

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.943 van 2 maart 2021
in de zaak A. 226.572/X-17.367**

In zake : Rodolphe DE LIEDEKERKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE BERTEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Larmuseau
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Matthias Strubbe
kantoor houdende te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47/001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 november 2018, strekt tot de
nietigverklaring van:
 - a. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bertem van 26 juni 2018
houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan ‘Meergezinswoningen’
 - b. de beslissing van de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest
van 21 maart 2017 dat de opmaak van een planmilieueffectrapport niet nodig is.

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 An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 januari 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Matthias Strubbe, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Stijn Clerx, die *loco* advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden, verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een 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 en bewoner van de woning, gelegen aan de Kerkring 3 te Leefdaal (hierna: verzoekers woning), en tevens onverdeeld eigenaar van het bebouwde terrein, gelegen aan de hoek van de Dorpstraat en de Kerkring, met als adres Dorpstraat 512 te Leefdaal (hierna: verzoekers onverdeelde eigendom).

3.2. Op 5 oktober 2015 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bertem aan Interleuven de opdracht te geven om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Meergezinswoningen’ (hierna: het gemeentelijk RUP) op te maken.

3.3. Op basis van het screeningsdossier en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst Milieueffectrapportage (de dienst Mer) op 21 maart 2017 “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.4. Op 25 oktober 2017 wordt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP gehouden.

3.5. Op 30 januari 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bertem het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

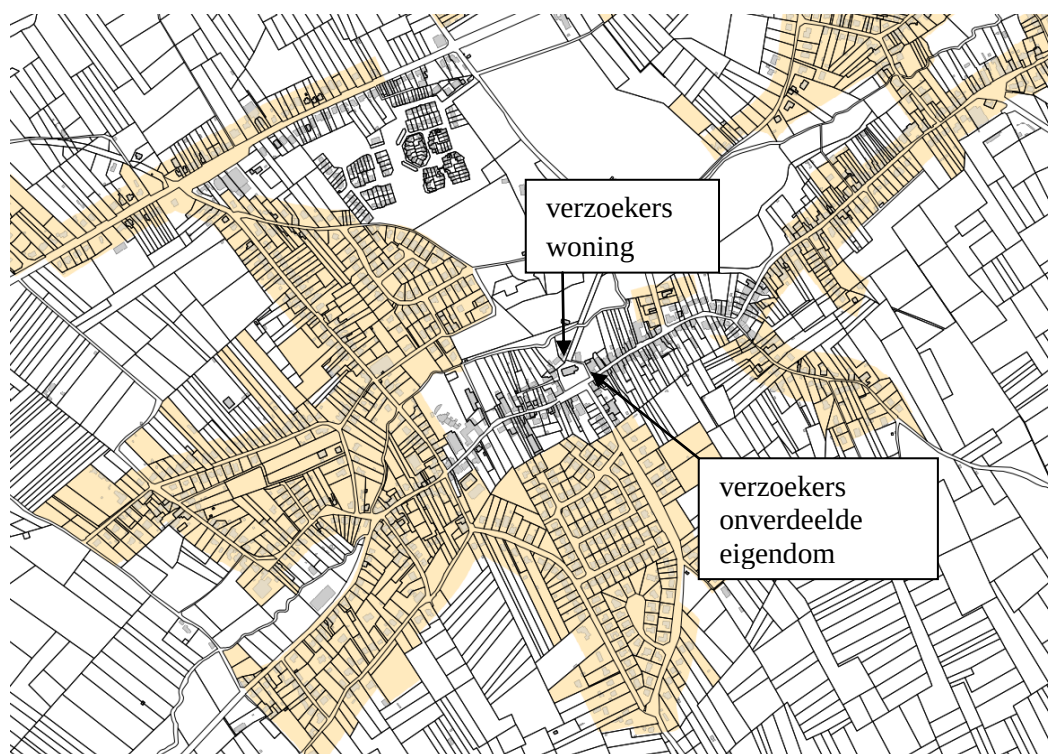
3.6. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt de volgende “aanleiding” voor de opmaak van het gemeentelijk RUP uiteengezet:

“Omwille van haar strategische ligging tussen Brussel en Leuven ondervindt de gemeente Bertem een alsmaar groter wordende verstedelijkingsdruk. Dit resulteert onder andere in een stijgende vraag van projectontwikkelaars om meergezinswoningen te realiseren op haar grondgebied. Een ongebreidelde wildgroei van bouwprojecten strookt echter niet met de filosofie van Bertem als landelijke gemeente tussen Brussel en Leuven. Het gemeentebestuur streeft dan ook een gedifferentieerd ruimtelijk beleid na dat zich baseert op kernversterking van het centrum van Bertem en in zekere mate ook van het centrum van de deelgemeente Leefdaal. Daarentegen moet het kleinschalige karakter van het dorp Korbeek-Dijle behouden blijven. Dit beleid vertaalt zich onder meer in een visie op de toekomstige ontwikkeling van meergezinswoningen met de opmaak van een strategisch RUP, waarbij de gemeente als actor een belangrijke rol speelt.”

Onder “doelstellingen” wordt in de toelichtingsnota onder meer het volgende gesteld:

“Het RUP ‘Meergezinswoningen’ zal belangrijke lijnen uitzetten 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 worden gerealiseerd en waar dit niet meer mogelijk zal zijn.”

3.7. Verzoekers eigendommen vallen buiten de overdruk ‘verbod op meergezinswoningen’ (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP). Hierna volgt een (gedeeltelijke) weergave van het grafisch plan met benaderende aanduidingen van verzoekers woning en verzoekers onverdeelde eigendom:



3.8. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 26 februari tot en met 26 april 2018 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, brengt de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant een advies uit en worden vier bezwaarschriften ingediend, waaronder door verzoeker.

3.9. In zitting van 14 juni 2018 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Bertem de bezwaren en brengt zij een advies uit.

3.10. Op 26 juni 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bertem het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit. De bestemmingsvoorschriften van artikel 1.1 van de overdruk ‘verbod op meergezinswoningen’ luiden:

Art. 1.1. –Bestemming

Binnen deze zone is het verboden om een meergezinswoning op te richten, alsook een eengezinswoning of eender ander bestaand gebouw om te vormen naar een meergezinswoning. Het onder strikte voorwaarden creëren van een meergezinswoning in bestaande markante gebouwen en bestaande vergund(e) (geachte) grote eengezinswoningen wordt echter wel als een uitzonderingsbepaling ingeschreven in de verbodszone van het RUP.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoeker betoogt in zijn verzoekschrift, wat zijn belang betreft, dat het bestreden gemeentelijk RUP meergezinswoningbouw voor de Kerkring en omgeving wil mogelijk maken, terwijl hij wenst dat de onmiddellijke omgeving de eigenheid van de bestaande dorpskern van Leefdaal blijft uitstralen. Verzoeker stelt groot belang te hechten aan het beschermde karakter van de monumenten aan de Kerkring en meent dat door de Kerkring en omgeving niet op te nemen in het bestreden gemeentelijk RUP, de omgeving blootgesteld blijft aan de bouwaspiraties van promotoren en ontwikkelaars. Het gemeentelijk RUP wil volgens hem de oprichting van meergezinswoningen toelaten en deze zelfs concentreren in het deel van Leefdaal dat buiten het plangebied is gehouden. Het gemeentelijk RUP maakt het voor hem moeilijker om zijn “argumenten tegen de oprichting van meergezinswoningen in het centrum van Leefdaal te maken, om

de eenvoudige reden dat de verantwoording van het betwiste RUP precies steunt op de uitdrukkelijke wil van de gemeente Bertem om de inplanting van dergelijke meergezinswoningen in het centrum van Leefdaal mogelijk te maken.”

4.2. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een ontvankelijkheidsexceptie wegens gemis aan belang op. Zij stelt dat verzoekers eigendommen buiten het plangebied gelegen zijn en betoogt dat verzoekers belang met het algemeen belang of minstens met een collectief belang samenvalt. Een verzoekende partij mag geen *actio popularis* instellen, waarbij zij in algemene termen streeft naar het behoud en de vrijwaring van “de eigenheid van de bestaande dorpskern van Leefdaal” en het aanwezige beschermde erfgoed. De eerste verwerende partij benadrukt dat het bestreden besluit de rechtstoestand van noch de Kerkring, noch de beschermde monumenten die zijn gelegen aan de Kerkring, wijzigt. Evenmin houdt het bestreden besluit in dat in de omgeving van de Kerkring grootschalige meergezinswoningen of projecten met een grote bouwhoogte zomaar kunnen worden vergund, temeer nu verzoeker en/of diens familie zelf eigenaar van het grootste deel van het gebied rond de Kerkring is. Bovendien is het eerder onwaarschijnlijk dat meergezinswoningen in de omgeving van de Kerkring zullen worden opgericht, gelet op de gemeentelijke parkeernormen.

4.3. De tweede verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord eveneens verzoekers belang bij het beroep, en werpt op dat het niet voldoende is dat verzoeker in de onmiddellijke omgeving van het plangebied woont. Zij vestigt er de aandacht op dat meergezinswoningen reeds toegelaten zijn in de omgeving van verzoekers eigendommen en dat verzoeker niet bewijst dat hij ingevolge de niet-opname van zijn eigendommen in het gemeentelijk RUP hinder of nadeel ondervindt. Evenmin volstaat het dat verzoeker een belang hecht aan niet in het plangebied opgenomen beschermde monumenten.

4.4. Verzoeker herinnert er in zijn memorie van wederantwoord aan dat de Raad van State er over dient te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast. Hij

argumenteert dat hij achterblijft op een “eiland”, gevormd door het centrum van Leefdaal, dat als een soort aantrekkingspool voor verstedelijking dient, waartegen hij zich verzet. Verzoeker beklemtoont dat het gemeentelijk RUP meergezinswoningbouw voor de Kerkring en omgeving (het centrum van Leefdaal) wil mogelijk maken. De gerichtheid van het planologisch beleid op meergezinswoningbouw in het centrum van Leefdaal blijkt volgens verzoeker ook uit één van de bindende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Bertem. Verzoeker leidt een nadeel ten gevolge van het gemeentelijk RUP, omdat dit hem planologisch geen bescherming biedt tegen de bouw van meergezinswoningen, de verstedelijkingsdruk en de vraag van projectontwikkelaars, maar deze stimuleert. De nietigverklaring van het bestreden besluit zal hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, omdat dit een halt toeroept aan de stimulans voor bebouwing in het centrum van Leefdaal en bovendien de kans inhoudt op een herstel-RUP dat het centrum van Leefdaal vrijwaart van de bouw van meergezinswoningen, de verstedelijkingsdruk en de vraag van projectontwikkelaars.

Verzoeker stelt dat hij de reeds verleende stedenbouwkundige vergunningen voor meergezinswoningen in zijn onmiddellijke omgeving heeft betwist om zijn zicht op de Sint-Lambertuskerk en de Kerkring te vrijwaren. Hij meent dat hiermee aangetoond is dat het gemeentelijk RUP bij de beoordeling van een concreet aanvraagdossier in aanmerking wordt genomen, en wel precies om de aanvaardbaarheid van meergezinswoningbouw te motiveren. Deze vergunningsbeslissingen tonen volgens verzoeker aan dat de gemeente meergezinswoningbouw in het centrum van Leefdaal stimuleert.

4.5. Verzoeker doet in zijn laatste memorie gelden dat een reglementair besluit kan aangevochten worden door een rechtsonderhorige die er strikt genomen niet aan onderworpen is, maar die niettemin “door zijn effecten rechtstreeks benadeeld kan worden”. Het gemeentelijk RUP is vastgesteld zonder oog te hebben voor het beschermd karakter van de Sint Lambertuskerk en de Kerkring. Hij meent dat de verwerping van zijn “uitgangspunt” van een al te formalistische invulling van het belangvereiste zou getuigen, “die onverzoenbaar

is met het Verdrag van Aarhus”. Verzoeker stelt dat het gemeentelijk RUP beoogt om meergezinswoningen in het centrum van Leefdaal te concentreren, en meent dat de kans op een herstel-RUP voldoende is voor het aanvaarden van zijn belang. Hij wijst erop dat de vergunningverlenende overheid het niet van toepassing zijn van het gemeentelijk RUP bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag betreft.

4.6. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat het Verdrag van Aarhus het belangvereiste niet uitschakelt. De stelling van verzoeker dat zij in het centrum van Leefdaal de bouw van meergezinswoningen zou willen promoten en dat dit centrum een eiland zal worden dat fungeert als een “aantrekkingspool” voor verstedelijking, betreft een loutere hypothese. Zij wijst er verder op dat het bestreden gemeentelijk RUP enkel een verbod omvat om in bepaalde zones meergezinswoningen op te richten, maar niet ingrijpt “in de juridische referentiesituatie van andere gebieden”. Er wordt op geen enkele manier een rechtsgrond of bijkomende mogelijkheid geboden om bepaalde projecten, met mogelijk nadelige effecten voor de omgeving, te ontwikkelen. De eerste verwerende partij stelt dat uit de rechtspraak van de Raad van State niet kan worden afgeleid dat de loutere kans op een nieuwe regeling kan volstaan om het gebrek aan een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel recht te zetten.

4.7. De tweede verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat verzoeker uit het oog verliest “dat een reglementaire akte kan worden aangevochten door degene op wie deze reglementaire akte van toepassing is, wat *in casu* niet het geval is, ofwel door wie er niet is aan onderworpen maar door zijn effecten rechtstreeks benadeeld kan worden”, wat te dezen evenmin geldt. De stelling dat de gemeente met het gemeentelijk RUP beoogt de ontwikkeling van meergezinswoningen in het centrum van Leefdaal mogelijk te maken, is volgens haar onjuist “aangezien reeds afdoende werd bewezen dat dit voor het RUP reeds mogelijk was op basis van de gewestplanbestemming”. Dat verzoeker procedures voert tegen vergunningen voor stedenbouwkundige handelingen in de omgeving

van haar eigendommen, verantwoordt uiteraard nog geen belang bij de huidige procedure.

Beoordeling

5.1. Zoals is overwogen in het arrest van de algemene vergadering van de Raad van State nr. 233.610 van 26 januari 2016 inzake Hugo Bogaerts e.a., dient het belang bij beroepen tegen een reglementair besluit met de gebruikelijke soepelheid beoordeeld te worden. In dit verband zij tevens gewezen op het door het Verdrag van Aarhus gestelde doel om aan de rechtszoekende in milieuaangelegenheden, zoals *in casu*, ruim toegang tot de rechter te verschaffen.

5.2. Verzoeker heeft zich blijkens de stukken van het dossier tot doel gesteld om de bouw van meergezinswoningen in zijn woonomgeving te verhinderen, teneinde aldus de eigenheid van de bestaande dorpskern van Leefdaal en zijn leefomgeving te behouden.

5.3. Verzoekers betoog dat de druk om meergezinswoningen in de dorpskern van Leefdaal en zijn leefomgeving te bouwen dreigt toe te nemen, nu de bouw daarvan door het gemeentelijk RUP in andere delen van de gemeente Bertem wordt verboden, kan bijval vinden. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt gesteld dat de gemeente het plan als een “strategisch RUP” ziet, waarbij de gemeente “als actor een belangrijke rol speelt”. Daarbij streeft de gemeente “een gedifferentieerd ruimtelijk beleid” na, dat onder meer gericht is op een kernversterking – in zekere mate – van het centrum van de deelgemeente Leefdaal, waarbij “[h]et RUP bepaalt waar in de gemeente in de toekomst eventueel meergezinswoningen kunnen worden gerealiseerd en waar dit niet meer mogelijk zal zijn” (zie randnummer 3.6). Verzoeker verzet zich tegen de in het bestreden RUP gemaakte keuze om in het centrum van de deelgemeente Leefdaal aan kernversterking te doen.

5.4. Met verzoeker kan aangenomen worden dat een gebeurlijke vernietiging van het gemeentelijk RUP de dreigende druk om

meergezinswoningen in het centrum van Leefdaal en zijn woonomgeving te bouwen, wegneemt, en verzoeker de kans biedt op “een herstel-RUP dat het centrum van Leefdaal planologisch ook vrijwaart van de bouw van meergezinswoningen, de verstedelijkingsdruk, en de vraag van projectontwikkelaars”.

5.5. Gelet op het voorgaande doet verzoeker van het vereiste belang bij zijn beroep blijken.

5.6. De excepties wegens gemis aan belang zijn ongegrond.

V. Heropening debat

6. Aangezien het onderzoek van het auditoraat beperkt is tot een onderzoek van de ontvankelijkheid *ratione personae* van het beroep, is er reden om een bijkomend onderzoek te bevelen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee maart 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