

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 245.537 van 26 september 2019  
in de zaak A. 221.202/X-16.836.**

In zake :       1. Philip PEETERS  
                  2. An MILLER  
                  3. Wouter BASTIJNS  
                  4. Lieve GOUBERT  
                  5. Kris EEMAN  
                  6. Elisabeth VAN DER BORGHT  
              bijgestaan en vertegenwoordigd door  
              advocaat Ciska Servais  
              kantoor houdend te 2600 Antwerpen  
              Posthofbrug 6/1  
              bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE BOECHOUT  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Floris Sebreghs en Christophe Smeyers  
kantoor houdend te 2018 Antwerpen  
Mechelsesteenweg 27  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.               Het beroep, ingesteld op 12 januari 2017, strekt tot de  
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Boechout  
van 26 september 2016 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk  
ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) “Vijverhof”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.               De verwerende partij heeft een memorie van antwoord  
ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 september 2019.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yannick Ballon, die *loco* advocaat Ciska Servais verschijnt voor verzoekers, en advocaat Jean-Christophe Beyers, die *loco* advocaat Floris Sebreghts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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*

3.1. Ten noordoosten van het kruispunt van de Jan Frans Willemsstraat en de Alexander Franckstraat te Boechout bevindt zich het terrein “Vijverhof”. In 1901 werd langs de oostelijke terreingrens een kasteel gebouwd (hierna: het hoofdgebouw van het kasteel). Ten zuiden, westen en noorden van het hoofdgebouw van het kasteel bevindt zich een kasteelpark (hierna: het bestaande kasteelpark).

De woonpercelen van eerste tot vierde verzoekers palen aan het terrein “Vijverhof”. Het woonperceel van vijfde en zesde verzoekers ligt in de onmiddellijke nabijheid van dit terrein.

3.2. Volgens het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen is het bestaande kasteelpark – op stroken woongebied langs de Alexander Franckstraat en in de westelijke rand na – gelegen in parkgebied.

Het op 28 februari 2013 door de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen goedgekeurde gemeentelijk RUP “Meergezinswoningen” van de gemeente Boechout bepaalt dat het in de laatstgenoemde stroken verboden is een meergezinswoning op te richten of een eengezinswoning om te vormen naar een meergezinswoning.

4.1. Op 30 juni 2014 sluiten de gemeente Boechout en een private partner (hierna: de private ontwikkelaar) een “samenwerkingsovereenkomst met het oog op de opmaak van het RUP Vijverhof” (hierna: de overeenkomst van 2014 tussen de gemeente en de private ontwikkelaar).

4.2. De overeenkomst van 2014 tussen de gemeente en de private ontwikkelaar stelt het volgende:

“Artikel 1 [...]

Het voorwerp van de overeenkomst omvat:

1. De samenwerking tussen [de gemeente en de private ontwikkelaar] met het oog op de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Vijverhof (kortweg RUP Vijverhof) inclusief de goedkeuring bij ministerieel besluit, de publicatie in het Belgisch Staatsblad en de uiteindelijke naleving van dit RUP.

2. De ontwikkeling van de site Vijverhof [...] binnen een door de gemeente Boechout aanvaard totaalconcept, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de legitieme belangen van de private partner.

[...]

Artikel 3 [...]

De partners verbinden zich ertoe de onderliggende samenwerkingsovereenkomst en het daaruit voortvloeiende goedgekeurde RUP na te leven en uit te voeren. De taken en verplichtingen bestaan uit:

A) In hoofde van beide partners:

1. Het ontwikkelen van de site Vijverhof, en dit met de nodige aandacht voor de omgeving, i.c. het parkgebied, het harmonisch aansluiten op het speelbos en rekening houdende met het feit dat het gebouw werd opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed;

[...]

B) In hoofde van de private partner:

1. Het ten allen tijde voldoen van de erelonen en de kosten van het studiebureau voor de opmaak van het RUP. Deze kosten zijn opgenomen in de maximale totale enveloppe van 140.000 euro;

2. Het integraal dragen van de kosten voor de opmaak van het RUP Vijverhof, inclusief de kosten verbonden aan het openbaar onderzoek voor het RUP e.d.;

[...]

Indien één van de partijen toerekenbaar tekort komt bij de nakoming van zijn verplichtingen, is de andere partij na ingebrekestelling gerechtigd [...] zijn schade te verhalen op de toerekenbaar tekortkomende partij.

[...]

Artikel 4 [...]

1. De ontwikkeling van de site Vijverhof kan gebeuren in functie van wonen, recreatie en recreatie voor zover dit binnen de stedenbouwkundige voorschriften mogelijk is. De bepalingen en voorwaarden daaromtrent worden vastgelegd in een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP).

2. Nieuw op te richten bovengrondse gebouwen mogen de *footprint* van in totaal 700m<sup>2</sup> en de hoogte van de aanwezige, bestaande gebouwen niet overschrijden. Daarbij moet de *footprint* van de nieuwe gebouwen deels en substantieel gecompenseerd worden door de afbraak van andere gebouwen op het terrein.

[...]

4. De gemeente wenst geen bebouwing of bouwstrook aan de straatzijde (meer bepaald de Alexander Franckstraat).

5. De parkeerbehoefte voor zowel bewoners als bezoekers wordt volledig op het eigen terrein van het Vijverhof opgevangen, minstens deels ondergronds, deels bovengronds.

6. Het domein moet altijd publiek doorwaadbaar zijn middels een recht van doorgang via trage wegen voor de zachte weggebruiker, voornamelijk van de inkom van de Alexander Franckstraat naar het speelbos (voor de vijver). Gemotoriseerd doorgaand verkeer is verboden. Het kan in geen enkel opzicht ingericht worden als een *gated community*, waarbij het domein voor het publiek wordt afgesloten.”

5. Eind 2015 wordt de procedure voor de opmaak van een gemeentelijk RUP “Vijverhof” opgestart.

6. Bij brief van 5 februari 2016 stelt de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest dat op basis van de screeningsnota en de ingewonnen adviezen het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

7. Op 21 maart 2016 stelt de gemeenteraad van de gemeente Boechout het ontwerp van gemeentelijk RUP “Vijverhof” voorlopig vast. De ontworpen stedenbouwkundige voorschriften maken het mogelijk om in het bestaande kasteelpark, en met name in het parkgebied van het gewestplan, nieuwe appartementsgebouwen en een ondergrondse parkeergarage te bouwen.

8.1. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 4 april 2016 tot 2 juni 2016 worden 951 bezwaarschriften ingediend.

8.2. In het bezwaarschrift van eerste tot vierde verzoekers wordt onder meer aangevoerd dat de gemeente het onpartijdigheidsbeginsel heeft geschonden. Gelet op de verregaande verbintenissen in de overeenkomst van 2014 tussen de gemeente en de private ontwikkelaar kan volgens dit bezwaarschrift “de gemeenteraad nooit of te nimmer op een objectieve wijze [...] oordelen [over de vaststelling van het RUP]”.

9.1. Op 22 augustus 2016 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) de bezwaren.

9.2. Over het bezwaar dat het RUP op maat van een private ontwikkelaar is gemaakt stelt de Gecoro:

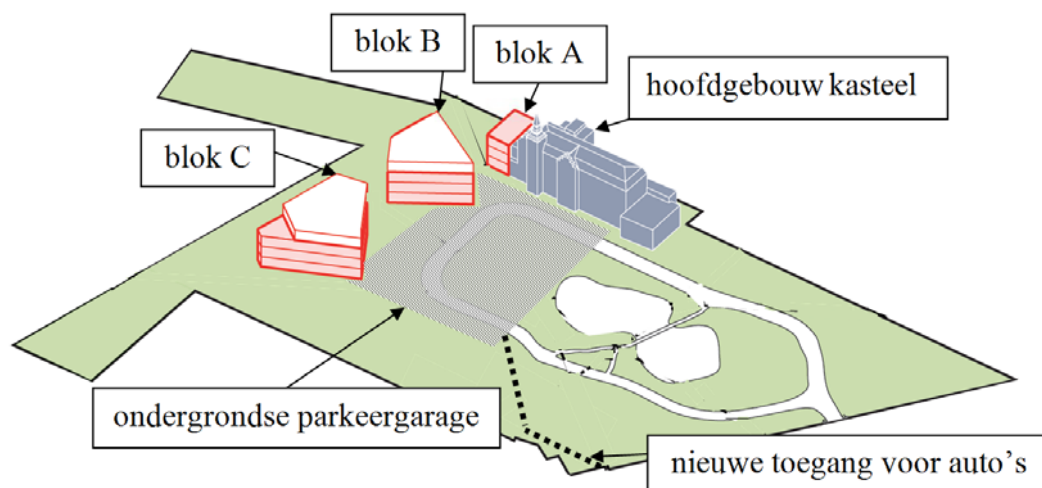
“De GECORO volgt deels deze opmerking. Er werd ingegaan op de vraag van een private ontwikkelaar. Hierbij werd gezocht naar een win-win met de grootste maatschappelijke meerwaarde”.

10.1. Met een besluit van 26 september 2016 stelt de gemeenteraad van de gemeente Boechout het gemeentelijk RUP “Vijverhof” definitief vast. Dit is het bestreden besluit.

10.2. De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden RUP maken het mogelijk om in het bestaande kasteelpark, en met name in het parkgebied van het gewestplan, drie nieuwe appartementsgebouwen (blok A,

blok B en blok C) en een ondergrondse parkeergarage te bouwen. Op het terrein zouden aldus meer dan dertig wooneenheden kunnen worden gecreëerd.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel van een schema uit de toelichtingsnota bij het bestreden RUP, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



10.3. In de toelichtingsnota bij het bestreden RUP wordt het volgende gesteld:

“De *footprint* van de constructies die afgebroken worden [zijnde 415m<sup>2</sup>] ligt aanzienlijk lager dan de 775m<sup>2</sup> *footprint* die door de gemeente gehanteerd wordt als bovengrens [voor de nieuwbouw van de appartementsblokken A, B en C]. De bijkomende 360m<sup>2</sup> *footprint* worden de ontwikkelaar echter aangeboden om een degelijke renovatie van [het hoofdgebouw van het kasteel] te kunnen bekostigen.”

#### IV. Ontvankelijkheid

##### *Exceptie van de verwerende partij*

11. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie op dat de verzoekers geen belang hebben bij het bestrijden van het RUP “Vijverhof”, daar niet blijkt dat zij er hinder van zullen ondervinden.

12. In haar laatste memorie verklaart de verwerende partij zich wat haar exceptie betreft naar de wijsheid van de Raad van State te gedragen.

### *Beoordeling*

13. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de woonpercelen van verzoekers palen aan het plangebied van het bestreden RUP, dat onder meer de inplanting van appartementsgebouwen en het rooien van bomen in het parkgebied van het gewestplan mogelijk maakt.

De Raad van State acht het wijs de zienswijze van de auditeur-verslaggever bij te vallen dat verzoekers gelet op de potentiële impact op hun leefomgeving belang hebben bij het onderhavige beroep.

De aangevoerde exceptie wordt verworpen.

## *V. Het eerste middel*

### *Standpunt van de partijen*

14.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van onder meer artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en het onpartijdigheids-, het onafhankelijkheids- evenals het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

14.2. Volgens verzoekers bevestigt artikel 1.1.4 VCRO dat een RUP niet mag worden opgemaakt uitsluitend ter behartiging van bepaalde individuele belangen, maar dat het integendeel slechts kan worden aangenomen met het oog op de goede ruimtelijke ordening van het betrokken gebied.

Verzoekers stellen dat de contouren van het bestreden RUP, met de mogelijkheden voor wonen, in grote mate vastlagen op het ogenblik dat de overeenkomst van 2014 tussen de gemeente en de private ontwikkelaar werd

gesloten. Zij vragen zich af wat nog het nut is van een openbaar onderzoek als het RUP reeds voorafgaandelijk vastligt. Volgens verzoekers heeft de gemeente met de laatstgenoemde overeenkomst aan de private ontwikkelaar de zekerheid verschaft dat zijn in het parkgebied van het gewestplan gelegen terrein in de toekomst bebouwbaar zal worden, “dit alles onder het mom van de renovatiekost van [het hoofdgebouw van het kasteel,] waarvan niemand weet hoeveel die precies bedraagt.”

Verzoekers menen dat de gemeente het planningsinitiatief in 2016 niet op een objectieve en onpartijdige manier heeft beoordeeld. De gemeente kon niet op een objectieve wijze oordelen over de merites van het RUP, omdat ze voorafgaand reeds verregaande verbintenissen was aangegaan over de inhoud van dit RUP.

15.1. In haar memorie van antwoord benadrukt de verwerende partij dat de overeenkomst van 2014 tussen de gemeente en de private ontwikkelaar enkel kan leiden tot een ruimtelijke ontwikkeling binnen een door haar aanvaard totaalconcept.

Volgens de verwerende partij worden er met het RUP “ten voordele van de gemeente en dus het algemeen belang” een hele reeks aan voordelen gerealiseerd of realiseerbaar. Zo:

- o wordt bebouwing langs de Alexander Franckstraat onmogelijk gemaakt,
- o blijft er een mooi groen zicht in het straatbeeld,
- o wordt het park publiek toegankelijk – wat het nooit was – en “doorwaadbaar”
- o zal het park ruimtelijk een geheel vormen met het naastgelegen speelbos,
- o wordt een bijkomende woning aan de straatzijde afgebroken en vervangen door groen langs de straat,
- o wordt het gedeelte bebouwbaar woongebied verlegd naar de achterzijde van het perceel, met een compacte bebouwing die veel groen garandeert,
- o wordt parkeren voor de woningen ondergronds gebracht,
- o wordt het kasteel in ere hersteld en

o kunnen de gemeentelijke muziekschool en andere culturele activiteiten gebruik maken van het kasteel.

Het is dus niet zo – aldus de verwerende partij – dat de totstandkoming van het bestreden RUP gekenmerkt zou zijn door private belangenbehartiging. Integendeel, een afweging werd gemaakt van alle ruimtelijke relevante belangen. Hierbij werd logischerwijze teruggekoppeld naar de overeenkomst van 2014 tussen de gemeente en de private ontwikkelaar, daar deze de modaliteiten beschrijft waarbinnen de opmaak van het RUP Vijverhof kon plaatsvinden. Met de woorden van de verwerende partij geven de bepalingen van de laatstgenoemde overeenkomst “uiting aan het feit dat de ontwikkeling van de site Vijverhof enkel kon binnen een door de gemeente aanvaard totaalconcept, welke in deze gericht is op 2 hoofdpijlers, zijnde het bestaande historisch waardevolle patrimonium behoeden voor (verder) verval en de bestaande groene parkomgeving publiek toegankelijk maken”.

De verwerende partij stelt dat de samenwerking met de private ontwikkelaar geen afbreuk heeft gedaan aan de discretionaire beslissingsbevoegdheid van de gemeente over de door haar gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van de site Vijverhof. In artikel 1 van de overeenkomst van 2014 tussen de gemeente en de private ontwikkelaar is immers bepaald dat de ontwikkeling van de site Vijverhof zal gebeuren binnen een door de gemeente Boechout aanvaard totaalconcept. Artikel 4 van de overeenkomst vermeldt dat de ontwikkeling van de site Vijverhof gebeurt in functie van de realisatie van een park, van de verankering van een culturele *hub* en van wonen en “reca”, doch enkel voor zover dit binnen de stedenbouwkundige voorschriften mogelijk is. Anders dan bijvoorbeeld het geval was in de zaak van Uplace te Vilvoorde, heeft de plannende overheid zich in onderhavig dossier niet verbonden tot bijzondere verbintenissen. De omstandigheid dat het bestreden RUP opgemaakt is met het oog op het creëren van een ruimtelijk kader voor een project waaraan ook een private ontwikkelaar deelneemt bewijst volgens de verwerende partij op zich niet dat het plan niet of onvoldoende geïnspireerd zou zijn door het algemeen belang.

### *Beoordeling*

16. Krachtens artikel 1.1.4 VCRO moet de plannende overheid de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten “gelijktijdig” tegen elkaar afwegen. Deze gelijktijdige afweging moet gebeuren binnen de planprocedure zoals die is vastgelegd door de VCRO (hierna: de reguliere planprocedure), dit is met name op het ogenblik dat het ontwerp van RUP voorlopig wordt vastgesteld en op het ogenblik dat uitspraak wordt gedaan over de naar aanleiding van dit ontwerp door het publiek geuite bezwaren.

Uit de door de VCRO opgelegde verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren, volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid en objectiviteit te onderzoeken.

17. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verwerende partij zich in de overeenkomst van 2014 tussen de gemeente en de private ontwikkelaar – dit is lang vóór de reguliere planprocedure werd aangevat – heeft geëngageerd om een gemeentelijk RUP op te stellen dat in het bestaande kasteelpark – met de woorden van artikel 4 van de laatstgenoemde overeenkomst – “in functie van wonen” “nieuw op te richten bovengrondse gebouwen” evenals een ondergrondse parkeergarage voor de bewoners toelaat.

Gelet op deze bijzondere verbintenis komt het voor dat de gemeente – met de woorden van artikel 3 van de meergenoemde overeenkomst – “toerekenbaar tekort komt bij de nakoming van [haar] verplichtingen” en zich dus bloot zou stellen aan een schadevergoedingsvordering van de private ontwikkelaar, indien zij in een (ontwerp-)RUP het bestaande kasteelpark integraal en exclusief tot parkgebied zou bestemmen.

18. Gelet op de bijzondere – onder het vorige randnummer beschreven – verbintenis die de verwerende partij in 2014 is aangegaan, en die de inhoud van het bestreden RUP betreft, valt niet in te zien hoe zij in 2016 binnen de reguliere planprocedure in alle objectiviteit, zonder vooringenomenheid en

zonder gebonden te zijn door deze eerder aangegane overeenkomst, de verschillende op het spel staande belangen “gelijktijdig” heeft kunnen afwegen.

19. Aan de voorgaande vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende partij aangehaalde omstandigheid dat het totaalconcept waarvan de overeenkomst van 2014 tussen de gemeente en de private ontwikkelaar uitgaat een hele reeks voordelen van algemeen belang zou opleveren.

20. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Boechout van 26 september 2016 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Vijverhof”.**

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

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1200 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan verzoekers.**

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

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Frank Bontinck,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Frank Bontinck**

**Johan Lust.**