

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 258.181 van 8 december 2023

in de zaak A. 236.546/X-18.167

In zake : 1. de BV CEUPPENS RETRABOUW
 2. de BV IMMO RETRABOUW
 3. Paul VEREYCKEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Adriaensens en Liesbeth Peeters
 kantoor houdend te 2300 Turnhout
 Parklaan 46
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD LIER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 juni 2022, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de gemeenteraad d.d. 28 maart 2022 strekkende tot het vaststellen van een zgn. beleidsmatig gewenste ontwikkeling, waarin beslist wordt om alle aanvragen tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor de bouw van projecten met als hoofdfunctie meergezinswoning op een *greenfield* op het grondgebied van Lier te beoordelen rekening houdend met de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van de tijdelijke bouwpauze”.

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 Wouter De Cock 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 10 november 2023.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Engelen, die *loco* advocaten Stijn Adriaensens en Liesbeth Peeters verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Alisa Konevina, die *loco* advocaat Tom Swerts 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. De verzoekende partijen wensen, hetzij als ontwikkelaar (eerste en tweede verzoekster), hetzij als huidige eigenaar (derde verzoeker), de ontwikkeling te realiseren van projecten aan de Lispersteenweg te Lier.

4. Op 28 maart 2022 beslist de gemeenteraad van de stad Lier om het college van burgemeester en schepenen te verzoeken om bij de beoordeling van omgevingsvergunningsaanvragen voor de realisatie van bepaalde meergezinswoningen, rekening te houden met een tijdelijke bouwpauze tot einde 2024.

Deze – bestreden – beslissing luidt :

“Art 1

De gemeenteraad verzoekt het college van burgemeester en schepenen en de deputatie om tot eind 2024 alle aanvragen tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor de bouw van projecten met als hoofdfunctie meergezinswoning (dit betekent *in concreto* dat 50 % of meer van de netto vloeroppervlakte van het project betrekking heeft op of gekoppeld is aan de functie meergezinswoning) op een *greenfield* op het grondgebied van Lier te beoordelen, rekening houdend met de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van de tijdelijke bouwpauze, als onderdeel van de toetsing van de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening in de zin van art. 4.3.1 §2, 2°, a) VCRO. Onderhavige beleidsmatig gewenste ontwikkeling ontslaat de vergunningverlenende overheid niet van een onderzoek van elke *vergunningsaanvraag in concreto* en op zijn eigen merites.

Art 2

Binnen het toepassingsgebied van onderhavige beleidsmatig gewenste ontwikkeling vallen de volgende projectaanvragen tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor ‘stedenbouwkundige handelingen’, ‘het verkavelen van gronden’ of ‘bijstellen van een verkaveling’ :

- Het bouwen van één of meerdere projecten met als hoofdfunctie meergezinswoning (dit betekent *in concreto* dat 50 % of meer van de netto vloeroppervlakte van het project betrekking heeft op of gekoppeld is aan de functie meergezinswoning), inclusief wanneer deze zijn vervat binnen een verkavelingsproject of groepswoningbouwproject;
- Afwijkingsaanvragen op de voorschriften van vergunde verkavelingen waarbij het creëren van één of meerdere projecten met als hoofdfunctie meergezinswoning (dit betekent *in concreto* dat 50 % of meer van de netto vloeroppervlakte van het project betrekking heeft op of gekoppeld is aan de functie meergezinswoning) wordt beoogd.

Onderhavige beleidsmatig gewenste ontwikkeling is hierbij enkel van toepassing op bovenvermelde vergunningsaanvragen met betrekking tot *greenfields*, zijnde alle nog onverharde terreinen, op het grondgebied van Lier. Ook de groene restzone van een verder bebouwd perceel dient als een *greenfield* te worden gekwalificeerd.

De beleidsmatig gewenste ontwikkeling is niet van toepassing op aanvragen tot splitsing van bestaande (meergezins)woningen, aangezien deze aanvragen per definitie geen betrekking hebben op een *greenfield*.

Deze beleidsmatig gewenste ontwikkeling is niet van toepassing op omgevingsvergunningen die vóór 22 februari 2022 werden ingediend.

Art 3

De gemeenteraad bepaalt om onderhavige beleidsmatig gewenste ontwikkeling algemeen bekend te maken aan de bevolking door minstens een publicatie op de gemeentelijke website en in het gemeentelijk informatieblad. De gemeenteraad gaat akkoord om de Deputatie van de Provincie Antwerpen, alsook de betrokken provinciale diensten, in kennis te stellen van de goedgekeurde beleidsmatig gewenste ontwikkeling.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt op dat de bestreden beslissing geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling vormt, doch slechts een beleidsdocument om een ruimtelijk beleid te voeren.

6. Volgens de verzoekende partijen beoogt de bestreden beslissing in werkelijkheid een bestemmingswijziging. Volgens hen illustreren de door de bevoegde gemeentelijke organen genomen beslissingen en adviezen met betrekking tot de omgevingsvergunningsaanvragen voor Lispersteenweg 356 en Lispersteenweg 330 dat er in werkelijkheid geen beoordelingsvrijheid is om de tijdelijke bouwpauze al dan niet toe te passen.

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, VCRO wordt een vergunning geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, 2°, VCRO wordt bij de beoordeling van de overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand, doch “kan” het ook “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” in rekening brengen.

8. De bestreden beslissing bevat de volgende argumentatie ter verantwoording van een tijdelijke bouwpauze als beleidsmatig gewenste ontwikkeling:

“Er zou omzichtig dienen te worden omgesprongen met [de] in bepaalde gevallen waardevolle onverharde gebieden binnen de stad. Deze *greenfields* zijn soms belangrijk voor de waterhuishouding en kunnen een groene long vormen binnen het kleinstedelijk gebied.

De stad Lier wenst op korte termijn een RUP of een verordening vast te stellen om de bouw van projecten met als hoofdfunctie meergezinswoning in kleinstedelijk gebied in het algemeen en op *greenfields* in het bijzonder te regelen.

Het moet worden vastgesteld dat de groei van projecten met als hoofdfunctie meergezinswoning op heden eerder ongecontroleerd verloopt. De stad ziet het aantal *greenfields* verminderen. De focus bij de meeste ontwikkelingen van meergezinswoningen ligt daarenboven uitsluitend op de maximale kwantiteit van het aantal woongelegenheden en vaak ook een maximale toename van de verhardingsgraad.

Zonder bouwpaauze, noodzakelijk voor het uitwerken van een aantal ruimtelijke instrumenten, zullen zulke aanvragen steeds op een ad-hoc-niveau worden beoordeeld waarbij een ruimere en duidelijke visie achterwege blijft. Dit heeft gevolgen voor de waterhuishouding, het stadsbeeld, de belevingswaarde, de gezondheids- en hinderaspecten, de woonkwaliteit, beslissingen over het voorzieningenniveau, investeringen in het openbaar domein, enzovoort. De projecten kunnen bijdragen aan de creatie van ongewenste hitte-eilanden in de stad, terwijl *greenfields* juist zeer waardevol zijn om dergelijke hitte-eilanden tegen te gaan.

De stad Lier wenst prioritair aanvang te nemen met de opmaak van een RUP dan wel een bouwverordening houdende een kader voor de ontwikkelingsmogelijkheden van *greenfields*.

Meer specifiek dient de ontwikkeling van projecten met als hoofdfunctie meergezinswoning in dergelijke *greenfields* aan duidelijke kwaliteitseisen te worden onderworpen.

Om deze reden is het opportuun om een tijdelijke bouwpaauze te overwegen voor de bouw van projecten met als hoofdfunctie meergezinswoning op *greenfields*. Deze bouwpaauze zou een geldigheidsduur hebben van twee jaar, zijnde tot eind 2024.

Deze periode van twee jaar zal worden benut om in tussentijd een verordenend instrument op te maken.”

Wat het toepassingsgebied van de tijdelijk bouwpaauze betreft, wordt het volgende overwogen :

“Projecten die getuigen van een vermenging van functies, waarbij meergezinswoningen niet de hoofdfunctie uitmaken, vallen buiten de toepassing van onderhavige beleidsvisie.

Om te bepalen of een project als hoofdfunctie meergezinswoning heeft kan als toetsingscriterium de 50% norm worden gehanteerd. Als de netto vloeroppervlakte van een aangevraagde project voor 50% of meer betrekking heeft op of gekoppeld is aan de functie meergezinswoning, en op een *greenfield*, valt deze onder toepassing van onderhavige beleidsvisie.

De te overwegen bouwpaauze heeft geen betrekking op projecten met als hoofdfunctie meergezinswoning op reeds verharde percelen (geen *greenfields*).

Greenfields zijn alle nog onverharde terreinen op het grondgebied van Lier. Ook de groene restzone van een verder bebouwd perceel dient als een *greenfield* te worden gekwalificeerd.”

Wat betreft de toelaatbaarheid van de beoogde beleidsmatig gewenste ontwikkeling wordt verwezen naar de rechtspraak van de Raad van State ter zake:

“Ook de Raad van State erkent de mogelijkheid om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen toe te passen, doch stipuleert dat de beoordeling van een vergunningsaanvraag in elk geval *in concreto* en met een voldoende uitgebreide motivering dient te gebeuren (RvS 27 januari 2000, nr. 84.964 inzake VWI; RvS 6 december 2006, nr. 165.608 inzake Devos; RvS 25 juni 2008, nr. 184.746 inzake Barzeele).

Onderhavige beleidsvisie betreft een dergelijke beleidsmatig gewenste ontwikkeling conform artikel 4.3.1, § 2 VCRO, en betreft aldus geen bindend en verordenend voorschrift.

De vergunningverlenende overheid behoudt aldus haar vrijheid om de beleidsmatig gewenste ontwikkeling, naargelang van de concrete toedracht van de aanvraag, niet te volgen.

De beleidsvisie is aldus conform de recente rechtspraak van de Raad van State (RvS (10e k.) nr. 249.227, 15 december 2020 (NV Zwijnaarde/ Stad Oudenaarde)”).

9. De bestreden beslissing betreft enkel een “verzoek”, van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en schepenen, om “tot eind 2024” de nader omschreven aanvragen “te beoordelen, rekening houdend met de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van de tijdelijke bouwpaauze, als onderdeel van de toetsing van de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening”. Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat dit “verzoek” de vergunningverlenende overheid “niet [ontslaat] van een onderzoek van elke vergunningsaanvraag *in concreto* en op zijn eigen merites”.

10. Waar de bestreden beslissing er terecht van uitgaat dat een aanvraag in elk geval afzonderlijk *in concreto* zal moeten worden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening, gesteund op de bestaande situatie, beoogt de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van de stad Lier kennelijk om de projectontwikkelaars er vooraf afdoende op te wijzen dat de bevoegde

gemeentelijke overheden omzichtig wensen om te springen met de schaarser wordende *greenfields*. De beleidsmatig gewenste ontwikkeling waartoe werd beslist blijkt zodoende louter oriënterend in die zin dat een aanvraag voor een project waarbij minder dan 50 % van de netto vloeroppervlakte van het project betrekking heeft op de functie meergezinswoning, in beginsel niet beschouwd zal worden als een “bedreiging” voor de *greenfields* die de stad beter beschermd wenst te zien. Indien een aanvrager er daarentegen voor opteert om de functie meergezinswoning te koppelen aan 50% of meer van de netto vloeroppervlakte, zal hij zich mogen verwachten aan een kritische blik bij de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder op het vlak van de waterhuishouding en het risico om ongewenste hitte-eilanden te creëren.

11. Gezien het voorgaande is de “tijdelijke bouwpauze” niet op te vatten als een “hard bouwverbod”, maar als een verzoek om, in afwachting van “de opmaak van een RUP dan wel een bouwverordening”, aanvragen die 50% of meer van een *greenfield* aanwenden voor meergezinswoningen kritisch te bekijken in het licht van de goede ruimtelijke ordening.

12. De bestreden beslissing creëert zodoende ook geen nieuwe grondslag om een omgevingsvergunningsaanvraag te kunnen weigeren, ook wanneer die aanvraag wel verenigbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening.

13. De verzoekende partijen kunnen er verder niet van overtuigen dat de bevoegde gemeentelijke overheden de beleidsmatig gewenste ontwikkeling in werkelijkheid systematisch als bindend en verordenend voorschrift toepassen. In zoverre de bestreden beslissing in een concreet geval toch als bindend en verordenend wordt toegepast, is er sprake van een onwettigheid, die in voorkomend geval door de bevoegde rechter kan worden vastgesteld.

14. In die omstandigheden moet met de verwerende partij worden aangenomen dat de beleidsmatig gewenste ontwikkeling waartoe werd beslist er noch naar de vorm, noch naar de inhoud toe strekt om elke aanvraag van een omgevingsvergunning die onder het toepassingsgebied van de bestreden beslissing valt, te doen weigeren.

15. Uit het voorgaande blijkt dat de beleidsmatig gewenste ontwikkeling te dezen niet geacht kan worden op zich rechtsgevolgen met zich mee te brengen, zodat het niet gaat om een aanvechtbare rechtshandeling.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, op een bijdrage van 22 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op acht december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust