

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.208 van 1 juli 2022
in de zaak A. 231.759/X-17.799**

In zake : Jan BRUYNINCKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Deniz Bahtijarevic
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE DUFFEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Reiner Tijs en Laura Van Dooren
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Stijfselrui 48 bus 101
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 september 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Duffel van 25 mei 2020, houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) 'Bruul'.

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 heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 maart 2022.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Deniz Bahtijarevic, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Celia Van Gelder, die *loco* advocaten Reiner Tijs en Laura Van Dooren verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

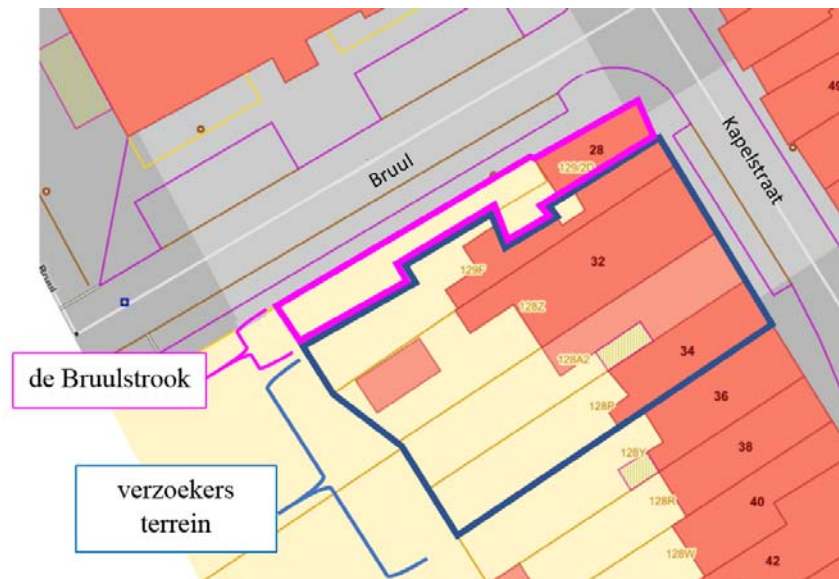
Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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. Langs de westzijde van de Kapelstraat te Duffel bevindt zich, ten zuiden van het plein Bruul, een bouwblok van aaneengesloten rijhuizen. Verzoeker is eigenaar van een terrein met de rijhuizen nrs. 30 tot 34 en achterliggende tuinen (hierna: verzoekers terrein). Ten noorden van verzoekers terrein ligt een strook met het rijhuis nr. 28 met achterliggende tuin, die in het noorden paalt aan Bruul (hierna: de Bruulstrook). De breedte van de Bruulstrook varieert tussen 3 en 6 meter.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de basiskaart van de website geopunt.be, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



4.1. Verzoekers terrein en de Bruulstrook zijn krachtens het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen gelegen in woongebied.

Het bij besluit van de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening van 30 mei 2007 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg ‘Kapelbeemden’ (hierna: het BPA uit 2007) neemt verzoekers terrein en de Bruulstrook op in een zone voor “aaneengesloten bebouwing”.

4.2. Het BPA uit 2007 voorziet de oprichting van een “hoofdgebouw” met woongelegenheden langs het Bruulplein met een diepte van 13 meter, zodat het niet alleen de Bruulstrook, maar ook een substantieel deel van verzoekers terrein beslaat.

4.3. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het grafisch plan van het BPA uit 2007, met aanduiding van de Bruulstrook (fuchsia) en verzoekers terrein (donkerblauw).



5. Op 23 juli 2018 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Duffel de start- en procesnota voor het gemeentelijk RUP 'Bruul' goed.
6. Van 7 augustus tot 6 oktober 2018 wordt over de start- en procesnota een publieke raadpleging georganiseerd. Op 8 en 13 augustus 2018, evenals op 20 september 2018 vinden participatiemomenten plaats in het gemeentehuis van Duffel.
7. Op 12 maart 2019 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Duffel de scopings- en procesnota goed die werd opgemaakt door het planteam.
8. Op 20 mei 2019 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Duffel het voorontwerp van gemeentelijk RUP 'Bruul' goed. Tegelijk beslist het college van burgemeester en schepenen om geen plenaire vergadering te houden maar enkel een schriftelijke adviesronde.
9. Op 23 mei 2019 beslist het "Team Mer" van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest dat er geen plan-milieueffectrapport moet worden opgesteld.

10. Op 30 september 2019 stelt de gemeenteraad van de gemeente Duffel het ontwerp van gemeentelijk RUP 'Bruul' voorlopig vast.

11. Van 31 oktober tot 30 december 2019 wordt over het ontwerp van gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden.

Verzoeker dient een bezwaarschrift in.

12. In haar zitting van 20 februari 2020 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Duffel (hierna: de Gecoro) de ingediende bezwaarschriften en geeft zij advies over het ontwerp van gemeentelijk RUP.

13.1. Op 25 mei 2020 stelt de gemeenteraad van de gemeente Duffel het gemeentelijk RUP 'Bruul' definitief vast.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 juli 2020.

13.2. Door het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP worden verzoekers terrein en de Bruulstrook bestemd tot de "zone A" van het "woongebied" van artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften. Dit artikel stelt het volgende:

"Artikel 2.0. Woongebied

Bestemming

01. Binnen het woongebied is wonen de hoofdfunctie.

02. Uitsluitend volgende aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen zijn eveneens toegestaan:

- vrije beroepen;
- horeca;
- detailhandel;
- kantoren en diensten;
- openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen;
- ambachten die verenigbaar zijn met de woonfunctie.

[...]

04. Modaliteiten

- Bij elke vergunningsaanvraag die betrekking heeft op het bouwen of grondig verbouwen van constructies, de aanleg van wegenis of de inrichting van parkeervoorzieningen in zone A wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

- De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied.

- De inrichtingsstudie moet aantonen dat het voorwerp van de aanvraag minstens voldoet aan de voorschriften in dit RUP met betrekking tot:

- o het programma;

- o de ruimteverdeling;

- o vorm en inplanting gebouwen;

- o de groene ruimte;

- o het parkeren;

- o fietsenstallingen;

- o de kwaliteit.

Artikel 2.1. Zone A (overdruk)

[...]

02. Vorm en inplanting gebouwen

- Bebouwingswijze

- o Er wordt maximaal 1 aaneengesloten bouwvolume opgericht.

- o Aan wonen verwante functies zijn enkel toegelaten op de gelijkvloerse verdieping van het bouwvolume.

- o Wanneer op de gelijkvloerse verdieping één van de aan het wonen verwante activiteiten wordt voorzien, dient hiervoor een volledig gescheiden ingang te worden voorzien.

- Inplanting van de gebouwen

- o De voorgevels worden op de rooilijn ingeplant.

- o Het volume sluit aan op de aanpalende bebouwing ter hoogte van de Kapelstraat.

- o De gevel gericht naar de woonprojectzone (cfr. Deelgebied 1, Art. 2.0.) wordt loodrecht op de rooilijn ingepland.

- o Er dient een minimale achtertuinstrook behouden te blijven van 10 m.

- Afmetingen van de gebouwen

- o Aan de zijde van Bruul worden 3 bovengrondse bouwlagen opgericht. De gebouwen langsheen Bruul worden afgewerkt met een plat dak. De maximale bouwdiepte gemeten vanaf Bruul bedraagt 12,00 m op zowel de gelijkvloerse als de eerste en tweede verdieping.

- o Aansluitend op de bestaande bebouwing in de Kapelstraat wordt een overgangsvolume gerealiseerd over een afstand van minimum 10 m (te meten vanaf de grens tussen zone A en B).

Hier worden maximaal 2 bovengrondse bouwlagen gerealiseerd. Dit overgangsvolume wordt afgewerkt met een plat dak of met een zadeldak (max. 55°). De maximale bouwdiepte vanaf de Kapelstraat bedraagt 15,00 m op de gelijkvloerse verdieping, 13,00 m op de eerste verdieping en 9,00 m als dakbasis.

o Minstens 50% van de daken van het woonproject wordt ingericht als groendak.

De dakbasis is het denkbeeldig vlak dat de beide vlakken van een zadeldak in hun onderste zijde evenwijdig met de nok snijdt.

03. Beeldkwaliteit

o In de Kapelstraat dient de kleinschalige ritmiek van de dorpsstraat behouden te blijven. Een verticale ritmering staat hier voorop.

o Het bouwvolume langs Bruul moet in contrast staan met het massieve gevelvlak van de Kapel Onze-Lieve-Vrouw van Goede Wil. Hier dient een kwalitatief hoogstaande, meer speelse, open voorgevel gerealiseerd te worden.

[...].”

13.3. De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP voorzien woningbouw “aan de zijde van Bruul” met drie bovengrondse bouwlagen, een plat dak en een “open voorgevel” (hierna: de woningbouw aan het Bruulplein).

13.4. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het bij het bestreden gemeentelijk RUP horende grafisch plan, met aanduiding van de Bruulstrook (fuchsia) en verzoekers terrein (donkerblauw).



IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van de middelen

14.1. Het eerste en het tweede middel zijn genomen uit de schending van artikel 16 van de Grondwet in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het Eerste Protocol) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “met name” het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het “redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel”.

14.2. Verzoeker voert aan dat wanneer het in “zone A” van het bestreden gemeentelijk RUP voorziene bouwproject gerealiseerd zou worden, de eigenaars in deze zone eerst hun eigendommen samen dienen te verkopen. De vraag rijst hoe de voorwaarde om gronden enkel te mogen verkopen in samenwerking met de buur – die eigenaar is van de Bruulstrook – verenigd kan worden met het eigendomsrecht van verzoeker. Verzoeker mag weliswaar de gebouwen op haar percelen als “woningen” verkopen, maar ook deze benadering vormt *in casu* geen oplossing voor de problematiek die gecreëerd wordt door het bestreden gemeentelijk RUP. Gelet op de eerder bouwvallige staat van de gebouwen en de onmogelijkheid om deze te veranderen, biedt ook deze benadering geen uitweg voor verzoeker. Immers zou verzoeker deze woningen nooit verkocht krijgen tegen een aanvaardbare prijs.

Verzoeker benadrukt dat het opleggen van de voorwaarde om de percelen in “zone A” als één geheel te verkopen – en dus in samenwerking met de eigenaar van de Bruulstrook – geenszins te verantwoorden is op basis van het algemeen belang. Het wordt verzoeker compleet onmogelijk gemaakt op vrije wijze te beschikken over zijn eigendommen, gezien een verkoop volledig afhankelijk wordt gesteld van de keuze van een buur. Deze verregaande gevolgen worden allemaal gecreëerd door een overheid die te los omspringt met haar discretionaire bevoegdheid, en hierbij de rechten van verzoeker op geen enkele manier mee in overweging neemt. Nochtans heeft het bestreden gemeentelijk RUP een enorme impact op verzoekers rechtstoestand.

Verzoeker vervolgt dat geen enkel weldenkend bestuur dezelfde beslissing zou nemen. Het is immers ondenkbaar dat het verkopen van een eigendom gekoppeld wordt aan de voorwaarde een overeenkomst te sluiten met een buur, omdat het bestuur beslist dat de eigendommen van verschillende eigenaars als één blok (of zone) moeten worden behandeld. Een dergelijke beslissing kan geenszins naar redelijkheid worden verantwoord. Gelet op elk gebrek aan belangenafweging in hoofde van de verwerende partij, kan niet anders dan worden vastgesteld dat zij tekort is geschoten in haar verplichting om haar beslissingen naar redelijkheid te kunnen verantwoorden. Niets belet een overheid een bepaald beleid te voeren, maar wanneer zij hiertoe ingrijpende beslissingen neemt, dient zij te voorzien in motieven die de zwaarwichtigheid van deze beslissingen kunnen dragen. Dit is te dezen geenszins het geval. Er wordt geen duidelijke motivering aangereikt wat betreft de concrete voorwaarde die stelt dat verzoeker een akkoord dient te bereiken met zijn buur opdat hij zijn gronden kan verkopen.

15. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP de verantwoordelijkheid voor een toekomstige bebouwing in “zone A” zeer duidelijk in handen van één ontwikkelaar leggen. Dat deze voorschriften als zodanig niet uitdrukkelijk stellen dat de eigenaars binnen deze zone een akkoord dienen te bereiken, doet geenszins afbreuk aan verzoekers redenering. Verzoeker heeft herhaaldelijk contact gehad met de eigenaar van de Bruulstrook, waarbij telkens geen enkele bereidheid bestond bij de buur om haar eigendom te verkopen, laat staan om een akkoord te vinden over de globale verkoop van hun eigendommen. Daarenboven werd de buur in het verleden reeds benaderd door een projectontwikkelaar, waarbij ook deze een duidelijk nee kreeg wanneer het ging om de verkoop van haar hoekwoning. Uit deze elementen blijkt dat verzoeker met handen en voeten gebonden is door een eenzijdige beslissing van zijn buur.

Verzoeker voegt er nog aan toe dat hij op zichzelf geen enkel probleem heeft met de betrachting van de verwerende partij om de hoek Bruul-Kapelstraat een mooier aanzicht te geven. Wel heeft verzoeker een probleem met de verordenende voorschriften die de manier vaststellen waarop deze ontwikkeling slechts kan gebeuren.

16. In zijn laatste memorie spreekt verzoeker tegen dat het zijn uitgangspunt zou zijn dat hij zijn gronden niet kan verkopen zonder akkoord van de buur. Zijn stelling is immers dat hij zijn gronden niet kan ontwikkelen zonder akkoord van de buur en de gronden slechts kan verkopen aan een magere prijs.

Beoordeling

17. De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP die door verzoeker worden gevisieerd zijn rechtegens geen onteigening en evenmin een eigendomsberoving, doch kunnen wel worden aangemerkt als een inmenging in het recht op eigendom. Een dergelijke inmenging houdt evenwel niet *ipso facto* een schending in van de aangevoerde rechtsregels. Zo bepaalt het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Protocol dat het recht op ongestoord genot “op geen enkele wijze” het recht aantast dat een staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met “het algemeen belang”.

18. Zoals ook reeds is vastgesteld in het auditoraatsverslag, zijn de stedenbouwkundige voorschriften in de bij het bestreden gemeentelijk RUP horende toelichtingsnota als volgt gemotiveerd:

“Hoek Bruul – Kapelstraat

Momenteel zijn de woningen georiënteerd op de Kapelstraat en wordt het Bruulplein deels afgebakend aan de oostelijke zijde met een zijgevel en tuinzone waarbij er vanop het Bruulplein zicht is op achterbouwen van de woningen gelegen in de Kapelstraat. Deze zone vraagt naar een hoekafwerking waarbij ook aan de zijde van het Bruulplein een voorgevel wordt gerealiseerd waardoor het zicht op de slordige achterkanten wordt weggenomen. Op deze manier zorgt de hoekafwerking [...] voor een volwaardige afwerking aan de zuidoostelijke zijde van Bruul. Op die manier zal Bruul afgebakend worden en als een echt plein kunnen fungeren.

[...]

Indien alle percelen afzonderlijk bekeken worden, zal op de hoek [de] smalle kavel [Bruulstrook] ontstaan waar onmogelijk een hoekafwerking naar Bruul toe en een kwalitatieve aansluiting [...] gerealiseerd kan worden.

Zo ontstaat een kwalitatieve straatafwerking aan Bruul en in de Kapelstraat in plaats van een blinde gevel en tuinafsluitingen, zoals vandaag het geval is.”

Verzoeker laat volkomen na de hiervoor geciteerde motivering te bekritisieren.

Het blijkt dan ook niet dat de in het bestreden gemeentelijk RUP voorziene woningbouw niet zou steunen op motieven van algemeen belang die in redelijkheid verantwoord zijn.

19. Anders dan het verzoekschrift laat uitschijnen, verbiedt het bestreden gemeentelijk RUP verzoeker niet om, zonder akkoord van de eigenaar van de Bruulstrook, zijn terrein te verkopen.

Het klopt wel dat de realisatie van de woningbouw langs het Bruulplein een samenwerking veronderstelt tussen verzoeker en de eigenaar van de Bruulstrook. Verzoeker gaat er evenwel aan voorbij dat zulks louter volgt uit de feitelijke plaatsgesteldheid, meer bepaald het feit dat verzoekers terrein niet paalt aan het Bruulplein en het feit dat de Bruulstrook – zoals bevestigd wordt door de hiervoor geciteerde toelichtingsnota – te smal is om er woningbouw op te kunnen realiseren. Het zijn deze feitelijke elementen die een redelijke verantwoording voor de geviseerde stedenbouwkundige voorschriften zijn.

Voorts bedenkt de Raad van State dat ook de realisatie van het in het BPA uit 2007 voorziene “hoofdgebouw” (randnr. 4.2) de laatstgenoemde samenwerking veronderstelt.

20. De conclusie is dat verzoeker niet aannemelijk maakt dat het bestreden gemeentelijk RUP geen rechtens aanvaardbare inperking van zijn eigendomsrecht zou zijn of de aangevoerde rechtsregels anderszins zou schenden.

21. De beide aangevoerde middelen worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een juli tweeduizend tweeëntwintig, 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