

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.074 van 5 september 2025
in de zaak A. 240.964/X-18.557**

In zake : de NV F.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jeroen Dewispelaere en Rasmus Van Heddeghem
kantoor houdend te 1040 Brussel
Ijzerlaan 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE MEISE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Virginie Dor, Youri Musschebroeck en Bayram Keskin
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpssteenweg 178
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 januari 2024, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de gemeenteraad van Meise van 20 november 2023 houdende de goedkeuring van de lastvoorwaarden en gunningswijze van het bestek met nr. 2023235 voor de opmaak van een zogenaamd ‘RUP Klimaatrobuust wonen’”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Lise Vandenhende heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 mei 2025.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Jeroen Dewispelaere en Rasmus Van Heddeghem, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Youri Musschebroeck, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Lise Vandenhende 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. In het kader van het zogenaamd “bindend sociaal objectief” (hierna: BSO) moeten de Vlaamse gemeenten op hun grondgebied in de periode 2009-2025 een aantal bijkomende sociale huurwoningen realiseren.

3.2. Aanvankelijk was het de betrachting van de gemeente Meise om haar BSO te halen met het project Tussenveld, op basis waarvan 237 huurentiteiten beschikbaar zouden zijn. Het project Tussenveld is gelegen in het woonuitbreidingsgebied (hierna: WUG) Eversem.

3.3. De bouwmeesterscan voor de gemeente Meise is evenwel tot de conclusie gekomen dat het Tussenveld geen goede locatie is voor de ontwikkeling van sociale huisvesting. In de bouwmeesterscan zijn ook verschillende scenario’s

opgenomen met betrekking tot de ontwikkeling van WUG Tussenveld, waarbij zoveel als mogelijk wordt voorkomen de open ruimte aan te snijden.

3.4. Op 20 december 2021 keurt het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij de tekst “sociaal wonen Meise” goed. In deze tekst worden de verschillende beleidskeuzes in kaart gebracht.

De laatste versie van deze beleidsvisie dateert van 18 juli 2023. Hieruit blijkt dat de gemeente de ontwikkeling van sociale huurwoningen in het WUG Tussenveld door de gemeente niet meer wenselijk acht.

3.5. Op 20 november 2023 keurt de gemeenteraad het bestek met nr. 2023235 voor de overheidsopdracht voor diensten met als voorwerp “RUP Klimaatrobuust wonen” goed.

Dit is de bestreden beslissing.

3.6. De opdracht bestaat uit drie percelen.

Het eerste perceel heeft betrekking op het WUG Eversem. Hierover valt in het bestek het volgende te lezen:

“Het betreft de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Klimaatrobuust wonen voor het woonuitbreidingsgebied Eversem met een geïntegreerde planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces in navolging van de vigerende Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het uitvoeringsbesluit betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen.

[...]

Het woonuitbreidingsgebied Eversem voorzag op het gewestplan de afwerking van een groot woongebied, tussen de historische gehuchten/dorpskernen Eversem en Sint-Brixius-Rode. Het grootste deel van het woonuitbreidingsgebied is reeds gerealiseerd met gefaseerde sociale woningbouwprojecten, en sluit aan de noordzijde naadloos aan op de dorpskern Eversem. Aan de zuidzijde is het woonuitbreidingsgebied ‘onafgewerkt’ en betreft het op vandaag een open structuur van grote, droge akkers met diep ingesneden noordoost aflopende beekjes. Aan de zuidzijde

sluit het woonuitbreidingsgebied naadloos aan op het agrarisch gebied rondom Sint-Brixius-Rode en Eversem.

[...]

Het college meent dat de verdere inname van dit woonuitbreidingsgebied in strijd is met:

- de visie sociaal wonen voor Meise
- de beleidsdoelstelling om niet te bouwen in overstromingsgevoelige gebieden
- de ambitiekaart sociaal wonen uit de Bouwmeesterscan.

Het college wil de onbebouwde ruimte in dit woonuitbreidingsgebied Eversem vrijwaren van bebouwing en herbestemmen naar open ruimte zoals bos, natuur, landbouw.

De voorbehouden open ruimte moet rekening houden met een waterbufferende inrichting voor het pluviaal afstromingsgevaar in dit gebied, de ontwikkeling van een kwaliteitsvolle toegankelijke groene long voor de bewoners van de woonwijk en zijn verbindende functie met het aangrenzend lokaal fietsroutennetwerk.

Het ruimtelijke uitvoeringsplan neemt ook een inrichtingsstudie op in de startnota, scopingnota met doorvertaling in de planvoorschriften, waarmee de opdrachthouder aantoont dat zowel een maatschappelijk als landschappelijke meerwaarde wordt ontwikkeld voor de omgeving.

[...]

De ontwerper van het RUP voorziet in de nodige overlegmomenten met het opdrachtgevend bestuur en staat in voor het participatietraject. Hij is aanwezig op het participatiemoment naar aanleiding van de startnota, geeft toelichting en maakt het verslag.”

Het tweede perceel betreft het herzien van vijf bestaande dorpsgerelateerde ruimtelijke uitvoeringsplannen (hierna RUP) en één bijzonder plan van aanleg:

“De administratie wordt regelmatig beperkt in haar bevoegdheden door de huidige voorschriften van de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en bijzonder plan van aanleg bij de beoordeling van een project op haar goede ruimtelijke inpasbaarheid. Dit ondanks het feit dat de RUP’s verondersteld zijn de goede ruimtelijke ordening te vertegenwoordigen op die locaties waar zij van kracht zijn.

De opmaak van een RUP is tijdsgebonden en gebeurt op een welbepaald tijdstip in het licht van de ruimtelijke context die heerst op dat tijdstip. Hierdoor is een RUP snel verouderd en achterhaald van zodra er zich nieuwe evoluties op ruimtelijk gebied voordoen. Het gevolg daarvan is dat men al te vaak de indruk heeft dat de RUP’s instrumenten van de ontwikkelaar/bouwheer zijn geworden om het maximale uit een project te halen, meer dan om een ruimtelijk verantwoord project te realiseren. Daarbij komt dat voorschriften ontbreken met betrekking tot actuele of nieuwe evoluties, noden en wensen (bv. ingroening, ontharden, het creëren van ruimtegevoel, enz).

Om hiermee komaf te maken dringt een herziening van vijf dorpsgerelateerde RUP's en één BPA zich op. Daarbij zal worden gekeken naar mogelijkheden om van de RUP's een 'flexibeler' en minder rigide kader te maken, dat minder tijdsgebonden is en langer standhoudt dankzij een evolutief karakter. De RUP's dienen meer een beleidsvisie-kader te worden, dan een oplijsting van concrete voorschriften.

Het doel is om de RUP's maximaal te ontdoen van opgelegde quota, minima, maxima, verplichtingen en verbodsbepalingen, om zo een grotere beoordelingsvrijheid voor de vergunningenverlener te voorzien. Alleen op die manier kunnen projecten die conform de voorschriften worden uitgetekend maar indruisen tegen een goede ruimtelijke inpasbaarheid, opnieuw de goede richting uitgestuurd worden door de vergunningverlenende overheid. Specifieke tijdsgebonden quota zoals bijvoorbeeld het aantal parkeerplaatsen, fietsenstallingen, de afmetingen daarvan, percentages ingroening, opleggen van elektrische laadpalen, enz. dienen uitgewerkt te worden als een flexibele wetgevende tool in functie van veranderingen op ruimtelijk vlak.

Daarnaast is het van belang om de ruimtelijke doelstellingen van het huidige en toekomstig beleid mee te integreren in de herziening:

- Openheid: verbreding straten, verbreding voetpaden, ruimte voor fietspaden, ruimte voor groen.
- Groen in het straatbeeld: in de straten, tegen de gevels, groene rustpunten, groene hoeken, ...
- Leefbaarheid: een plek waar men graag heen gaat, waar ruimte is voor verschillende belevingsvormen: rust, cultuur, handel, sociale interactie,
- Bruisend: een divers aanbod aan voorzieningen zoals horeca, winkels, diensten, banken, toerisme ... voor alle leeftijdsgroepen.
- Het eindrapport belevingsplan voor de kern van Meise en van Wolvertem, opgemaakt door de Profploeg
- MIMI studie
- Klimaatactieplan Meise
- Hemelwater- en droogteplan Meise
- Circulatieplannen Meise en Wolvertem
- Bouwmeesterscan 2020
- ...

Onderstaande gemeentelijke dorpsgerelateerde RUP's en BPA maken deel uit van de opdracht en zijn raadpleegbaar op www.meise.be:

- BPA Den Dries - wijzigingen, goedgekeurd 27 januari 2005
- RUP Administratief Centrum, goedgekeurd op 19 april 2012
- RUP Herziening Corona Lotus, goedgekeurd op 15 april 2010
- RUP Laurentius, goedgekeurd op 30 juli 2012
- RUP Meise Centrum, goedgekeurd op 20 september 2012
- RUP Sancta Maria, goedgekeurd op 16 oktober 2016

Het bestuur wenst de opmaak van een globaal gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Klimaatrobuust wonen met zes deelplannen voor de herziening van deze vijf bestaande dorpsgerelateerde RUP's en één BPA met een geïntegreerde planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces in navolging van de vigerende

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het uitvoeringsbesluit betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen.

[...]

De ontwerper van het RUP voorziet in de nodige overlegmomenten met het opdrachtgevend bestuur en staat in voor het participatietraject. Hij is aanwezig op het participatiemoment naar aanleiding van de startnota, geeft toelichting en maakt het verslag.

[...]”

Het derde perceel heeft betrekking op De Nekker:

“De meergezinswoningen langsheen de Fazantenlaan en de Roodborstjeslaan bestaan uit 3 bouwlagen. Elkeen van deze bouwlagen zou ook als woonlaag moeten kunnen dienen. De gelijkvloerse units moeten volgens de verouderde verkavelingsvoorschriften ingevuld worden met handels- of kantoorfuncties. Dit vloeit voort uit de vigerende voorschriften bij het van toepassing zijnde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (KB 7 maart 1977) waarbij het maximaal aantal woonlagen wordt beperkt tot twee. Echter vinden deze opgelegde functies lokaal geen invulling en schiet de realiteit het beoogde doel op papier voorbij. Een heel aantal units worden reeds gebruikt als wooneenheid. Het aantal woonlagen dient hier opgetrokken te worden van 2 naar 3 om zo een einde te maken aan de illegale wooneenheden en om leegstand tegen te gaan.

De opdracht betreft de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Klimaatrobuust wonen voor het plangebied De Nekker met een geïntegreerde planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces in navolging van de vigerende Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het uitvoeringsbesluit betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen.

[...]”

In het bestek worden voor elk perceel de gunningscriteria opgenomen: prijs, deskundigheid en ervaring met betrekking tot herbestemming tot open ruimte, plan van aanpak en uitvoeringstermijn.

3.7. De verzoekende partij is actief als projectontwikkelaar.

Zij is eigenaar van een aantal percelen in de gemeente Meise, die gelegen zijn in het gebied waarvoor het RUP Klimaatrobuust, indien definitief vastgesteld, zou gelden.

De verzoekende partij komt ook op tegen de verkoop van percelen grond door de bv Het Vlaamse Woonanker aan de gemeente Meise, in uitvoering van een dadingsovereenkomst. Ook tegen de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Meise van 27 mei 2024 om een dadingsovereenkomst te sluiten, dient de verzoekende partij een beroep tot nietigverklaring in (zaak gekend onder het rolnummer A. 242.336/X-18.720).

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekende partij geen persoonlijk belang heeft, en dat een eventueel belang sowieso niet rechtstreeks is, minstens niet zeker.

5.1. Volgens de verzoekende partij staat het door het bestreden besluit “met zekerheid vast dat de gemeente Meise het bindend sociaal objectief moet realiseren in een aantal plangebieden waar de gemeente geen gronden in eigendom heeft en deze inspanningen aldus op private grondeigenaars zullen worden afgewenteld”.

Dat het bestek stelt dat het perceel houdende RUP Eversem “met voorrang” afgewerkt wordt, leidt er volgens de verzoekende partij toe “dat de later te ontwikkelen percelen, waar de eigendommen van [de verzoekende partij] zich bevinden, onevenredig zwaar belast zullen worden”. Verzoekende partij wenst te vermijden “dat de situatie onomkeerbaar zal zijn gewijzigd wanneer de RUP’s uit het tweede perceel en het RUP Martinus worden herzien”.

5.2. In haar memorie van wederantwoord expliciteert de verzoekende partij dat “duidelijk blijkt dat de gemeente Meise zich inhoudelijk heeft vastgelegd om de bestemmingsvoorschriften in het RUP Eversem te wijzigen”. Zij verwijst ter zake ook naar een dadingsovereenkomst betreffende de site Tussenveld, waarbij de gemeente heeft aangegeven de betrokken onroerende goederen te verwerven

met de intentie om deze “te herbestemmen naar een gebied waar natuur, landbouw en bos aan belang toenemen”.

Zelfs indien het gaat om een beslissing die voorafgaat aan de aanname of de wijziging van een RUP, gaat het volgens de verzoekende partij om een “voorbeslissing” die op zich reeds definitieve rechtsgevolgen met zich meebrengt.

De bestreden beslissing heeft volgens de verzoekende partij dan ook een impact op haar rechtspositie voor de percelen die gelegen zijn in de gebieden die volgens het bestreden bestek in herziening zouden worden gesteld, evenals voor de percelen die gelegen zijn in het gebied waar volgens het bestreden bestek tot 70 sociale wooneenheden ontwikkeld zouden worden.

Beoordeling

6. Volgens de verzoekende partij brengt de goedkeuring door de gemeente Meise van het bestek, de gunningswijze en de raming voor de opdracht “RUP Klimaatrobuust wonen” met zich mee dat de verwerende partij definitief heeft beslist om de bestemmingsvoorschriften van het RUP Eversem te wijzigen.

7. De Raad van State treedt dit standpunt niet bij.

Het is niet omdat in het bestek wordt gesteld dat “het college de onbebouwde ruimte in [het] woonuitbreidingsgebied Eversem wil vrijwaren van bebouwing en herbestemmen naar open ruimte zoals bos, natuur, landbouw” dat de verwerende partij zodoende ook heeft beslist om de bestemmingsvoorschriften van het RUP Eversem in die zin te wijzigen.

Meer bepaald staat nog niet vast tot welk resultaat de uitvoering van de kwestieuze opdracht zal leiden.

8. Ook de verwijzing in de laatste memorie naar “officiële beleidsdocumenten, begrotingsdocumenten en juridische processtukken” die er volgens de verzoekende partijen van doen blijken dat “de gemeente Meise haar beleid en rechtshandelingen ten overstaan van derde partijen reeds baseert op de gewijzigde bestemming van de gronden te Tussenveld”, toont niet aan dat de bestreden beslissing definitieve rechtsgevolgen heeft op het vlak van de (wijziging van de) bestemming van het betrokken gebied.

9. Dat de gemeente Meise gronden binnen het WUG Eversem heeft verworven, kan weliswaar wijzen op het voornemen om het woonuitbreidingsgebied te vrijwaren van bebouwing, en kan er ook van doen blijken dat de gemeente heeft willen anticiperen op een mogelijke bestemmingswijziging.

Het laat niet toe te besluiten dat de bestreden beslissing een dergelijke bestemmingswijziging reeds heeft doorgevoerd, noch dat de gemeente zich definitief en op een verbindende wijze over een dergelijke bestemmingswijziging heeft uitgesproken.

10. In de mate dat de verzoekende partij verwijst naar de verplichting van de gemeente Meise om het bindend sociaal objectief te realiseren, en argumenteert dat dit door de bestreden beslissing niet meer mogelijk zal zijn binnen het RUP Eversem, anticipeert zij andermaal op een mogelijke toekomstige beslissing om het WUG Eversem te vrijwaren van bebouwing.

11. Het besluit is dat de verzoekende partij niet aantoont dat haar rechtspositie door de bestreden beslissing wordt gewijzigd. Zij doet dan ook niet blijken van het rechtens vereiste belang bij het beroep dat zij tegen de bestreden beslissing heeft ingesteld.

12. Dat de beslissing tot vaststelling van een bestek in bepaalde gevallen als een “voorbeslissing” kan worden gekwalificeerd die door een

potentiële of effectieve inschrijver met een beroep tot nietigverklaring kan worden aangevochten, doet niet anders besluiten.

De beslissing tot vaststelling van het bestek mag voor de (potentiële) inschrijvers dan al definitieve rechtsgevolgen met zich mee kunnen brengen, zulks geldt niet voor de verzoekende partij, en tot een bestemmingswijziging leidt ze niet.

13. Uit het voorgaande blijkt dat het beroep onontvankelijk is wegens gebrek aan belang.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement