

cassatievoorziening aan tegen het arrest, en in één van de cassatiemiddelen wordt aangevoerd dat de vordering van de vzw niet ontvankelijk had mogen verklaard worden. Het Hof van Cassatie verwerpt het middel, en steunt zich daarbij op de bepalingen van het welbekende verdrag van Aarhus dat voortaan het kader moet vormen voor de uitlegging van de in het nationaal recht vastgelegde criteria voor de toegang van een leefmilieuvereniging tot de rechter. Tegen deze achtergrond komt het Hof tot de bevinding dat de vzw op goede gronden als partij in de strafprocedure werd toegelaten.

1 €...is véél meer dan een euro!

De ene € morele schadevergoeding die de Huldbergse vzw van het hof van beroep toegekend kreeg –dan nog niet eens provisioneel maar ten definitieve titel– blijkt dus na de passage bij het Hof van Cassatie plots een (figuurlijk) goed gevulde goudkoffer te zijn geworden die de hele milieubeweging in de schoot valt. Terecht heet het dat ‘de Eikendael-doctrine moet wijken voor de Aarhus-doctrine’.¹² Een echte verrassing mag het arrest niet zijn. Ook uit de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie kwam al duidelijk naar voor dat de lidstaten de effectieve toegang van leefmilieuvereni-

12 P. LEFRANC, ‘De Eikendael-doctrine moet wijken voor de Aarhusdoctrine’, *TMR* 2013, 393-397.

gingen tot de rechter beter niet te fel beperken,¹³ in het bijzonder ook gelet op de bepalingen van het verdrag van Aarhus¹⁴ en artikel 10 bis van de Richtlijn 85/337/EEG.¹⁵ Zeker tegen de achtergrond van het verdrag van Aarhus, is er al helemaal geen valabele reden meer denkbaar om vzw’s in het raam van procedures voor de RvS en de RvVb (en uiteraard bij het uitoefenen van het leefmilieuvorderingsrecht van de wet van 12 januari 1993) volstrekt anders te behandelen dan in het raam van reguliere procedures voor de hoven en rechtbanken. Dankzij het verdrag van Aarhus is een restrictieve benadering van het belangvereiste in die laatste procedures ook niet meer nodig, en misschien zelfs niet meer mogelijk. Zoals elders wordt gesteld, is het gezond en goed voor het democratisch gehalte van een maatschappij dat burgers –en verenigingen van burgers– actief participeren en interveniëren in de wijze waarop door medeburgers en de overheid wordt omgesprongen met de leefomgeving, en dat dit zo nodig ook gebeurt door beroep te doen op de tussenkomst van de rechter.¹⁶ ■

(red.)

13 Cfr. bv. Europees Hof van Justitie 15 oktober 2009, C-263/08.

14 Europees Hof van Justitie 8 maart 2011, C-240/09.

15 Europees Hof van Justitie 12 mei 2011, C-115/09.

16 Vgl. H. SCHOUKENS, ‘Milieuverenigingen krijgen ruime toegang tot rechter’, *De Juristenkrant* 25 september 2013, 5.

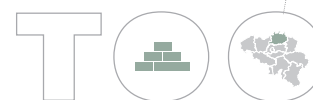
Time travel in het vergunningenbeleid

RvVb nr. A/2013/0331, 18 juni 2013

Een opmerkelijke innovatie in de VCRO vormt de mogelijkheid om bij de beoordeling van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen, en in het kader van de toets van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, ook rekening te houden met ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’. De vergunningverlenende overheid kan hierdoor aansluiting zoeken bij een op dat ogenblik nog fictieve ontwikkeling, die ergens in de toekomst moet wor-

den gesitueerd. Die mogelijkheid van art. 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO staat op het eerste gezicht misschien op gespannen voet met de (reeds van eerder daterende) bepaling van art. 2.1.2 §7 VCRO, die stelt dat ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond mogen vormen voor vergunningsaanvragen, maar het GwH ziet alvast geen onhoudbare spreid-

Veerle-Laakdal



stand tussen de beide artikelen.¹ Niettemin werd het ontworpen artikel vanaf het begin geconfronteerd met zeer uiteenlopende adviezen,² en werden de toepassingsmodaliteiten in de rechtsleer ondertussen uitvoerig becommentarieerd.³

In het hier besproken arrest oordeelt de RvVb over een weigeringsbesluit voor het bouwen van een weekendhuisje, in een gebied dat volgens het gewestplan vooralsnog in een gebied voor verblijfsrecreatie ligt, maar in de toekomst volgens het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan kan worden herbested tot een natuurfunctie. Het arrest is interessant omdat het enkele toepassingsvoorwaarden van art. 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO tegen het licht houdt. Verder wordt in deze bijdrage nagegaan op welke wijze de RvVb het artikel tot dusver interpreteert, en aan welke voorwaarden een vergunnings- of weigeringsbesluit op basis van dergelijk motief best voldoet.

- 1 In een arrest van 6 april 2011 oordeelde het GwH dat het verbieden dat eenzelfde beleidsoordeel voorkomt in een ruimtelijk structuurplan en in een dossiergebonden visie van de vergunningverlenende overheid, zou impliceren dat de beleidsdoelstellingen van dat ruimtelijk structuurplan niet door middel van het vergunningenbeleid mogen worden nagestreefd (GwH nr. 50/2011, 6 april 2011, overweging B.61.2).
- 2 De milieu- en natuurraad van Vlaanderen toont zich een voorstander, en vraagt om de 'goede ruimtelijke ordening' in zijn totaliteit bij elke vergunning afzonderlijk te beoordelen. De visie in de ruimtelijke structuurplannen moet ook als beoordelingsgrond worden meegenomen in functie van de goede ruimtelijke ordening. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening merkt op dat het in het licht van de rechtszekerheid onaanvaardbaar zou zijn dat reeds eerder goedgekeurde structuurplannen voor de toekomst een beoordelingsgrond kunnen vormen voor het vergunningenbeleid. Dit omdat de burgers er destijds van mochten uitgaan dat de structuurplannen geen beoordelingsgrond konden vormen voor het vergunningenbeleid, en enkel om die reden misschien geen bezwaar hebben ingediend. De Vlaamse Woonraad stelt dat het ontwerpartikel de deur openzet voor willekeur en de rechtszekerheid beknot. Voor de Vlaamse Woonraad kan het ontwerpartikel geen beoordelingsgrond vormen voor het vergunningenbeleid (*Parl.St. VI.P.* 2008-2009, stuk 2011, nr. 1, 601, 694 en 764).
- 3 Voor een uitstekend overzicht kan worden verwezen naar F. SEBREGHTS, 'Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen als beoordelingsgrond bij vergunningverlening', *TROS 2012*, 228-242.

Mogelijkheid, geen plicht

Een eerste belangrijke vaststelling is dat het vergunningverlenend orgaan beleidsmatig gewenste ontwikkelingen *kan* betrekken in de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Zij is hiertoe helemaal niet verplicht. Dit vloeit voort uit de tekst van art. 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO.⁴ Het is vaststaande rechtspraak van de RvVb dat de vermelde bepaling enkel de mogelijkheid biedt om rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, maar dat dit allerminst als een verplichting kan worden geïnterpreteerd, en dat het bestuur derhalve evenmin moet motiveren waarom het geen toepassing maakt van de bepaling.⁵ Dat standpunt kan worden onderschreven. Van het bestuur kan moeilijk worden verwacht dat alle bestuursdocumenten met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen worden onderzocht. Dit neemt niet weg dat ingediende bezwaren, in het licht van de formele motiveringsplicht, moeten worden beoordeeld. Op die manier kan een beleidsmatig gewenste ontwikkeling toch op het voorplan treden.

Geen 'deus ex machina'

Vanaf het begin werd door de decreetgever benadrukt dat de ruimtelijke structuurplannen geen plaats hebben binnen het legaliteitsluik van de beoordeling van een vergunningsaanvraag, maar dat een motief van 'goede ruimtelijke ordening' dat volledig is uitgewerkt, op zichzelf kan staan, en de opportuniteitsmarge niet overschrijdt (in verhouding tot het legaliteitsluik), niet moet geweerd worden omdat er één of andere relatie is met wat in een ruimtelijk structuurplan staat neergeschreven.⁶ De

- 4 Artikel 4.3.1 §2, 2° VCRO luidt: 'Het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen'.
- 5 RvVb nr. A/2011/0152, 26 oktober 2011; RvVb nr. A/2012/0156, 24 april 2012; RvVb nr. A/2012/0312, 31 juli 2012; RvVb nr. A/2012/0411, 16 oktober 2012; RvVb nr. A/2013/0291, 4 juni 2013; RvVb nr. A/2013/0469, 13 augustus 2013; RvVb nr. A/2013/0511, 27 augustus 2013.
- 6 *Parl.St. VI. P.* 2008-2009, stuk 2011, nr. 1, 125, met verwijzing naar W. VANDEVYVERE, 'Is het bindend karakter van onderdelen van ruimtelijke structuurplannen problematisch in het kader van de relatie tussen die plannen en het vergunningenbeleid?', noot onder RvS 30 september 1999, nr.



rechtsleer bevestigt dat de enkele verwijzing naar een structuurplan niet zal volstaan om een vergunningsbeslissing te verantwoorden, maar dat motieven die aan de grondslag liggen van een structuurplan en die relevant zijn voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en de gewenste beleidsmatige ontwikkelingen, kunnen worden gehanteerd als motivering van een vergunningsbesluit. Dit voor zover uiteraard geen afbreuk wordt gedaan aan de legaliteitsbeoordeling (de bestemmingsconformiteit en de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften).⁷

De rechtspraak van de RvVb ligt in dezelfde lijn. Een loutere verwijzing naar wat in het structuurplan wordt gesteld, kan niet als rechtsgrond voor een weigering dienen.⁸ Indien verkavelingsvoorschriften van toepassing zijn, kunnen slechts beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening worden gebracht voor aandachtspunten die in de verkavelingsvoorschriften niet worden geregeld.⁹ Uit de bewoordingen van art. 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO blijkt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan nog altijd rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand. Het loutere feit dat de betrokken overheid ook -dus bijkomend- kan rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, doet daaraan geen afbreuk. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen dan ook op zich geen grond vormen om bij de beoordeling van de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening de in de omgeving bestaande toestand buiten beschouwing te laten.¹⁰ De opportuniteit om ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de beoordeling te betrekken, vormt dus geen vrijgeleide om de resterende toets van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening achter-

wege te laten, laat staan dat stedenbouwkundige voorschriften op die manier zouden kunnen worden overruled.

Blanco-norm?

In art. 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO wordt enkel melding gemaakt van 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen', zondermeer. De vraag die dan spontaan opwelt, is wat men precies voor ogen heeft en dus kan hanteren als beleidsmatig gewenste ontwikkeling zoals bedoeld in de bepaling.¹¹ Volgens het GwH is de notie 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' een rekbaar begrip, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar tevens uit andere bestuursdocumenten kan voortvloeien.¹² Ook de RvVb hanteert dit standpunt.¹³ Een eerste logische 'vindplaats' van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vormen de ruimtelijke structuurplannen. Het is volgens de RvVb niet vereist dat een

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moeten binnen een strak keurslijf worden gehouden.

ingeroepen ontwikkeling voorkomt in het bindende gedeelte van het ruimtelijk structuurplan.¹⁴ In een vrij recent arrest heeft de RvVb uit de parlementaire voor-

bereidingen bij 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO afgeleid dat het begrip beleidsmatig gewenste ontwikkeling een blanco begrip is, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar ook uit andere bestuursdocumenten kan blijken.¹⁵

Het vastleggen van de inplantingsplaats van een woning, op 16m van de as van de straat, volstaat volgens de RvVb niet om als beleidsmatig gewenste ontwikkeling te worden aanvaard. Hoogstens kan dit worden beschouwd als een mogelijke visie over de toekomstige realisatie van het straatbeeld.¹⁶ Het voornemen om een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken is evenmin voldoende om te worden aangemerkt als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling.¹⁷

82.574, cv Haviland, *TROS* 2000, 28-29.

7 B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, 'Ruimtelijke ordening anno 2009, nieuwe regels, nieuwe vragen', *TROS* 2009, 115; zie ook J. GEENS, 'Rechtszekerheid en ruimtelijke ordening: hoe omgaan met het stedenbouwkundig beleid bij de aflevering van vergunningen?', in *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 111.

8 RvVb. nr. A/2013/0331, 18 juni 2013.

9 RvVb nr. A/2012/0087, 13 maart 2012.

10 RvVb nr. A/2013/0456, 6 augustus 2013.

11 F. SEBREGHTS, 'Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen als beoordelingsgrond bij vergunningverlening', *TROS* 2012, 229.

12 GwH nr. 50/2011, 6 april 2011, overweging B.61.3.

13 RvVb nr. A/2012/0439, 30 oktober 2012; RvVb nr. A/2013/0274, 28 mei 2013.

14 RvVb nr. A/2013/0286, 4 juni 2013.

15 RvVb nr. A/2013/0511, 27 augustus 2013.

16 RvVb nr. A/2012/0312, 31 juli 2012.

17 RvVb nr. S/2013/0005, 9 januari 2013.

In een andere zaak werd een streefbeeld van de weg-beheerder, dat nog niet was uitgevoerd, en waarover geen motivering terug te vinden was met betrekking tot het hoe en waarom ervan, ook niet weerhouden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling.¹⁸ Nog kan volgens de RvVb een op voorhand meegedeelde brief, met een verslag van een overlegvergadering over de ontwikkeling van een binnengebied, samen met twee bijgetreden bezwaarschriften, niet doorgaan als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling.¹⁹

De RvVb aanvaardt dat ieder bestuursdocument *in principe* een beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan vormen, maar zal uiteindelijk niet snel overgaan tot de uiteindelijke kwalificatie als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Dat het ingeroepen bestuursdocument werd vertaald in een definitieve en uitvoerbare visie, lijkt een essentiële voorwaarde.²⁰ Verder benadrukt de RvVb dat het niet de bedoeling is dat een beleidsmatig gewenste ontwikkeling op één enkel project wordt toegepast.²¹ Volgens de rechtsleer is het aangewezen dat beleidslijnen worden bekendgemaakt en voldoende informatie bevatten om een toetsing van individuele beslissingen mogelijk te maken.²²

Openbaar karakter

In de parlementaire voorbereidingen bij art. 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO stelt de decreetgever dat rekening moet worden gehouden met de RvS-rechtspraak volgens dewelke de overheid die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, die politiek moet bekend maken.²³ Die vereiste wordt verduidelijkt in de rechtspraak van de RvVb. Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling moet niet enkel aan de aanvrager, maar aan de hele bevolking worden bekend gemaakt.²⁴ De rechtspraak is wel niet altijd even eenduidig, en maakt ook melding van 'de ganse bevolking', 'het grotere publiek', een

beleid dat 'politiek bekend' moet worden gemaakt, een beleid dat een 'openbaar karakter' moet verwerven, of een politiek die 'openbaar' moet worden gemaakt. De publicatie of bekendmaking kan volgens de RvVb blijken uit het administratief dossier.²⁵ Een beleidsmotief dat wordt ontleend aan een ruimtelijk structuurplan voldoet in principe aan de publicatie-vereiste.²⁶ Bij masterplannen, mobiliteitsstudies of andere bestuursdocumenten met een ruimtelijke visie, waarvan de procedure niet wordt geregeld in de VCRO, zal sneller discussie ontstaan. De rechtspraak zal hier de ondergrens moeten trekken voor wat als voldoende 'bekend gemaakt' kan doorgaan. Best steunt een ingeroepen beleidsdocument op een eerdere goedkeuring door het bevoegd orgaan binnen het bestuur, waardoor het bestuursdocument een min of meer officieel karakter heeft verkregen, en uit de interne dienst-sfeer is gehaald. In ieder geval ligt de bewijslast van de tegenstelbaarheid bij de partij die zich beroept op het bestaan van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

Concrete toets

Naast de publicatie-vereiste, wijst de decreetgever in de parlementaire voorbereidingen op de plicht om *in concreto* te onderzoeken of een bepaald project beantwoordt aan de ingeroepen beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Het bestuur moet nagaan en motiveren waarom een concreet project al dan niet strookt met de beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Ook in het kader van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen is een afdoende motivering noodzakelijk, en kan een loutere verwijzing naar wat in het structuurplan wordt gesteld wegens art. 2.1.2 §7 VCRO niet als rechtsgrond dienen voor een weigering.

Het hier besproken arrest van de RvVb is een goede illustratie van die laatste regel. Het dossier handelt over een aanvraag voor een weekendhuisje die wordt ingediend voor een terrein in het gebied 'De Roost' in Veerle-Laakdal, dat op het gewestplan ingekleurd staat als gebied voor dag- en verblijfsrecreatie. De gemeente Laakdal heeft volgens het arrest van de RvVb in het bindend gedeelte van

18 RvVb nr. A/2013/0145, 16 april 2013.

19 RvVb nr. A/2013/0511, 27 augustus 2013.

20 RvVb nr. A/2012/0312, 31 juli 2012.

21 RvVb nr. A/2013/0511, 27 augustus 2013.

22 B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, 'Ruimtelijke ordening anno 2009, nieuwe regels, nieuwe vragen', *TROS* 2009, 115.

23 *Parl.St. VI.P.* 2008-2009, stuk 2011, nr. 1, 125.

24 RvVb nr. A/2012/0411, 16 oktober 2012; RvVb br. A/2012/0164, 25 april 2012; RvVb nr. A/2012/0312, 31 juli 2012; RvVb nr. A/2013/0456, 6 augustus 2013; RvVb nr. A/2013/0511, 27 augustus 2013.

25 RvVb nr. A/2012/0312, 31 juli 2012.

26 De vaststelling en goedkeuring van ruimtelijke structuurplannen, inclusief adviesplicht en organisatie van een openbaar onderzoek, is decretaal geregeld in de VCRO.



haar ruimtelijk structuurplan gesteld dat de huidige bestemming van dit gebied niet overeenstemt met de gewenste ruimtelijke structuur, en dat er in de toekomst moet worden overgegaan tot 'herbestemming van niet gerealiseerde terreinen' en 'beperkte aanpassing contour in westelijke richting tot de logische en natuurlijke grens'. In het richtinggevend gedeelte suggereert de gemeente om het recreatiegebied 'De Roost' in westelijke richting zeer beperkt uit te breiden tot de logische en natuurlijke grens van de bestaande gracht. Uit het arrest kan worden opgemaakt dat de gemeente zich steunt op de premisse dat het perceel in het westelijk deel van de recreatiezone ligt, dat niet ontwikkeld is en dat ook niet wenselijk wordt geacht om te ontwikkelen. Dat uitgangspunt is echter buiten de RvVb gerekend, die op basis van het liggingsplan en de GIS-opzoeken tot de verrassende vaststelling komt dat het perceel *niet* is gelegen in het westelijk deel -waarvoor de gemeente een beleidsoptie van beperkte uitbreiding in het VEN-gebied heeft vooropgesteld- maar *wel* in het oostelijk deel, waaromtrent het richtinggevend gedeelte van het structuurplan volgens de RvVb geen concrete beleidsopties weergeeft, tenzij de herbestemming tot natuurontwikkeling, wat wordt overgenomen in het bindend gedeelte van het structuurplan. De deputatie kan dus niet verwij-

zen naar de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van het westelijk deel, maar moet zich beperken tot de toekomstvisie van het oostelijk deel. Daarover laat de RvVb geen twijfel bestaan: dat de oprichting van een weekendhuisje een hypotheek zou leggen op een mogelijke herbestemming naar een natuurfunctie is geen op zich staand motief inzake goede ruimtelijke ordening.

Uit de aangehaalde rechtspraak blijkt dat art. 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO voornamelijk wordt toegepast bij weigeringsbesluiten, en dan nog dikwijls (toevallig of niet) bij aanvragen voor weekendhuisjes in recreatiegebied. Bij amper één besluit werd een beleidsmatig gewenste ontwikkeling als aanvullend motief bij het verlenen van een vergunning ingeroepen. De mogelijkheid die art. 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO biedt, lijkt voor sommige besturen dan ook een soort '*ultimum remedium*' om bestemmingsconforme aanvragen alsnog een halt toe te roepen. Die slotconclusie zou de figuur van de beleidsmatig gewenste ontwikkeling tekort doen, temeer daar het artikel ook kansen biedt aan aanvragers om vergunningverlenende besturen te overtuigen van de kwaliteiten van een project dat niet volledig aansluit met de bebouwing in de onmiddellijke omgeving. ■

(Joris Gebruers)

Alles is (een beetje) beschermd



RvS 24 oktober 2011, nr. 215.938, nv Verhaeghe Algemene Bouwonderneming

Beschermde landschappen, erfgoedlandschappen, archeologische zones en monumenten, stads- en dorpsgezichten, monumenten, bouwkundig erfgoed. Aan vormen van bescherming voor erfgoed geen gebrek in Vlaanderen. Wie zijn woning wil slopen, kan maar beter hopen dat deze niet onder één van die beschermingsvormen valt. Dan kan men tenminste de afbraak niet verbieden omwille van de erfgoedwaarde. Toch?

Erfgoedwaarde als onderdeel van goede ruimtelijke ordening

Helaas, de erfgoedwaarde van een goed is ook een aspect van goede ruimtelijke ordening. Bij elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning kan dus de erfgoedwaarde als overwegingselement in rekening worden gebracht. Het besproken arrest is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Een bouwonderneming wil verhuizen van Loppem naar Brugge. Er wordt een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ingediend om alle gebou-