

# ABSOLUTE RECHTSZEKERHEID IS EEN UTOPIE

Een ruimtelijk uitvoeringsplan moet niet gedetailleerd zijn. Maar tegenover die flexibiliteit staan andere garanties zoals motiveringsplicht en openbaar onderzoek. Dat valt af te leiden uit een recent arrest van de Raad van State, dat een soort toetsingskader aanreikt om te oordelen of flexibele voorschriften met rechtszekerheid kunnen sporen.

Het arrest Van Pollaert dat de Raad van State in september 2009 heeft geveld, steunt op zowel het zorgvuldigheids- als het rechtszekerheidsbeginsel. Dat laatste betekent dat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling moet kunnen inschatten. Hij moet weten waar hij aan toe is. Stedenbouwkundige voorschriften in een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) moeten dus voldoende duidelijk worden geformuleerd. Maar volgens het recente arrest betekent dat niet dat de overheid alle aspecten van een RUP op een precieze en gedetailleerde wijze moet vastleggen. De vergunningverlenende overheid krijgt dus meer beoordelingsruimte en mag stedenbouwkundige voorschriften in veeleer algemene en vage bepalingen beschrijven. Tegenover die beoordelingsruimte moeten wel voldoende controlemaatregelen en proceduregaranties staan.

Het arrest Van Pollaert wijkt af van eerdere arresten over de verhouding flexibiliteit versus

rechtszekerheid in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Toen oordeelde de Raad van State erg streng: BPA's moeten zeer gedetailleerde voorschriften bevatten. Flexibele voorschriften waren volgens de Raad van State onwettig. Maar een te rigide toepassing van deze rechtspraak – die steunt op het rechtszekerheidsbeginsel – houdt een ernstig gevaar in voor de wettigheid van alle gewestplanvoorschriften en van alle typevoorschriften voor RUP. Want als flexibele voorschriften in een RUP onwettig zijn wegens strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel, dan bieden gewestplanvoorschriften nog veel minder rechtszekerheid! De gewestplanvoorschriften bevatten immers geen enkele indicatie – zelfs geen richtinggevend cijfer – over perceelgrootte, bouwvolume of minimale breedte van de buffer.

Alle argumenten waarop de Raad van State in het recente arrest Van Pollaert steunde om de onwettigheid in te roepen van RUP-voorschriften voor bedrijventerreinen, gelden dus ook voor gewestplanvoorschriften voor industriegebieden. Betekent dit bijgevolg dat alle gewestplannen voor industriegebieden onwettig zijn en dat elke stedenbouwkundige vergunning die voor deze gebieden wordt afgeleverd, met kans op succes voor de rechter kan worden betwist? Gelijkaardige bedenkingen kunnen worden gemaakt voor alle andere gewestplanvoorschriften en voor alle typevoorschriften voor gewestelijke RUP. Deze typevoorschriften bevatten doorgaans uitsluitend bestemmingsvoorschriften en

Pieter-Jan Defoort

ADVOCaat LDR, RUIMTELIJK PLANNER

DIT ARTIKEL IS EEN BEWERKING DOOR DIRK LEESTMANS VAN HET ARTIKEL "FLEXIBILITEIT IN RUP'S. VERSCHUIFT DE DISCUSSIE VAN HET RECHTSZEKERHEIDS- NAAR HET ZORGVULDIGHEIDSBEGINSEL?" DAT IN TROS, HET JURIDISCHE TIJDSCHRIFT VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN STEDENBOUW (UITGEVERIJ DIE KEURE) VERSCHIJNT.

geen gedetailleerde inrichtingsvoorschriften. Bovendien laten de meeste typevoorschriften een veelheid aan functies toe. Zijn alle typevoorschriften van de gewestelijke RUP daarom onwettig?

## ANDERE GARANTIES

Een te rigide interpretatie van het rechtszekerheidsbeginsel geeft problemen, zoveel is duidelijk. Daarom pleiten we voor een minder strikte toepassing. Hiervoor bestaan goede argumenten. Allereerst is absolute rechtszekerheid een utopie. Rechtsnormen moeten een veelheid aan situaties regelen en dus zullen er altijd casussen zijn waarvan onduidelijk is of ze onder deze of gene rechtsregel vallen. Interpretatiemoeilijkheden zijn nu eenmaal inherent aan het recht.

Bovendien is het inherent aan het ruimtelijkeordeningsrecht dat het vaak vage begrippen en normen hanteert. Neem nu begrippen als "de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving", "het architectonisch karakter van een gebied" of "de goede ruimtelijke ordening". Vergunningverlenende overheden mogen een eigen invulling aan deze begrippen geven – de *discretionaire* bevoegdheid van de overheid in het ruimtelijkeordeningsrecht is dan ook groot. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur – in het bijzonder het redelijkheidsbeginsel en de motiveringsplicht – moeten het richtsnoer zijn bij de beslissingen van de overheid.

De vraag rijst dan ook of het ontbreken van gedetailleerde inrichtingsvoorschriften of van voorschriften die geen "absolute" norm stellen, per definitie strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel. De vroegere wetgeving bepaalde uitdrukkelijk dat een BPA de ruimtelijke ordening op een gedetailleerde manier moest regelen. Maar de Raad van State oordeelde dat het Gewestplan geen gedetailleerde bestemmingen en voorschriften moest bevatten – dat maakt het moeilijk om alvast aan gewestplannen strenge eisen inzake rechtszekerheid te stellen.

Eenzelfde conclusie kan worden getrokken voor RUP. Het decreet en de codex ruimtelijke ordening bepalen namelijk nergens dat stedenbouwkundige voorschriften in RUP "gedetailleerd" moeten zijn. De memorie van toelichting bij het decreet benadrukt integendeel dat "het voor zich spreekt" dat een RUP niet steeds be-

stemmings-, inrichtings- én beheersvoorschriften moet bevatten. Naar aanleiding van een decreetwijziging in 2003 bevestigde de decreetgever zelfs de uitdrukkelijke wil om de vergunningverlenende overheid voldoende flexibel met ruimtelijke uitvoeringsplannen te laten omspringen. De keuze om een RUP al dan niet gedetailleerd te maken, behoort dus tot de *discretionaire* bevoegdheid van de plannende overheid en hangt af van de concrete omstandigheden. Het is wel aangewezen dat de plannende overheid haar keuze voor de graad van gedetailleerdheid of flexibiliteit, duidelijk motiveert in de memorie van toelichting bij het RUP.

Als de planningsoverheid ervoor kiest om niet in (gedetailleerde) inrichtingsvoorschriften te voorzien, komt de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening toe aan de vergunningverlenende overheid. Dat dit een kernbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid is, wordt overvloedig bevestigd in rechtspraak van de Raad van State. Opmerkelijk is dat de Codex Ruimtelijke Ordening – die per 1 september 2009 in voege is gegaan – het begrip "goede ruimtelijke ordening" voor het eerst decretaal omschrijft. Dat gebeurt

◀ **Decreet en codes bepalen nergens dat een RUP gedetailleerd moet zijn** ▶

aan de hand van een hele reeks beoordelingscriteria (functionele inpassbaarheid, mobiliteitsimpact, schaal, bouwdichtheid, visueel vormelijke facetten, cultuurhistorische elementen, hinder, gezondheid, veiligheid....). Het was precies de bedoeling van de decreetgever om met het instrument van de ruimtelijke uitvoeringsplannen een bepaalde mate van flexibiliteit mogelijk te maken. De arresten van de Raad van State hierover maken een ontwikkeling in de tijd door. In het begin oordeelde de raad rigide en liet ze heel weinig ruimte voor flexibiliteit. Daar lijkt nu een kentering in gekomen. Het vernietigingsarrest Van Pollaert bevestigt inderdaad dat flexibele voorschriften kunnen, maar dat daar andere garanties tegenover moeten staan, zoals motiveringsplicht en openbaar onderzoek.

Flexibiliteit in RUP's is dus ogenschijnlijk toegelaten maar de flexibiliteit wordt afhankelijk gemaakt van specifieke gegevens en omstandigheden bij de totstandkoming van het betreffende RUP (memorie van toelichting, openbaar onderzoek, milieueffectenrapport...). Zo moet uiteindelijk meer gedetailleerd aan het zorgvuldigheidsbeginsel worden voldaan.