RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 260.692 van 20 september 2024
in de zaak A. 237.012/X-18.217

In zake : 1. K.A.
2. M.O.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jacky D'Hoest
kantoor houdend te 8310 Brugge
Akkerstraat 17
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE STADEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9620 Zottegem
Gentse Steenweg 323
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. de BV KERN DEVELOPMENT
2. de BV HOF TER EIKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Bram Van Den Berghe
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 11 augustus 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Staden van 27 januari 2022 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) 'Gedeeltelijke herziening RUP Blommenwijk'.

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.

De bv Kern Development en de bv Hof Ter Eike hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 oktober 2020. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag en een aanvullend verslag *ex* artikel 14, derde lid, van het algemeen procedurereglement opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 juni 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Neil Braeckevelt, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Heleen Vandermeersch, die *loco* advocaten Pieter-Jan Defoort en Bram Van Den Berghe verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Aan het kruispunt van de Hogeschuurstraat en de Diksmuidestraat te Staden bevindt zich één ongeveer een hectare groot perceel waarop in de jaren 1970 als bedrijfswoning de villa "Hof ter Eiken" is gebouwd, met daarrond een parkachtige tuin (hierna: het perceel met de parktuin). Dit perceel ligt krachtens het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen (hierna: KMO-zone).

Het door de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen op 9 juli 2009 goedgekeurde gemeentelijk RUP 'Blommenwijk' (hierna: het RUP van 2009) bestemt het perceel met de parktuin tot "woonzone met centrumfunctie" (zone 1a), met "meergezinswoningen" als een van de hoofdbestemmingen. Tevens wordt het "Hof ter Eiken" op het grafisch plan aangeduid met een asterisk als "markant gebouw", waaraan volgend voorschrift is gekoppeld:

> "Voor de gebouwen en hun directe omgeving, gelegen binnen de zone 'markant gebouw', dient elke ingreep aan en rond het gebouw (verbouwingen, toevoegingen, uitbreidingen, tuinaanleg, …) steeds te gebeuren met respect voor de specifieke kenmerken van het gebouw en zijn omgeving.
> Er dient gestreefd naar het behoud van de bestaande verschijningsvorm en de architecturale éénheid van het gebouw.
> De inrichting van de buitenruimte is hierin een belangrijk onderdeel. De buitenruimte moet het specifiek karakter en de uitstraling van het gebouw ondersteunen.
> Gebouw en omgeving vormen één geheel."

3.2. Het woonperceel van verzoekers paalt aan het perceel met de parktuin. Het RUP van 2009 bestemt verzoekers' woonperceel tot "woonzone zonder centrumfunctie" (zone 1b), met als enige hoofdbestemming "ééngezinswoningen".

3.3. De eerste tussenkomende partij wil de villa op het perceel met de parktuin slopen en er meergezinswoningen met drie bouwlagen realiseren. In het kader van dit project heeft de tweede tussenkomende partij dat perceel aangekocht.

4. In 2021 beslist de gemeente Staden om voor het perceel met de parktuin gebruik te maken van de in artikel 7.4.4/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) bedoelde vereenvoudigde procedure om planvoorschriften te herzien. Meer bepaald is het de bedoeling om de aanduiding van het "Hof ter Eiken" als markant gebouw te schrappen.

5. Over de voorgenomen planwijziging wordt een openbaar onderzoek georganiseerd, gedurende hetwelk vier bezwaarschriften worden ingediend.

6.1. Met een besluit van 27 januari 2022 stelt de gemeenteraad van Staden het RUP 'Gedeeltelijke herziening RUP Blommenwijk' definitief vast. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 juni 2022.

6.2. Het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP onderwerpt het perceel met de parktuin aan het volgende stedenbouwkundig voorschrift:

VERORDENEND stedenbouwkundige voorschriften	TOELICHTEND toelichting en visie
1. bestemmingsvoorschriften 1.1 hoofdgebouw Hoofdbestemming: ● ééngezinswoningen en meergezinswoningen ● handel, diensten en horeca Nevenbestemming: ● functies die complementair zijn met de hoofdfunctie De nevenbestemming is enkel mogelijk wanneer er een hoofdbestemming (woonfunctie, handel, diensten of horeca) aanwezig is en moet ondergeschikt zijn aan deze hoofdfunctie. Hoofdfunctie en nevenfunctie moeten steeds op schaal zijn van de omgeving. Functies die de woonomgeving te sterk verstoren, die de draagkracht van de omgeving overstijgen, kunnen niet toegelaten worden. […] 1.2 bijgebouw Bijgebouwen kunnen enkel opgericht worden in functie van de	Gebiedsaandui-din g categorie 'wonen'

hoofdbestemming en/of nevenbestemming zoals vermeld in 1.1. 1.3 niet-bebouwde perceeldelen De niet-bebouwde perceeldelen zijn bestemd als een zone voor groenaanleg (tuinzone), voor de toegang tot de gebouwen en voor het stapelen van goederen in functie van de hoofd- en/of nevenbestemming. […] ~~2.3 markante gebouwen~~ ~~Voor de gebouwen en hun directe omgeving, gelegen binnen de zone 'markant gebouw', dient elke ingreep aan en rond het gebouw (verbouwingen, toevoegingen, uitbreidingen, tuinaanleg, …) steeds te gebeuren met respect voor de specifieke kenmerken van het gebouw en zijn omgeving.~~ ~~Er dient gestreefd naar het behoud van de bestaande verschijningsvorm en de architecturale éénheid van het gebouw.~~ ~~De inrichting van de buitenruimte is hierin een belangrijk onderdeel. De buitenruimte moet het specifiek karakter en de uitstraling van het gebouw ondersteunen.~~ ~~Gebouw en omgeving vormen één geheel.~~ […]	De gedeeltelijke herziening van het RUP Blommenwijk beperkt zich tot het opheffen / schrappen van de bepaling 'markante gebouwen' binnen zone 1A: woonzone met centrumfunctie.

6.3. In de toelichtingsnota bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP wordt het volgende gesteld:

> "[…] reden tot opmaak
> […] De villa [op het perceel met de parktuin] is op heden leegstaand en werd enkele jaren terug aangekocht door een ontwikkelaar. Deze wenst op het perceel van ca. 1,05 ha […] een inbreidingsgericht project te realiseren. Het perceel is binnen het RUP Blommenwijk gelegen binnen de 'zone 1A: woonzone met centrumfunctie', bijkomend aangeduid als 'markante gebouwen'. De bestemmings- en inrichtingsvoorschriften van de 'zone 1A woonzone met centrumfunctie' laten verdichting d.m.v. meergezins-woningen toe. […] De aanduiding als 'markante gebouwen' binnen het RUP vormt een juridische belemmering en verhindert de realisatie van inbreidingsgericht ontwikkelen.
> […] In functie van een verhoging van het ruimtelijk rendement […] is een wijziging wenselijk teneinde [de] sloop van de villa mogelijk te maken. De wijziging wordt beperkt tot het verwijderen van de aanduiding 'markant gebouw' voor het betreffende perceel. Ingeval geen planinitiatief genomen wordt betekent dit dat de villa niet gesloopt kan worden; de specifieke aanduiding als 'markante gebouwen' en de erbij horende inrichtingsvoorschriften verhinderen dit. Bijgevolg zou er dan geen ruimtelijk samenhangend en duurzaam bouwconcept, dat kernversterkend georiënteerd en hedendaags inzake architecturale vormgeving is, gerealiseerd kunnen worden binnen bestaand ruimtebeslag."

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

7. Verzoekers zetten in het verzoekschrift uiteen dat zij zich al herhaaldelijk met succes hebben verzet tegen het bouwproject van de eerste tussenkomende partij. In hun in het verleden ingediende beroepsschriften hebben zij zich beroepen op de aanduiding van het "Hof ter Eiken" als "markant gebouw".

8. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij als exceptie aan dat verzoekers niet doen blijken van een toereikend belang daar zij nergens duidelijk maken welke benadeling het bestreden gemeentelijk RUP voor hen meebrengt. Volgens de verwerende partij bouwen verzoekers hun vermeende belang op aan de hand van een woonproject dat op de site zou worden gerealiseerd. Wanneer verzoekers gekant zouden zijn tegen een specifiek project, dan dienen zij zich daartegen te verzetten overeenkomstig de geëigende bestuursrechtelijke procedures op vergunningenniveau. De beslissing betreffende een omgevings-vergunningsaanvraag genomen in laatste bestuurlijke aanleg kan worden bestreden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De verwerende partij vervolgt dat verzoekers er niet in slagen aan te tonen dat hun vermeend belang persoonlijk zou zijn. Zij zijn van oordeel dat het inrichtingsvoorschrift inzake het "markant gebouw" behouden moet blijven, maar dit voorschrift uit het RUP van 2009 heeft voor hen geen verworven rechten doen ontstaan. *In casu* heeft de plannende overheid in 2022 het woonbeleid laten prevaleren op de gedateerde onroerend erfgoedvisie uit 2009. Verzoekers kunnen zich niet in de plaats stellen van de bevoegde plannende overheid. De loutere vaststelling dat zij er een andere visie op nahouden dan de plannende overheid, voldoet niet aan het belangvereiste om een beroepschrift in te dienen.

9. In hun memorie van toelichting sluiten de tussenkomende partijen zich aan bij de door de verwerende partij aangevoerde exceptie. Zij voegen eraan toe dat verzoekers met de uiteenzetting in het verzoekschrift de grenzen van hun belang hebben bepaald. Het omschreven belang is puur hypothetisch en heeft een indirect karakter.

Beoordeling

10. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoekers' woonperceel paalt aan het perceel met de parktuin en dat het bestreden gemeentelijk RUP ertoe strekt om op dit perceel – met de woorden van de toelichtingsnota – de "juridische belemmering" weg te nemen voor de realisatie van een "kernversterkend" en "inbreidingsgericht" bouwproject dat onder meer de sloop van de bestaande villa omvat.

Door op te komen voor het behoud van de bestaande toestand op het perceel met de parktuin, doen verzoekers blijken van een voldoende zeker en geïndividualiseerd belang bij hun beroep.

11. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

12. In het eerste middel voeren verzoekers onder meer de schending aan van de bindende bepalingen van het bij ministerieel besluit van 29 januari 1999 goedgekeurde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Staden (hierna: het GRS).

Zij lichten toe dat een bindende bepaling van het GRS een limitatieve opsomming bevat van de percelen waarop er “stapelbouw” (dit zijn meergezinswoningen) mag worden toegelaten. Het perceel met de parktuin is daar evenwel niet bij.

13.1. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij als exceptie aan dat verzoekers geen belang hebben bij het middel omdat “bij een onwettigheid van het RUP [van 2009] het inrichtingsvoorschrift van markant gebouw [zal] verdwijnen waardoor de sloop van het gebouw mogelijk wordt”.

13.2. Ten gronde wijst de verwerende partij er in haar memorie van antwoord op dat het bindend gedeelte van het GRS de bestaande dorpskern van Staden selecteert als verder te ontwikkelen kern voor het wonen in ruime zin. Staden, als hoofddorp, wordt verder uitgebouwd als grootste kern. Om te voldoen in de eigen woonbehoeften en de open ruimte te behouden, wordt reeds in het GRS een beleid van verdichting van de woonkernen vooropgesteld.

Dit streven naar verdichting vertaalt zich als volgt:
- het bebouwen van vrije bouwrijpe percelen in de kernen,
- inbreiding op de niet-bouwrijpe gronden binnen de kernen,
- het toelaten van stapelbouw onder voorwaarden en
- het stimuleren van grotere bebouwingsdichtheden.

De verwerende partij stelt dat de voor het perceel met de parktuin geldende voorschriften overeenstemmen met het GRS. De toepasselijke inrichtingsvoorschriften inzake de inplanting, dimensionering en vormgeving van de gebouwen en de inrichting van de niet-bebouwde ruimte moeten steeds in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening. Bij het beoordelen van de goede ruimtelijke ordening worden meerdere criteria steeds in overweging genomen:
- op welke manier wordt het gebouw ingepast in het straatbeeld?
- hoe wordt de eventuele aansluiting op aanpalende gebouwen opgevat?
- op welke manier worden de niet bebouwde perceelsdelen ingericht?

- hoe wordt de privacy van omwonenden gegarandeerd?
- gebruik van duurzame en esthetisch verantwoorde materialen.

Volgens de verwerende partij is verzoekers' stelling dat het perceel met de parktuin niet in aanmerking zou komen voor stapelbouw ingegeven door een grief die op vergunningenniveau dient te worden aangebracht. De bestemmings- en inrichtingsvoorschriften voorzien afdoende in duurzaamheids-criteria opdat op een kwaliteitsvolle manier kan worden verdicht en zijn in overeenstemming met de planopties inzake verdichtingsmogelijkheden van de kern van Staden zoals deze zijn bepaald in het GRS.

14. In haar memorie van toelichting herneemt de tussenkomende partij de hiervoor weergegeven argumenten van de verwerende partij. Zij voegt er aan toe dat het middel onterecht de weerlegging van de bezwaarschriften in het gemeenteraadsbesluit van 27 januari 2022 onbesproken laat. Meer bepaald is in dit besluit het volgende overwogen:

> "De verwijzing naar zones voor stapelwoningen in het bindend gedeelte van het GRS is […] gerelateerd aan de opvang van de woonbehoeften voor Staden bij de opmaak van het structuurplan. Omtrent de principiële toelaatbaarheid van stapelwoningen los van die woonbehoefteregeling stelt het richtinggevend gedeelte […] dat het karakter als landelijke dorpskern van de drie kernen behouden moet blijven zonder verdichting uit te sluiten, waarbij in de kernen gebieden afgebakend kunnen worden waar stapelbouw is toegelaten."

15. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat er uiteraard ook bouwmogelijkheden voor meergezinswoningen te concipiëren zijn die niet hetzelfde zijn als "stapelbouw" en die op schaal van de omgeving kunnen worden ingeplant.

16. Wat de in randnummer 13.1 bedoelde exceptie betreft, voegen de tussenkomende partijen in hun laatste memorie toe dat wanneer het RUP van 2009 onwettig zou worden bevonden zij zich genoodzaakt zullen zien het perceel met de parktuin te ontwikkelen in functie van nieuwe industriële of ambachtelijke

bedrijven die uit hun aard meer hinderlijk zijn voor de omgeving en dus ook voor verzoekers.

Beoordeling

17. Nog los van het feit dat het de Raad van State niet toekomt om vooruit te lopen op omgevingsvergunningsaanvragen die in de toekomst zouden kunnen worden ingediend, laat staan op het gevolg dat de vergunningverlenende overheid daaraan zal verlenen, dient de exceptie te worden verworpen daar een vernietiging op grond van het hier besproken middelonderdeel het voorschrift uit het RUP van 2009 in verband met het "markant gebouw" op het perceel met de parktuin zal doen herleven en niet – zoals in de exceptie wordt aangenomen – zal doen "verdwijnen".

18. Het wordt niet betwist dat het bestreden gemeentelijk RUP dient overeen te stemmen met de bindende bepalingen van het GRS.

19. De in randnummer 6.2 aangehaalde stedenbouwkundige voorschriften laten op het perceel met de parktuin meergezinswoningen met meerdere bouwlagen toe. Dergelijke meergezinswoningen zijn te beschouwen als "stapelbouw" in de zin van het GRS.

Met verzoekers moet worden vastgesteld dat een bindende bepaling van het GRS een lijst bevat van de percelen die geselecteerd zijn als gebieden waarin er "stapelbouw" mag worden toegelaten. Deze bindende bepaling stelt uitdrukkelijk dat "[d]eze selectie […] limitatief is".

Aan de laatstgenoemde vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende en de tussenkomende partijen ingeroepen elementen, zoals het gegeven dat de richtinggevende bepalingen van het GRS stellen dat er in de kern van Staden gebieden afgebakend kunnen worden waar stapelbouw is toegelaten.

Door op het – niet in de laatstgenoemde lijst opgenomen – perceel met de parktuin meergezinswoningen met meerdere bouwlagen toe te laten gaat het bestreden gemeentelijk RUP in tegen de voornoemde bindende bepaling van het GRS.

20. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Verzoeken tot handhaving van de gevolgen

21. In hun laatste memories vragen de verwerende en de tussenkomende partijen om toepassing te maken van artikel 14*ter* van de RvS-wet, dat de Raad van State toelaat de gevolgen van een door hem vernietigde akte te handhaven. Zij verzoeken meer bepaald om 93 vergunningen die in het verleden zijn afgegeven op basis van het RUP van 2009 als definitief te beschouwen.

Het blijkt evenwel niet dat een van deze 93 vergunningen betrekking zou hebben op het perceel met de parktuin. Daar ze zijn afgegeven voor percelen buiten het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP, zijn zij geen gevolgen van de vernietigde akte in de zin van het voornoemde artikel 14*ter*, zodat er geen reden is om in te gaan op de verzoeken tot toepassing van deze bepaling.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Staden van 27 januari 2022 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Gedeeltelijke herziening RUP Blommenwijk’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

De tussenkomende partijen worden, elk voor een tweede, verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig september tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Johan Lust**