat het advies van de Gecoro verplicht moet worden ingewonnen. Het raadplegen van de Gecoro is derhalve een substantiële vormvereiste in de totstandkoming van het GRUP. Het feit dat de Gecoro binnen 90 dagen advies moet uitbrengen, bij ontstentenis waarvan aan de adviesvereiste mag worden voorbijgegaan, wettigt geen andersluidende conclusie en ontslaat niet van de besproken verplichting.

De opdracht die de Gecoro ten aanzien van het ontwerp moet vervullen, is fundamenteel. De Gecoro heeft immers als opdracht de beslissende overheden ten gronde te informeren door onder andere de ingediende bezwaren te bespreken. Het recht om bezwaar in te dienen brengt de verplichting mee voor de betrokken overheid, te dezen in eerste instantie de Gecoro, de bezwaren te onderzoeken en te beantwoorden.

5.7. De verzoeker betwist niet dat de Gecoro zijn bezwaar heeft beantwoord, maar bekritiseert dat de eerste verwerende partij zonder nadere motivering aan het advies van de Gecoro is voorbijgegaan. Waar de Gecoro ingevolge het bezwaarschrift van de verzoeker heeft geadviseerd dat de stedenbouwkundige voorschriften moesten worden aangepast in de vorm van een duidelijke en ondubbelzinnige afwijkingsbepaling, is daar volgens de verzoeker in het definitief vastgesteld GRUP niets van terug te vinden, in tegendeel stelt artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften duidelijk dat meergezinswoningen niet toegelaten zijn.

Met de verzoeker moet vooreerst worden vastgesteld dat de Gecoro inderdaad vindt “dat de voorschriften moeten aangepast worden aan duurzaamheidsprincipes” en dat in het GRUP “(d)e potentie om duurzaam ruimtegebruik mogelijk te maken (...) onvoldoende aanwezig (is)”. De verzoeker gaat er evenwel aan voorbij dat de Gecoro nader specificeert op welke wijze en in hoeverre de stedenbouwkundige voorschriften moeten worden aangepast om aan het door haar gesignaleerde gebrek van duurzaam ruimtegebruik te voldoen.

Meer bepaald moet het volgens de Gecoro “(i)n het overdrukgebied (...) vanuit een duurzaam ruimtegebruik mogelijk blijven om bestaande woonvolumes op te splitsen in meerdere woongelegenheden” en “(moeten) (d)e stedenbouwkundige voorschriften (...) in die zin aangepast worden”. Aangezien de verzoeker zijn belang uitsluitend koppelt aan zijn onbebouwd perceel, vermag hij zich niet op nuttige wijze op dit deel van het door de Gecoro geformuleerde advies, dat uitsluitend op bestaande woonvolumes betrekking heeft, te beroepen. Het middel is in zoverre onontvankelijk.

Waar de Gecoro verder stelt dat “(d)e overgangsbepalingen moeten verduidelijkt worden zodat deze ondubbelzinnig kunnen toegepast worden” en “vraagt (...) om voldoende afwijkingsbepalingen dewelke eveneens duidelijk en ondubbelzinnig moeten gedefinieerd worden”, dient te worden vastgesteld dat de eerste verwerende partij dit door de Gecoro weerhouden bezwaar afdoende ontmoet door te verwijzen naar de ruimere planningscontext, met name de versterking van de kern ter vrijwaring van het buitengebied, de beperkte bijkomende voorschriften van de overdrukzone en de decretale afwijkingsmogelijkheden, die met name in artikel 4.4.1 VCRO worden voorzien en die als ruim voldoende worden beschouwd, zodat de afwijkingsbepalingen niet in het GRUP dienen te worden opgenomen. De overgangsbepalingen worden voorts verduidelijkt door de toevoeging van een aantal randvoorwaarden, met name mag het aantal woongelegenheden niet meer bedragen dan het aantal vergunde wooneenheden en mag de bestemming van de hoofdzakelijk vergunde constructie behouden blijven.

5.8. Volgens het grondbeginsel 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, op voldoende duidelijke wijze 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.

Het door de verzoeker geïmplementeerde artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften stelt uitdrukkelijk dat “meergezinswoningen (niet) zijn (...) toegelaten” en is op voldoende duidelijke wijze geformuleerd, zodat van een schending van het rechtszekerheidsbeginsel geen sprake is. Gelet op de duidelijke bewoordingen van dit voorschrift, dat geen enkele interpretatie behoeft, wordt aan deze vaststelling geen afbreuk gedaan door de omstandigheid dat de eerste verwerende partij, in haar antwoord op het bezwaar van de verzoeker, verkeerdelijk heeft aangegeven dat in het kwestieuze bestemmingsgebied “(...) een tweewoonst (is) toegelaten zolang voldaan wordt aan de vereiste bepaling dat de woningen uitgeven op het gelijkvloers en toegang verleen(t) tot private buitenruimte” en daaraan toevoegt dat “(d)e gevraagde nuancering (...) wel degelijk (werd) opgenomen letterlijk (geografisch) binnen de overdrukzone meer bepaald door de opname van een gebiedsdekkend gedeelte waarin (weliswaar geleidelijk) wel meergezinswoningen worden toegelaten”.

Het materiële motiveringsbeginsel wordt door de voormelde misslag evenmin geschonden, nu de motivering van het kwestieuze stedenbouwkundige voorschrift op afdoende wijze uit het bestreden GRUP blijkt, meer bepaald uit de omstandigheid dat het GRUP duidelijk uit elkaar valt in twee grote delen, het overdrukgedeelte voor de randwijken, enerzijds, en het gebiedsdekkend gedeelte voor het centrum, anderzijds, dat in de toelichtingsnota bij het GRUP wordt aangegeven dat “de doelstelling voor de randwijken het behoud van het residentiële karakter van de gemeente (is)”, dat “(d)e ontwikkeling van grote woonprojecten als opbrengsteigendommen met een lage woonkwaliteit en onaangepastheid aan de ruimtelijke context dienen tegengegaan te worden” en “(h)et gemeentebestuur (...) daarom een actief ruimtelijk beleid (wenst) te voeren en eengezinswoningen in open en halfopen bebouwingsvorm (wenst) naar voor te schuiven in de randwijken”, en dat uit de toelichting bij het kwestieuze stedenbouwkundige voorschrift meer specifiek blijkt dat “(h)et doel van de overdruk (...) het tegengaan (is) van onaangepaste bebouwing

(meergezinswoningen) buiten het echte centrum van de kern Kasterlee”. Bovendien stelt de gemeenteraad elders bij de behandeling van verzoekers bezwaar weliswaar “dat in sommige omstandigheden meergezinswoningen aanvaardbaar zijn zoals uitvoerig beschreven wordt in het RUP”, maar wijst hij er in dit verband onmiddellijk op dat “(d)e overdrukzone (...) niet (moet) gelezen worden als op zichzelf staand maar als onderdeel van een veel ruimer ruimtelijk beleid over de kern Kasterlee”, waarbij “(i)n het gebiedsdekkend deel (...) meergezinswoningen wel degelijk (zijn) toegestaan”, zich aldus aansluitend bij de voormelde, uit het GRUP blijken afdoende motivering van artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

Gelet op wat voorafgaat, kan evenmin aangenomen worden dat de voornoemde misslag bij de beantwoording van verzoekers bezwaar tot de vernietiging van het bestreden GRUP wegens een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel zou dienen te leiden. De verzoeker toont verder niet aan, noch maakt hij aannemelijk, dat hij zich, wat betreft de door hem gewenste mogelijkheid tot het bouwen van een meergezinswoning op zijn perceel, vermocht te beroepen op verwachtingen, geput uit een constante, wettige gedragslijn van de overheid, zodat een schending van het vertrouwensbeginsel evenmin kan worden aangenomen.

5.9. Niets verzet zich tenslotte tegen de beleidskeuze van de eerste verwerende partij om voor het grootste gedeelte van de kern van Kasterlee in een verbod van meergezinswoningen te voorzien, gelet op de hoger vermelde motieven daartoe. De verzoeker toont de kennelijke onredelijkheid van deze beslissing niet aan en zijn kritiek op het gebrek aan “flexibiliteit” van het verbod op meergezinswoningen en op het gebrek aan discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid met betrekking tot het toestaan van dergelijke woningen, komt in essentie neer op een onontvankelijke opportunitetskritiek.

Het middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoeker roept in een tweede middel de schending in van artikel 2.2.15, § 2 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

6.1.1. Hij zet uiteen dat het definitieve GRUP na het afsluiten van het openbaar onderzoek, overeenkomstig artikel 2.2.14 VCRO, slechts wijzigingen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan kan bevatten, op basis van de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen, of op basis van de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden of door de Gecoro. In casu heeft de deputatie een aantal bepalingen omtrent beeldbepalende gebouwen uit het definitieve plan simpelweg geschrapt, maar heeft zij daarbij toch een uitzondering gemaakt door de bepalingen omtrent beeldbepalende gebouwen toch te behouden in functie van twee gebouwen, gelegen in de projectzones SWP I en SWP V. De deputatie is op het gebied van de beeldbepalende bepalingen niet tegemoet gekomen aan de bezwaren en de adviezen hieromtrent. De voormelde schrapping maakt een inhoudelijke en essentiële wijziging uit, zodat de deputatie haar bevoegdheid te buiten is gegaan en de aangehaalde bepalingen en beginselen heeft geschonden.

6.1.2. In een eerste middelonderdeel licht de verzoeker toe dat de materiële motiveringsplicht inhoudt dat een beslissing op deugdelijke motieven gebaseerd moet zijn. Dit houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling op motieven moet steunen waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. De schending van de materiële motiveringsplicht is nauw verbonden met de schending van het redelijkheidsbeginsel. Zo oordeelde de Raad van State reeds dat de materiële motiveringsplicht vereist dat de administratieve

rechtshandeling steunt op motieven die haar naar recht kunnen dragen. Van dat recht maakt ook het redelijkheidsbeginsel deel uit. Is dit beginsel geschonden, dan staat meteen ook vast dat de beslissing niet op voldoende draagkrachtige motieven steunt. Een overheid die beslissingen neemt, zonder deze in feite en in rechte te kunnen verantwoorden, kan bovendien onmogelijk als zorgvuldige overheid worden aanzien. In casu zijn zowel de materiële motiveringsverplichting als het redelijkheids-, zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel geschonden. De bestreden beslissing is, wat de uitsluiting van de verschillende bepalingen betreft, immers niet gebaseerd op het dossier. Integendeel blijkt deze beslissing zonder enige aanwijsbare reden af te wijken van de adviezen die werden verleend en de bezwaren die werden ingediend in het kader van de opmaak van het GRUP. Zo kan op de navolgende elementen worden gewezen. In de toelichtingsnota bij het GRUP worden negen uitdrukkelijke doelstellingen omschreven. Eén van deze doelstellingen betreft de aanduiding van beeldbepalende of markante gebouwen: “6) Bestaande beeldbepalende of markante gebouwen die de eigenheid en de sfeer van het centrum bepalen dienen behouden te blijven”. Verder wenst het GRUP een specifiek concept voor het centrum van de gemeente Kasterlee uit te werken. Zo stelt de toelichtingsnota: “In het centrum moeten voldoende mogelijkheden bestaan voor horeca en verblijfsvoorzieningen evenals een aangenaam openbaar domein als verblijfsruimte voor de bezoeker. De (m)arkt van Kasterlee speelt hierbij een centrale rol samen met de radiale inval(s)wegen met de aanwezige voorzieningen. De beeldbepalende gebouwen aan de Markt verdienen de nodige aandacht”.

Overeenkomstig de stedenbouwkundige voorschriften zijn de beeldbepalende gebouwen van algemeen belang vanwege het stedenbouwkundig, architectonisch en/of landschappelijk beeld en zijn voor deze gebouwen meerdere bestemmingen toegelaten: wonen, publiek toegankelijke functies, kleine en middelgrote winkelbedrijven, horeca, ambachtelijke bedrijven gecombineerd met winkelfunctie, vrije beroepen. Eveneens zijn functiewijzigingen overeenkomstig deze bestemmingen steeds toegelaten, evenals uitbreidingen aan de achterzijde van het gebouw. In de ingediende bezwaarschriften werd melding gemaakt van de vereiste van selectiecriteria om te bepalen welke gebouwen als beeldbepalend zouden worden weerhouden. Zonder deze criteria zou de inventaris immers op

willekeur zijn gebaseerd. In zitting van 23 december 2010 oordeelde de Gecoro bij de behandeling van de bezwaren dat de toevoeging van selectiecriteria een substantiële wijziging zou zijn, indien de lijst op basis van de selectie niet meer identiek zou zijn aan de initiële lijst. Indien het louter een toevoeging als toelichting betreft en aan de lijst geen wijzigingen gebeuren, zou dit niet substantieel zijn. De deputatie besliste vervolgens om de bepalingen omtrent beeldbepalende gebouwen simpelweg te schrappen. Het bestreden GRUP werd op 19 mei 2011 namelijk definitief goedgekeurd, met uitzondering van:

“- Artikel 24 ‘(w)aardevolle hoogstambomen’ uit de stedenbouwkundige voorschriften en het grafisch plan;

- Alle beeldbepalende gebouwen (artikel 25) op het grafisch plan, met uitzondering van het gebouw in artikel 12 ‘zone voor strategisch woonproject 1’ en het gebouw in artikel 16 ‘zone voor strategisch woonproject 5’;

- Alle bepalingen met betrekking tot de definitie van beeldbepalend, de inrichting en bebouwing in (a)rtikel 25 ‘(b)eeldbepalende gebouwen’ uit de stedenbouwkundige voorschriften;

- ‘beeldbepalend’ in artikel 12 ‘zone voor strategisch woonproject 1’ (...) en in artikel 16 ‘zone voor strategisch woonproject 5’ (...).”

Artikel 2.2.14, § 6 VCRO stelt nochtans het volgende:

“(...

Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. (...).”

In beginsel kunnen na het openbaar onderzoek geen wijzigingen meer worden aangebracht aan het plan ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan. In geval van wijzigingen moet een nieuw openbaar onderzoek worden georganiseerd, volgens dezelfde modaliteiten. Het decreet voorziet drie uitzonderingen waarbij wijzigingen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan kunnen worden aangebracht, namelijk als ze gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen, de adviezen uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden en het advies van de Gecoro. In voorliggend geval betreft de schrapping een wijziging die niet valt in te passen in voorgaande mogelijkheden. Zowel het

agentschap Ruimte en Erfgoed als vele bezwaarindieners stelden zich grote vragen over de manier waarop de selectie van de beeldbepalende gebouwen is gebeurd. Ook de Gecoro stelde dat in het GRUP duidelijke selectiecriteria moesten worden opgenomen. De gemeenteraad stelt als antwoord voor om in de stedenbouwkundige voorschriften het begrip “beeldbepalend” te verduidelijken en te specificeren dat het enkel om de voorgevel en het dak gaat. Verder zou een adressenlijst van alle opgenomen gebouwen aan de toelichtingsnota worden toegevoegd. De gemeenteraad is echter nergens ingegaan op de feitelijke vraag van zowel de bezwaarindieners als het agentschap Ruimte en Erfgoed en de Gecoro, namelijk om selectiecriteria van de beeldbepalende gebouwen op te maken om willekeur te vermijden. Bovendien blijft de definitie van “beeldbepalend” zeer voor interpretatie vatbaar en is de voorgestelde selectie in de toelichtingsnota onvoldoende onderbouwd. Het tweede bestreden besluit schendt zodoende artikel 2.2.14 VCRO. De deputatie op haar beurt is haar bevoegdheid te buiten gegaan door te oordelen dat de bepalingen omtrent beeldbepalende gebouwen zonder meer geschrapt dienden te worden. Ook dat besluit is onwettig. Door de schrapping werd namelijk een belangrijke inhoudelijke wijziging toegebracht aan het plan. Doordat de opgenomen panden uit de inventaris zullen verdwijnen, zal overeenkomstig het advies van de Gecoro een substantiële wijziging worden aangebracht, nu die schrapping (onthouding van goedkeuring) net één van de uitdrukkelijk bepaalde doelstellingen van het GRUP betrof. Door de schrapping van de betreffende voorschriften heeft de deputatie de plaats van de gemeenteraad ingenomen en haar bevoegdheid overschreden. De Raad van State oordeelde reeds eerder in die zin. Ook oordeelde hij reeds dat door een essentieel voorschrift van goedkeuring uit te sluiten, de deputatie een inhoudelijke wijziging aan het plan aanbrengt en zodoende haar bevoegdheid overschrijdt. Door de inhoudelijke wijziging van het GRUP, is de deputatie haar bevoegdheid te buiten gegaan en heeft zij gehandeld in strijd met de artikelen 2.2.14 en 2.2.15 VCRO. Alleen al om die reden dient het GRUP te worden vernietigd. Het middelonderdeel is gegrond, nu de beslissing van de deputatie om de aangehaalde voorschriften uit het GRUP te schrappen geen steun vindt in het administratief dossier, er tegen in gaat, minstens een bevoegdheidsoverschrijding van de deputatie inhoudt.

Overeenkomstig artikel 2.2.15, § 2 VCRO moet de deputatie haar goedkeuring geven aan een definitief vastgesteld GRUP. Het staat de deputatie daarbij vrij al dan niet goed te keuren. De goedkeuring kan ook deels zijn, zoals in casu. Bepaalde delen kunnen worden goedgekeurd, aan andere onderdelen kan de goedkeuring worden onthouden. De voormelde bepaling stelt evenwel expliciet dat de deputatie, wanneer zij geen goedkeuring geeft aan het definitief vastgestelde GRUP, deze beslissing dient te motiveren. De motiveringsplicht geldt uiteraard ook in gevallen waarin slechts aan bepaalde delen goedkeuring wordt onthouden. Dit wordt erkend door de rechtspraak van de Raad van State. De motieven waarop de (gedeeltelijke) niet-goedkeuring wordt gebaseerd, moeten bovendien rechtens verantwoord zijn. In casu zijn niet afdoende weigeringsmotieven aanwezig, minstens werd deze weigering niet afdoende in de tweede bestreden beslissing gemotiveerd, dan wel werd voorbijgaan aan de bevoegdheid van de deputatie, zodat de motiveringsplicht, zoals geformuleerd in artikel 2.2.15, § 2 VCRO, is geschonden. Het goedkeuringsbesluit van de deputatie is bovendien onderworpen aan de formele motiveringsverplichting zoals voorzien in de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet. De goedkeuring door de deputatie gebeurt in het raam van het bestuurlijk toezicht op de gemeente. Dergelijke beslissingen zijn onderworpen aan de voormelde wet. Op grond hiervan heeft de motiveringsplicht niet enkel betrekking op de weigeringsmotieven, doch ook op de goedkeuring zelf.

Overeenkomstig de vaste rechtspraak van de Raad van State is er slechts sprake van een afdoende formele motivering indien in de beslissing zelf de motieven kunnen worden aangetroffen op grond waarvan ze werd genomen, wanneer ze niet al te faciel of oppervlakkig is, voldoende precies, voldoende onderbouwd, derwijze dat ze het eindbesluit verantwoordt, en feitelijk correct. Elk van deze vereisten geldt voor het goedkeuringsbesluit van de deputatie. De tweede bestreden beslissing sluit een aantal bepalingen uit van goedkeuring. Deze beslissing stelt hierover het volgende:

“Overwegende dat in een apart overdrukartikel 25 de ‘beeldbepalende gebouwen’ worden aangeduid op het plan en in de stedenbouwkundige voorschriften; dat zowel het Agentschap Ruimte en Erfgoed, als vele bezwaren zich sterke vragen stelden over de manier waarop de selectie van de beeldbepalende gebouwen is gebeurd; dat de Gecoro stelt dat in het RUP

duidelijk de selectiecriteria moeten opgenomen worden en dat pas nadien uitspraak kan gedaan worden op de specifieke vragen in de bezwaren;

Overwegende dat de gemeenteraad voorstelt om het begrip ‘beeldbepalend’ te verduidelijken en in de voorschriften toevoegt dat het enkel om de voorgevel en het dak gaat; dat deze aanpassingen echter niet ingaan op de feitelijke vraag van de bezwaarindieners, het Agentschap Ruimte en Erfgoed en de Gecoro om de selectiecriteria van de beeldbepalende gebouwen te definiëren; dat de toegevoegde definitie van ‘beeldbepalend’ zeer interpreteerbaar blijft en de selectie op basis van foto’s onvoldoende onderbouwd blijft; dat zonder deze duidelijke en objectieve onderbouwing waarom het ene gebouw wel en het andere gebouw niet is opgenomen in de lijst, de bezwaren onvoldoende zijn beantwoord; dat daarom voorgesteld wordt om de beeldbepalend(e) gebouwen te schrappen uit het RUP.”

Het voorgaande kan onmogelijk worden aanzien als een afdoende motivering in de zin van artikel 2.2.15, § 2 VCRO en de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, minstens is duidelijk dat die motivering voorbijgaat aan de beperkte bevoegdheid van de deputatie, die zich niet in de plaats van de gemeenteraad mag stellen. Uit voorgaande motivering blijkt niet op grond waarvan de deputatie meende op wettige wijze te kunnen oordelen dat de aangehaalde bepalingen dienden geschrapt te worden. Op geen enkel ogenblik in de procedure die aan de definitieve vaststelling van het GRUP voorafging, werd door een van de betrokken administraties of adviesverlenende instanties een opmerking geformuleerd aangaande de wens tot het schrappen van die betreffende bepalingen, die een essentieel onderdeel van het GRUP uitmaakten. Er werden enkel suggesties tot verfijning en objectivering gegeven. Nu de tweede bestreden beslissing uitsluitend stelt dat in het advies van de gemeenteraad geen voldoende beantwoording van de bezwaren vervat ligt en om die reden besluit de betreffende bepalingen omtrent de beeldbepalende gebouwen uit het GRUP te schrappen, gaat zij in tegen de stukken van het dossier en de adviezen die werden verleend en overtreedt de deputatie haar bevoegdheid. Gelet op het ontbreken van enig stuk in het dossier dat de eindbeslissing van de deputatie zou kunnen verantwoorden, volstaat de motivering uit deze beslissing niet om te kunnen concluderen dat de deputatie haar bevoegdheid niet te buiten zou zijn gegaan.

6.1.3. In een tweede middelonderdeel betoogt de verzoeker dat, door de schrapping van artikel 25 “beeldbepalende gebouwen”, de deputatie bijkomend met een ander probleem werd geconfronteerd. Het voormelde artikel voorzag immers in verschillende nevengeschikte bestemmingen, waardoor de activiteiten in de gebouwen niet in het gedrang zouden komen. Voor de projectzones SWP I en SWP V is er een vergunde horecafunctie in het waardevolle gebouw. De voorschriften van de onderliggende projectzone lieten door de onthouding van goedkeuring aan de voorschriften met betrekking tot de beeldbepalende gebouwen enkel wonen en, ondergeschikt, vrije beroepen toe. De deputatie wenste de intentie van de projectzone qua bestemmingen echter niet in het gedrang te brengen. Om die reden voerde zij een uitzondering in door artikel 25 voor de waardevolle gebouwen in de projectzones SWP I en SWP V te laten bestaan en alle bepalingen met betrekking tot de definitie van “beeldbepalend”, de inrichting en bebouwing uit de voorschriften van artikel 25 te schrappen. Eén en ander blijkt uit de tweede bestreden beslissing:

“Overwegende dat voor alle gebouwen, met uitzondering van het gebouw in artikel 12 ‘zone voor strategisch woonproject 1’ en het gebouw in artikel 16 ‘zone voor strategisch woonproject 5’, de onderliggende bestemming voorziet in verschillende nevengeschikte bestemmingen, waardoor de activiteiten in de gebouwen niet in het gedrang komen; dat voor de 2 vergunde horecagebouwen in SWP 1 en SWP V er wel een knelpunt is, aangezien deze projectzones enkel de bestemming wonen en ondergeschikt vrije beroepen omvatten; dat de intenties van de gewenste bestemmingen in de projectzones niet in het gedrang mogen komen door de schrapping van de beeldbepalende gebouwen; dat om deze reden de overdruk voor deze 2 gebouwen wordt behouden, maar alle bepalingen met betrekking tot de definitie van beeldbepalend, de inrichting en de bebouwing te schrappen uit artikel 25 ‘beeldbepalende gebouwen’.”

De algemene zorgvuldigheidsplicht dringt zich aan eenieder op, zo ook aan de overheid die al dan niet handelt in de uitoefening van een wettelijk omschreven opdracht. Een inbreuk op de algemene zorgvuldigheidsplicht doet zich reeds voor bij de kleinste fout ofwel “culpa levissima”. Het redelijkheidsbeginsel verbiedt de overheid anderzijds kennelijk onredelijk te handelen wanneer zij over enige appreciatieruimte beschikt. Bovendien moet de beslissing worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. De motieven moeten draagkrachtig zijn, ze moeten begrijpelijk en rechtens

aanvaardbaar zijn met het oog op de feiten en het door de overheid gevoerde beleid. Er is sprake van een schending van de aangehaalde beginselen nu de deputatie bepaalde artikelen in bepaalde gevallen behoudt en in andere gelijkaardige gevallen niet en dit louter om haar eigen handelen, buiten haar bevoegdheid om, voor enkele specifieke gebouwen en zones terug recht te zetten, door daar de geschrapte bepalingen toch te doen gelden. De deputatie besliste artikel 25 te schrappen uit het GRUP doordat zogenaamd geen geldige selectiecriteria voorhanden waren om tot een “beeldbepalend gebouw” te kunnen besluiten. Het creëren van een uitzondering voor twee panden, louter tot behoud van andere voorschriften uit het GRUP, die voor het overige worden geschonden, behoort echter niet tot de bevoegdheid van de deputatie en getuigt overigens tevens van willekeur. Enerzijds werd door de schrapping van het artikel gans het principe van beeldbepalende gebouwen uit het GRUP gehaald, alsook de inventaris, anderzijds, werd een nieuwe inventaris van twee panden gecreëerd met het oog op het behoud voor die panden van de uitzonderingsbepalingen omtrent de bestemming, die het algemeen geschrapte artikel omtrent beeldbepalende gebouwen net had ingevoerd. Dit handelen gaat in tegen het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en houdt een schending in van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, doordat een essentieel onderdeel van het GRUP van goedkeuring werd onthouden, terwijl tegelijkertijd het specifieke regime ervan toch wordt behouden voor twee specifieke gevallen, met uitsluiting van alle andere gevallen waarvoor het GRUP als essentieel bestanddeel ervan in dat specifieke regime had voorzien.

6.2. De verwerende partijen laten in hun memorie van antwoord gelden dat het hun niet duidelijk is welk belang de verzoeker bij het middel heeft. Het belang bij het middel dient te worden beoordeeld in functie van het weergegeven belang bij de vordering. Dit belang is uiterst summier weergegeven. De verzoeker betoogt bij de uiteenzetting van het belang bij de vordering dat hij eigenaar is van het perceel dat is opgenomen binnen de perimeter van het GRUP en dat hij derhalve doet blijken van het vereiste belang bij zijn vordering. Indien het belang op basis van deze, overigens niet op stukken gebaseerde, loutere bewering al weerhouden zou worden, dan stelt zich uiteraard een probleem bij de

beoordeling van het belang bij het middel. Het al dan niet goedkeuren van de bepalingen omtrent de beeldbepalende gebouwen heeft klaarblijkelijk niets met de verzoeker te maken, zodat de verzoeker geen belang heeft bij het middel. Zo overwoog de Raad van State dat de verzoeker niet aangaf in welk opzicht zijn belangen werden geschaad door het gebeurlijk niet respecteren van het bedoelde voorschrift, dat niet lijkt te zijn ingevoerd in het belang van de omwonenden. Ook in casu blijkt nergens uit dat de verzoeker ook maar op enige wijze geschaad zou kunnen zijn door het niet goedkeuren van de bepalingen omtrent de beeldbepalende gebouwen, bepalingen die overigens voor de goedkeuring van het plan ook niet bestonden. De verzoeker beschikt dan ook niet over het vereiste belang bij het middel.

Ten gronde repliceren de verwerende partijen dat het in casu niet gaat over de beoordeling door de Raad van State van het al dan niet gedeeltelijk vernietigen van een plan, doch wel over het goedkeuringstoezicht door de deputatie, die net de decretale bevoegdheid heeft gekregen om het plan geheel of gedeeltelijk goed te keuren. Daarbij moet worden opgemerkt dat het in casu niet gaat over de uitoefening van het jurisdictioneel toezicht door de Raad van State, doch over een bijzondere vorm van administratief toezicht door de deputatie, waarbij, dat is toch het wezen van dit toezicht en anders dan het jurisdictioneel toezicht, zowel de wettigheid als het algemeen belang in ogenschouw wordt genomen. In casu is er ook een afdoende motivering voor wat de gedeeltelijke onthouding van de goedkeuring betreft:

“Overwegende dat in een apart overdrukartikel 25 de ‘beeldbepalende gebouwen’ worden aangeduid op het plan en in de stedenbouwkundige voorschriften; dat zowel het agentschap Ruimte en Erfgoed, als vele bezwaren zich sterke vragen stelden over de manier waarop de selectie van de beeldbepalende gebouwen is gebeurd; dat de Gecoro stelt dat in het RUP duidelijk de selectiecriteria moeten opgenomen worden en dat pas nadien uitspraak kan gedaan worden op de specifieke vragen in de bezwaren;

Overwegende dat de gemeenteraad voorstelt om het begrip ‘beeldbepalend’ te verduidelijken en in de voorschriften toevoegt dat het enkel om de voorgevel en het dak gaat; dat deze aanpassingen echter niet ingaan op de feitelijke vraag van de bezwaarindieners, het Agentschap Ruimte en Erfgoed en de Gecoro om de selectiecriteria van de beeldbepalende gebouwen te definiëren; dat de toegevoegde definitie van ‘beeldbepalend’ zeer interpreteerbaar blijft en de selectie op basis van foto’s onvoldoende onderbouwd blijft; dat zonder deze duidelijke en objectieve onderbouwing waarom het ene gebouw wel en het andere

gebouw niet is opgenomen in de lijst, de bezwaren onvoldoende zijn beantwoord; dat daarom voorgesteld wordt om de beeldbepalende gebouwen te schrappen uit het RUP.”

Verder wordt in het goedkeuringsbesluit ook nog het volgende overwogen:

“Overwegende dat voor alle gebouwen, met uitzondering van het gebouw in artikel 12 ‘zone voor strategisch woonproject 1’ en het gebouw in artikel 16 ‘zone voor strategisch woonproject 5’, de onderliggende bestemming voorziet in verschillende nevenschikte bestemmingen, waardoor de activiteiten in de gebouwen niet in het gedrang komen; dat voor de 2 vergunde horeca gebouwen in SWPI en SWP V er wel een knelpunt is, aangezien deze projectzones enkel de bestemming wonen en ondergeschikte vrije beroepen omvatten; dat de intenties van de gewenste bestemmingen in de projectzones niet in het gedrang mogen komen door de schrapping van de beeldbepalende gebouwen; dat om deze reden de overdruk voor deze 2 gebouwen wordt behouden, maar alle bepalingen met betrekking tot de definitie beeldbepalend, de inrichting en de bebouwing te schrappen uit artikel 25 ‘beeldbepalende gebouwen’.”

Aldus worden, met verwijzing naar de bezwaren en gevolg gevend hieraan, de interpreteerbare bepalingen inzake “beeldbepalende gebouwen” van goedkeuring onthouden, zonder evenwel afbreuk te doen aan de intenties van de gewenste bestemmingen in de projectzones. De verwerende partijen vragen zich af of men duidelijker kan motiveren en zorgvuldiger kan handelen dan door enerzijds rekening te houden met de bezwaren en anderzijds met de intenties inzake bestemming. Dit is de afweging die in het algemeen belang bij de uitoefening van het goedkeuringstoezicht wordt gemaakt (overigens in het licht van de algemene doelstelling inzake ruimtelijke ordening, namelijk de gelijktijdige afweging van belangen met het oog op een “goede ruimtelijke ordening”, cfr. artikel 1.1.4 VCRO). Dit is zorgvuldig besturen door de belangen gelijktijdig tegen elkaar af te wegen en niet verder te gaan dan wat nodig is bij de uitoefening van het goedkeuringstoezicht. Als dit niet mogelijk is, dan is uiteraard de decretaal voorziene mogelijkheid van gedeeltelijke goedkeuring, mits motivering, een lege doos. Overigens, wie het meerdere kan, kan ook het mindere. Indien volledige afkeuring mogelijk is, dan is ook gedeeltelijke afkeuring mogelijk. Evenwel verplicht het evenredigheidsbeginsel de betrokken toezichthoudende overheid er toe om in de uitoefening van dit toezicht niet verder te gaan dan wat noodzakelijk is. Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de

overheid de belangen van de bezwaarindieners, van de overheid, enzovoort af te wegen, hetgeen veronderstelt dat wordt getracht deze zoveel als mogelijk met elkaar te verzoenen. Het motiveringsbeginsel verplicht er toe bij al deze handelingen, te motiveren waarom zulks gebeurt. Deze motivering dient redelijk te zijn. De bestreden beslissingen voldoen alleszins aan deze vereisten. Overigens komt de beoordeling met betrekking tot het feit of met het al dan niet gedeeltelijk goedkeuren inhoudelijke wijzigingen aan het plan zouden zijn aangebracht, aan de overheid toe die het plan heeft opgemaakt. In casu is er geen sprake van dat de gemeente het betrokken plan niet zou hebben goedgekeurd indien de bepalingen in zake beeldbepalende gebouwen niet zouden worden weerhouden. Als dat inderdaad zo zou zijn en indien het gemeentelijk beleid daarmee zou zijn aangetast, dan had de gemeente wel een verzoekschrift bij de Raad van State ingediend. Dit is niet het geval, integendeel. De gemeente treedt tezamen met de provincie op, aangezien zij hetzelfde belang hebben bij het behoud van het plan. Het is niet aan de verzoeker om te oordelen over de opportuniteit van bepaalde bestuurshandelingen.

De verzoeker houdt voor dat de formele motiveringsplicht zoals bepaald in de motiveringswet zou zijn geschonden. Dit is alleszins niet correct, aangezien de formele motiveringsplicht niet speelt ten aanzien van een ruimtelijk uitvoeringsplan, noch ten aanzien van het besluit dat hieraan goedkeuring verleent. Dit middel kan dan ook geenszins worden weerhouden. Er bestaat evenmin een “algemeen rechtsbeginsel” dat aan alle overheden oplegt om hun beslissingen “formeel” te motiveren. Ook in die zin geïnterpreteerd kan het middel niet gegrond worden bevonden. M.b.t. de materiële motiveringsplicht blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State dat de onthouding van goedkeuring mogelijk is voor zover in het bestreden besluit de redenen worden aangegeven waarom de goedkeuring aan bepaalde bepalingen wordt onthouden en voor zover de motivering wordt gedragen door rechtens verantwoorde motieven. Zoals hoger wordt beargumenteerd, is zulks in casu alleszins het geval. Het lijkt alleszins een brug te ver dat de verzoeker zou oordelen over de opportuniteit van het al dan niet gedeeltelijk goedkeuren van het plan en zulks zeker in omstandigheden waarbij de gemeente hierin zelf geen graten ziet en bovendien in omstandigheden waarin de verzoeker zelf op geen enkele manier

aantoont ook maar op enige manier te zijn benadeeld door het onthouden van goedkeuring aan bepaalde bepalingen. Het middel is noch ontvankelijk, noch gegrond.

6.3. De verzoeker laat in zijn memorie van wederantwoord vooreerst gelden dat hij als eigenaar van een perceel dat binnen de afbakening van het GRUP valt, over een afdoende belang bij het door hem ingestelde beroep beschikt. Ter ondersteuning van dit belang verwijst de verzoeker naar de bijgebrachte notariële aankoopakte van het bewuste perceel. Wat het belang bij het middel betreft, is het zo dat particulieren die bij de Raad van State een beroep aanhangig maken, een belang dienen te hebben bij elk der aangevoerde middelen. Ieder die zich tot de Raad van State wendt, moet niet enkel (algemeen) laten blijken een belang te hebben bij het instellen van de procedure zelf, doch dient tevens over een belang te beschikken bij ieder van de ingeroepen middelen. Deze beoordeling van het belang bij een middel dient te gebeuren aan de hand van dezelfde voorwaarden die gelden bij het onderzoek van het belang van de vordering in het algemeen. De vraag die in casu moet worden gesteld, is welk voordeel de verzoeker kan halen uit de vernietiging van de tweede bestreden beslissing. Het huidig middel wordt immers enkel opgeworpen tegen de beslissing waarbij de deputatie het door de gemeenteraad definitief vastgestelde GRUP heeft goedgekeurd. Indien de Raad van State de tweede bestreden beslissing zou vernietigen, omdat de deputatie haar bevoegdheid in het kader van het goedkeuringstoezicht heeft overschreden door goedkeuring te onthouden aan een essentiële bepaling, zal deze vernietiging tot gevolg hebben dat de deputatie opnieuw zal moeten oordelen of zij het GRUP (in zijn geheel) zal goed- of afkeuren. Een gebeurlijke vernietiging zal bijgevolg aan de verzoeker het voordeel verschaffen dat de deputatie zich opnieuw moet uitspreken over de goedkeuring van de stedenbouwkundige voorschriften die van toepassing zijn op zijn perceel, dat zoals hierboven reeds werd vermeld binnen de afbakening van het GRUP valt. Gelet op het voorgaande dient te worden besloten dat de verzoeker wel degelijk over een afdoende belang bij het middel beschikt.

Ten gronde repliceert de verzoeker dat de tweede verwerende partij, in de uitoefening van haar goedkeuringstoezicht, een plan slechts

gedeeltelijk kan goedkeuren indien zij daardoor geen inhoudelijke wijziging aan het plan aanbrengt. Dit wil zeggen dat het uit den boze is dat de overheid in de uitoefening van haar goedkeuringstoezicht het plan deels goedkeurt, doch essentiële bepalingen uit het plan van goedkeuring onthoudt. Doet zij dit wel, dan brengt zij een inhoudelijke wijziging aan het plan aan en overschrijdt zij de bevoegdheid waarover zij in het kader van het goedkeuringstoezicht beschikt. Het is met andere woorden niet zo dat indien men het meerdere kan, men ook het mindere kan, zoals de verwerende partijen vooropstellen. Wel integendeel, indien men het GRUP gedeeltelijk van goedkeuring onthoudt, dan dient dit te worden gemotiveerd en dient men er bovendien op te letten dat de bepalingen die men van goedkeuring onthoudt geen essentiële bepalingen zijn. De vraag of de bepalingen betreffende de beeldbepalende gebouwen essentiële bepalingen zijn, dient bevestigend te worden beantwoord. Zo wordt bij de negen uitdrukkelijke doelstellingen die in de toelichtingsnota bij het GRUP worden omschreven, een specifieke doelstelling opgenomen met betrekking tot de aanduiding van beeldbepalende of markante gebouwen: “6) Bestaande beeldbepalende of markante gebouwen die de eigenheid en de sfeer van het centrum bepalen dienen behouden te blijven”. Tevens wenst het GRUP een specifiek concept voor het centrum van de gemeente Kasterlee uit te werken. Hieromtrent stelt de toelichtingsnota: “In het centrum moeten voldoende mogelijkheden bestaan voor horeca en verblijfsvoorzieningen evenals een aangenaam openbaar domein als verblijfsruimte voor de bezoeker. De (m)arkt van Kasterlee speelt hierbij een centrale rol samen met de radiale inval(s)wegen met de aanwezige voorzieningen. De beeldbepalende gebouwen aan de Markt verdienen de nodige aandacht”. Tevens werd in artikel 25 een specifiek stedenbouwkundig voorschrift met betrekking tot de beeldbepalende gebouwen opgenomen. Het besluit dient te zijn dat de bepalingen omtrent de beeldbepalende gebouwen een essentieel onderdeel van het GRUP uitmaken, aangezien (1) een specifieke doelstelling van het GRUP betrekking heeft op de beeldbepalende gebouwen, (2) in de toelichtingsnota bij het GRUP dienaangaande een specifiek concept werd uitgewerkt, en (3) de beleidskeuze van de gemeente met betrekking tot de beeldbepalende gebouwen uitdrukkelijk werd vertaald in specifieke stedenbouwkundige voorschriften. Dat de tweede verwerende partij door de schrapping van artikel 25 betreffende de

beeldbepalende gebouwen haar bevoegdheid in het kader van het goedkeuringstoezicht heeft overschreden, wordt bovendien bevestigd door het feit dat zij in een uitzondering heeft voorzien door artikel 25 te laten bestaan voor de waardevolle gebouwen in de projectzones SWP 1 en SWP V. Door de algemene schrapping van artikel 25 werd de tweede verwerende partij immers met een bijkomend probleem geconfronteerd. Artikel 25 voorzag namelijk in verschillende nevensgeschikte bestemmingen, waardoor de activiteiten van de gebouwen niet in het gedrang zouden komen. Voor de projectzone SWP 1 en SWP V is er in het waardevolle gebouw een vergunde horecafunctie. De voorschriften van de onderliggende projectzone lieten door de onthouding van goedkeuring aan de voorschriften met betrekking tot de beeldbepalende gebouwen enkel wonen en ondergeschikt vrije beroepen toe. De deputatie kwam met andere woorden tot de vaststelling dat door de volledige schrapping de beleidsintentie qua bestemmingen van de projectzones in het gedrang zouden komen en voerde daarom de bewuste uitzondering in. Dit laatste is echter geenszins de taak van de tweede verwerende partij in het kader van de uitoefening van het goedkeuringstoezicht. Indien zij van oordeel is dat een aantal bepalingen die essentieel zijn niet voor goedkeuring in aanmerking komen, dan kan zij enkel het GRUP in zijn geheel afkeuren, zoniet brengt zij een inhoudelijke wijziging van het plan aan. Door in casu het GRUP niet in zijn geheel af te keuren, doch enkel de stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de beeldbepalende gebouwen van goedkeuring te onthouden en bovendien voor twee specifieke projectzones toch in een uitzonderingsregeling te voorzien, heeft de tweede verwerende partij een inhoudelijke wijziging aan het plan aangebracht waardoor zij haar bevoegdheid in het kader van het goedkeuringstoezicht te buiten is gegaan.

Uit het feit dat de gemeente Kasterlee bij de Raad van State geen annulatieberoep heeft ingediend tegen het goedkeuringsbesluit leidt de tweede verwerende partij ten onrechte af dat zij geen inhoudelijke wijziging aan het plan heeft aangebracht, waardoor zij haar bevoegdheid in het kader van het goedkeuringstoezicht niet zou hebben overschreden, zoals volgens de verzoeker blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State. Vertaald naar huidig dossier betekent dit dat de verzoeker wiens eigendom binnen de afbakening van het

GRUP is gelegen een annulatieberoep kan indienen en hierbij een middel kan opwerpen dat betrekking heeft op de bevoegdheid van de tweede verwerende partij in het kader van haar goedkeuringstoezicht. Dit laatste is ook logisch aangezien het tegenovergestelde standpunt erop neerkomt dat een goedkeuringsbesluit dat niet wordt aangevochten door de overheid die het GRUP definitief heeft vastgesteld, immuun zou zijn voor terechte wettigheidsbezwaren opgeworpen door derden. Wat de aangevoerde miskennis van de motiveringsplicht betreft, verwijst de verzoeker naar artikel 2.2.15, § 2 VCRO, dat als volgt luidt:

“De deputatie verstuurt haar beslissing naar het college van burgemeester en schepenen binnen zestig dagen na ontvangst van het dossier. Wanneer aan het plan goedkeuring wordt onthouden, is het besluit gemotiveerd. De beslissing van de deputatie wordt onmiddellijk gemeld aan de bevoegde planologische ambtenaar en aan het agentschap.”

Verder wijst de verzoeker erop dat op geen enkel ogenblik voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het GRUP door een van de adviesverlenende instanties een opmerking werd geformuleerd aangaande de wens tot schrapping van de bepalingen inzake beeldbepalende gebouwen die een essentieel onderdeel van het GRUP uitmaken. Er werden enkel suggesties tot verfijning en objectivering gegeven. Nu de tweede bestreden beslissing uitsluitend stelt dat in het advies van de gemeenteraad geen voldoende beantwoording van de bezwaren vervat ligt en om die reden besluit de betreffende bepalingen omtrent de beeldbepalende gebouwen gewoonweg uit het GRUP te schrappen, gaat de tweede verwerende partij in tegen de stukken van het dossier en de adviezen die werden verleend en overtreedt zij haar bevoegdheid. Gelet op het ontbreken van enig stuk in het dossier dat de eindbeslissing van de tweede verwerende partij zou kunnen verantwoorden, volstaat de motivering van dit besluit niet om te kunnen concluderen dat deze partij haar bevoegdheid niet te buiten zou zijn gegaan. Uit de tweede bestreden beslissing blijkt niet afdoende om welke reden deze partij meende om, in strijd met alle voorgaande adviezen en besprekingen, de betreffende bepalingen uit het GRUP weg te moeten laten, laat staan om welke reden zulks tot haar bevoegdheid zou behoren. Ook in de memorie van antwoord brengt de tweede verwerende partij geen argumentatie bij

waarom zij tegen de adviezen in voor een schrapping van de bepalingen omtrent de beeldbepalende gebouwen heeft geopteerd.

6.4. De verzoeker voegt in zijn laatste memorie, wat zijn belang bij het middel betreft, nog toe dat hij, om over een belang bij huidig middel te beschikken, niet dient aan te tonen dat hij over een perceel beschikt dat enig nadeel kan ondervinden bij de schrapping van de bewuste bepalingen. Aangezien vast is komen te staan dat de verzoeker belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden beslissingen, heeft hij namelijk ook een belang bij een middel dat tot de vernietiging van deze beslissingen kan leiden. De rechtspraak van de Raad van State is in die zin duidelijk.

Beoordeling

6.5. Vastgesteld wordt dat de verzoeker, zelfs na daartoe uitdrukkelijk door de verwerende partijen te zijn uitgenodigd en nadat zijn gebrek aan belang bij het middel door de auditeur-verslaggever werd vastgesteld, niet aangeeft door de gedeeltelijke niet-goedkeuring van de voorschriften betreffende de beeldbepalende gebouwen van het GRUP te zijn benadeeld. Integendeel blijkt de verzoeker zijn nadeel enkel en uitdrukkelijk te betrekken op het bij artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften ingestelde verbod op meergezinswoningen voor zijn perceel. In die omstandigheid moet de verzoeker het belang worden ontzegd bij het middel dat louter tegen de gedeeltelijke niet-goedkeuring van de voorschriften betreffende de beeldbepalende gebouwen is gericht. De exceptie is gegrond.

Het middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventwintig maart 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Pierre Lefranc