

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.072 van 28 maart 2013
in de zaak A. 203.128/X-14.978.**

In zake : de n.v. NOVUS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter-Jan Defoort
 kantoor houdend te 8000 BRUGGE
 Predikherenstraat 23/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de deputatie van de provincieraad van LIMBURG
2. de gemeente GINGELOM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Greet Louwet
 kantoor houdend te 3800 SINT-TRUIDEN
 Tongersesteenweg 60
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 januari 2012, strekt tot de nietigverklaring van :
 - a. het besluit van 28 juni 2011 van de gemeenteraad van Gingelom houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Dorpskouter en woonbeleid”, en
 - b. het besluit van 21 september 2011 van de deputatie van de provincieraad van Limburg houdende goedkeuring, met uitsluiting van het onteigeningsplan, van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Dorpskouter en woonbeleid” van de gemeente Gingelom, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 november 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij 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 8 maart 2013.

Wvd. kamervoorzitter Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Defoort, die verschijnt voor de verzoekende partij, bestuurssecretaris Tom Roosen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Greet Louwet, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een 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. De verzoekende partij is een vennootschap die actief is in de vastgoedsector en de bouwpromotie.

Met het oog op de ontwikkeling van een aantal gronden gelegen in de omgeving van de Kriekelstraat te Gingelom sluit ze drie ruil- en koopovereenkomsten af. Eén van deze overeenkomsten dateert van 10 maart 2009 en betreft de aankoop onder opschortende voorwaarde van enkele percelen gelegen te Gingelom, kadastraal bekend sectie A, nrs. 182/d en 255/b. De voormelde percelen maken deel uit van het gebied Dorpskouter vlakbij het centrum van Gingelom, dat volgens de bestemmingvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden - Tongeren gelegen is in woonuitbreidingsgebied.

4. Het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Dorpskouter en woonbeleid” van de gemeente Gingelom beoogt de ontwikkeling mogelijk te maken van het woonuitbreidingsgebied Dorpskouter, evenals het aanleggen van een functionele fietsroute parallel aan de N80.

Daarnaast geeft het bestreden GRUP uitvoering aan de bindende bepaling nr. 20 van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de gemeente Gingelom die een visie en bestemmingsomzetting oplegt voor een aantal andere gebieden in de gemeente.

Deze bepaling luidt als volgt:

“20. Opmaken van een RUP woonbeleid

Volgende zaken moeten integraal deel uitmaken van dit RUP:

- Een visie en inrichtingsvoorstel voor het woonuitbreidingsgebied Dorpskouter, met concepten, ruimtelijke structuur, inrichtingsvoorschriften en fasering;
- Een opname van alle woonuitbreidingsgebieden die niet in de planperiode 2008-2013 ontwikkeld worden, en waarbij voorwaarden opgelegd worden voor de toekomstige ontwikkeling ervan;
- Een opname van alle definitief om te zetten binnengebieden, met een voorstel van nieuwe invulling, inrichting en beheer van elk gebied”.

5. Op 14 juni 2010 beslist de dienst Mer op basis van het door de initiatiefnemer ingediende screeningsdossier dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

6. Op 7 oktober 2010 vindt de plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van GRUP “Dorpskouter” van de gemeente Gingelom.

7. Op 25 januari 2011 stelt de gemeenteraad van de gemeente Gingelom het ontwerp van GRUP “Dorpskouter en woonbeleid”, bestaande uit de stedenbouwkundige voorschriften, een toelichtingsnota en een bijhorend onteigeningsplan, voorlopig vast.

8. Tijdens het openbaar onderzoek van 10 februari 2011 tot en met 11 april 2011 worden 18 bezwaarschriften ingediend, waaronder één door de verzoekende partij.

De deputatie van de provincieraad van Limburg brengt op 7 april 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Ruimte en Erfgoed, afdeling Limburg verleent op 7 april 2011 een voorwaardelijk gunstig advies voor de deelplannen 1 tot en met 4 en 6. Voor het deelplan 5 wordt een ongunstig advies gegeven.

9. Bij het eerste bestreden besluit van 28 juni 2011 stelt de gemeenteraad van Gingelom het ontwerp van GRUP “Dorpskouter en woonbeleid”, bestaande uit de stedenbouwkundige voorschriften, een toelichtingsnota en een bijhorend onteigeningsplan, definitief vast.

De percelen kadastraal bekend sectie A, nrs. 182/d en 255/b maken deel uit van het deelgebied 6 (woonuitbreidingsgebied “Dorpskouter”) en worden met het bestreden GRUP bestemd tot “Zone voor wonen – woonproject” (artikel 1.1). De percelen zijn opgenomen in fase 2 van de uitvoeringsfasering van het woonproject (artikel 2.2).

Het GRUP omvat daarnaast nog vijf andere deelgebieden, gelegen te Borlo, Jeuk en Mielen-boven-Aalst, die worden bestemd tot “Zone voor hoogstamboomgaard” (deelgebieden 1, 2 en 3), “Zone voor agrarisch gebied” (deelgebied 4) en “Zone voor woonuitbreidingsgebied met uitgestelde ontwikkeling” (deelgebied 5).

10. Bij het tweede bestreden besluit van 21 september 2011 keurt de deputatie van de provincieraad van Limburg het GRUP “Dorpskouter en woonbeleid” goed, met uitsluiting van het onteigeningsplan.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 november 2011.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Belang

Uiteenzetting van de opgeworpen excepties

11. De tweede verwerende partij werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid op wegens gebrek aan belang. Zij meent dat de verzoekende partij geen enkel eigendomsrecht of enig ander zakelijk recht kan doen gelden op percelen gelegen binnen het plangebied, vermits de overeenkomsten waarop zij zich in haar verzoekschrift beroept, inmiddels allen zijn vervallen en elk bewijs van het verlijden van de notariële aankoopakte ontbreekt.

Voorts doet ze gelden dat de vervulling van de in de overeenkomsten voorziene opschortende voorwaarde louter en alleen afhangt van de eigen wil van de verzoekende partij als debiteur van de verbintenis. Volgens de tweede verwerende partij gaat het dan ook om een overeenkomst gesloten onder louter potestatieve voorwaarde en is de overeenkomst om die reden nietig en ongeldig. “A fortiori” doet de tweede verwerende partij gelden dat door het instellen van onderhavige vordering de uitvoering van de eigen contractuele verbintenissen van de verzoekende partij zelf wordt opgeschort, zodat zij zelf de nakoming van haar contractuele prestaties definitief onmogelijk maakt. Een verzoeker kan bij gebrek aan wettig belang geen ontvankelijk beroep instellen wanneer voldoende bewezen is dat hij actief zijn medewerking verleende aan de door hem ingeroepen onregelmatigheid. Door reeds andere overeenkomsten met wederzijdse goedkeuring te annuleren, heeft de verzoekende partij volgens de

tweede verwerende partij duidelijk te kennen gegeven niet meer in de verdere ontwikkeling van het gebied te zijn geïnteresseerd.

In ondergeschikte orde betwist de tweede verwerende partij dat de verzoekende partij gegriefd wordt door de bestreden beslissingen doordat zij voorzien in een gefaseerde ontwikkeling van het totaal te realiseren project in drie fasen. Het feit dat de realisatie van het door de verzoekende partij voorgehouden woonproject zou worden “bemoeilijkt” is niet voldoende om te stellen dat zij een effectief nadeel zou lijden. De tweede verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij geen enkel stuk neerlegt waaruit zou blijken dat zij als rechtspersoon in de goede werking van haar exploitatie zou worden geschaad of een verlies zou lijden. De verzoekende partij licht evenmin toe tot welke bijkomende kosten de bestreden beslissingen aanleiding geven. Ten slotte is het volgens de tweede verwerende partij onjuist te stellen dat de ontwikkeling van de gronden die door haar zouden zijn gekocht afhankelijk wordt gesteld van een onbepaald feit. De voorschriften ter zake zijn immers duidelijk omschreven en het gaat dan ook niet om een onbepaald of onduidelijk feit.

Beoordeling

12. De verzoekende partij betwist niet dat twee van de drie koop- en ruilovereenkomsten waarop ze zich in haar verzoekschrift beroept, inmiddels vervallen zijn. Ze stelt wel nog een belang te hebben op basis van de overeenkomst van 10 maart 2009 waarbij ze de percelen kadastraal bekend sectie A, nrs. 182/d en 255/b onder opschortende voorwaarde heeft aangekocht.

Deze overeenkomst bevat de volgende opschortende voorwaarde:

“Deze overeenkomst wordt afgesloten onder de opschortende voorwaarde van het verkrijgen door de kopers van een definitieve en onherroepelijke verkavelings- en/of bouwvergunning, die in rechte niet meer aanvechtbaar is.

(...)

Deze opschortende voorwaarde dient vervuld te zijn uiterlijk na zesendertig (36) maanden te rekenen vanaf heden.

Deze opschortende voorwaarde is echter gesteld in het uitsluitend voordeel van de koper, zodat deze er desgevallend op elk ogenblik kan aan verzaken,

zodanig dat de verkoop toch definitief wordt en de opschortende voorwaarde alsdan als onbestaande wordt aanzien.

Indien de koper geen definitieve verkavelingvergunning heeft bekomen tegen het verstrijken van de opschortende voorwaarde hierboven vermeld en desalniettemin kan aantonen dat er stappen zijn genomen (bijvoorbeeld: opmaken voorontwerpen, plannen, onderhandelingen met bevoegde overheden, enz) om een vergunning te bekomen wordt deze overeenkomst automatisch met maximaal één jaar verlengd. Deze verlenging is echter gesteld in het uitsluitend voordeel van de koper, zodat deze er desgevallend op elk ogenblik kan aan verzaken, zodanig dat de verkoop toch definitief wordt en de opschortende voorwaarde alsdan als onbestaande wordt aanzien.

Indien de opschortende voorwaarde niet wordt vervuld binnen voormelde (verlengde) termijn - of de koper niet aan deze opschortende voorwaarde verzaakt binnen voormelde (verlengde) termijn - vervalt deze overeenkomst automatisch en van rechtswege tussen partijen, waarna partijen geen rechten noch plichten kunnen laten gelden jegens elkander.

(...)”.

De verzoekende partij voert aan dat zij met huidig annulatieberoep de nodige stappen heeft ondernomen om een vergunning te bekomen, zodat de termijn uit de opschortende voorwaarde automatisch werd verlengd met één jaar. De verzoekende partij verduidelijkt dat het bekomen van een vergunning niet mogelijk is op basis van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP, die de ontwikkeling en de afgifte van een verkavelingsvergunning voor de betrokken percelen onmogelijk maken. Met het huidig annulatieberoep wenst zij de wijziging van deze voorschriften te bewerkstelligen, zodat de huidige procedure dient aanzien te worden als een noodzakelijke stap om een vergunning te bekomen.

Met de verzoekende partij dient op basis van het voorgaande te worden vastgesteld dat de geldigheidsduur van de overeenkomst van 10 maart 2009 bijgevolg met één jaar verlengd werd tot en met 10 maart 2013.

Met een aangetekend schrijven van 5 maart 2013 heeft de verzoekende partij de griffie van de Raad van State een overeenkomst van 16 februari 2013 tot verlenging van de overeenkomst van 10 maart 2009 bezorgd, waaruit blijkt dat tussen de verzoekende partij en de rechtsopvolgers van de oorspronkelijke verkoper werd overeengekomen om de overeenkomst van 10 maart 2009 “integraal te verlengen met twaalf (12) maanden”. In tegenstelling tot wat de tweede verwerende partij ter zitting voorhoudt, heeft deze overeenkomst wel degelijk betrekking op de percelen nrs. 182/d en 255/b.

Uit het voorgaande volgt dat de overeenkomst van 10 maart 2009 thans nog steeds geldig is en de verzoekende partij derhalve nog steeds over een belang bij haar vordering beschikt. De vraag of de opschortende voorwaarde uit de voormelde overeenkomst al dan niet een potestatieve voorwaarde betreft en de overeenkomst derhalve als nietig dient te worden beschouwd, behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State. Geschillen over burgerlijke rechten behoren krachtens artikel 144 van de Grondwet immers bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken.

Voorts valt niet in te zien in welke zin de verzoekende partij door het instellen van de huidige vordering de eigen contractuele verbintenissen zou hebben opgeschort en geen wettig belang meer zou hebben omdat zij actief haar medewerking zou hebben verleend aan de door haar ingeroepen onregelmatigheid. Uit het instellen van het huidig annulatieberoep alleen al kan worden afgeleid dat de verzoekende partij nog steeds in de verdere ontwikkeling van het gebied blijkt te zijn geïnteresseerd.

De exceptie wordt verworpen.

In zoverre de tweede verwerende partij betwist dat de verzoekende partij gegriefd wordt door de in het bestreden plan voorziene gefaseerde ontwikkeling van het gebied, dient deze exceptie onderzocht te worden naar aanleiding van de bespreking van het eerste middel.

Omvang van de eventuele nietigverklaring

Standpunt van de partijen

13. Ter ondersteuning van haar belang bij de vordering stelt de verzoekende partij in het verzoekschrift dat ze bij de ontwikkeling van haar gronden gelegen binnen het deelgebied 6 van het bestreden GRUP zal worden gegriefd door de stedenbouwkundige voorschriften van dit deelplan in de mate dat deze stedenbouwkundige voorschriften de ontwikkeling van haar gronden afhankelijk maken van de realisatie van de woonbestemming op gronden die gelegen zijn binnen een voorafgaande fase en daarnaast bepalen dat voor de

ontwikkeling van de “zone voor wonen - speciale projectzone 1” één globale stedenbouwkundige vergunningsaanvraag moet worden ingediend.

14. In haar memorie van antwoord werpt de eerste verwerende partij op dat het overduidelijk is dat de verzoekende partij niet de nietigverklaring vraagt van de deelplannen 1 tot en met 5 van het GRUP, en hier trouwens ook geen enkel belang bij heeft, zodat deze deelplannen hoe dan ook buiten het onderzoeksdomein van de Raad van State vallen.

Beoordeling

15. Uit het verzoekschrift blijkt duidelijk dat de verzoekende partij haar belang exclusief afbakt in functie van het deelgebied 6 van het bestreden GRUP.

16. Een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is in beginsel één en ondeelbaar. Een gedeeltelijke nietigverklaring is enkel mogelijk indien vaststaat dat het betreffende gebiedsdeel kan worden afgesplitst van de rest van het plan en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming, en niet nietigverklaring, van de beslissing waarvan het betreffende gebiedsdeel een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het plan voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

17. De aanleiding tot de opmaak van het GRUP “Dorpskouter en woonbeleid” wordt in de toelichtingsnota als volgt verduidelijkt:

“De aanleiding tot het RUP is tweevoudig. Allereerst is er de vraag naar de ontwikkeling van het gebied Dorpskouter vlakbij het centrum van Gingelom, en daarnaast is er de bindende bepaling nr. 20 uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan die een visie en bestemmingsomzetting oplegt voor een aantal andere binnengebieden in de gemeente”.

Hieruit blijkt dat het planopzet tweeledig is, waarbij enerzijds de ontwikkeling van het gebied Dorpskouter wordt beoogd en anderzijds uitvoering wordt gegeven aan de bindende bepaling nr. 20 van het GRS door de bestemmingsomzetting van een aantal andere binnengebieden in de gemeente.

18. Het plangebied is opgedeeld in 6 deelgebieden. De deelgebieden 1 tot en met 5 betreffen de herbestemming van enkele gebieden gelegen te Borlo, Jeuk en Mielen-boven-Aalst conform de bindende bepaling nr. 20 van het GRS en worden samen in één grafisch plan opgenomen. Het deelgebied 6 heeft betrekking op het woonuitbreidingsgebied Dorpskouter en maakt het voorwerp uit van een apart grafisch plan. Het deelgebied 6 is geografisch af te scheiden van de andere deelgebieden. Voor dit deelgebied gelden ook andere stedenbouwkundige voorschriften dan voor de deelgebieden 1 tot en met 5.

19. De toelichtingsnota bevat tevens een “belangrijke leeswijzer” waarin het volgende wordt gesteld:

“Deze nota is gestructureerd vanuit de ontwikkeling van het binnengebied Dorpskouter. Dit komt eerst aan bod in deze nota. De indeling is als volgt:

- Het te ontwikkelen gebied Dorpskouter wordt eerst volledig geanalyseerd, tot en met de ruimtelijke visie en de toepassing van het Grond- en Pandendecreet. Dat gebeurt in de hoofdstukken 1 tot en met 5.
- Hoofdstuk 6 omvat de rapportage in verband met de MER-procedure.
- In hoofdstuk 7 wordt een bondige analyse gemaakt van de andere gebieden die mee opgenomen worden in dit RUP, en wordt een motivatie voor het begrip ‘ruimtelijk krediet’ gegeven.
- Hoofdstukken 8 en 9 bevatten verder de doorvertaling naar de voorschriften en de decretaal verplichte inhoudelijke elementen van het RUP”.

Ook in de toelichtingsnota wordt het deelgebied 6 afzonderlijk en volledig los van de deelplannen 1 tot en met 5 besproken en geanalyseerd. De ontwikkeling van het deelgebied 6 wordt daarbij op geen enkele wijze afhankelijk gesteld van de herbestemming van de deelgebieden 1 tot en met 5, noch wordt,

afgezien van de bindende bepaling nr. 20 van het GRS, enige andere inhoudelijke link gelegd met de voormelde deelgebieden.

20. Uit het voorgaande volgt dat het deelgebied 6 planologisch een isoleerbaar en afsplitsbaar onderdeel is van het GRUP “Dorpskouter en woonbeleid”. Uit de loutere omstandigheid dat de bindende bepaling nr. 20 van het GRS bepaalt dat “een RUP woonbeleid” wordt opgemaakt waarvan, naast het woonuitbreidingsgebied Dorpskouter, ook alle woonuitbreidingsgebieden die niet in de planperiode 2008-2013 ontwikkeld worden en alle definitief om te zetten binnengebieden “integraal deel uitmaken”, kan niet worden afgeleid dat het deelgebied 6 onlosmakelijk verbonden is met de deelgebieden 1 tot en met 5. Ook de omstandigheid dat in het richtinggevend gedeelte van het GRS wordt gesteld dat de ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied Dorpskouter “gepaard (gaat) met een omzetting van woonuitbreidingsgebied in de kernen Jeuk, Borlo en Mielen-boven-Aalst” en dat de definitieve omzetting van de aangehaalde binnengebieden “in hetzelfde RUP” zal worden opgenomen, noopt niet tot deze conclusie. De verwerende partijen werpen overigens ook niet op dat het plan ondeelbaar zou zijn.

Een gedeeltelijke nietigverklaring, beperkt tot het deelgebied 6, is derhalve mogelijk zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan.

21. In het auditorsverslag wordt besloten tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep op basis van de ondeelbaarheid van het plan.

De debatten dienen te worden heropend voor verder onderzoek van de zaak.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig 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	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Pierre Lefranc