RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 239.050 van 12 september 2017
in de zaak A. 217.837/X-16.438.

In zake : André HENDRICKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD LOMMEL
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Stijn Butenaerts
   kantoor houdend te 1080 Brussel
   Leopold II-laan 180
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 december 2015, strekt tot de nietigverklaring van :

a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Lommel van 23 juni 2015 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Adelbergpark-Dorp West”, en
b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg van 10 september 2015 houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Adelbergpark-Dorp West”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 maart 2017.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor verzoeker, advocaat Stijn Butenaerts, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en de heer Tom Roosen, afdelingschef, die verschijnt voor de tweede verwerende partij , zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest andersluidend 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. Bij arrest nr. 221.209 van 25 oktober 2012 vernietigt de Raad van State het besluit van de gemeenteraad van de stad Lommel van 13 juli 2010 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) “Adelbergpark-Dorp” en het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg van 15 september 2010 houdende de goedkeuring van dit gemeentelijk RUP.

4. Na het laatstgenoemde arrest wordt het oorspronkelijk gemeentelijk RUP “Adelbergpark-Dorp” opgesplitst in twee afzonderlijke RUP’s:
- het gemeentelijk RUP “Adelbergpark-Dorp Oost”, dat op 28 november 2013 is goedgekeurd door de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg en
- het gemeentelijk RUP “Adelbergpark-Dorp West”, zijnde het bestreden gemeentelijk RUP.

5. Verzoeker is eigenaar en bewoner van een woning gelegen tegenover een onbebouwd terrein waarop het bestreden gemeentelijk RUP de oprichting voorziet van een hoogteaccent, dit is een appartementsgebouw met een kroonlijsthoogte van 29 meter.

6.1. Het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 22 maart 1978 vastgestelde gewestplan Neerpelt-Bree in woongebied en woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde. Ter plaatse is ook een bij ministerieel besluit van 24 december 1992 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) “Centrum II nr. 2c” van toepassing, dat onder meer in zones voorziet voor gesloten bebouwing, voor de realisatie van een cultureel centrum en van een bioscoop met bijbehorend park.

6.2. Het bestreden gemeentelijk RUP heeft als doel om het bestaande BPA “Centrum II nr. 2c” te wijzigen en vernieuwing mogelijk te maken binnen het historisch gegroeid centrum van de stad Lommel.

7. Op 29 januari 2013 beslist de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en de opmaak van een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) niet nodig is.

8. Op 22 oktober 2013 wordt het gemeentelijk RUP “Adelbergpark-Dorp West” een eerste keer voorlopig aanvaard door de gemeenteraad van de stad Lommel.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek dat georganiseerd wordt van 4 november 2013 tot en met 2 januari 2014 worden vier adviezen gegeven en drie bezwaarschriften ingediend, waaronder één door verzoeker.

De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) adviseert in zijn advies van 21 januari 2014 een actualisering van het mobiliteitseffectrapport (hierna: MOBER) door te voeren en de procedure te hernemen vanaf de voorlopige vaststelling.

Op 25 februari 2014 beslist de gemeenteraad een actualisering door te voeren van het MOBER en om, conform het advies van de Gecoro, reeds de door de Gecoro, op basis van de tijdens het gevoerde openbaar onderzoek ontvangen adviezen en bezwaren, geadviseerde aanpassingen in de toelichtingsnota, de stedenbouwkundige voorschriften en het grafisch plan aan te brengen.

Het MOBER wordt op 13 januari 2015 door het college van burgemeester en schepenen goedgekeurd.

9. Het gemeentelijk RUP “Adelbergpark-Dorp West” met bijhorend MOBER wordt op 27 januari 2015 voorlopig vastgesteld.

10. Betreffende het ontwerp van gemeentelijk RUP wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 9 februari 2015 tot en met 9 april 2015. Tijdens het openbaar onderzoek worden er drie adviezen gegeven en wordt, meer bepaald door verzoeker, één bezwaarschrift ingediend.

11.1. Op 5 mei 2015 verleent de Gecoro haar voorwaardelijk gunstig advies.

11.2. In antwoord op het bezwaar van verzoeker stelt de Gecoro:

> "Bezwaar punt 9: Het hoogteaccent vormt geen middelhoogbouw meer en is dan ook een schending van het GRS.
>
> Het GRS bepaalt dat in de omgeving van Dorp en de Kerkstraat 'middelhoogbouw' wordt toegelaten waarbij in het multifunctioneel centrumgebied de onbebouwde binnengebieden worden ingevuld met aaneengesloten bebouwing van 3 à 4 bouwlagen.
>
> Het RUP bevat geen motivatie waarom wordt afgeweken van deze bindende bepaling (cfr. art. 2.1.2 VCRO).
>
> Standpunt en advies Gecoro:
>
> Betreffende het hoogteaccent en hoger bouwen verwijst de Gecoro naar de visie zoals opgenomen in de toelichtingsnota […]. Hierin wordt uitvoerig het verschil tussen hoger bouwen (3 à 4 bouwlagen zoals ook in het GRS bepaald) versus hoogteaccenten ifv stedelijkheid en stedelijke dynamiek toegelicht. De Gecoro treedt deze visie bij en is dan ook van mening dat de visie betreffende hoger bouwen, met een aantal hoogteaccenten zoals in de visie bepaald, niet in strijd is met de visie waarnaar bezwaarindiener verwijst en zoals opgenomen in het GRS. Verder stellen zowel de Provincie als Ruimte Vlaanderen in hun advies dat voorliggend RUP niet in strijd is met en uitvoering geeft aan het GRS.
>
> Verder verwijst de Gecoro naar de definitie 'middelhoogbouw' zoals opgenomen in het Koninklijk besluit van 19 december 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen. De voorschriften betreffende het hoogteaccent zoals in voorliggend RUP bepaald, stemmen overeen met de definitie van middelhoogbouw zoals opgenomen in dit KB (bijlage 1). In dat opzicht voldoet het hoogteaccent zoals in het RUP voorzien aan de gangbare principes en definities van middelhoogbouw."

12.1. Bij het eerste bestreden besluit van 23 juni 2015 stelt de gemeenteraad van de stad Lommel het gemeentelijk RUP "Adelbergpark-Dorp West", met als bijlage het MOBER, definitief vast.

12.2. De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP bepalen:

> "3.6. Overdruk in functie van het hoogteaccent :
>
> Binnen de afbakeningen, zoals aangeduid op het grafisch plan, dient een kwalitatief architecturaal hoogteaccent (in de vorm van middelhoogbouw) gerealiseerd te worden.
>
> Het hoogteaccent in zone P1b is onderworpen aan de volgende voorwaarden :
>
> - […]

- De bovenste vloerplaat is gelegen op een maximale hoogte van 25m00;
- Verplichte kroonlijsthoogte is 29m;
- […].”

12.3. De toelichtingsnota bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP stelt:

> “We maken een onderscheid tussen hoogteaccenten in de stedelijke zone en hoogteaccenten in het landschap en de omliggende wijken. De visie spitst zich toe op hoogteaccenten in de stedelijke zone van Lommel.
>
> In de stedelijke zone voorziet het beleid een overheersende bouwhoogte van 3 [à] 4 bouwlagen. Waar het openbaar domein breder wordt, i.e. ter hoogte van de grotere doorsnede van Dorp en het Kerkplein, verdraagt de ruimte 4 bouwlagen en plaatselijk 5 bouwlagen (in de vorm van een architecturaal accent). Wat betreft ‘hoogteaccenten’ (minimaal 6 bouwlagen én significant hoger dan de bebouwing in de directe context) zijn er in de huidige situatie drie hoogteaccenten in het centrum van Lommel:
>
> […]
>
> De visie van het Stadsbestuur is gericht op het versterken van de stedelijkheid, zoals hierboven beschreven. Binnen dit kader wordt binnen het plangebied een bijkomend hoogteaccent gepositioneerd dat de zwakke weggebruiker begeleidt naar een kwalitatieve publieke ruimte en een stedelijke attractiepool (Cultureel Centrum) enerzijds en als baken en oriëntatiepunt fungeert binnen het stedelijk weefsel anderzijds. Het hoogteaccent refereert naar de stedelijkheid, stedelijke verdichting en stedelijke dynamiek die het Stadsbestuur binnen deze maas wenst te ondersteunen in de directe omgeving van een kwalitatieve stedelijke attractiepool. Binnen de afbakening van de stedelijke zone, doch op de rand van de stedelijkheid.
>
> […].”

13. Bij het tweede bestreden besluit van 10 september 2015 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg het gemeentelijk RUP “Adelbergpark-Dorp West” goed.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 oktober 2015.

IV. Onderzoek van het vierde middel

Standpunt van de partijen

14. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 2.1.2, 2.2.13 en 2.2.14, § 5, VCRO, alsook uit de schending van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat het in het gemeentelijk RUP voorziene hoogteaccent in strijd is met het voorschrift uit het richtinggevend gedeelte van het GRS dat maximaal middelhoogbouw vooropstelt en waarbij bebouwing wordt voorzien van drie à vier bouwlagen. Volgens de toelichtende nota bevatten "hoogteaccenten" minimaal zes bouwlagen én zijn ze significant hoger dan de bebouwing in de directe context. Het hoogteaccent is manifest in strijd met dit voorschrift uit het GRS. Het administratief dossier bevat geen motivering waaruit blijkt dat op grond van artikel 2.1.2 VCRO kan worden afgeweken van dit voorschrift.

Verwijzend naar het antwoord van de Gecoro op zijn bezwaar ter zake stelt verzoeker dat het verschil dat gemaakt wordt tussen "hoger bouwen" en "hoogteaccenten" niet voorzien is in het GRS. De beleidsoptie om hoogteaccenten te creëren wordt niet gedragen door een uitdrukkelijke bepaling in het GRS.

Tot slot benadrukt verzoeker dat de verwijzing naar het toentertijd geldende koninklijk besluit van 7 juli 1994 'tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen', zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 19 december 1997 (hierna: het brandpreventiebesluit), niet dienend is.

15. In haar memorie van antwoord benadrukt de eerste verwerende partij dat het bestreden gemeentelijk RUP niet afwijkt van het GRS. Het GRS laat immers "middelhoogbouw" toe en om de inhoud van dit begrip te bepalen kan

worden teruggegrepen naar het brandpreventiebesluit. Het laatstgenoemde besluit definieert “middelhoogbouw” als zijnde een gebouw met een maximale hoogte van 25 meter, waarbij de hoogte wordt bepaald door de afstand tussen het afgewerkte vloerpeil van de hoogste bouwlaag en het laagste peil van de door de brandweerwagens bruikbare wegen omheen het gebouw. Het hoogteaccent dient, overeenkomstig de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP een bovenste vloerplaat te hebben met een maximale hoogte van 25m00. Omdat het hoogteaccent overeenstemt met de definitie van “middelhoogbouw” in het brandpreventiebesluit, ligt er volgens de eerste verwerende partij geen afwijking van het GRS voor.

16. In haar memorie van antwoord verwijst de tweede verwerende partij vooreerst naar de weerlegging van het bezwaarschrift van verzoeker in het advies van de Gecoro. Vervolgens wijst de tweede verwerende partij er op dat in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP uitvoerig is beschreven hoe de beleidsoptie om een hoogteaccent te voorzien past in de visie van het GRS. De in het advies van de Gecoro en in de toelichtingsnota opgenomen motivering is volgens de tweede verwerende partij in alle redelijkheid als afdoende te beschouwen.

Beoordeling

17. Artikel 2.1.2, § 3, eerste lid, en het toentertijd geldende artikel 2.2.13, § 2, VCRO stellen het volgende:

> “Art. 2.1.2.
> […]
> §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.

[...]

Art. 2.2.13.

[…]

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

18. Het bestreden gemeentelijk RUP voorziet in de oprichting van een hoogteaccent met een kroonlijsthoogte van 29 meter in een onbebouwd binnengebied van wat in het GRS van de stad Lommel het "multifunctioneel centrumgebied" wordt genoemd. Volgens de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP (randnr. 12.3) bevat een hoogteaccent minimaal zes bouwlagen.

19. Voor het "multifunctioneel centrumgebied" bepaalt het richtinggevend gedeelte van het GRS van de stad Lommel:

"4.2.2 multifunctioneel centrumgebied

In de omgeving van het Dorp en de Kerkstraat wordt een multifunctioneel centrumgebied uitgebouwd, dat het eigenlijke hart vormt van de stad. Hiervoor wordt een zone van aaneengesloten bebouwing vooropgesteld met de aanwezigheid van centrumfuncties, zoals gemeenschapsvoorzieningen, kleinhandel, horeca, toeristisch-recreatieve activiteiten, culturele voorzieningen, kleinschalige kantoorfuncties, enz. Aanknopingspunt hiervoor is de bestaande handelskern. In dit gebied wordt middelhoogbouw toegelaten.

In eerste instantie wordt vooral de nadruk gelegd op de ontwikkeling van het gebied ten zuiden van het huidige centrumgebied, gesitueerd rond de as Dorp – Kerkstraat. In het multifunctioneel centrumgebied worden de onbebouwde binnengebieden ingevuld. Hierbij wordt een aaneengesloten bebouwing voorzien van 3 à 4 bouwlagen. […]."

Terecht wijst verzoeker er op dat in de hiervoor geciteerde bepaling van het richtinggevend gedeelte van het GRS geen sprake is van "hoogteaccenten" of van een onderscheid tussen "hoogteaccenten" en "hoger bouwen".

Uit de tekst van de laatstgenoemde bepaling volgt dat in zoverre in het onbebouwde binnengebied “middelhoogbouw” toegelaten is, daarmee uitsluitend de in het tweede lid genoemde “bebouwing [...] van 3 à 4 bouwlagen” bedoeld is. De in het brandpreventiebesluit opgenomen definitie doet niet anders besluiten, al was het maar omdat daardoor ook gebouwen met een hoogte van 10 meter als “middelhoogbouw” worden aanzien, dit is een hoogte die overeenstemt met de “bebouwing [...] van 3 à 4 bouwlagen”.

20. Anders dan de tweede verwerende partij dit blijkbaar ziet wordt aan de in het vorige randnummer gedane vaststelling geen afbreuk gedaan door de elementen die worden aangehaald in het in randnummer 11.2 geciteerde antwoord van de Gecoro en in het in randnummer 12.3 weergegeven citaat uit de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP.

21. De conclusie is dat het bestreden gemeentelijk RUP afwijkt van het GRS van de stad Lommel door een hoogteaccent met een kroonlijsthoogte van 29 meter en meer dan vier bouwlagen te voorzien. Het blijkt niet, en de verwerende partijen beweren ook niet, dat de door artikel 2.1.2, § 3, VCRO (randnr. 17) gestelde vereisten voor een afwijking van de richtinggevende bepalingen van het GRS werden gerespecteerd.

22. Het vierde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Lommel van 23 juni 2015 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Adelbergpark-Dorp West”, en

b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg van 10 september 2015 houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Adelbergpark-Dorp West”.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het tweede vernietigde besluit.

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf september 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silvan De Clercq **Johan Lust**