

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 229.025 van 4 november 2014  
in de zaak A. 205.681/X-15.157.**

- In zake :
1. Frank DE NEVE
  2. Josée DE PRINS
- bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Patrick Vandendael  
kantoor houdend te 9200 Dendermonde  
Noordlaan 82-84  
bij wie woonplaats wordt gekozen
- tegen :
1. de GEMEENTE MERCHTEM  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten David D’Hooghe en Jan Bouckaert  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Loksumstraat 25  
bij wie woonplaats wordt gekozen
  2. het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Michel van Dievoet  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Wolstraat 56  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 19 juli 2012, strekt tot de nietigverklaring van :
  - a. het besluit van de gemeenteraad van Merchtem van 19 december 2011 tot definitieve vaststelling van het bijzonder plan van aanleg “Maalderij Meskens”, en
  - b. het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 7 mei 2012 houdende de goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg “Maalderij Meskens” van de gemeente Merchtem.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 226.147 van 21 januari 2014 heropent de Raad van State het debat en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 juni 2014.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Abbeloos, die *loco* advocaat Patrick Vandendael verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bastiaan Schelstraete, die *loco* advocaten David D'Hooghe en Jan Bouckaert verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Filip van Dievoet, die *loco* advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 feiten worden uiteengezet in het arrest nr. 226.147 van 21 januari 2014.

### *IV. Onderzoek van de middelen*

#### *A. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

4.1. De verzoekende partijen voeren in hun tweede middel de schending aan van artikel 14 van het decreet ‘betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996’ (hierna: het gecoördineerde decreet), van “artikel 38, § 1, 2<sup>o</sup>” van het decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’ (hierna: DRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), van “de rechten van het openbaar onderzoek en van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de motiveringsplicht”.

4.2. De verzoekende partijen stellen vooreerst dat, gelet op het feit dat het BPA in de bouw voorziet van 70 woongelegenheden, de ontsluiting en de ligging van de toegang tot de ondergrondse garages noodzakelijke gegevens inzake de inrichting van de betrokken zone zijn die op het planningsniveau zelf op een rechtszekere wijze moeten worden vastgesteld.

Zo merken ze op dat de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) in haar advies van 29 november 2011, dat de gemeente zich eigen heeft gemaakt in het definitief vaststellingsbesluit (eerste bestreden besluit), melding maakt van een “2<sup>de</sup> toegang naar de ondergrondse garages (die niet op het plan is aangebracht)”, terwijl volgens hen

in de toelichtingsnota en het bestemmingsplan met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften (artikel 3.4), slechts één enkele toegang tot de ondergrondse parking wordt voorzien. Hierbij vragen ze zich af waar die tweede toegang zich dan wel zou bevinden, aangezien het plangebied van het BPA volledig is ingekleurd en geen plaats kan bieden voor die tweede toegang, mede gelet op de omvang van de toegang die wel op het plan is aangeduid (20 x 10 meter). Ook geven ze dienaangaande aan dat het niet aanduiden van die toegang een manifeste schending is van het openbaar onderzoek, aangezien ze op de hoogte moesten zijn gesteld van een dergelijke essentiële wijziging van het plan voordat het openbaar onderzoek werd geopend.

4.3. Voorts voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften ook een schending van de rechtszekerheid inhoudt waar daarin is bepaald wat volgt:

“Indien de fysische toestand en huidige configuratie van de maalderijtoren het toelaat dient deze toren gerenoveerd en herbestemd te worden. Indien dit noodzakelijk is voor de goede benutting van het gebouw kan geopteerd worden voor afbraak en heropbouw van het gabarit van de toren.”

Volgens hen is het volstrekt onduidelijk wat de betekenis is van dit onderdeel en of de toren al dan niet behouden blijft. Beide voorwaarden zouden namelijk kunnen zijn vervuld. Een BPA moet nochtans weloverwogen de gemaakte keuze weergeven en mag geen ruimte laten voor een invulling van een essentieel onderdeel na de definitieve vaststelling van het plan.

4.4. Vervolgens wijzen de verzoekende partijen erop dat de verwerende partijen volstrekt onzorgvuldig te werk zijn gegaan op het vlak van de te verwachten verkeersproblematiek en de gevolgen hiervan, wat ze ook in hun bezwaarschriften hebben aangevoerd.

Zo vragen ze zich af hoe men in de toelichtingsnota tot de conclusie is kunnen komen dat de bestaande ontsluitingswegen voldoende uitgerust zijn voor de verkeerstoename die zal worden veroorzaakt door het betrokken project dat de realisatie van 70 woongelegenheden beoogt. Het blijkt

immers niet dat er een verkeerstelling en een hedendaags mobiliteitsplan voorhanden is. De Gecoro stelt in reactie op het bezwaarschrift van de verzoekende partijen dienaangaande dat “[d]e gemeente beschikt over een goedgekeurd, in herziening gesteld, mobiliteitsplan”, maar het plan is hen niet overgemaakt na vraag daartoe – in het kader van de openbaarheid van bestuursdocumenten – bij brief van 8 november 2011. Bij navraag ter plaatse bij de dienst ruimtelijke ordening van de gemeente Merchtem werd de raadsman van de verzoekende partijen verteld dat er ooit een mobiliteitsplan werd opgesteld maar dat dit niet werd goedgekeurd. De verzoekende partijen vragen om het mobiliteitsplan alsnog over te maken en bij het administratief dossier te voegen.

4.5. Ook blijkt, aldus de verzoekende partijen, opnieuw de onzorgvuldigheid die de verwerende partijen bij de opmaak van het BPA aan de dag hebben gelegd bij het aanschouwen van het screeningsdossier dat de gemeente Merchtem, overeenkomstig artikel 4.2.6, § 1, van het plan-MER-decreet, bij brief van 19 mei 2011 heeft ingediend. Uit hetgeen daarin inzake mobiliteit is vermeld, zouden er drie private ondergrondse parkeergarages voorzien worden in de drie zones voor meergezinswoningen. Die garages zouden, gelet op het bestaan van één enkele uitrit, onderling verbonden worden – al wordt het feit van slechts één uitrit betwijfeld door het standpunt van de Gecoro, die het heeft over een tweede uitrit. Dergelijke verbinding blijkt echter niet mogelijk, aangezien artikel 3.3 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt dat de ondergrondse parkeervoorziening binnen de onderscheiden projectzones moet worden voorzien en enkel het privaat gedeelte mag worden onderkelderd en dus niet de zone voor openbaar domein. Volgens de verzoekende partijen is het voorgenomen plan dan ook onwerkbaar door de vastgestelde onverenigbaarheden en de onderlinge contradicties.

4.6. Daarnaast stellen de verzoekende partijen met betrekking tot de verkeersdrukte op de voorziene wegen en de omliggende wegen (de Stationsstraat en de Oudstrijdersstraat), dat het hen een raadsel is hoe kan worden beweerd dat in vergelijking met het bestaande BPA de mogelijke verdichting in

het voorliggend plan *quasi* gelijk zou blijven. Het plangebied heeft immers nu vier eigenaars, van wie één nog geen woning betreft.

Ter ondersteuning van hun bewering dat de bestaande toegangswegen onvoldoende zijn uitgerust voor de verkeerstoename voeren de verzoekende partijen aan dat uit het grafisch plan van de voorgenomen herziening blijkt dat de bestaande feitelijke rooilijn ter hoogte van de Stationsstraat met maar liefst 5,43 meter wordt verplaatst en dat deze aanpassing ook aan de Oudstrijdersstraat wordt uitgevoerd, dat het vlot verkeer nu onmogelijk is door onder meer de langsparkeerstroken in de Stationsstraat en dit nog erger zal worden door de bijkomende bewoning in het plangebied, en dat de Gecoro bij de verwijzing naar de verbreding van de bestaande wegen die moet zorgen voor een betere doorstroming vergeet dat alle vijf projectzones afzonderlijk kunnen worden ontwikkeld zodat het meer dan waarschijnlijk is dat – bij het niet ontwikkelen van één van de vijf zones – een aantal meergezinswoningen zullen worden gerealiseerd zonder dat de bestaande wegen over de volledige lengte worden verbreed.

4.7. Tot slot voeren de verzoekende partijen aan dat bij het voorontwerp van het bestreden plan de ontsluiting van het plangebied langs de Stationsstraat volledig is veronachtzaamd.

De wegenis die wordt voorzien in het plangebied, zal volgens hen worden gebruikt als sluipteg tussen de Stationsstraat en de Oudstrijdersstraat. Hiertoe wijzen ze erop dat de Stationsstraat van essentieel belang is voor het station dat in de onmiddellijke omgeving ligt, dat die straat zorgt voor de ontsluiting van minstens het noordelijke en oostelijke deel van het hinterland (waaronder de gemeente Merchtem zelf), en dat de huidige overgang tussen enerzijds de Stationsstraat en anderzijds de Oudstrijdersstraat en de Koning Albertstraat bestaat uit een onoverzichtelijk kruispunt met een achterhaalde inrichting.

Ze merken op dat in de toelichtingnota wordt vermeld dat het openbaar domein binnen het project enkel ten dienste staat van de woonkwaliteit en het lokale verkeer binnen het project en dat “[i]n de stedenbouwkundige voorschriften [...], als garantie voor de kwaliteit van het openbaar domein, bepalingen [worden] opgenomen betreffende het maximaal aantal parkeerplaatsen, het maximale gebruik als rijweg en het voorzien van openbaar groen”. Dergelijke bepalingen vinden de verzoekende partijen echter niet terug in de stedenbouwkundige voorschriften. Aangezien er geen enkele argumentatie daarvoor te vinden is in de toelichtingsnota of in de stedenbouwkundige voorschriften, zien ze dan ook geen enkel nut in het bestaan van een ontsluiting langs de Stationsstraat. Die ontsluiting zal volgens hen trouwens zorgen voor een bedreiging van het kwalitatief woonproject, het ruimtegebruik en het respect voor het bestaande architecturaal patrimonium.

Het project zou, aldus de verzoekende partijen, pas optimaal tot zijn recht komen door het afsluiten van de betrokken ontsluiting. Volgens hen zou een bijkomend voordeel daarvan zijn dat kan worden voorzien in een gecombineerde ondergrondse parkeergelegenheid onder beide zones voor meergezinswoningen aan de Stationsstraat, wat zou leiden tot een efficiënter gebruik van (financiële) ontwikkelingsinstrumenten, alsook de mogelijkheid om bijkomende bovengrondse parkeergelegenheden te voorzien aangezien deze parkeergelegenheid enkel in het privaat gedeelte kan worden voorzien.

Een in- en/of uitrit voorzien in het gabariet van elke meergezinswoning, zou volgens de verzoekende partijen een onverantwoord risico op het vlak van verkeersveiligheid veroorzaken. Dat risico zou volgens hen worden verhoogd als een weg rechtstreeks aan de Stationsstraat wordt voorzien, terwijl dezelfde ontsluiting mogelijk is langs de Oudstrijdersstraat, wat aanzien wordt als een wegenis met louter lokaal belang en dus een relatief rustige weg in vergelijking met de Stationsstraat. Voor zover de Gecoro dienaangaande opmerkte dat “[e]r [...] een verschil [is] tussen een BPA en een inrichtingsplan”, dat “[h]et [...] de gemeenteraad [is] die beslist over het wegenisplan” en dat men “[b]ij deze goedkeuring [...] nog alle kanten uit [kan]” door ervoor te zorgen “dat

sluipverkeer vermeden wordt door bvb het wijzigen van de voorrangsregeling, het invoeren van eenrichtingsstraten, ...”, stellen de verzoekende partijen dat zij niet vertrouwd zijn met de bewoordingen “inrichtingsplan” of “wegenisplan” en dat in ieder geval deze terminologieën niet terug te vinden zijn in de betrokken regelgeving.

5. In hun memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen nog vooreerst aan dat de memories van antwoord elkaar tegenspreken inzake de toegang(en) tot de ondergrondse garages. Zo stelt de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord dat er “[o]p grond van het bestemmingsplan en de stedenbouwkundige voorschriften [...] één toegang [mag] worden voorzien binnen de daartoe aangegeven bestemmingszone”, terwijl de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord stelt dat “[h]et standpunt van de Gecoro [...] geenszins in strijd [is] met de vastgestelde stedenbouwkundige voorschriften, die wel degelijk meer dan één toegang tot de ondergrondse parking toestaan”.

Voorts benadrukken de verzoekende partijen nog dat de onduidelijkheid en onzorgvuldigheid bij de opmaak van de stedenbouwkundige voorschriften ook duidelijk te illustreren is bij het – al dan niet – behoud van de maalderijtoren. Deze beslissing wordt immers overgelaten aan de concrete beoordeling van de vergunningsaanvragen. Het is nochtans volgens hen niet afdoende om stedenbouwkundige voorschriften te voorzien in het geval van behoud dan wel van heropbouw. Dergelijk essentieel onderdeel van het BPA moet worden beslist in het BPA zelf.

Tot slot onderstrepen de verzoekende partijen dat het mobiliteitsvraagstuk geenszins afdoende werd onderzocht. Dienaangaande merken ze op dat de tweede verwerende partij bevestigt dat de eerste verwerende partij beschikt over een mobiliteitsplan, terwijl de laatstgenoemde partij met geen woord rept over dit plan. Ook stellen ze vast dat, ondanks hun vraag daartoe, het mobiliteitsplan niet werd overgemaakt aan hen of minstens in het administratief dossier werd gevoegd. Bij de hele besluitvorming inzake het bestreden BPA

werd, aldus de verzoekende partijen, nooit rekening gehouden met dat mobiliteitsplan.

6.1. In hun laatste memorie voeren de verzoekende partijen nog vooreerst aan dat het loutere feit dat wordt bepaald dat eventuele/mogelijke toegangen tot de ondergrondse parking zich moeten bevinden binnen het gabarit van het gebouw, geen gedetailleerd voorschrift betreft met betrekking tot de plaatsing en welstand van de gebouwen, laat staan dat dit kan leiden tot een zorgvuldige beoordeling van de ontsluiting van het plangebied.

In zoverre de Gecoro melding maakt van een tweede toegang naar de ondergrondse garages die niet op het plan is aangebracht, wijzen de verzoekende partijen er nog op dat uit geen enkel document blijkt dat deze tweede toegang zich binnen of buiten het gabarit van het gebouw zou bevinden. Als hij zich binnen het gabarit van het gebouw bevindt moet hij, aldus de verzoekende partijen, niet worden aangeduid op het plan, maar in het andere geval wel. Omdat zij menen niet over de nodige informatie te beschikken om daarover te oordelen, stellen zij dat dit een schending uitmaakt van het rechtszekerheidsbeginsel.

6.2. Wat betreft de maalderijtoren stellen de verzoekende partijen nog in hun laatste memorie dat artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften zelfs toelaat dat de toren wordt herbestemd en dat zij het raden hebben naar wat die herbestemming zou kunnen zijn. Er is volgens hen in artikel 4 dan ook absoluut geen gedetailleerde bestemming vastgelegd, zodat zij menen dat zij niet in redelijke mate kunnen voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

6.3. Wat het mobiliteitsaspect betreft, stellen de verzoekende partijen vooreerst nog dat zij, mits ontvangst van het mobiliteitsplan, ongetwijfeld hadden kunnen aantonen dat de bestaande ontsluitingswegen onvoldoende zijn uitgerust voor het huidige verkeer, laat staan voor de verkeerstoename door het bestreden BPA. Als de verkeersproblematiek voorafgaand was onderzocht,

hadden ze over de nodige gegevens beschikt om de ontsluiting van het plangebied op duidelijke wijze te beoordelen.

Voorts wijzen ze erop dat de toelichtingsnota geen enkele juridische waarde heeft en niet werd goedgekeurd door de tweede verwerende partij, en dat het screeningsdossier inzake de plan-milieueffectenrapportage geen deel uitmaakt van de motivering uitgaande van de verwerende partijen.

Tot slot voeren ze nog aan dat de verbreding van de bestaande wegen enkel is voorzien in het plangebied zelf en dat er nog altijd een aanzienlijke afstand tussen het plangebied en het station is waar de bestaande wegenis wordt behouden, zodat er enkel een flessenhals wordt gecreëerd.

### *Beoordeling*

7.1. Vooreerst moet worden opgemerkt dat een BPA een verordenend karakter heeft terwijl de formelemotiveringswet enkel van toepassing is op bestuurshandelingen met individuele strekking en dat artikel 38, § 1, 2°, DRO betrekking heeft op de (verplichte) inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen terwijl *in casu* een BPA wordt bestreden.

Wat betreft de aangevoerde schending van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet en van artikel 38, § 1, 2°, DRO, is het middel te verwerpen.

7.2. Uit het al opgeheven maar *in casu* nog toepasselijke artikel 14 van het gecoördineerde decreet volgt dat een BPA ertoe strekt om voor het gehele beheersingsgebied ervan een gedetailleerde bestemming vast te leggen, met inbegrip van de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, en de voorschriften betreffende de binnenplaatsen en tuinen.

7.3. Volgens het grondbeginsel van de rechtszekerheid moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Hieruit volgt dat stedenbouwkundige voorschriften, ter wille van de rechtszekerheid, op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert evenwel niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

8. In artikel 3 “Zone voor meergezinswoningen” van de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden BPA is onder meer bepaald wat volgt:

“[...]

### 3.3. BEBOUWING

[...]

Parkeren van auto's

[...]

Alle parkeergelegenheden zijn te voorzien ondergronds. De toegangen tot de ondergrondse parking dienen zich te bevinden binnen het gabarit van het gebouw (met uitzondering van de gezamenlijke inrit, aangeduid op het plan)

[...]

De toegangen tot de ondergrondse parkings, andere dan aangegeven in art. 3.4, dienen zich te richten naar de nieuw aan te leggen wegenis.

### 3.4. TOEGANG ONDERGRONDSE PARKING

Binnen de daartoe aangegeven zone op het bestemmingsplan mag er een toegang tot de ondergrond[s]e parkeergelegenheden worden voorzien, met een maximale breedte van 6 m.

Indien deze toegang niet wordt voorzien, [of] kleiner wordt uitgevoerd, vervalt deze bestemming ten voordele van art. 3.5.

[...].”

Uit deze stedenbouwkundige voorschriften blijkt dat er sprake is van meerdere toegangen tot meerdere ondergrondse parkings. Inzake één

welbepaalde toegang, namelijk “de gezamenlijke inrit” waarvan sprake is in artikel 3.3, is er in een apart voorschrift, namelijk artikel 3.4, voorzien. De toelichtingsnota stelt daarover dat “de inrit van de grote ondergrondse parking [wordt] voorzien vanaf de Oudstrijdersstraat op de daartoe aangegeven plaats” “[o]m zo weinig mogelijk verkeer binnen het project zelf te moeten verwerken”.

Waar er in het advies van 29 november 2011 van de Gecoro sprake is van “een 2<sup>de</sup> toegang naar de ondergrondse garages (die niet op het plan is aangebracht)” betreft dit – gelet op de voormelde voorschriften, de toelichtingsnota en het feit dat er geen tweede toegang werd aangeduid op het grafisch plan – een toegang die te onderscheiden is van deze bedoeld in artikel 3.4 en die overeenkomstig artikel 3.3 moet worden voorzien binnen het gabarit van het gebouw aan de kant van de nieuw aan te leggen wegenis. De verzoekende partijen kunnen dan ook niet worden gevolgd waar ze spreken van een wijziging van het plan en waar ze aanvoeren dat zij niet kunnen uitmaken of die tweede toegang al dan niet binnen het gabarit van het gebouw moet worden voorzien. Gelet op het feit dat de gezamenlijke inrit die wordt bedoeld in artikel 3.4 duidelijk betrekking heeft op de twee meergezinswoningen die zijn voorzien aan de kant van de Oudstrijdersstraat, moet de tweede toegang bovendien worden geacht betrekking te hebben op de derde meergezinswoning die is voorzien op het perceel naast de eigendom van de verzoekende partijen (kant Stationsstraat).

Uit het voormelde blijkt dat de stedenbouwkundige voorschriften en het grafisch plan voldoende duidelijk zijn inzake de ontsluiting en de ligging van de toegangen tot de ondergrondse parkings.

9. Artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden BPA inzake de maalderijtoren bepaalt onder meer wat volgt:

#### “4.1. ALGEMENE BEPALINGEN

De projectzone dient als geheel te worden ontwikkeld. Een gedeeltelijke ontwikkeling van een bouwblok binnen een projectzone is niet toegelaten.

Elke projectzone heeft zijn op het plan bindend gedefinieerde grens.

[...]

Indien de fysische toestand en huidige configuratie van de maalderijtoren het toelaat dient deze toren gerenoveerd en herbestemd te

worden. Indien dit noodzakelijk is voor de goede benutting van het gebouw kan geopteerd worden voor afbraak en heropbouw van het gabarit van de toren.

Ingeval van heropbouw dient het materiaalgebruik en de architecturale vormgeving nauw aan te sluiten bij het huidige uitzicht van de Maalderijtoren.

#### 4.2. BESTEMMING

Hoofdbestemming:

- Wonen, in de vorm van meergezinswoningen, handel, horeca, kantoorfunctie en diensten

#### 4.3. BEBOUWING

Inplanting van de gebouwen

De bestaande inplanting dient te worden behouden.

Gabariet

Het bestaande gabariet dient te worden behouden met een afwijking van maximaal 3m naar omlaag.

Volgende elementen mogen buiten het gedefinieerd gabariet vallen:

- Uitsprongen t.o.v. de gevelvlakken (erkers, terrassen, ...) worden toegelaten tot een maximale breedte van 1/5 van de totale gevelbreedte van de betreffende gevel, tot een maximale diepte van 0,60m. Deze uitbouwen bevinden zich minimaal 1 meter van de zijdelingse perceelsgrenzen en minimaal 2,50 meter boven het referentiepeil.
- Afsluitingen en borstweringen in zover ze in een visueel licht materiaal worden uitgevoerd binnen de 45°-regel
- Kleinschalige constructies ten behoeve van technische installaties dewelke worden opgericht op de platte daken van de bouwvolumes met 3 bouwlagen dewelke zich binnen de 45°-regel bevinden van alle gevels.
- Geveluitsprongen en ornamenten, voor zover de afwijking de 0,10 m niet overschrijdt.
- Constructies ten behoeve van zonnepanelen of zonneboilers.
- Publiciteitsinrichtingen

Bouw- en woonlagen

Het gebouw bevat maximaal 7 bouwlagen.

In het geval van renovatie van de bestaande maalderijtoren bedraagt het maximaal aantal woonlagen 4 stuks.

In geval van afbraak en heropbouw van de toren bedraagt het maximaal aantal woonlagen 3 stuks.

[...].”

Uit deze stedenbouwkundig voorschriften blijkt dat er slechts twee mogelijke ontwikkelingen zijn inzake de Maalderijtoren: ofwel renoveert men de toren, ofwel doet men een afbraak en heropbouw “van het gabarit” ervan. Enkel een behoud van de toren in een gerenoveerde of herbouwde vorm is dus toegelaten en een loutere afbraak niet. Wanneer men zou oordelen dat het noodzakelijk is om de toren af te breken en te herbouwen, is het overeenkomstig

de geciteerde voorschriften verplicht dat het materiaalgebruik en de architecturale vormgeving nauw aansluiten bij het huidige uitzicht ervan, dat het bestaande gabarit wordt behouden met een afwijking van maximaal 3 meter naar omlaag (waarbij slechts een limitatief opgesomd aantal elementen buiten dat gabarit mag vallen) en dat de bestaande inplanting behouden blijft. Hierbij kan erop worden gewezen dat in het tweede bestreden besluit is overwogen dat “het voorstel het behoud van de maalderijtoren als ‘landmark’, zij het door eventuele heropbouw, voorziet”, dat “de overige gebouwen [...] gesloopt worden” en dat “het behoud van waardevol patrimonium een Vlaamse optie is”.

In beide voormelde mogelijkheden zal de toren een bestemming moeten krijgen die strookt met de bestemming “[w]onen, in de vorm van meergezinswoningen, handel, horeca, kantoorfunctie en diensten”, waarbij er een maximum aantal is bepaald qua bouwlagen die mogen worden bestemd tot woonlaag. De verzoekende partijen kunnen dan ook niet worden gevolgd waar ze in hun laatste memorie stellen dat zij het raden hebben naar wat de herbestemming zou kunnen zijn.

Voor zover de verzoekende partijen aanvoeren dat beide voorwaarden tegelijk zouden kunnen zijn vervuld, moet worden opgemerkt dat dit geen afbreuk doet aan de duidelijkheid van de voormelde voorschriften. Het getuigt namelijk niet van onduidelijkheid dat de voorschriften, zelfs in het geval dat de huidige fysische toestand en de huidige configuratie een renovatie toelaten, het toch mogelijk maken om te opteren voor het afbreken en herbouwen van het gabarit van de toren als men oordeelt dat dit noodzakelijk is voor de goede benutting van het gebouw.

10.1. Wat betreft de door de verzoekende partijen beweerde onzorgvuldigheid van de verwerende partijen inzake de, ingevolge het BPA, te verwachten verkeersproblematiek en de gevolgen daarvan, moet worden vastgesteld dat – zoals dit overigens ook blijkt uit het standpunt van de verzoekende partijen – uit het bestreden BPA, en meer bepaald uit de

toelichtingsnota en het screeningsdossier, blijkt dat de impact op de mobiliteit en wegenis wel degelijk is onderzocht.

10.2. In de toelichtingsnota bij het BPA is bij de “analyse [van de] bestaande toestand” onder “2.5 Wegenis” vermeld:

“Het plangebied bevindt zich op de kruising van twee wegen: Stationsstraat en Oudstrijdersstraat. De Stationsstraat vormt een, zij het minder belangrijke, verbindingsweg naar de naburige gemeenten Mollem-Asse. De Oudstrijdersstraat heeft louter een lokaal belang. De bestaande ontsluitingswegen zijn voldoende uitgerust voor verkeerstoename (veroorzaakt door onderhavig project) in de toekomst.

Het parkeren wordt momenteel georganiseerd door middel van langspaarkeerstroken in de omliggende straten.

Binnen het plangebied bevinden zich geen trage wegen. Ook in het achterliggende landschap zijn geen trage wegen aanwezig die kunnen aansluiten op het toekomstige project.

Langs de Oudstrijdersstraat grenst het plangebied aan de bedrijfssite METAMIX, een eerder kleinschalig familiebedrijf dat gespecialiseerd is in het fabriceren van ramen en deuren. Momenteel ontsluit dit bedrijf via een erfdienstbare toegangsweg over het voorliggende perceel. Dit is geen wenselijke situatie. Binnen de herziening van het B.P.A n°4 kan hiervoor een alternatief worden gezocht.”

Diezelfde nota vermeldt inzake de uitwerking van het BPA onder “7.2 Inrichtingsprincipes B.P.A.” onder meer wat volgt:

“In het project wordt een nieuwe rooilijn voorzien tot tegen de site van het bedrijf METAMIX. Deze ingreep is voorzien om de erfdienstbare weg, over het perceel ‘168v’ ten behoeve [van] het bedrijf METAMIX te kunnen wegwerken.

Een verdere ontwikkeling van het woongebied is thans niet de bedoeling. Het voorgestelde ontwerp hypothekeert echter ook niet de mogelijkheid om dit later nog te doen indien dit ooit opportuun zou blijken.

Het project voorziet tevens in een nieuwe rooilijn langsheen de Oudstrijdersstraat en de Stationsstraat. Langsheen de Stationsstraat is [het] de bedoeling om de doorstroming op deze as makkelijker te maken. Dit in hoofdzaak met het oog op het openbaar vervoer tussen het treinstation van Merchtem en het centrum. Deze verbreding van de rooilijn zal enerzijds geschieden aan de zuidelijke straatkant, ter hoogte van dit BPA. Anderzijds zal ook de rooilijn worden verbreed aan de andere straatzijde vanaf de eigendom ‘ORGA’ tot aan het station. De gemeente heeft recent eigendommen aangekocht om dit te kunnen bewerkstelligen. Wij verwijzen in dit verband tevens naar het BPA in opmaak betreffende de zone ‘Merchtem Station’.

De overlap van beide rooilijnverbredingen dient voldoende groot te zijn om een asverschuiving te kunnen voorzien dewelke kan gevolgd worden door gelede bussen van de De LIJN. De voorziene ruimte is dan ook absoluut noodzakelijk voor het goed functioneren van het openbaar domein. Dit heeft echter tot gevolg dat in het nieuwe project een verspringing in de rooilijn dient te worden voorzien aan de rand van het projectgebied. Betreffende de vrijkomende wachtgevel werd in de stedenbouwkundige voorschriften voorzien dat deze dient afgewerkt te worden met duurzame materialen.

[...]

Binnen het project wordt de verblijfsfunctie van het openbaar domein primordiaal. Behoudens overmacht en een tijdelijke noodzaak om het openbaar domein binnen het project te gebruiken als omleidingsweg, is het openbaar domein binnen het project enkel ten dienste van de woonkwaliteit en het lokale verkeer binnen het project. In de stedenbouwkundige voorschriften worden, als garantie voor de kwaliteit van het openbaar domein, bepalingen opgenomen betreffende het maximaal aantal parkeerplaatsen, het maximale gebruik als rijweg en het voorzien van openbaar groen.

Om bovenstaande te bekomen kan de weg doorheen het project worden ingericht voor éénrichtingsverkeer of worden onderbroken.

Om zo weinig mogelijk verkeer binnen het project zelf te moeten verwerken wordt de inrit van de grote ondergrondse parking voorzien vanaf de Oudstrijdersstraat op de daartoe aangegeven plaats.”

In de plan-MER-screeningsnota, die als bijlage 5 is gevoegd bij de toelichtingsnota, is inzake de discipline mobiliteit vermeld:

#### “5.10.1 Beschrijving en analyse

Het plangebied bevindt zich op de kruising van twee wegen: Stationsstraat en Oudstrijdersstraat. In het plangebied zijn er drie private ondergrondse parkeergarages aanwezig. Bovengronds wordt het parkeren gebundeld d.m.v. het aanleggen van parkeerstroken grenzend aan de nieuwe woonblokken. Alle vereiste parkeerplaatsen kunnen en moeten binnen het plangebied worden voorzien.

De bestaande toegang van het bedrijfsgebouw METAMIX wordt verplaatst en ingericht binnen het project.

#### 5.10.2 Effecten

De Stationsstraat vormt een, zij het minder belangrijke, verbindingsweg naar de naburige gemeenten Mollem-Asse. De Oudstrijdersstraat heeft louter een lokaal belang.

Door realisatie van het nieuwe woonproject zal het aantal bewoners toenemen. In vergelijking met het bestaande BPA is de mogelijke verdichting in het voorliggend plan echter quasi gelijk.

De bestaande ontsluitingswegen zijn voldoende uitgerust voor de toename van het verkeer in de toekomst.

Het plan voorziet een publieke fiets- en voetgangersdoorsteek naar het centrale gedeelte van het woonproject. Deze doorsteek bevindt zich ter hoogte van de inrit naar de ondergrondse parkeergarage.

Het project fungeert, gezien de ligging aan de rand van het dorp, niet als doorsteek- of verbindingszone voor voetgangers en fietsers. Ook in het achterliggende landschap zijn geen trage wegen aanwezig die kunnen aansluiten op het project.

De invloed van de verkeersbewegingen die zullen ontstaan omwille van de aansluiting van het bedrijf METAMIX bij het project zijn beperkt. Metamix is een eerder klein familiebedrijf dat is gespecialiseerd in het fabriceren van ramen en deuren.

De te verwachten (gemiddelde) verkeersbewegingen richting het bedrijf zijn de volgende:

- personeelsleden met de wagen: 2 per dag
- klanten met de wagen: 2 per dag
- lichte vrachtwagens van het bedrijf : 3 per dag
- toeleveringen per vrachtwagen: 3 per week

#### 5.10.3 Beoordeling

Er zijn geen effecten te verwachten voor mobiliteit.”

Voor zover de verzoekende partijen stellen dat de drie ondergrondse parkings, waarvan sprake is in de screeningsnota, omwille van het bestaan van slechts één uitrit onderling zouden moeten worden verbonden en dat dit gelet op de stedenbouwkundige voorschriften niet mogelijk zou zijn, moet worden verwezen naar hetgeen hiervoor al onder randnummer 8 is vastgesteld inzake de toegangen tot de ondergrondse parkings.

Waar zij stellen dat het een raadsel is hoe kan worden beweerd dat in vergelijking met het bestaande BPA de mogelijke verdichting in het voorliggende plan *quasi* gelijk zou blijven, blijkt dat zij de huidige bestaande toestand verwarren met de “mogelijke” verdichting van het bestaande BPA. Dienaangaande moet erop worden gewezen dat in de screeningsnota een vergelijking wordt gemaakt van de huidige bebouwingsmogelijkheden met deze in het gewijzigde BPA en dat daaruit blijkt dat er bij het nulalternatief een terreinbezetting mogelijk is van 65%, terwijl de bestreden wijziging van het BPA slechts een terreinbezetting van 36% mogelijk maakt.

Wat betreft de kritiek van de verzoekende partijen inzake de doorstroming van het verkeer en de verplaatsing van de rooilijn moet worden opgemerkt dat uit de toelichtingsnota, meer bepaald de tekst onder “7.2 Inrichtingsprincipes B.P.A.”, blijkt dat er een verbreding van de rooilijn wordt voorzien “tot aan het station” om de doorstroming makkelijker te maken en dit in

hoofdzaak met het oog op het openbaar vervoer tussen het treinstation van Merchtem en het centrum. Hierbij moet er ook op worden gewezen dat luidens artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften (“aanleg van het openbaar domein”) een projectzone in principe maar kan worden bebouwd als het in die zone vervat openbaar domein is aangelegd conform de bepalingen van de wegbeheerder en het openbaar domein binnen die zone paalt aan een bestaande rooilijn of aan een reeds gerealiseerd deel van de zone voor openbaar domein.

Voorts blijkt – in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren – dat in de stedenbouwkundige voorschriften bij het BPA wel degelijk bepalingen zijn opgenomen betreffende het maximaal aantal parkeerplaatsen, het maximale gebruik als rijweg en het voorzien van openbaar groen. Zo is in de stedenbouwkundige voorschriften in artikel 1.2.2, tweede alinea, bepaald dat “[h]et maximaal aantal parkeerplaatsen binnen het openbaar domein wordt bepaald (conform de richtlijnen van CROW) op 0,3 publieke parkeerplaatsen per woongelegenheden in het totale project”, in artikel 1.1, derde alinea, dat “[m]aximaal 50% van het openbaar domein mag ingericht en gebruikt worden als rijweg”, in artikel 1.1, tweede alinea, dat “[m]inimaal 20% van het openbaar domein dient te worden ingericht als onverharde groene ruimte, voorzien van beplanting”, en in artikel 1.3.2, tweede alinea, dat “[m]inimaal 40% van de totale oppervlakte van het ‘openbaar domein niet toegankelijk voor gemotoriseerd verkeer’ dient te worden voorzien als onverharde groene ruimte, voorzien van beplanting”.

In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de wegenis van het bestreden BPA zal worden gebruikt als sluipteggen tussen de Stationsstraat en de Oudstrijdersstraat, blijkt uit de toelichtingsnota, zoals geciteerd, dat het openbaar domein binnen het project – behoudens overmacht en een tijdelijke noodzaak om het te gebruiken als omleidingsweg – enkel ten dienste staat van de woonkwaliteit en het lokale verkeer binnen het project, en dat daartoe de weg doorheen het project kan worden ingericht voor éénrichtingsverkeer of kan worden onderbroken. Dienaangaande stelt de Gecoro ook in haar verslag van 29 november 2011 dat “de gemeenteraad [...] beslist over het wegenisplan” en

dat hij “[b]ij deze goedkeuring [...] nog alle kanten uit [kan:] er kan gezorgd worden dat sluipverkeer vermeden wordt door bvb het wijzigen van de voorrangsregeling, het invoeren van eenrichtingsstraten, ...”.

Voor het overige komen de argumenten van de verzoekende partijen neer op opportuiniteitskritiek, die getuigt van een andere opvatting inzake het ruimtelijk beleid, maar die niet van aard is de wettigheid van het bestreden plan aan te tasten.

10.3. Het niet voorhanden zijn van een mobiliteitsplan is niet van aard om afbreuk te doen aan de voormelde vaststellingen. Dezelfde opmerking geldt inzake het feit dat de toelichtingsnota (inclusief de screeningsnota die daarvan een bijlage uitmaakt) als zodanig niet het voorwerp uitmaakt van goedkeuring door de tweede verwerende partij.

11. Het middel wordt verworpen.

### *B. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

12.1. In het derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen’ (hierna: het rooilijnendecreet), van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, van “de rechten van het openbaar onderzoek, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht”.

Zij stellen dat door middel van de onderhavige herziening van het BPA een nieuwe rooilijn wordt voorzien langsheen de Stationsstraat en de Oudstrijdersstraat. Volgens hen is het rooilijnendecreet sinds midden 2009 de enige rechtsgrond om te komen tot de vaststelling van die rooilijn. Luidens artikel 5, eerste lid, van dat decreet kan een rooilijnplan tegelijkertijd met een

ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgesteld, maar niet tegelijkertijd met een BPA zoals *in casu*. De voormelde bepaling is dus niet van toepassing.

In het geval zou worden geoordeeld dat artikel 5, eerste lid, van het rooilijnendecreet wel van toepassing zou zijn, is er alleszins niet voldaan aan artikel 5, tweede lid, van dat decreet dat de betrokken overheid oplegt om voor de aanvang van het openbaar onderzoek de betrokken eigenaars bij aangetekende brief op de hoogte te brengen dat het rooilijnplan in het gemeentehuis ter inzage ligt.

De voormelde vaststellingen leiden dan ook, aldus de verzoekende partijen, tot de nietigheid van het openbaar onderzoek.

12.2. Tot slot wijzen de verzoekende partijen op het standpunt dienaangaande van de Gecoro, dat eigen is gemaakt door de eerste verwerende partij en dat als volgt luidt:

“De procedure tot opmaak van het BPA is correct verlopen. Artikel 5, lid 2 van het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen waar bezwaarindiener naar verwijst, is enkel van toepassing indien er aan de goedkeuring van het BPA een onteigeningsplan is gekoppeld. Dit is hier niet het geval waardoor de eigenaars van de goederen gelegen binnen de omtrek van de percelen in kwestie niet bij aangetekend schrijven, voor de aanvang van het openbaar onderzoek, in kennis dienen gesteld te worden.”

De verzoekende partijen voeren dienaangaande aan dat de betrokken bepaling niet enkel van toepassing is als er aan de goedkeuring van het BPA een onteigeningsplan is gekoppeld. De mogelijkheid tot onteigening (geregeld in artikel 11 en volgende van het betrokken decreet) doet immers geen afbreuk aan de algemene regeling zoals voorzien in artikel 5 van het decreet.

13. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat, in zoverre de verwerende partijen in hun respectievelijke memorie van antwoord verwijzen naar artikel 14 van het gecoördineerde decreet, moet worden vastgesteld dat deze bepaling is opgeheven door artikel 104 van het decreet van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke

plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid' (hierna: het aanpassings- en aanvullingsdecreet).

### *Beoordeling*

14. Vooreerst moet erop worden gewezen dat, gelet op hetgeen dienaangaande al is geoordeeld onder randnummer 7.1, de aangevoerde schending van de formelemotiveringswet onontvankelijk is.

15. Zoals reeds is gebleken in het tussenarrest nr. 226.147 van 21 januari 2014 is het bestreden BPA tot stand gekomen met toepassing van artikel 7.4.4, § 2, VCRO.

Artikel 7.4.4, § 2, VCRO stelt hetgeen volgt:

“Gemeenten kunnen tot 31 december 2011 overgaan tot de definitieve aanname van bijzondere plannen van aanleg en daarmee samenhangende onteigeningsplannen overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals dat gold op 31 augustus 2009, met dien verstande dat deze plannen niet kunnen afwijken van de voorschriften van het gewestplan [...].”

De op 31 augustus 2009 geldende tekst van artikel 14, laatste lid, van het gecoördineerde decreet stelt :

“De goedkeuring van het bijzonder plan door de Vlaamse Regering ontheft de gemeente van alle andere wettelijke formaliteiten inzake rooiplannen.”

De verzoekende partijen werpen in hun memorie van wederantwoord op dat geen toepassing meer gemaakt kon worden van het hiervoor geciteerde artikel 14, laatste lid, aangezien deze bepaling, zoals alle artikelen van het gecoördineerde decreet, werd opgeheven bij het op 1 september 2009 in werking getreden artikel 104 van het aanpassings- en aanvullingsdecreet.

Deze stelling is onjuist. Artikel 7.4.4, § 2, VCRO bevat immers een statische verwijzing naar de bepalingen van het gecoördineerde decreet zoals dat gold op 31 augustus 2009. Uit deze statische verwijzing volgt dat de

laatstgenoemde bepalingen op het bestreden BPA van toepassing zijn, ongeacht de wijzigingen of opheffingen ervan die na 31 augustus 2009 werden doorgevoerd.

16. Het wordt niet betwist dat het rooilijnendecreet, met de woorden van artikel 14, laatste lid, van het gecoördineerde decreet, “wettelijke formaliteiten inzake rooiplannen” behelst. Het tweede bestreden besluit keurt het door het eerste bestreden besluit vastgestelde BPA goed. In die omstandigheden volgt uit de op 31 augustus 2009 geldende tekst van artikel 14, laatste lid, van het gecoördineerde decreet dat, anders dan de verzoekende partijen dit zien, de verwerende partijen bij het nemen van de bestreden besluiten niet onderworpen waren aan het rooilijnendecreet.

17. Het middel wordt verworpen.

## **BESLISSING**

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

**2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier november 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                    |                  |
|--------------------|------------------|
| Johan Lust,        | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,    | staatsraad,      |
| Jan Clement,       | staatsraad,      |
| bijgestaan door    |                  |
| Greta Scheveneels, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Greta Scheveneels**

**Johan Lust**