

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 212.188 van 22 maart 2011  
in de zaak A. 195.919/X-14.539.**

In zake :       de n.v. BEECKMAN – DE NEVE  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaat Frédérick Bruloot  
                  kantoor houdend te 8000 BRUGGE  
                  Leopold II-laan 132 B  
                  bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de gemeente LEBBEKE  
   bijgestaan en vertegenwoordigd door  
   advocaat Wim De Cuyper  
   kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS  
   Vijfstraten 57  
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.               Het beroep, ingesteld op 19 maart 2010, strekt tot de  
nietigverklaring van :
  - a. het besluit 29 oktober 2009 van de gemeenteraad van de gemeente Lebbeke  
houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk  
uitvoeringsplan “Winkelkern”, en
  - b. het besluit van 10 december 2009 van de deputatie van de provincieraad van  
Oost-Vlaanderen houdende goedkeuring van voormeld gemeentelijk ruimtelijk  
uitvoeringsplan.

## *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.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De eerste verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 februari 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Verhelle, die loco advocaat Frederick Bruloot verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Bram De Smet, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de eerste verwerende partij, en bestuurssecretaris Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, 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. De verzoekende partij is de eigenares van een terrein gelegen aan de Stationsstraat te Lebbeke, kadastraal bekend sectie B, nrs. 468/m5, 468/n5, 474/e, 474/f en 474/g.

Op het terrein bevinden zich de bedrijfsgebouwen van de verzoekende partij, kantoorruimte, opslagplaatsen, terreinen voor de kortstondige opslag van voertuigen, alsook een woonhuis.

Het voormelde terrein is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Dendermonde gelegen in woongebied.

Het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) “Winkelkern” bestemt de percelen van de verzoekende partij gelegen langs de straatzijde tot “zone voor centrumfuncties”. De overige percelen worden bestemd tot “zone voor projectzone centrum”.

4. Op 19 mei 2008 wordt een plenaire vergadering georganiseerd over het voorontwerp van het RUP “Winkelkern”. Naar aanleiding van deze vergadering wordt een voorwaardelijk gunstig advies verleend, waarin onder meer wordt bepaald:

#### *“2.3 Toetsing GRS*

Globaal kan gesteld worden dat het RUP uitvoering geeft aan de beleidsopties uit het GRS. Het is wel aangewezen om de inrichtingsschets voor het binnengebied Stationsstraat – Onze-Lieve-Vrouwstraat op te nemen in de toelichtingsnota en te motiveren waarom men er van afwijkt.

Het gebied is reeds bebouwd ondertussen. De planopties zijn licht gewijzigd. Deze wijzigingen zullen gemotiveerd worden in de toelichtingsnota.

De planoptie om de zone voor openbaar nut te herbestemmen tot woongebied (hoek Laurierstraat) was niet expliciet opgenomen in het GRS. Het is aangewezen om deze planoptie te kaderen in de visie van het GRS”.

5. Op 21 augustus 2008 stelt de gemeenteraad van de gemeente Lebbeke het RUP “Winkelkern” voorlopig vast.

6. Van 29 september 2008 tot 27 november 2008 wordt een openbaar onderzoek gehouden over het betrokken RUP. Er worden 22 bezwaarschriften ingediend, waaronder één door de verzoekende partij.

7. Op 22 december 2008 geeft de gecoro haar advies over het voorlopig vastgestelde RUP. Ze weerlegt de bezwaren die verband houden met de geplande projectzone op de terreinen van de verzoekende partij als volgt:

“De zone is momenteel ook woongebied in het gewestplan. Ook zonder het RUP kunnen gelijkaardige initiatieven tot stand komen. Het RUP heeft enkel als doel om enkele inrichtingsprincipes vast te leggen bij de eventuele aansnijding van het gebied.

Onteigening is niet gepland in het RUP. De projectzone kan enkel op eigen initiatief tot stand komen. Indien de bewoners op huidig ogenblik geen verkaveling zien zitten, zal deze fase nog niet gerealiseerd worden. Het RUP is wel een beeld voor de toekomst.

Gezien er geen onteigeningsplan werd opgenomen, voorziet het mogelijkheden binnen enkele vastgelegde principes, maar geen verplichtingen”.

Specifiek met betrekking tot het bezwaar van de verzoekende partij wordt nog het volgende gesteld:

“formeel-procedure:

Dit bezwaar is ongegrond als ze niet kunnen bewijzen dat het een ander exemplaar was dan dat effectief was vastgesteld. Indien er wordt beslist de procedure te hernemen dient hier aandacht aan geschonken te worden.

Strijdigheid met het GRS van Lebbeke

Binnen het bindend gedeelte wordt echter een uitzondering gemaakt voor strategische, kernversterkende projecten. Als (k)ernversterkend project wordt het binnengebied tussen de Stationsstraat en O.L.V.-straat aangehaald, wat wordt ontwikkeld als multifunctioneel gebied (openbaar groen erf met culturele voorzieningen, sportinfrastructuur en wonen). De projectzone ‘Beeckman-De Neve’ houdt het luik wonen – openbaar groen erf in van dit binnengebied. Er is bijgevolg geen strijdigheid met het GRS. Bovendien hebben de provincie en het Vlaams Gewest ook nooit gewezen op een strijdigheid met het GRS tijdens de plenaire vergadering en nu tijdens het openbaar onderzoek.

Strijdigheid met het art. 3 DRO

Om geen strijdigheid met het art. 3 te hebben, werd steeds vermeld dat (...) deze inrichtingsplannen louter als informatief moeten worden beschouwd. De reden dat dit werd opgenomen in de voorschriften is omdat een bepaalde fase van de projectzone de volgende fase niet mag verhinderen. Dit moet blijken uit het globaal inrichtingsplan. Het

inrichtingsplan is absoluut niet verordenend. Bij een latere fase kan dit inrichtingsplan nog aangepast worden in alle richtingen.

#### Schending rechtszekerheidsbeginsel

Hoewel de projectzone enkel ‘inrichtingsprincipes’ aanhaalt, wordt er toch duidelijk vermeld welke afstanden moeten gerespecteerd worden, hoe hoog de bebouwing moet zijn en welke configuratie moet worden voorzien. De exacte situering van de gebouwen en verharding ligt echter nog niet vast. Dit biedt vooral een zekere vrijheid, maar schept ook randvoorwaarden, zodat de omwonenden ook weten waar ze aan toe zijn. Dit is trouwens op iets kleinere schaal ook zo voor de voorschriften voor een enkel woonperceel. De aanpalenden kunnen ook nog niet met zekerheid weten waar het gebouw op het naastliggende perceel zal komen te staan. Wel weten we waar het niet zal staan.

De inrichtingsvoorschriften zijn zo opgemaakt met de bedoeling enerzijds flexibel te zijn, maar met voldoende rechtszekerheid voor de omwonenden.

#### Schending zorgvuldigheidsbeginsel/evenredigheidsbeginsel

De gemeente heeft in een RUP de mogelijkheid om beleidskeuzen te maken. Hier werd gekozen om een garageweg in te tekenen omwille van de volgende redenen:

- Het bestuur was op de hoogte van enkele concrete vragen van bewoners langs de Stationsstraat (er is bijgevolg geen sprake van verkeerde informatie)
- Het bestuur kiest er bewust voor om garages te weren uit de (C)entrumstraat. Het voorzien van een achterontsluiting is daarvoor een geschikte maatregel.

In een ander bezwaar wordt deze garageweg als een voordeel beschreven (...)

Algemene opmerking op dit bezwaar: Doordat er geen onteigeningsplan wordt toegevoegd aan het RUP, is het duidelijk dat het gemeentebestuur het bedrijf er wil behouden, zolang het daar wil blijven. Op het moment dat de eigenaars beslissen om eventueel een omschakeling naar wonen te doen, gelden de voorschriften van het RUP”.

8. Na een essentiële aanpassing van de plannen en de stedenbouwkundige voorschriften, stelt de gemeenteraad van de gemeente Lebbeke op 26 maart 2009 het RUP “Winkelkern” voor een tweede maal voorlopig vast.

9. Van 4 mei 2009 tot 2 juli 2009 wordt een openbaar onderzoek gehouden over de aangepaste versie van het plan. De verzoekende partij dient andermaal een bezwaar in. Naast hetgeen zij reeds naar aanleiding van het eerste openbaar onderzoek heeft geargumenteed, stelt de verzoekende partij:

“(…)

Anders gesteld: de gemeente besliste destijds om het eigen GRS niet in acht te nemen bij de ontwikkeling van het cultuurerf. Ondermeer werden de ter hoogte van het cultuurerf voorziene woningen uiteindelijk niet ontwikkeld, zodat men thans laat uitschijnen dat hierdoor op het vlak van ‘woongelegenheden’ een ‘nood’ niet zou zijn ingevuld. Men houdt voor dat deze ‘nood’ nu zou worden ingevuld door – opnieuw in weerwil van het GRS (...) – een equivalent aan woonentiteiten te voorzien in het luik ‘wonen’ dat in het RUP op de site ‘Beeckman – De Neve’ van toepassing wordt verklaard.

Uiteraard gaat deze redenering om verschillende redenen helemaal niet op.

- (a) ten eerste kan uit het GRS op zich reeds worden opgemaakt dat er van een zgn. ‘nood’ aan bijkomende woonentiteiten helemaal geen sprake is (...);
- (b) ten tweede zou zelfs het bestaan van dergelijke nood (quod certe non) nog niet kunnen wettigen waarom in weerwil van de voorzieningen van het GRS toch wordt geopteerd voor een zgn. ‘grootschalig project’ met ‘omvangrijke’ kavels en gebouwen om in de ‘projectzone centrum’ aan deze nood tegemoet te komen;
- (c) ten derde gaat het uiteraard niet op dat men een juridische verantwoording voor een tweede afwijking/inbreuk op het GRS gaat zoeken in een eerdere afwijking/inbreuk. De eerdere onwettigheid is mogelijk wel als feitelijke verklaring van de latere onwettigheid dienstig, maar kan daarvoor geenszins een juridische rechtvaardiging bieden.

Er blijft hoe dan ook vaststaan dat in dit verband op onredelijke en onverantwoorde wijze van het GRS wordt afgeweken door het RUP. In de bijkomende motivering op dit vlak wordt alvast geen afdoende rechtvaardiging gevonden, zodat het besluit ter zake blijft gelden.

Dit geldt overigens des te meer waar de reclamanten vaststellen dat in de aangepaste versie (thans ter inzage) van het ontwerp in de projectzone een nog grotere omvang wordt gegeven aan de potentieel voor woningbouw in aanmerking komende ruimte.

(...)”.

10. Op 7 september 2009 geeft de gecoro haar advies. Het bezwaar van de verzoekende partij wordt beantwoord zoals in haar eerste advies. Daaraan wordt onder meer nog het volgende toegevoegd:

“(…)

Wat betreft het feit dat de huidige stedenbouwkundige aanvragen reeds moeten voldoen aan de voorwaarden van het RUP:

Ten eerste is het wettelijk mogelijk om een stedenbouwkundige aanvraag reeds te weigeren op basis van een voorlopige vastgesteld RUP.

Naast de wettelijke bepalingen heeft de gemeente ook een stedenbouwkundige visie op het gebied. Het is niet omdat er nog geen

vastgesteld of goedgekeurd RUP is dat de stedenbouwkundige visie die werd ontwikkeld nog niet gehanteerd kan worden bij het beoordelen van vergunningen. Het zou hypocriet zijn te veronderstellen dat zo lang er geen wettelijk vastgesteld RUP is, de stedenbouwkundige voorschriften nihil zijn, en eens het RUP is goedgekeurd er een stedenbouwkundige visie inclusief stedenbouwkundige voorschriften zijn”.

11. Op 29 oktober 2009 stelt de gemeenteraad van de gemeente Lebbeke het RUP “Winkelkern” definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit. De stedenbouwkundige voorschriften bij het RUP die van toepassing zijn op de percelen van de verzoekende partij luiden als volgt:

## “2 SPECIFIEKE BESTEMMINGSZONES

### 2.1 Zone voor centrumfuncties A, B, C (categorie 1 - wonen)

#### 2.1.1 Bestemmingsvoorschriften

De zones A, B en C zijn bestemd voor aaneengesloten bebouwing.

Toegelaten functies zijn wonen, vrije beroepen, detailhandel, diensten, horeca en gemeenschapsvoorzieningen. Ook meergezinswoningen van meer dan 2 wooneenheden zijn toegelaten.

Alle inrichtingen, die door hun schaal of aard van activiteiten de draagkracht van de omgeving overschrijden zijn verboden.

#### 2.1.2 Inrichtingsvoorschriften

##### Hoofdgebouw

##### Plaatsing

- Plaatsing ten opzichte van de rooilijn: de voorbouwlijn van het hoofdgebouw valt samen met de rooilijn, tenzij een verplichte bouwlijn werd aangegeven op het grafisch plan.
- Plaatsing ten opzichte van de zijperceelsgrenzen:
  - Op de perceelsgrens voor gesloten zijgevels;
  - minimum 3m voor open zijgevels in geval van halfopen bebouwing van de woning op het einde van een aaneengesloten rij;
  - Aansluitend aan de wachtgevel(s).
- Plaatsing ten opzichte van de achterste perceelsgrens (binnen deze zone):
  - De plaatsing ten opzichte van de achterperceelsgrens is minimum 8m tenzij de gelijkvloerse verdieping integraal door een niet-woonfunctie (i)n beslag wordt genomen.

##### volume

##### Zone voor centrumfuncties A

- Elk volume voldoet aan het volgende maximaal toegelaten gabariet, mits volgende extra voorwaarden:
  - o de hoogte op de voorbouwlijn is minimum 6m en maximum 7m
  - o In geval van hellende daken ligt de noklijn evenwijdig met de voorgevel.
  - o Bij hetzelfde aantal bouwlagen moet de voorgevel, de hoogte van de voorgevel, de dakvorm en de voorste dakhelling aansluiten op

de voorgevel van de eerste bouwer. Wanneer op beide buurpercelen reeds werd gebouwd tot op de perceelsgrens sluit men minstens aan bij één van beide burenen.

Maximale gabariet:

(...)

Zone voor centrumfuncties B

- Elk volume binnen het volgende maximale gabariet, is toegelaten, mits volgende extra voorwaarden:
  - o de hoogte op de voorbouwlijn is minimum 6m en maximum 9m
  - o In geval van hellende daken ligt de noklijn evenwijdig met de voorgevel.
  - o Bij hetzelfde aantal bouwlagen moet de voorgevel, de hoogte van de voorgevel, de dakvorm en de voorste dakhelling aansluiten op de voorgevel van de eerste bouwer. Wanneer op beide buurpercelen reeds werd gebouwd tot op de perceelsgrens sluit men minstens aan bij één van beide burenen.

Maximaal toegelaten gabariet:

(...)

Zone voor centrumfuncties C

- Elk volume voldoet aan het volgende maximaal toegelaten gabariet, mits volgende extra voorwaarden:
  - o de hoogte op de voorbouwlijn is minimum 7m en maximum 8m
  - o De kamerhoogte (zie definities — algemene voorschriften) van de benedenverdieping is minimum 3m hoog.
  - o In geval van hellende daken ligt de noklijn evenwijdig met de voorgevel.
  - o Bij hetzelfde aantal bouwlagen moet de voorgevel, de hoogte van de voorgevel, de dakvorm en de voorste dakhelling aansluiten op de voorgevel van de eerste bouwer. Wanneer op beide buurpercelen reeds werd gebouwd tot op de perceelsgrens sluit men minstens aan bij één van beide burenen.

Maximaal toegelaten gabariet:

(...)

materialen

- Vrije keuze van materialen voor zover de continuïteit in het straatbeeld ermee wordt ondersteund of er positief mee contrasteert. De materiaalkeuze is esthetisch verantwoord en wordt harmonisch ingepast ten opzichte van aanpalende en/of omringende gebouwen.

Bijgebouw

Als bijgebouw worden enkel de gebouwen beschouwd die buiten het gabariet van het hoofdgebouw gelegen zijn.

Per perceel kan een bijgebouw opgericht worden.

plaatsing

- Plaatsing ten opzichte van de zij- en achterperceelsgrenzen: op minimum 1,00 m afstand of op de perceelsgrens mits toestemming van de aanpalende buur.

Voor de bouwblokken aan de Kerkstraat geldt een verplichte bouwlijn, ook voor de bijgebouwen: zie grafisch plan.

Oppervlakte en maximaal gabariet

- Het bijgebouw bedraagt maximum 15% van het perceel, met een maximum van 70m<sup>2</sup>. Het gabariet voor het bijgebouw is ter hoogte van de perceelsgrens 3m hoog en verhoogt onder een hoek van 45° naar 3,5m hoog.
- voor meergezinswoningen en groepswooningbouw: zie algemene voorschriften

Maximaal toegelaten gabariet bijgebouw:

(...)

Materialen bijgebouw

- Specifiek voor bijgebouwen grenzend aan de Kerkstraat (kant kerk): vrije keuze van materialen voor zover de continuïteit in het straatbeeld ermee wordt ondersteund of er positief mee contrasteert. De materiaalkeuze is esthetisch verantwoord en wordt harmonisch ingepast ten opzichte van aanpalende en/of omringende gebouwen. De geveldelen op de rooilijn hebben een witte kleur.

Niet-bebouwde perceelsdelen

- Minimum 30% van het perceel blijft onbebouwd en wordt ingericht als koer en/of tuin.
- Langs weerszijden van de waterloop (zone 15) wordt een erfdiensbaarheidsstrook van 5m ten opzichte van de oever aangeduid op het grafisch plan voor het onderhoud van de beek. Deze strook dient bouwvrij te blijven en toegankelijk voor de beheerder van de waterloop.

(...)

2.8 Zone voor projectzone centrum  
(categorie 1 - wonen)

2.8.1 Bestemmingsvoorschriften

Deze projectzone is bestemd voor woningbouw.

Alle inrichtingen, die door hun schaal of aard van activiteiten de draagkracht van de omgeving overschrijden zijn verboden.

2.8.2 Inrichtingsprincipes

Ontsluitingsstructuur projectzone

De projectzone wordt ontsloten voor voetgangers en fietsers via de aangrenzende zone voor voetgangers- en fietsersdoorgang. Voor gemotoriseerd verkeer wordt de zone ontsloten via de Centrumstraat.

Een bijkomende ontsluiting voor voetgangers en fietsers wordt voorzien richting Rossevaalstraat.

Er dient een garageweg (te) worden aangelegd binnen de projectzone langs de achterkant van de percelen langs de Stationsstraat (zie indicatieve aanduiding op het grafisch plan).

Aandeel publieke open ruimte

Minimum 30% van de volledige projectzone bestaat uit publieke en/of semi-publieke open ruimte. Binnen dit aandeel wordt een groen ingerichte parking voorzien van grootteorde 40 parkeerplaatsen. Deze parking sluit maximaal aan bij de Centrumstraat en de voetgangers- en fietsersdoorgang. De rest van de publieke en/of semi-publieke ruimte wordt ingericht als park of groen plein (mits rekening te houden met de beperkingen voor verharding).

Aandeel verharding - niet-verharding

Minimum 30% van deze projectzone mag niet verhard worden en wordt voorzien van groeninrichtingen (publiek of privaat).

De verhardingen worden waar mogelijk voorzien in waterdoorlatende materialen.

#### Hoofdgebouwen

Er wordt een combinatie voorzien van

- gesloten bebouwing (zie maximaal toegelaten gabariet) rond een publieke binnentuin/binnenplein - met elk een privaat tuintje
- willekeurige spreiding van kleinere appartementen (maximum 2 bouwlagen + dak) in een semi-publieke tuin.

Maximaal toegelaten gabariet gesloten bebouwing :

(...)

Maximaal toegelaten gabariet appartementen:

(...)

- Bebouwing op minimum 10m van de zonegrenzen.  
Langs de zone voor lokale weg en de zone voor garageweg kan gebouwd worden tot op 5m van de rooilijn.
- Ondergrondse parkeergarages zijn toegelaten.

#### Bijgebouwen

- Bij de appartementen zijn geen bijgebouwen toegelaten. Bergruimten worden geïntegreerd in het gebouw.
- Bij de gesloten bebouwing rond binnenplein, is een bijgebouw van maximum 20m<sup>2</sup> toegestaan in de private tuin volgens het volgende maximaal toegelaten gabariet

(...)

#### Parkeren

Per woongelegenheden wordt minimum één parkeervoorziening voorzien binnen de projectzone.

#### Vormgeving en materiaalgebruik

De gebouwen zijn qua vormgeving en materiaalgebruik op elkaar afgestemd: eigentijds en van hoge architecturale waarde.

Bij de behandeling van aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning dient men bij de beoordeling rekening te houden met volgende kwalitatieve vereisten:

- Gestructureerde, bewust ontworpen gevels
- Terugkerend, duurzaam materiaalgebruik
- Eén overwegende kleur en materiaal. De keuze van de kleur dient geïntegreerd te worden in de omgeving door middel van contrast.
- Beperking van storende uitsprongen - eenvoudige, afgelijnde vormgeving

#### Globaal inrichtingsplan

Deze projectzone kan gerealiseerd worden in verschillende fasen. Bij elke fase wordt een inrichtingsplan ingediend, gebaseerd op een masterplan (globaal inrichtingsplan) voor de hele projectzone. Het inrichtingsplan is zo geconcipieerd dat de ontwikkeling van de volgende fasen niet in gedrang komt en als onderdeel wordt beschouwd van de volledige projectzone.

Per fase wordt dit deel van de projectzone als geheel ontworpen en ontwikkeld.

Minstens de volgende gegevens dienen aangeduid te worden in het globaal inrichtingsplan:

- de toegangen naar de openbare weg,
- de interne circulatie van voertuigen,
- de plaatsing van de gebouwen, parkeerplaatsen
- de verharde en niet-verharde ruimten,
- een landschaps- of omgevingsplan dat een beeld geeft van de landschappelijke integratie van het project. Dit plan omvat :
  - een gedetailleerd beplantingsplan,
  - het materiaal- en kleurgebruik van de gebouwen en afsluitingen,
  - aanduiding van elementen die bijdragen tot een maximaal landschapsbeeld: architecturale vormgeving, inplanting, accenten, homogeniteit van kleur- en materiaalgebruik,...
  - Aanduiding van voorzieningen die instaan voor de beperking van inkijk ten opzichte van de omliggende woningen.

Dit globaal inrichtingsplan dient als informatief bij de vergunningsaanvraag beschouwd te worden”.

12. Bij besluit van 10 december 2009 keurt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het RUP “Winkelkern” van de gemeente Lebbeke goed. Dit is het tweede bestreden besluit, dat onder meer als volgt luidt:

“Overwegende dat in de toelichting de relatie met het GRS aangegeven wordt, dat de relevante elementen uit het richtinggevend en bindend deel van het GRS worden aangegeven, dat het plangebied volgens het GRS deel uitmaakt van het centrale woongebied van Lebbeke, waarvoor in het GRS de nadruk wordt gelegd op kernversterking en op de verweving van wonen en werken, dat in de bindende bepalingen als ruimtelijke kernbeslissing opgenomen is dat de gemeente zal streven naar een actief, goed functionerend woon-, winkel- en werkgebied subtiel verbonden met en omgeven door een kwaliteitsvol landelijk gebied, dat het GRS m.b.t. het plangebied ook een aantal concrete acties vooropstelt waaronder de realisatie van een strategisch project in het binnengebied Stationsstraat – Onze-Lieve-Vrouwstraat (multifunctioneel gebied met een invulling met woningen, culturele voorzieningen en openbaar groen), dat ook de realisatie van een groene vinger langs de Kleine Beek en tot in het centrum van Lebbeke vooropgesteld wordt,

dat in het richtinggevend deel van het GRS een inrichtingsplan opgenomen is voor het voorziene cultuurerf in het binnengebied Stationsstraat – Onze-Lieve-Vrouwstraat, dat het RUP dit voorstel uit het GRS niet volledig volgt, dat hiervoor in de toelichting een motivering is opgenomen, dat aangegeven wordt dat het cultuurerf ondertussen reeds grotendeels gerealiseerd is en dat de effectieve realisatie afwijkt van de inrichtingsschets die opgenomen is in het GRS,

dat het RUP ook voorziet in een herbestemming naar woongebied van een verlaten schoolgebouw en een aantal zonevreemde woningen die momenteel gelegen zijn in een zone voor openbaar nut, dat deze opties niet expliciet opgenomen zijn in het GRS, dat in de toelichting een motivering is

opgenomen voor deze herbestemming, en dat deze opties gekaderd worden binnen de globale gewenste ruimtelijke structuur van het GRS;

Overwegende dat het RUP ‘Winkelkern’ niet strijdig is met de bepalingen uit het GRS”.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

13. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2.1.2, § 2 en 3, 2.2.2, § 1, eerste lid, 4° en 2.2.13, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van de ermee overeenstemmende artikelen 19, §§ 2 en 3, 38, § 1, eerste lid, 4° en 48, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

De verzoekende partij betoogt dat het bestreden RUP afwijkt van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS), waardoor de doelstellingen en de prioriteiten inzake ruimtelijke ontwikkeling, de wensen inzake ruimtelijke structuur en de voorgenomen initiatieven om die structuur te bekomen, worden miskend. Die afwijking wordt niet afdoende gemotiveerd. Evenmin wordt verduidelijkt hoe het bestreden plan zich tegenover het GRS verhoudt. Uit de omschrijving van de woonbehoeften in het informatieve gedeelte van het GRS leidt de verzoekende partij 4 structurele beleidsoverwegingen van bijzonder belang af, met name dat het, gelet op het vastgestelde overaanbod, niet zinvol is om binnen het plangebied juridisch nieuwe kavels te creëren, dat grote verkavelingen en projecten, waardoor grote aantallen woontypes ineens op de markt komen, moeten vermeden worden, dat de voorkeur derhalve uitgaat naar kleine kavelgrootten en kleinschalige projecten en dat er bij voorkeur wordt gekozen voor het heropwaarderen van bestaande woningen en enkel nog bijkomende verkavelingen worden mogelijk gemaakt, voor zover zij grenzen aan wegen in woongebied. De realisatie van de “projectzone centrum” staat haaks op die beleidsoverwegingen aangezien het een grootschalig project betreft, de kavel-

en gebouwgrootte omvangrijk zijn, de actuele grootte van de meeste kavels ertoe leidt dat voor de bouw van de te spreiden kleinere appartementen nieuwe kavels moeten worden gecreëerd die niet gelegen zijn aan wegen in woongebied en aangezien door de realisatie van het project een groot aantal woonentiteiten ineens op de markt zal komen. Dit klemmt des te meer aangezien in het definitief vastgestelde plan meer ruimte voor woningbouw in aanmerking komt dan in het oorspronkelijke ontwerp. Verder wordt niet aangetoond dat de uitzondering op het richtinggevend gedeelte van het GRS de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht of de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied niet in het gedrang brengt. Evenmin wordt aangegeven welke onvoorziene ontwikkelingen of dringende budgettaire, sociale of economische redenen de uitzondering verantwoorden. Het motief dat door de ontwikkeling van het cultuurerf op een site waar initieel in woningbouw was voorzien, een bestaande nood aan woongelegenheden niet is ingevuld en dat daarom in het bestreden plan wordt voorzien in een luik “wonen” op de site van de verzoekende partij rechtvaardigt de afwijking evenmin, aangezien de afwijking niet kan worden verantwoord op grond van een eerdere inbreuk op het GRS.

In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat haar gronden niet werden opgenomen in de prognose in het GRS over de woonbehoeften en derhalve niet kunnen worden aangesneden om aan de concrete woonbehoeften te voldoen. Overigens wordt het stedenbouwkundig statuut van haar eigendom substantieel gewijzigd, aangezien op haar gronden, volgens de gewestplanbestemming, ook kantoren, horeca en kleinhandel zijn toegelaten, terwijl het bestreden plan deze bestemmingen volledig uitsluit. Verder worden in het GRS enkele kernen aangeduid, waarrond “kernversterking” aanvaardbaar wordt geacht. Die kernversterking is een van de doelstellingen van het richtinggevend gedeelte van het GRS. De verzoekende partij betwist evenwel dat haar gronden in het GRS worden aangeduid als een deel van een “kern” waarrond een inbreidingsproject realiseerbaar wordt geacht, vermits ze daartoe niet uitdrukkelijk worden aangeduid in het GRS. Aangezien dergelijke inbreidingsprojecten enkel bij wijze van uitzondering en bij de uitdrukkelijk daartoe aangewezen kernen worden toegelaten, kan de “kernversterking” niet als een algemene beleidsoptie worden beschouwd. De bestemming van haar gronden

als “projectzone Beeckman – De Neve” geeft bijgevolg, anders dan de eerste verwerende partij voorhoudt, geen uitvoering aan een algemeen beginsel of doelstelling van het GRS.

### *Beoordeling*

14. Artikel 2.1.2 VCRO luidt onder meer als volgt:

“§1 Ieder ruimtelijk structuurplan bevat een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte.

§2 Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.

Voor het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen zijn deze onderdelen bindend voor het Vlaamse Gewest, de diensten van de Vlaamse Regering, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest en de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de vennootschappen die een erkenning hebben van de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest.

Voor het provinciaal ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de provincie en de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren.

Voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren. Van het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

§3 Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen. Onverminderd voormelde uitzonderingsgronden wordt tevens van het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

Dit deel bevat ten minste:

1° de doelstellingen en de prioriteiten inzake ruimtelijke ontwikkeling;

- 2° een beschrijving van de gewenste ruimtelijke structuur uitgaande van de bestaande ruimtelijke structuur en van behoeften en gevolgen op economisch, sociaal, cultureel en agrarisch gebied, en op gebied van mobiliteit, natuur en milieu, met inbegrip van veiligheid, in het bijzonder vermeld in artikelen 2 en 24 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn;
- 3° de maatregelen, middelen, instrumenten en acties tot uitvoering van het ruimtelijk structuurplan (...)."

Artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 4° VCRO luidt als volgt:

"§1 Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:

(...)

4° de relatie met het ruimtelijk structuurplan of de ruimtelijke structuurplannen waarvan het een uitvoering is".

Artikel 2.2.13, § 2 VCRO luidt als volgt:

"§ 2 De gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan".

15. In de toelichtingsnota bij het bestreden RUP wordt onder titel "1.1 Opdrachtsomschrijving" (blz. 5) het volgende gesteld:

"De opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan Winkelkern gebeurt in uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Lebbeke, dat op 17 mei 2000 goedgekeurd werd door de Vlaamse regering. In de bindende bepalingen is het concept van 'ruimte recyclen' opgenomen als ruimtelijke kernbeslissing: de gemeente streeft naar een actief, goed functionerend woon-, winkel- en werkgebied, subtiel verbonden met en omgeven door een kwaliteitsvol landelijk gebied. Tevens wordt de ontwikkeling vooropgesteld van het binnengebied Stationsstraat – Onze-Lieve-Vrouwstraat als multifunctioneel gebied (openbaar groen erf met culturele voorzieningen en sportinfrastructuur en wonen).

In het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt de nadruk gelegd op kernversterking en op de verweving van wonen en werken. De aanwezigheid van handelszaken voor basisgoederen wordt als noodzakelijk beschouwd voor een leefbare woonkern. (...)."

Onder titel "3 Planningscontext" (blz. 15 – 17) wordt vermeld wat volgt:

### “3.2 Ruimtelijk structuurplan Lebbeke (2000)

Het ruimtelijk beleid van Lebbeke stelt de uitbouw van een actief, goed functionerend woon-, winkel- en werkgebied voorop, dat op een subtiële manier verbonden is met en omgeven door een kwaliteitsvol landelijk gebied. Belangrijke elementen hierin zijn de klemtoon op kernversterking en de keuze voor verweving van wonen en werken. De aanwezigheid van handelszaken voor basisgoederen wordt noodzakelijk geacht voor een leefbare woonkern.

(...)

Voor het centrale woongebied van Lebbeke staat kernversterking voorop, de afbakening van het centrumgebied en het streven naar een eenvormig beeld van de radiale assen.

- In het centrale woongebied moet het wonen gepromoot worden en zijn kwalitatieve woonprojecten verantwoord. Hiervoor komt in de eerste plaats Lebbeke-centrum met de stationsbuurt in aanmerking.
- In het hart van Lebbeke-centrum kan een zone ingericht worden waar het aangenaam toeven, wandelen en winkelen is. Deze zone omvat alle kleine centrumstraten rond de Grote Plaats. Op de uitvalswegen naar het centrum geven duidelijke accenten op goedgekozen, vooruitgeschoven plaatsen aan dat (men) het centrum benadert (onder meer aan het station en op het Astridplein).

(...)

Als uit te voeren acties om de gewenste ruimtelijke structuur te realiseren zijn opgenomen:

- de invulling van het binnengebied Stationsstraat – Onze-Lieve-Vrouwstraat als strategisch project met woningen, culturele voorzieningen en openbaar groen;

(...)

De bindende bepalingen die specifiek van belang zijn voor het plangebied zijn de volgende:

(...)

- de ontwikkeling van het binnengebied Stationsstraat – Onze-Lieve-Vrouwstraat als multifunctioneel gebied met openbaar groen, culturele voorzieningen, sportinfrastructuur en wonen (ruimtelijke kernbeslissing 8 en 11).
- Wat betreft wonen worden de volgende kernbeslissingen genomen:

(...)

- Het ruimtelijk beleid dient bij prioriteit gericht op het opvullen van bestaande bouwkavels langs de bestaande uitgeruste wegen. Enkel ten aanzien van enkele gemeentelijke en sociale woningbouwinitiatieven, en strategische, kernversterkende projecten kunnen hierop uitzonderingen worden toegestaan. Het binnengebied tussen de Stationsstraat en de O.L.V.-straat wordt vermeld als kernversterkend woningbouwproject (multifunctioneel).

Afwijkingen ten opzichte van het GRS

(...)

- Invulling van het binnengebied tussen de Stationsstraat en de O.L.V.-straat  
De invulling van het Cultuurerf (deel van binnengebied tussen

Stationsstraat en O.L.V.-straat werd qua inrichting anders voorzien in het voorliggende RUP dan de inrichtingsschets die werd opgenomen in het GRS. Reden daarvoor is dat het Cultuurerf ondertussen al gerealiseerd is. Het RUP is afgestemd op de afgeleverde vergunning. Het aansluitende project Beeckman-De Neve omvat ter vervanging van de woningen voorzien ter hoogte van het cultuurerf, het luik wonen.  
(...)”.

Onder titel “5.2 Ruimtelijke concepten” (blz. 32) wordt met betrekking tot de gronden van de verzoekende partij nog het volgende gesteld:

“5.2.3 Stimuleren van nieuwe impulsen in het centrum door het voorzien van projectzones of aangepaste voorschriften voor nieuwe woonontwikkelingen

(...)

Site Beeckman – De Neve

(...)

Visie op het project:

(...)

5. Hoofdzakelijk woonproject, met voor een deel mogelijkheid tot kleinhandel (beperkt tot 30% van de terreinoppervlakte). De aard van de kleinhandel dient aan te sluiten bij de Stationsstraat en op lokaal niveau te zijn. (...)”.

Onder titel “6.2 Het centrumgebied met centrumfuncties” (blz. 35 – 36) wordt nog het volgende vermeld:

“Het centrumgebied is de bebouwde strook langs de Stationsstraat en de Onze-Lieve-Vrouwstraat, met een uitloper langs de Kerkstraat, de Laurierstraat en de Rossevaalstraat. Het wooninbreidingsproject op de terreinen van het bedrijf Beeckman-De Neve, wordt ook tot het centrumgebied gerekend.

In dit centrumgebied worden de (openbare) voorzieningen en de handelszaken van Lebbeke geconcentreerd. De voorschriften laten dan ook naast wonen ook andere functies toe.

(...)

Naast de zones voor (grootschalige) centrumfuncties behoort ook de ‘projectzone centrum’ tot het centrumgebied. Momenteel behoren deze gronden deels tot het bedrijf Beeckman-De Neve en deels tot de school. Ook (een) deel van de achtertuinen van de woningen langs de Stationsstraat werden mee opgenomen in de projectzone. Na stopzetting van het bedrijf wordt het gebied ontwikkeld voor wonen.

Er wordt voorgesteld om het binnengebied gefaseerd aan te snijden.  
(...)”.

In het richtinggevend gedeelte van het GRS wordt onder titel “1. Een toekomstvisie voor Lebbeke” (blz. 66) het volgende gesteld:

“Lebbeke kan zich in hoger beschreven toekomstperspectief voor de ruimere regio (cfr. informatief gedeelte punt 2.1.) inpassen door:

- het afwijzen van verdere stadsvlucht en het stimuleren van kernversterking;
- het stimuleren van werkgelegenheid op kleine schaal, geënt op bestaande kwaliteiten;
- het niet verder laten dichtslibben van de open ruimte;
- het ontwikkelen van natuur in potentieel waardevolle natuurgebieden;
- in het verkeersnet prioriteit geven aan bereikbaarheid of leefbaarheid.

(...)”.

Onder titel “2. Betekenis voor de maatschappelijke activiteiten” (blz. 67) wordt vermeld wat volgt:

“2.1. Wonen in de dorpen

(...)

Klemtoon op kernversterking

In de dorpskernen vindt binnen loopafstand de essentie van het gemeenschapsleven in de gemeente plaats. Het woonbeleid zal dan ook gericht zijn op versterking van het centrale woongebied Lebbeke-Centrum met daarin de drie kernen Centrum, Heilig Kruis en Heizijde en de dorpskernen van Wieze en Denderbelle door inbreiding op maat van de dorpen: bij deze inbreidingsprojecten zal voldoende ruimte in de kernen open blijven. Goede inbreidingsprojecten zijn tegelijk belangrijk om een aantal wanordelijke situaties in de kernen op te lossen en zo de kern meer kracht en uitstraling te geven.

Verdere bebouwing en uitbreiding van de vele aanwezige linten, enkele geïsoleerde gehuchten en afgelegen woonwijkjes wordt mede om die reden niet gestimuleerd”.

Verder wordt onder titel “3.4.1. Gewenste ruimtelijke structuur centraal woongebied” (blz. 86) vermeld wat volgt:

“kernversterking

Het centraal woongebied mag niet willekeurig en tenslotte volledig volgebouwd worden. Het wonen in en nabij de dorpskern moet gepromoot worden, teneinde deze nieuw leven in te blazen. Kwalitatieve woonprojecten binnen de bouwblokken zijn hier verantwoord. In de eerste plaats komt daarvoor Lebbeke-centrum met de stationsbuurt in aanmerking (...). Buiten deze verdichtingskernen is enkel het vervolledigen van de bebouwing langs het huidige stratennet verantwoord”.

16. In zoverre de verzoekende partij kritiek uit op de “structurele beleidsoverwegingen” dat het niet zinvol is om binnen het plangebied juridisch nieuwe kavels te creëren, gelet op het vastgestelde overaanbod, dat grote verkavelingen en projecten, waardoor grote aantallen woonentiteiten ineens op de markt komen, moeten worden vermeden, dat er derhalve bij voorkeur wordt geopteerd voor kleine kavelgrootten en kleinschalige projecten, voor het heropwaarderen van de bestaande woongebouwen en om bijkomende verkavelingen enkel nog mogelijk te maken langs wegen in woongebied, moet vooreerst worden vastgesteld dat zij kritiek uit op overwegingen uit het informatief gedeelte van het GRS. Het informatief gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is op zich niet bindend voor de plannende overheid. Kritiek op dit onderdeel van het GRS kan dan ook niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden.

17. Uit de aangehaalde decretale bepalingen kan worden opgemaakt dat een GRUP de uitvoering inhoudt van de bepalingen van een GRS, maar in tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt voor te houden, kan er niet uit worden afgeleid dat een GRUP enkel kan berusten op bindende bepalingen van het GRS. Een GRUP kan ook opgemaakt worden ten behoeve van ontwikkelingen die niet noodzakelijkerwijze opgenomen of voorzien waren in het GRS, zolang het niet strijdig is met de principes van het GRS. Indien er wordt afgeweken van een richtinggevende bepaling van het GRS, moet dit overeenkomstig artikel 2.1.2, § 3 VCRO uitgebreid worden gemotiveerd.

De algemene beleidslijnen in een ruimtelijk structuurplan moeten worden geacht een algemene gelding te hebben voor het gehele plangebied, tenzij uit andersluidende bijzondere bepalingen blijkt dat de algemene beleidslijnen voor welbepaalde gebieden uitdrukkelijk worden uitgesloten, of dat zij, door een andere invulling die eraan wordt gegeven, impliciet worden geacht niet van toepassing te zijn voor een welbepaald gebied.

18. Uit de toelichtingsnota bij het bestreden RUP blijkt dat het betrokken plan afwijkt van het GRS voor wat de invulling van het binnengebied tussen de Stationsstraat en de Onze-Lieve-Vrouwstraat betreft. In dit

binnengebied werd reeds het “Cultuurerf” gerealiseerd. Om het verlies aan woningbouw, waarin in het GRS voor dat binnengebied was voorzien, te compenseren, worden thans de percelen van de verzoekende partij bestemd voor woningbouw, na stopzetting van het bedrijf van de verzoekende partij. Verder blijkt uit de toelichtingsnota dat de terreinen van de verzoekende partij tot het centrumgebied worden gerekend en dat de woonfunctie de hoofdfunctie van het project uitmaakt en dat er een mogelijkheid bestaat voor het ontwikkelen van kleinhandel.

Uit de aangehaalde passages van het GRS blijkt dat het algemeen opzet van het GRS onder meer gericht is op “het stimuleren van kernversterking”, wat voor het “wonen in de dorpen” onder meer de “versterking van het centrale woongebied Lebbeke-Centrum (...) door inbreiding op maat van de dorpen” inhoudt.

Het betoog van de verzoekende partij dat de kernversterking niet kan beschouwd worden als een algemene beleidsoptie van het GRS, kan in het licht van deze gegevens niet worden bijgetreden.

De tweede verwerende partij vermocht in haar goedkeuringsbesluit dan ook te stellen “dat het plangebied volgens het GRS deel uitmaakt van het centrale woongebied van Lebbeke, waarvoor in het GRS de nadruk wordt gelegd op de kernversterking”, dat de “opties gekaderd worden binnen de globale gewenste ruimtelijke structuur van het GRS” en dat het bestreden plan “niet strijdig is met de bepalingen uit het GRS”.

Het gegeven dat in het GRS niet uitdrukkelijk wordt bepaald dat de ontwikkeling van het gebied tussen de Stationsstraat en de Centrumstraat, waar de percelen van de verzoekende partij gelegen zijn, in een RUP moet worden geregeld, verhindert de ontwikkeling van dit binnengebied niet, te meer omdat de algemene principes van het GRS niet worden geschonden.

In de toelichtingsnota bij het bestreden plan wordt onder de titels “1.1 Opdrachtsomschrijving” en “3 Planningscontext” de relatie tussen het bestreden plan en het GRS op afdoende wijze uiteengezet, aangezien erin onder meer wordt verwezen naar de bindende “ruimtelijke kernbeslissing” volgens dewelke “de gemeente streeft naar een actief, goed functionerend woon-, winkel- en werkgebied, subtiel verbonden met en omgeven door een kwaliteitsvol

landelijk gebied” en naar het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan waarin “de nadruk (wordt) gelegd op kernversterking”.

In het informatief gedeelte van het GRS wordt onder titel “4.1.2. Beschikbare bouwmogelijkheden” vermeld dat “alle gronden waarvan juridisch een nieuwe bouwkwavel zou kunnen worden gemaakt zijn opgenomen” in het overzicht van de beschikbare bouwgronden in de gemeente. Deze inventaris wordt onderverdeeld in vijf categorieën, waaronder een categorie voor “de nog niet bouwrijp gemaakte gronden (binnengebieden) in woongebieden”. De percelen van de verzoekende partij zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan gelegen in woongebied en behoren tot het binnengebied gelegen tussen de Stationsstraat en de Centrumstraat. De verzoekende partij maakt, in het licht van deze gegevens, niet concreet aannemelijk dat haar gronden niet in de prognose van de woonbehoeften in de gemeente waren betrokken. Het aansnijden van het betrokken binnengebied creëert derhalve geen bijkomende woonzone.

In zoverre de verzoekende partij voorts stelt dat het stedenbouwkundig statuut van haar eigendom substantieel wordt gewijzigd, moet worden vastgesteld dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen toekomstgericht zijn en dat de toekomstgerichte bestemming niet noodzakelijk dient overeen te stemmen met de bestaande toestand.

19. Het eerste middel is niet gegrond.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

20. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 1.1.3 en 2.2.2, §1, eerste lid, 2° VCRO en van de ermee overeenstemmende artikelen 3 en 38, §2, eerste lid, 2° DRO, alsook van het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat voor elke fase in de realisatie van de projectzone, waartoe ook haar gronden behoren, een inrichtingsplan moet worden opgemaakt dat gebaseerd is op een masterplan voor de gehele

projectzone. Het masterplan bevat stedenbouwkundige voorschriften en moet ervoor waken dat alle fasen in de realisatie van de projectzone met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Derhalve heeft het masterplan een verordenend karakter, terwijl het geen instrument van de ruimtelijke ordening is in de zin van de VCRO. Uit de inhoud en de betekenis die aan het masterplan wordt gegeven, blijkt dat het in wezen een verkavelingsvergunning betreft en dat het zich aan alle volgende fasen in de realisatie van de projectzone zal opdringen, teneinde de voorziene totaliteit van de inrichting van het gebied te waarborgen. Verder behoren de gronden binnen het plangebied toe aan verschillende eigenaars, terwijl uit de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP niet blijkt of, noch op welke wijze, de projectzone door verschillende protagonisten kan worden gerealiseerd, aan welke eisen zij moeten voldoen en of zij er al dan niet toe gehouden zijn om gezamenlijk over te gaan tot de opmaak van het masterplan. Voorts wordt de invulling van de voorschriften over de bestemming en de inrichting van het gebied overgelaten aan het masterplan, zodat de stedenbouwkundige voorschriften in het bestreden plan niet voldoende zeker, kenbaar en voorspelbaar zijn en zij haar gedrag in het rechtsverkeer niet kan afstemmen op de stedenbouwkundige voorschriften in het plan.

### *Beoordeling*

21. Het stedenbouwkundig voorschrift vervat in artikel 2.8 legt de bestemming voor de projectzone vast en regelt verder ook de inrichting van de projectzone. Het stedenbouwkundig voorschrift bepaalt de ontsluitingsstructuur van de projectzone, het aandeel publieke open ruimte, de verhouding tussen verharde en niet-verharde ruimte, de toegelaten typologie van hoofdgebouwen en de maximaal toegelaten gabarieten, de toegelaten bijgebouwen, de inplanting van de hoofd- en bijgebouwen, de parkeergelegenheden en de vormgeving en het materiaalgebruik voor de gebouwen. Het globaal inrichtingsplan moet onder meer de toegangen naar de openbare weg, de interne circulatie van voertuigen, de plaatsing van de gebouwen en de parkeerplaatsen en de verharde en niet-verharde ruimten aanduiden. Verder moet het een landschaps- of omgevingsplan bevatten dat een beeld geeft van de landschappelijke integratie van het project. Voorts

bepaalt het stedenbouwkundig voorschrift uitdrukkelijk dat het globaal inrichtingsplan als “informatief bij de vergunningsaanvraag” moet worden beschouwd. In het licht van deze gegevens moet worden vastgesteld dat het globaal inrichtingsplan is geconcipieerd als een instrument tot in- of voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de bestemmingsvoorschriften en er niet toe strekt een bijkomend, niet in artikel 1.1.3 VCRO voorzien ordeningsinstrument te creëren.

De verzoekende partij beweert wel dat “de inhouden die minimaal aan het globaal inrichtingsplan worden voorgeschreven helemaal niet te aanzien zijn als loutere ‘modaliteiten’”, maar dat het “in tegendeel inrichtingsaspecten (betreft) die als daadwerkelijke stedenbouwkundige voorschriften zijn te kwalificeren”, dat de “stedenbouwkundige voorschriften op zich onvoldoende duidelijk, diepgaand en concreet zijn om op zich te volstaan voor de inrichting en de realisatie van het project” en dat “het (globale inrichtingsplan) de facto veel zal weghebben van een verkavelingsvergunning”, maar laat na dit concreet aan te tonen.

22. Het middel is niet gegrond.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

23. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en van artikel 1.1.4 VCRO, overeenstemmend met artikel 4 DRO. Tevens wordt machtsafwending aangevoerd.

De verzoekende partij stelt dat de geplande “garageweg” de kantoren en werkplaats van haar exploitatie aan de Stationsstraat scheidt van haar achtergelegen loodsen en opslagruimte, dat de voorgenomen weg nutteloos is en dat die weg voor haar een relatief groot oppervlakteverlies met zich meebrengt. Bovendien betwist de verzoekende partij de noodzaak aan de garageweg,

aangezien bijna alle percelen die aan de geplande garageweg grenzen over een garage beschikken langs de Stationsstraat en aangezien de overige percelen kunnen worden ontsloten via de zone voor fiets- en voetgangersdoorgang, zoals nu reeds het geval is. De loutere omstandigheid dat er een vraag bestaat naar een dergelijke weg, toont de noodzaak ervan nog niet aan, temeer die vraag uitgaat van een beperkt aantal personen. In het bestreden besluit wordt dan ook uitgegaan van verkeerde premissen en informatie. Evenmin blijkt uit de motivering van het bestreden besluit dat er een beleidsnoodzaak bestaat voor de aanleg van de weg. Hetzelfde geldt voor de indicatieve zone voor fiets- en voetgangersweg. De garageweg tast tevens haar eigendomsrechten op disproportionele wijze aan. De ontsluitingsinzichten zijn geheel doelloos en zijn niet dienstig voor de goede ruimtelijke ordening. Verder betoogt de verzoekende partij dat de gemeente in het verleden een misslag heeft begaan door te weinig parkeerplaatsen te voorzien in het centrum en dat zij deze fout thans beoogt recht te zetten door de ontwikkeling van de betrokken projectzone en de garageweg, terwijl nochtans voldoende andere mogelijkheden bestaan om het gebrek aan parkeerplaatsen op te lossen. Uit het bestreden GRUP blijkt dat de gemeente de verzoekende partij weg wil uit het betrokken binnengebied. De verzoekende partij meent dan ook dat zij persoonlijk wordt gevisieerd omdat niet werd ingegaan op de uitgeoefende druk om een deel van haar onroerend goed af te staan voor de aanleg van een weg vanuit het cultureel centrum en de daaraan ter beschikking staande parkeerplaatsen. Ze stelt dat de gemeente de exploitatie van haar inrichting door het opleggen van strengere voorschriften en door de aanleg van de garageweg in die mate wil bemoeilijken dat verdere exploitatie onmogelijk wordt, zodat ze de betrokken gronden aan voor haar gunstige voorwaarden kan verkrijgen. Aangezien het bestreden besluit bijgevolg niet steunt op motieven die verband houden met de goede ruimtelijke ordening, maar wel op andere, niet uitgedrukte motieven, is het tevens ingegeven door machtsafwending.

### *Beoordeling*

24. De plannen van aanleg zijn instrumenten van ruimtelijke ordening die toekomstgericht zijn. Geen wettelijke bepaling schrijft voor dat zij

de op het ogenblik dat het plan wordt vastgesteld feitelijk bestaande toestand dienen te bevestigen.

Uit de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP (blz. 36) blijkt dat “na stopzetting van het bedrijf (...) het gebied (wordt) ontwikkeld voor wonen”. Tevens wordt voorgesteld “om het binnengebied gefaseerd aan te snijden”. Verder blijkt uit de gegevens van het dossier dat bij het bestreden GRUP geen onteigeningsplan werd gevoegd. In het eerste bestreden besluit wordt hierover nog gesteld dat “het gemeentebestuur het bedrijf er wil behouden, zolang het daar wil blijven” en dat “(o)p het moment dat de eigenaars beslissen om eventueel een omschakeling naar wonen te doen, (...) de voorschriften van het RUP (gelden)”. Uit de toelichting en uit de gegevens van het dossier blijkt derhalve dat, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, de gemeente de verzoekende partij niet weg wil uit het betrokken binnengebied, maar dat de uitvoering van het bestreden plan in verschillende fases zal verlopen en dat de vastgestelde bestemming voor het betrokken binnengebied een nabestemming betreft die pas van kracht wordt op het moment dat de verzoekende partij haar bedrijfsactiviteiten stopzet. Om die reden kan de verzoekende partij dan ook niet worden bijgetreden waar zij stelt dat haar eigendomsrechten op disproportionele wijze worden aangetast.

Wat betreft de noodzaak van de garageweg, wordt in het eerste bestreden besluit gesteld dat “de gemeente (...) de mogelijkheid (heeft) om beleidskeuzen te maken”, dat werd gekozen “om een garageweg in te tekenen” omdat het bestuur “op de hoogte (was) van enkele concrete vragen van bewoners langs de Stationsstraat” en omdat er “bewust voor (wordt gekozen) om garages te weren uit de Centrumstraat” en dat “een achterontsluiting (...) daarvoor een geschikte maatregel (is)”. De verzoekende partij betwist niet dat er een vraag uitging van bewoners van de Stationsstraat om een garageweg aan te leggen en maakt derhalve niet aannemelijk dat het eerste bestreden besluit is gesteund op een foutieve premisse. Het gegeven dat de invulling van bepaalde percelen “nutteloos” of “doelloos” zou zijn op het ogenblik van de vaststelling van het bestreden GRUP, sluit niet uit dat diezelfde invulling in de toekomst noodzakelijk kan blijken voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid van de plannende overheid. De verzoekende partij toont niet aan dat de beleidskeuze om garages te

weren uit het straatbeeld door middel van de aanleg van een achterontsluiting strijdt met de door haar aangevoerde bepalingen, temeer daar uit de beoordeling van het eerste middel is gebleken dat het bestreden GRUP niet strijdt met de bepalingen van het GRS, maar dat het integendeel overeenstemt met de algemene principes van het GRS in verband met kernversterking.

Wat betreft de zone voor fietsers- en voetgangersdoorgang wordt in de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP bepaald dat op de betrokken wegen “enkel tweewielers en voetgangers toegelaten (zijn)” en dat de “specifieke inrichtingsvoorschriften (...) gericht zijn op voetgangers en fietsverkeer”. Gelet op de geringe grootte en de aard van de betrokken wegen, zoals dit blijkt uit het door de verzoekende partij zelf bijgebrachte fotomateriaal, toont de verzoekende partij niet aan dat de beslissing van de eerste verwerende partij om op de betrokken wegen enkel tweewielers en voetgangers toe te laten niet met de nodige zorgvuldigheid is genomen. Het gegeven dat de doorgang thans ook door wagens wordt gebruikt, doet niet tot het tegendeel besluiten. Voor het overige geeft de verzoekende partij een eigen appreciatie van het ruimtelijk beleid, die niet van aard is de onwettigheid van de bestreden besluiten aan te tonen.

25. Machtsafwending is de onwettigheid die er in bestaat dat een bestuursorgaan de bevoegdheid die haar bij wet tot het bereiken van een bepaald doel van algemeen belang is gegeven, uitsluitend aanwendt tot het nastreven van een andere doel. Het uitsluitend nastreven van het ongeoorloofde oogmerk dient te worden aangetoond met voldoende ernstige en overeenstemmende vermoedens. Aangezien uit de toelichting bij het bestreden plan en uit de gegevens van het dossier is gebleken dat, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, de gemeente de verzoekende partij niet weg wil uit het betrokken binnengebied, maar dat de uitvoering van het bestreden plan in verschillende fases zal verlopen en dat de vastgestelde bestemming voor het betrokken binnengebied een nabestemming betreft die pas van kracht wordt op het moment dat de verzoekende partij haar bedrijfsactiviteiten stopzet, slaagt de verzoekende partij er niet in met voldoende ernstige en overeenstemmende vermoedens machtsafwending aan te tonen.

26. Het middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwierpt het beroep.**

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig maart 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Roger Stevens,  | kamervoorzitter, |
| Johan Bovin,    | staatsraad,      |
| Pierre Lefranc, | staatsraad,      |
| bijgestaan door |                  |
| Astrid Truyens, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Astrid Truyens**

**Roger Stevens**