

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.749 van 27 oktober 2020
in de zaak A. 225.802/X-17.292**

In zake : Danny VAN LOO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Verstraeten
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Vaartstraat 68-70
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE HEIST-OP-DEN-BERG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 juli 2018, strekt tot de nietigverklaring van “[h]et besluit van de gemeenteraad van Heist-op-den-Berg van 13 maart 2018 tot definitieve vaststelling van het Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan ‘RUP perimeter meergezinswoningen’”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 oktober 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rosie Peeters, die *loco* advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor verzoeker en advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Verzoeker is eigenaar van een perceel, gelegen aan de Mechelbaan 16 te Heist-op-den-Berg en kadastraal bekend afdeling 6, sectie E, nummer 85/w/2 (hierna: verzoekers perceel). Verzoekers perceel situeert zich overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgesteld gewestplan Mechelen in woongebied.

3.2. Op 14 maart 2017 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “perimeter meergezinswoningen” van de gemeente Heist-op-den-Berg (hierna: het gemeentelijk RUP) plaats.

De aanleiding voor de opmaak van het gemeentelijk RUP wordt in de toelichtingsnota ervan als volgt omschreven:

“De gemeente Heist-op-den-Berg streeft een gedifferentieerd ruimtelijk beleid na dat zich baseert op kernversterking van het kleinstedelijk gebied Heist en het behoud van het kleinschalige karakter van de dorpen rondom. Daarnaast gaat ook aandacht naar de woonlinten langs steenwegen, typerend voor de gemeente Heist-op-den-Berg. Dit beleid vertaalt zich onder andere in een visie op de toekomstige ontwikkeling van meergezinswoningen. In die zin is voorliggend RUP één van de strategische stappen ter uitvoering van het ruimtelijk beleid, waarbij de gemeente als actor een belangrijke rol speelt.

Het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) ‘perimeter meergezinswoningen’ zet belangrijke lijnen uit voor het gemeentelijk beleid inzake de realisatie van nieuwbouwprojecten met meerdere entiteiten en het opdelen van bestaande gebouwen tot meergezinswoningen. Het RUP bepaalt waar in de gemeente in de toekomst eventueel meergezinswoningen kunnen gerealiseerd worden en waar dit niet meer mogelijk zal zijn.

Het RUP bakent die zones af waarbinnen geen meergezinswoningen kunnen worden gerealiseerd. Het betreft een perimeter-RUP dat een overdruk legt over de woongebieden in de ruime zin volgens het gewestplan waarbinnen het niet wenselijk is dat er meergezinswoningen kunnen worden gerealiseerd. Deze overdruk op het gewestplan is noodzakelijk omdat er momenteel in principe overal in het woongebied van Heist-op-den-Berg meergezinswoningen vergunbaar zijn.”

Het plangebied van het gemeentelijk RUP strekt zich over het ganse grondgebied van de gemeente Heist-op-den-Berg uit.

3.3. Op 22 juni 2017 stelt de provincieraad van de provincie Antwerpen middels een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) de afbakeningslijn van het kleinstedelijk gebied Heist-op-den-Berg definitief vast.

Verzoekers perceel bevindt zich buiten de afbakeningslijn van het kleinstedelijk gebied.

3.4. Op 12 september 2017 stelt de gemeenteraad van de gemeente Heist-op-den-Berg het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.5. Van 25 september 2017 tot en met 23 november 2017 wordt een openbaar onderzoek over het ontwerp van het gemeentelijk RUP georganiseerd.

3.6. Op 31 januari 2018 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Heist-op-den-Berg (hierna: de Gecoro) een advies over het ontwerp van het gemeentelijk RUP uit.

3.7. In zitting van 13 maart 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Heist-op-den-Berg het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

3.8. Het verordenend grafisch plan van het gemeentelijk RUP bestaat uit twee deelplannen, een noordelijk en een zuidelijk deel. Verzoekers perceel bevindt zich binnen dit laatste deel en wordt beheerst door de stedenbouwkundige voorschriften van de overdruk “verbod op meergezinswoningen” (artikel 1) van het gemeentelijk RUP.

Binnen deze overdruk gelden de volgende voorschriften:

“1.1. Bestemming

Binnen deze zone is het verboden een meergezinswoning op te richten alsook een eengezinswoning om te vormen naar een meergezinswoning.

Op dit verbod kunnen volgende uitzonderingen worden toegestaan door de vergunningverlenende overheid.

- Het vermeerderen van het aantal woongelegenheden binnen het vergund (geacht) bouwvolume van de waardevolle panden, aangegeven met een blauw stersymbool (cultuurhistorisch waardevol gebouw) op het grafisch plan, is vergunbaar.

- Het vermeerderen van het aantal woongelegenheden binnen het vergund (geacht) bouwvolume van de woonentiteiten, aangegeven met een wit stersymbool (cultuurhistorisch waardevol gebouw met voorwaarde) op het grafisch plan, is vergunbaar op voorwaarde dat het een totaalproject voor het pand dat deze woonentiteiten omvat betreft, inclusief de woonentiteit op het perceel met de aanduiding ‘cultuurhistorisch waardevol gebouw’

- Een vergunningsplichtige bestemmingswijziging van een gelijkvloerse winkelruimte is vergunbaar, op voorwaarde dat de winkelruimte vergund, of vergund geacht is op 1 januari 2017 én de woonentiteit(en) een netto- min. vloeroppervlakte heeft van 100 m²

- o naar maximaal 1 woonentiteit

- o naar 1 of meerdere woonentiteiten, op voorwaarde dat de voorgevel minimum 12 m breed is.

1.2. Inrichting en beheer

Naast een toetsing aan de bijzondere bepalingen in navolgende voorschriften zal elke aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning ook worden beoordeeld rekening houdend met de doelstellingen van het plan, de goede plaatselijke ruimtelijk[e] ordening en de beoogde omgevingskwaliteit, rekening houdend met:

- de harmonische inpassing t.o.v. de aanpalende bebouwing en niet-bebouwde ruimtes
- de architecturale kwaliteit en esthetiek
- de hinderaspecten, de privacy van bewoners in en om het plangebied en de gebruikelijke comforteisen.

Alle (hoofdzakelijk) vergunde en vergund geachte meergezinswoningen die binnen de overdruk ‘verbod op meergezinswoningen’ liggen, kunnen binnen hun vergund of vergund geacht volume verbouwen en herbouwen op de zelfde plaats. Ook kan door de vergunningverlenende overheid een beperkte uitbreiding worden toegestaan in functie van de aanpassing van een gebouw aan de hedendaagse comfortbehoeften en indien dit de goede plaatselijke ordening niet schaadt. Bij deze werkzaamheden is het expliciet verboden het aantal woonegelegenheden te vermeerderen.

Onder volume wordt het aantal kubieke meters verstaan. Bij herbouw van een bestaande vergunde meergezinswoning kunnen de inplanting van de gevelvlakken en de bouwhoogte afwijken van het oorspronkelijk gebouw, zolang het oorspronkelijk aantal kubieke meters niet overschreden wordt (met uitzondering van de hiervoor beschreven beperkte uitbreidingsmogelijkheden).”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1, §§ 1 en 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) *juncto* het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hij betoogt dat de vergunningverlenende overheden vergunningsaanvragen op grond van de bestemmingsvoorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP moeten beoordelen. Deze bestemmingsvoorschriften zullen er evenwel voor zorgen dat het bestuur de aanvragen niet meer aan de criteria van de goede ruimtelijke ordening (zoals opgenomen in artikel 4.3.1, §§ 1

en 2, VCRO) zal toetsen of tot een afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten op grond van artikel 1.1.4 VCRO zal overgaan. Vergunningsaanvragen zullen enkel nog beoordeeld worden op basis van het gegeven of de aanvraag zich al dan niet binnen een met een overdruk afgebakend gebied situeert. Verzoeker bekritiseert dat in voorkomend geval geen *in concreto*-toetsing van de aanvraag meer zal gebeuren.

Beoordeling

5.1. Het te dezen toepasselijke artikel 4.3.1, §§ 1 en 2, VCRO luidt:

“§ 1. Een vergunning wordt geweigerd :

1° als het aangevraagde onverenigbaar is met:

a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken;

b) verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen;

c) andere verkavelingsvoorschriften dan deze die vermeld zijn onder b), voor zover de verkaveling niet ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag, en voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken;

d) een goede ruimtelijke ordening;

2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;

3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;

4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen vergunning kan worden afgeleverd.

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk overeenkomstig artikel 30 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

De termijn van vijftien jaar, vermeld in het eerste lid, 1°, b) en c), wordt berekend vanaf de datum van afgifte van de oorspronkelijke vergunning in laatste administratieve aanleg. Als de vergunning uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, wordt de

termijn gerekend per fase. Voor de tweede fase en volgende fasen wordt de termijn dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de fase in kwestie.

§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1° ;

b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:

1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;

2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is;

3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.

De Vlaamse Regering kan, thematisch of gebiedsspecifiek, integrale ruimtelijke voorwaarden bepalen, ter beoordeling van de inpassing van welbepaalde handelingstypes, of van handelingen in specifieke gebieden, in een goede ruimtelijke ordening, onverminderd strengere planologische voorschriften of verkavelingsvoorschriften.”

5.2. Artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften “(overdruk) verbod op meergezinswoningen” van het gemeentelijk RUP bepaalt onder meer dat “[b]innen deze zone [...] het verboden [is] een meergezinswoning op te richten alsook een eengezinswoning om te vormen naar een meergezinswoning” (zie randnummer 3.8).

5.3. Uit het ingeroepen artikel 4.3.1, § 2, VCRO volgt dat de beoordeling van de bestaanbaarheid van het aangevraagde met de stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van een ruimtelijk

uitvoeringsplan te onderscheiden is van de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening, en dat in principe de vergunningverlenende overheid dit laatste slechts zal dienen te onderzoeken indien het aangevraagde met de toepasselijke stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften bestaanbaar is.

De afwezigheid van een concrete beoordeling van een vergunningsaanvraag met een goede ruimtelijke ordening bij strijdigheid met artikel 1 van het gemeentelijk RUP, volgt derhalve uit de VCRO zelf.

5.4. Verzoeker toont geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

5.5. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoeker voert in een tweede middel de schending van artikel 2.1.2, § 2 en § 3, VCRO aan.

6.1. Hij zet uiteen dat de gemeente Heist-op-den-Berg in het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) als “kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau” wordt afgebakend. In het bindend gedeelte van het RSV wordt de gemeente als “structuurondersteunend kleinstedelijk gebied” en als “kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau” aangeduid. Verzoeker verduidelijkt dat het RSV voor de gemeente Heist-op-den-Berg ruimtelijke ontwikkelingen voorziet, gericht op kernversterking en functieversterking, waarbij de focus op inbreiding dient te liggen. Een verbod op de bouw van meergezinswoningen in kleinstedelijke gebieden ondersteunt de voorgaande gewenste ontwikkelingen niet. De bouw van meergezinswoningen

draagt immers niet aan de verdichting van de kleinstedelijke kernen en aan een efficiënt aansnijden van de beschikbare open ruimte bij.

6.2. Daarnaast acht verzoeker het bestreden gemeentelijk RUP strijdig met de richtinggevende en de bindende bepalingen van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Antwerpen (hierna: PRSA). Hij zet uiteen dat de gemeente Heist-op-den-Berg in het bindend gedeelte van het PRSA wordt aangeduid als kleinstedelijk gebied met een hoofddorp type III als woonkern. Het richtinggevende gedeelte van het PRSA schrijft een verdichting van de kleinstedelijke gebieden voor, waarbij de verdichting van de woonkernen een grote rol speelt. Het toelaten van meergezinswoningen draagt volgens verzoeker tot deze verdichtingsdoelstelling bij. De deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen is in haar advies van 29 juni 2017 tot dezelfde vaststelling gekomen.

6.3. Tot slot acht verzoeker het bestreden gemeentelijk RUP ook strijdig met de bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Heist-Op-Den-Berg (hierna: het GRS). Hij licht toe dat de richtinggevende bepalingen van het GRS in een zekere mate van verdichting ter versterking van de woonkernen in het buitengebied voorzien. De bouw van meergezinswoningen past in die doelstelling. Ook hieromtrent zou de deputatie van de provincie Antwerpen in haar advies van 29 juni 2017 tot dezelfde vaststelling zijn gekomen.

Beoordeling

7.1. De gemeente Heist-op-den-Berg wordt in het RSV als “kleinstedelijk gebied” op provinciaal niveau geselecteerd. Het RSV bepaalt dat delen van de gemeente Heist-op-den-Berg als kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau afgebakend worden.

7.2. Op 22 juni 2017 heeft de provincieraad van de provincie Antwerpen de afbakeningslijn van het kleinstedelijk gebied Heist-op-den-Berg

middels een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vastgesteld. Verzoekers perceel bevindt zich buiten de afbakeningslijn, in het buitengebied.

7.3. Rekening houdend met de voormelde ligging van verzoekers perceel in het buitengebied, is de door hem aangevoerde strijdigheid met de bepalingen van het RSV en het PRSA, die op kleinstedelijke gebieden toepassing vinden, ongegrond.

7.4. De enkele omstandigheid dat het richtinggevend gedeelte van het GRS in een zekere mate van verdichting ter versterking van de woonkernen in het buitengebied voorziet, en dat de bouw van meergezinswoningen binnen die vooropgestelde doelstelling past, doet nog niet aannemen dat het bestreden gemeentelijk RUP in strijd met het GRS zou zijn.

Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, bevat de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP immers een uitvoerige toelichting met betrekking tot de relatie tussen dit RUP en het GRS. Verzoeker betreft die toelichting ten onrechte niet bij zijn middel. Een schending van het GRS is in die omstandigheid niet aangetoond.

7.5. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober tweeduizend twintig, 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