

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.769 van 9 februari 2021
in de zaak A. 226.455/X-17.355**

In zake : 1. Johan BOULANGER
 2. Sandra VANHEMELRYCK
 3. Dirk TIMMERMAN
 4. Hilde FLORIDOR
 5. de BVBA PELS - D'HONDT ORGELBOUW
 6. Robin BUERMANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Pieter-Jan Defoort en Matthias Strubbe
 kantoor houdend te 8020 Oostkamp
 Hertsbergsestraat 4
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE HERSELT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Geens
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 oktober 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Herselt van 25 juni 2018 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Woonkernen'.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

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

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 januari 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Strubbe, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Veerle Wanten, die *loco* advocaat Joris Geens verschijnt voor de 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

3.1. De gemeente Herselt wenst een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Woonkernen’ (hierna: het gemeentelijk RUP) op te stellen. Het gemeentelijk RUP bestaat uit meerdere deelplannen, waaronder het deelplan ‘Herselt-centrum’.

De visie van het deelplan ‘Herselt-cenrum’ is luidens de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP de volgende:

“- Een verdere verdichting van de dorpskern Herselt nastreven door het afbakenen van verschillende verdichtingszones met mogelijkheid tot

oprichten van meergezinswoningen en het stimuleren van inbreidingsprojecten.

- Ontwikkelen van enkele strategische inbreidingszones met aandacht voor een hedendaagse en kwalitatieve vormgeving.

- Bewaren van het groen en landelijk karakter van de gemeente, door een maximaal behoud van waardevolle binnengebieden en groene vingers vanuit het buitengebied naar de kern en door een minimale verdichting van de bebouwing in de landelijke woonwijken aan de rand van de kern.

- Groene vinger t.h.v. de gemeenschapscluster tot binnen de kern in combinatie met de Dieperstraatseloop (een niet geklasseerde waterloop). De Dieperstraatseloop kan aangegrepen worden voor het uitwerken van een netwerk van kleine landschapselementen en kunnen groenzones uitgebouwd worden. De groenzone kan ingericht worden als publieke parkzone in combinatie met gemeenschapsvoorzieningen. De groene vinger brengt de open ruimte tot diep binnen de kern. D.m.v. groene stapstenen en een begeleidende groenstructuur kan de groene vinger doordringen tot aan het kerkplein.

- Bosrijk binnengebied tussen Limberg en de wijk Vest dient behouden te blijven als groene stapsteen binnen de kern.

- Ondersteunen van bestaande kleinschalige handel en horeca en waar nodig versterken zoals langsheen de N19 en rond het kerkplein. De uitbouw hangt samen met het aanbod aan parkeervoorzieningen dat sturend zal werken voor initiatieven.”

3.2. Op basis van het screeningsdossier en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (hierna: de dienst Mer) op 2 oktober 2017 “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

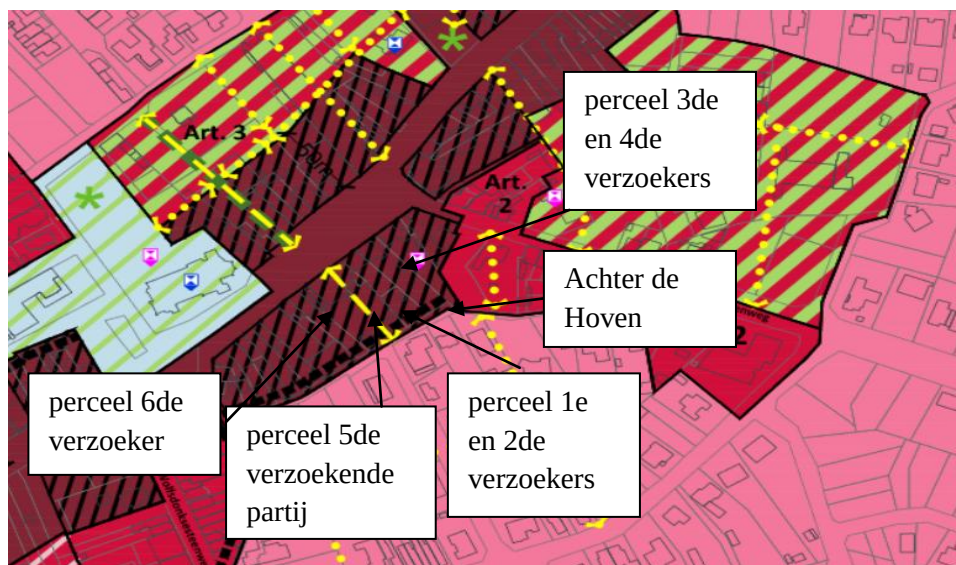
3.3. Op 27 november 2017 stelt de gemeenteraad van de gemeente Herselt het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 2 januari 2018 tot en met 3 maart 2018 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, worden meerdere adviezen uitgebracht en 136 bezwaren ingediend, waaronder door verzoekers.

3.5. In haar zitting van 7 mei 2018 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Herselt (hierna: de Gecoro) de bezwaren en verstrekt zij een advies.

3.6. Met het bestreden besluit van 25 juni 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Herselt het gemeentelijk RUP definitief vast.

3.7. Verzoekers stellen allen eigenaar te zijn van een perceel gelegen binnen het deelplan 'Herselt-centrum'. Hierna volgt het grafische plan met benaderende aanduidingen van die percelen:



3.8. Verzoekers' percelen bevinden zich in de zone 'Dorpscentrum' (artikel 1), met de overdrukken 'Afbakening handels- en horecacluster' (artikel 1.4, zwarte arcering). Verder loopt er over deze percelen een lijnvormige 'Niet te bebouwen zone' (artikel 1.6, zwarte stippellijn).

De verordenende stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 'Dorpscentrum' luiden:

“1.1.1 Algemeen

- wonen;
- gemeenschaps- en socio-culturele voorzieningen, gericht op openbare dienstverlening of informatieverstrekking, sociale en culturele activiteiten, onderwijs, sport, (verblijfs-)recreatie en jeugdvoorzieningen, toeristische voorzieningen en kleinschalige kamergebonden logies, kinderopvang, jeugdwerking, sociale tewerkstelling, ziekenzorg, huisvesting van senioren en zorgbehoevenden, voor zover deze betrekking hebben op lokale dienstverlening en ze verenigbaar zijn met hun onmiddellijke omgeving;
- openbaar domein en groene ruimten.

Voor zover deze niet hinderlijk zijn t.a.v. de woonfunctie, inpasbaar zijn in de omgeving en in overeenstemming met de lokale ruimtelijke draagkracht zijn volgende functies toegelaten:

- Vrije beroepen en diensten; zowel op gelijkvloers als verdiepingen
- Restaurant en café; zowel op gelijkvloers als verdiepingen
- Handelzaken; zowel op gelijkvloers als verdiepingen.
- Grootschalige detailhandel.

De vooropgestelde verdichting dient te worden afgetoetst aan het functioneren van de aanpalende bebouwing en aanwezige functies.

[...]

1.2.4 Bouwdiepte hoofdgebouw

Bij nieuwbouw en uitbreiding van het hoofdgebouw zijn volgende bouwdiepten toegelaten:

Profiel 20/13/13/10:

- Tot max. 20,00m bouwdiepte voor de gelijkvloerse bouwlaag, gemeten vanaf de voorgevelbouwlijn, voor zover de 45°-regel wordt gerespecteerd t.o.v. de achterperceelsgrens
- Tot max. 13,00m bouwdiepte voor verdiepingen, gemeten vanaf de voorgevelbouwlijn.
- Indien er een dakvolume wordt gerealiseerd, dient dit te gebeuren binnen 10,00m, gemeten vanaf de voorgevelbouwlijn.

Profiel 15/15/15/10:

- Tot max. 15,00m bouwdiepte voor de gelijkvloerse bouwlaag, gemeten vanaf de voorgevelbouwlijn, voor zover de 45°-regel wordt gerespecteerd t.o.v. de achterperceelsgrens.
- Tot max. 15,00m bouwdiepte voor verdiepingen, gemeten vanaf de voorgevelbouwlijn.
- Indien er een dakvolume wordt gerealiseerd, dient dit te gebeuren binnen 10,00m, gemeten vanaf de voorgevelbouwlijn.

Max. 80% van het perceel kan bebouwd worden.

Bij de realisatie van niet-woonfunctie op de gelijkvloerse bouwlaag kan de bouwdiepte van deze bouwlaag worden opgetrokken, in overeenstemming met de mogelijkheden van het perceel en met de maximaal toegelaten vloeroppervlakte.

[...]

1.2.6 Bijgebouwen

- Het oprichten van vrijstaande bijgebouwen in de achtertuin is toegelaten.
- Het oprichten van bijgebouwen in de achtertuin wordt beperkt tot max. 5% van de perceelsoppervlakte en een gezamenlijke maximale oppervlakte van 40m².

- De kroonlijsthoogte bedraagt maximaal 3,50m.

- De nokhoogte bedraagt maximaal 4,00m.

1.2.7 Groenaandeel

De inrichting van een groendak op de gelijkvloerse bouwlaag is verplicht met uitzondering van het dakterrass.

Minimum 20% van het perceel/de projectzone dient ingericht te worden als groene ruimte, waarvan max. 10% mag ingericht worden met waterdoorlatende materialen op voorwaarde dat dit een overwegend groen karakter heeft en als dusdanig behouden blijft.

Hiervan kan in volgende gevallen afgeweken worden voor max. 10%:

- i.f.v. gemeenschapsvoorzieningen;
- bij sociale woonprojecten of projecten voor een specifieke doelgroep;
- bij hoekpercelen of percelen met bijzondere configuratie.

Hiervan kan afgeweken worden binnen de zone voor handels en horecacluster.

De bijkomende afwijkingsmogelijkheden conform de algemene bepalingen zijn steeds van toepassing.”

Binnen de overdrukzone “Afbakening handels- en horecacluster” (artikel 1.4) “kan er afgeweken worden van het groenpercentage”. Verder is volgens dit voorschrift “[d]e aanleg van een groendak op de gelijkvloerse bouwlaag [...] verplicht met uitzondering van het dakterras”.

Ter hoogte van de indicatieve aanduiding ‘Niet te bebouwen zone’ (artikel 1.6) “kunnen geen nieuwe hoofdgebouwen worden opgericht”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van de artikelen 1.1.4, 2.1.2, § 3, 2.2.3, § 1, en 2.2.14, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) “zoals destijds van toepassing”, alsook van het materiële motiverings-, redelijkheids-, en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat hoewel de plannende overheid in het centrum naar een dichtere bebouwingsstructuur streeft en “verdichting” wenst te stimuleren, de bestemming van hun percelen als “niet te bebouwen zone” net het omgekeerde tot gevolg heeft. De motivering dat hun percelen niet diep genoeg zijn, klopt niet, nu ze 60 meter diep zijn. Het motief dat het openbaar domein langs de achterzijde, gelet op de draagkracht van de omgeving, niet breed genoeg is, klopt evenmin. Op welke wijze de draagkracht zou worden overschreden, wordt niet toegelicht. Indien daarmee op een onaanvaardbare mobiliteitsimpact wordt gedoeld, stellen verzoekers dat deze vermeende problematiek niet wordt

opgelost door hoofdgebouwen te verbieden. Het is immers nog steeds mogelijk om een parking, garage of ontsluitingsweg te voorzien. Bovendien heeft de plannende overheid steeds nagelaten de alternatieven, zoals een verbreding van de weg of een “eenvoudig politiereglement”, te onderzoeken om de vermeende problemen van de ontsluitingsweg op te lossen. Voorts is het volgens verzoekers “absurd”, en in strijd met het planopzet van verdichting in het centrum, om aan de ene zijde van de weg in een verbod op hoofdgebouwen te voorzien, en om de andere zijde tot een zone “randverkaveling” te bestemmen.

Verzoekers bekritisieren het antwoord van de Gecoro op hun bezwaar tegen het bouwverbod. De “loutere vaststelling” dat de percelen niet diep genoeg zijn, “brengt niets bij” en is niet pertinent “in een context waar[in] men een hoge dichtheid wil nastreven”. Er kunnen “makkelijk” twee woningen op de percelen worden gebouwd. Bovendien blijkt uit het advies van de Gecoro dat Achter de Hoven reeds als ontsluitingsweg “voor de bebouwing gelegen langs Dorp” wordt gebruikt, en blijkt dat een dergelijk gebruik ook voor de toekomst niet uitgesloten is. De stelling van de Gecoro dat “rekening [werd] gehouden met de smalle weg, de mobiliteit ter plaatse[...], het creëren van ontsluiting van de handelspanden langs de achterzijde, de ondiepe percelen” is “nietszeggend”. Verder biedt het advies van de Gecoro geen inzicht waarom het bouwverbod enkel aan de ene zijde van de weg wordt voorzien, en overweegt de Gecoro op geen enkel moment minder verregaande maatregelen, “zoals het adviseren om van Achter de Hoven een eenrichtingstraat te maken”, wat op vandaag al voor een deel van deze weg het geval is.

4.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat het geviseerde bouwverbod verhindert dat op de meest geschikte plaats aan verdichting wordt gedaan. Dit bouwverbod kadert verder niet in de doelstelling van het “behoud van het groen”, nu overige constructies wel nog kunnen opgericht worden en de plannende overheid een specifieke zone moet afbakenen om deze visie te realiseren. De plannende overheid kon voorts niet in redelijkheid stellen dat hun percelen, die “tot maar liefst 60 meter diep zijn”, niet diep genoeg zouden zijn om aan verdichting te doen. Evenmin wordt toegelicht

“hoe de bebouwing van de geïmagineerde gronden de draagkracht zou overschrijden”.

4.3. In hun laatste memorie doen de verzoekende partijen nog gelden dat geenszins blijkt dat het geïmagineerde bouwverbod is ingegeven “vanuit de beleidsoptie voor handelsversterking”. Zij wijzen erop dat deze aanduiding ook buiten de overdrukzone “afbakening handels- en horecacluster” voorkomt en dat “wonen” nog steeds de hoofdfunctie is.

Beoordeling

5.1. Verzoekers bekritisieren in hun verzoekschrift de overdruk ‘Niet te bebouwen zone’ (artikel 1.6) van hun percelen. Dit bestemmingsvoorschrift verbiedt de oprichting van nieuwe hoofdgebouwen achteraan hun percelen.

5.2. Verzoekers betrekken enkel de verdichtingsdoelstelling van het gemeentelijk RUP bij hun kritiek. Aan de uit de toelichtingsnota, de stedenbouwkundige voorschriften en het advies van de Gecoro blijkende doelstelling om handelsversterkend te werken, gaan zij in hun uiteenzetting volledig voorbij.

5.3. De voormelde doelstelling blijkt vooreerst uit de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, die inzake de gewenste structuur onder meer overweegt:

“Ook wordt het licht op groen gezet voor functionele verweving van kleinschalige, laag dynamische kleinhandel, diensten, bedrijvigheid en recreatieve activiteiten binnen het dorp. In het dorpscentrum wordt gestreefd naar levendige en leefbare handelslocaties.”

Wat de visie van het deelplan ‘Herselt-cenrum’ betreft, stelt de toelichtingsnota:

“- Ondersteunen van bestaande kleinschalige handel en horeca en waar nodig versterken zoals langsheen de N19 en rond het kerkplein.”

In de toelichtingsnota wordt verder gesteld:

“5.5.6 Kernversterking: een beleidskader voor detailhandel en horeca
Handel en lokale bedrijvigheid zijn noodzakelijk voor de leefbaarheid van de kern en activiteiten verhogen de levendigheid van het woongebied. De uitbouw van handel en diensten dient selectief te gebeuren op schaal van de kern.

De handels- en horecavoorzieningen en diensten worden geconcentreerd binnen de historische dorpscentra. Er is vandaag een overaanbod aan handelsruimten met leegstand en een te sterke spreiding tot gevolg. De handelskernen moeten compacter worden en duidelijk gedefinieerd en afgebakend worden. Door een sterke concentratie van kernvoorzieningen worden de dorpskernen terug aantrekkelijker. Nieuwe handelsactiviteiten op schaal van de kern worden in het kerngebied gestimuleerd. Dit kan o.a. door het mogelijk maken van een grotere bouwdiepte.

Bij de inrichting van het openbaar domein in aansluiting met de handelsactiviteiten gaat de aandacht naar maximale beloopbaarheid van het publiek domein, het aanbod aan parkeermogelijkheden op loopafstand en aandacht voor fietser, aandacht voor oversteekbaarheid van de handelsas en aandacht voor groen en omgevingsaanleg van de publieke ruimte.

Bestaande Kmo-activiteiten kunnen behouden blijven, nieuwe activiteiten zijn enkel mogelijk indien ze integreerbaar zijn binnen het woonweefsel en geen hinder veroorzaken naar de omwonenden toe. Grotere bedrijven of hinderlijke bedrijven dienen zich te vestigen in de daarvoor bedoelde bedrijventerreinen binnen de gemeente.”

Voorts antwoordt de Gecoro met betrekking tot verzoekers’ bezwaar onder meer:

“Het college heeft ervoor gekozen om op bepaalde plaatsen in Herselt handelversterkend te werken, dit impliceert het maken van keuzes. Wat achter de hoven betreft: bijgebouwen kunnen nog steeds in deze zone, handel aan de voorzijde mag bovendien tot 80% verharding gaan. Verder werd er rekening gehouden met de smalle weg, de mobiliteit ter plaatsen, het creëren van ontsluiting van de handelspanen langs de achterzijde, de ondiepe percelen.

[...].”

Verzoekers’ percelen worden finaal (deels) tot de overdrukzone ‘Afbakening handels- en horecacluster’(artikel 1.4) bestemd. De toelichting bij dit voorschrift stelt:

“In kader van compacte concentratie handel en horeca in het historische dorpscentrum aan Dorp t.h.v. de zone rond de kerk en de pastorie. Door concentratie en afbakening van de handels- en horecacluster gaan deze functies elkaar versterken en liggen deze kernfuncties op wandelafstand van elkaar.”

5.4. Anders dan de verzoekende partijen dit zien, zijn de doelstelling tot handelsversterking van het gemeentelijk RUP en de handelsbestemming en -afbakening van hun percelen wel degelijk relevant ter beoordeling van het door hen geviseerde verbod tot oprichting van nieuwe hoofdgebouwen, temeer nu deze verzoekers toelaten om de bouwdiepte van de gelijkvloerse bouwlaag op te trekken (artikel 1.2.4 van de stedenbouwkundige voorschriften, zie randnummer 3.8) en om van het groenpercentage af te wijken (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften, zie randnummer 3.8). Bovendien geeft de Gecoro de keuze om “op bepaalde plaatsen in Herselt handelversterkend te werken” uitdrukkelijk als eerste reden aan voor de door verzoekers bekritiseerde plankeuze (zie randnummer 5.3).

5.5. Nu zij de doelstelling tot handelsversterking van het gemeentelijk RUP en de handelsbestemming en -afbakening van hun percelen niet bij hun betoog betrekken, tonen verzoekers niet aan dat de geviseerde bestemming van artikel 1.6 van het gemeentelijk RUP de aangevoerde rechtsregels zou schenden. In dat licht overtuigen verzoekers er evenmin van dat het antwoord van de Gecoro op hun desbetreffende bezwaar niet afdoende zou zijn.

5.6. Het middel is ongegrond.

6. Het beroep moet hoe dan ook verworpen worden.

V. Kosten

7. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 “tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand”, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017. Dit betekent dat de bijdrage, bedoeld in voormeld artikel slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen. Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een zesde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De door de verzoekende partijen onterecht betaalde bijdragen van 100 euro worden aan hen terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen februari tweeduizend eenentwintig, 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