

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.487 van 20 januari 2026
in de zaak A. 242.648/X-18.791**

In zake : J.S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Toon Denayer
kantoor houdend te 3040 Neerijse
Langestraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE ROTSELAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Merlijn De Rechter en Sabiha Harrass
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 augustus 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Rotselaar van 28 mei 2024 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Woonzoneringsplan’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 januari 2026.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Toon Denayer, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Merlijn De Rechter, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. Verzoekster is mede-eigenaar van drie percelen, gelegen aan de V.straat te Rotselaar. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven situeren deze percelen zich in woongebied met landelijk karakter.

3.2. Op 25 oktober 2022 keurt de gemeenteraad van de gemeente Rotselaar de beleidsmatig gewenste ontwikkeling (BGO) ‘Woonzoneringsplan’ goed. De opbouw van het plan wordt als volgt toegelicht:

“Het woonzoneringsplan bestaat uit twee delen: een zoneringsplan en een zoneringsmatrix. Samen vormen zij het kader en de invulling van het woonzoneringsplan om zo tot een duurzaam beleid voor de kernen te komen en de open ruimte te vrijwaren.

ZONERINGSPLAN

Het zoneringsplan is een plan met een afbakening van ruimtelijke samenhangende woonomgevingen die uit diverse analyses van het woongebied in Rotselaar naar voren zijn gekomen. De woonomgevingen worden op perceelsniveau afgebakend. De afbakening gebeurt op basis van de bestaande beleidskaders en een analyse op basis van de volgende parameters: bereikbaarheid met duurzaam vervoer, voorzieningenniveau, historische ontwikkeling en de huidige densiteit in de bebouwingsstructuur. Op basis van deze parameters en voorafgaande analyses is een onderscheid gemaakt tussen woonkernen en buitengebied. De woonkernen worden verder onderverdeeld in dorpshart, dorpsring en woonuitbreidingsgebied. Het buitengebied bestaat dan weer uit woonlandschap en woonpark. Er wordt ook een verschil gemaakt tussen de woonkernen onderling.

ZONERINGSMATRIX

Door het opdelen van specifieke woonomgevingen, is het mogelijk om een gebiedsgericht beoordelingskader aan te reiken met ontwikkelingsperspectieven en bijhorende richtlijnen op maat. De stedenbouwkundige richtlijnen kunnen worden geordend in een zoneringsmatrix samen met enkele algemene richtlijnen die betrekking hebben op het volledige woongebied.

Bij de zoneringsmatrix is volgend algemene principe toegepast: hoe verder men van het centrum van het dorp gaat, hoe minder men kan verdichten. De matrix is dan ook opgebouwd dat hoe verder men naar beneden daalt, hoe minder verdichting wordt toegestaan. Wat betreft bestaande percelen is het niet de bedoeling om de bouwmogelijkheden weg te halen.”

3.3. Op 21 november 2022 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rotselaar de startnota en de procesnota voor het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Woonzoning’ (hierna: het gemeentelijk RUP) goed.

De doelstelling van het gemeentelijk RUP wordt in de startnota als volgt toegelicht:

“De gemeente Rotselaar wenst te werken aan de versterking van een duurzaam ruimtelijk beleid rond de kernen en het vrijwaren van de open ruimte. In het woongebied van de gemeente spelen vandaag immers tal van uitdagingen. De gemeente heeft ervoor gekozen om in het kader van het ruimtelijke structuurplan en haar meerjarenplan, een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP) als instrument in te zetten. Als basis voor het RUP is eerst een woonzoneringsplan opgemaakt. Dit plan heeft als beleidsdocument voor de verschillende woongebieden de aanzet tot ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ vastgelegd. De goedkeuring van het woonzoneringsplan als BGO was een eerste stap in het opzetten van een visie op de gewenste duurzame ontwikkeling van de woonkernen en het

buitengebied. De gemeente zal de lijnen die in de BGO werden uitgezet al toepassen in haar vergunningenbeleid.

Het doel van het woonzoneringsplan is een gebiedsgerichte differentiatie van de woongebieden. Het RUP legt deze differentiatie vast. Het RUP is een contouren-RUP dat de voorschriften van het gewestplan verfijnt en afstemt op het specifieke karakter van de verschillende woonomgevingen van Rotselaar.”

3.4. Van 22 december 2022 tot 20 februari 2023 maken de start- en procesnota het voorwerp uit van een publieke raadpleging. Op 24 januari 2023 wordt een participatiemoment georganiseerd. Vervolgens wordt een scopingnota opgemaakt.

3.5. Op 20 december 2023 beslist het team Omgevingseffecten van de Vlaamse overheid dat er geen planmilieueffectrapport voor het voorgenomen gemeentelijk RUP moet worden opgesteld.

3.6. Op 30 november 2023 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP plaats.

3.7. Op 30 januari 2024 stelt de gemeenteraad van de gemeente Rotselaar het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast. Verzoeksters percelen krijgen een overdruk ‘woonlandschap’ (artikel 3.4.4 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.8. Van 5 februari tot 5 april 2024 wordt over het ontwerp van het gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek georganiseerd. Van 6 maart tot 5 april 2024 vindt over het ontwerp van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘Woonzoning’ (hierna: de gemeentelijke verordening) een openbaar onderzoek plaats. Er worden verschillende adviezen uitgebracht en er worden zestien bezwaarschriften ingediend, onder meer door verzoekster.

3.9. Op 6 mei 2024 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Rotselaar (Gecoro) de adviezen en bezwaren. Verzoeksters bezwaar (aangeduid als 13A) wordt als volgt beantwoord:

	Samenvatting 13	Behandeling Gecoro	Advies Gecoro
13A	Er is geen onderbouwing voor het tegengaan van verdere opsplitsing van een perceel in het woonlandschap. Het RUP wil de afstemming maken van het specifieke karakter van de woonomgeving. Die zijn gegeven in de beslissing CBS van de gemeente Rotselaar dd. 19 februari 2024 aangaande perceel Varentstraat z/n in eigendom van cliënten (OMV_2023 142 297), respectievelijk het besluit dd. 25 maart 2024 aangaande perceel Varentstraat 102 in eigendom van cliënten (OMV_2023 136 742) maar de reden om te weigeren wordt niet in deze beslissing gebruikt. In de toelichting van het voorschrift wordt de doelstelling van het beperken van de woninggroei zo omschreven: niet dichter dan de omgeving, geen ontwikkeling in 2de orde en geen nieuwe wegen. Dit laat echter opsplitsing nog toe. Daarnaast is het niet duidelijk of verkavelen met meerdere eengezinswoningen kunnen? Kunnen percelen die voldoende breed zijn, opgedeeld worden volgens de breedtes? Als ze groot genoeg zijn en ze sluiten aan bij de bestaande bebouwing, dan is er geen verhoging van het plaatselijk ruimtelijk rendement, dus dit zou moeten kunnen.	Er wordt verwezen naar hetgeen hierboven is uiteengezet en o.m. ook naar: - De planologische overheid heeft over de keuze tot planologische situering trouwens ook een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, zeker indien de keuze gebaseerd is op basis van zekere objectieve parameters, wat in deze het geval is. - De opdeling van het grondgebied in kernen en buitengebieden is een eerder genomen beleidskeuze binnen het ruimtelijk traject Woonzonerings en is geen nieuw gegeven ten gevolge van het RUP noch de verordening Woonzonerings. Er zijn hiervoor diverse parameters gekozen. Het verkavelen wordt niet verboden en meerdere eengezinswoningen kunnen tegelijk gebouwd worden. Voor de dichtheid van één woning per perceel wordt echter gekeken naar de percelen uit de kadastrale toestand GRB op het moment van goedkeuring. Dit blijkt duidelijk uit het RUP en uit de verordeningen (de verordening Woonzonerings en de bestaande verordening wonen-in-meervoud). Het RUP en de verordening volgen hier het GRS dat in het bindend gedeelte de Varentstraat (al kunnen individuele beslissingen bij een vergunningsaanvraag sowieso geen impact hebben op een planproces) als uitlopend lint heeft geselecteerd en volgende ontwikkeling hiervoor heeft voorzien (pagina 12 richtinggevend gedeelte GRS): Verdere verlating dient maximaal vermeden te worden, evenals een toename van het aantal wooneenheden door splitsingen. Bestaande bouwrijpe percelen kunnen steeds bebouwd worden met één woning. Onder ruimtelijke rendementsverhoging wordt begrepen het intensiveren van het ruimtegebruik (bijv. grotere dichtheid, verhoging aantal bouwlagen, ...), verweving van verschillende functies (waaronder meervoudig gebruik van dezelfde	Het bezwaar is gegrond. Het RUP wordt conform aangepast.
		ruimte), het hergebruik van constructies en het tijdelijk toelaten van ruimtegebruik. Het rendement bij de voorgestelde splitsing wordt verhoogd doordat het aantal woongelegenheden stijgt van één naar meerdere woningen, waardoor de bouwrijpheid omhoog gaat. De rendementsverhoging moet immers ook gezien worden als de noodzaak om de woninggroei in het buitengebied in zijn geheel tegen te gaan. Hoe minder woningen in het buitengebied / hoe lager de bouwrijpheid in het RUP, hoe meer gewerkt wordt aan de doelstelling van het RUP en de verordening Woonzonerings om het buitengebied te vrijwaren. Door enkel nog bebouwing op bestaande percelen toe te laten, wordt het verhogen van het ruimtelijk rendement in gebieden die daarvoor niet voorzien zijn maximaal tegen gehouden, maar worden tegelijk mogelijke bouwrechten op een perceel niet afgenomen. Om bovenstaande te verduidelijken wordt de toelichting van RUP artikel 3.4.4 van het RUP aangepast.	

3.10. Met het bestreden besluit van 28 mei 2024 stelt de gemeenteraad van de gemeente Rotselaar het gemeentelijk RUP definitief vast.

3.11.1. Het verordenend stedenbouwkundig voorschrift van artikel 3.4.4 van het gemeentelijk RUP luidt:

“WONINGDICHTHEID

Art. 3.4.4. In het woonlandschap geldt een bebouwingsdichtheid van één woning per perceel op basis van de kadastrale toestand GRB [Grootschalig Referentiebestand] percelen op moment van goedkeuring van dit RUP.”

3.11.2. De toelichting bij artikel 3.4.4 van het gemeentelijk RUP wordt als volgt gewijzigd:

	Voorschriften ontwerp RUP	Wijziging
[...]		
11B	Art. 3.4.4 - Toelichting <i>In het woonlandschap wordt woninggroei zoveel mogelijk beperkt. De woningdichtheid dient laag te worden gehouden, wat betekent dat de mogelijkheden tot verdere opsplitsing van percelen beperkt zijn. Verdere ontwikkelingen in tweede orde of met nieuwe wegen wordt vermeden. Dit wordt geregeld in de in opmaak zijnde verordening Woonzonering.</i>	Wijziging Art. 3.4.4 - Toelichting <i>De maximale dichtheden hebben louter betrekking op het woonprogramma. De vloeroppervlakte van de eventuele niet-woonfuncties wordt niet in rekening gebracht om de dichtheid te bepalen.</i> <i>In het woonlandschap wordt woninggroei zoveel mogelijk beperkt. De woningdichtheid dient laag te worden gehouden, wat betekent dat de mogelijkheden tot verdere opsplitsing van percelen beperkt zijn. Verdere ontwikkelingen in tweede orde of met nieuwe wegen wordt vermeden. Dit wordt geregeld in de in opmaak zijnde verordening Woonzonering.</i>

3.11.3. “Verkavelen” wordt in artikel 1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP als volgt gedefinieerd:

“Zoals gedefinieerd in de VCRO, artikel 4.1.1, 14°. Een perceel vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies.”

Een perceel wordt er als volgt gedefinieerd:

“Een stuk grond, al dan niet bebouwd, waaraan één kadastraal nummer is toegekend. Elk perceel is vervolgens identificeerbaar door zijn uniek kadastraal nummer. Het uniek kadastraal nummer wordt bepaald op basis van de kadastrale toestand GRB percelen op het moment van de goedkeuring van dit RUP.”

3.12.1. Eveneens op 28 mei 2024 stelt de gemeenteraad van de gemeente Rotselaar de gemeentelijke verordening ‘Woonzonering’ definitief vast.

3.12.2. Deze gemeentelijke verordening bevat met betrekking tot het ‘woonlandschap’ de volgende bepalingen:

“3.4 Bepalingen woonlandschap

Artikel 32: Woningtypes

§1 Dit artikel is enkel van toepassing op nieuwbouw en herbouw.

§2 In het woonlandschap zijn ééngezinswoningen enkel in het volgende bouwverband toegelaten:

- Open bebouwing
- Half open bebouwing enkel voor percelen met een bestaande wachtgevel op een zijperceelsgrens.

Artikel 33: Schakeling van woningen

§1 Bij verkavelingen en projecten met meerdere ééngezinswoningen zijn in het woonlandschap geen aaneengeschakelde woningen mogelijk.

Artikel 34: Afmetingen perceel

§1 In het woonlandschap zijn er voor onbebouwde reeds gevormde percelen (waarop geen niet-vervallen verkaveling van toepassing is) volgende minimale afmetingen aan de straatzijde, na eventuele grondafstand vereist, om gebruikt te mogen worden voor nieuwbouw:

- Open bebouwing: 15 m
- Halfopen bebouwing: 10 m (enkel mogelijk indien er een wachtgevel aanwezig is).

§2 In woonlandschap kan er één woning per perceel worden voorzien.

Artikel 35: Tuindiepte

§1 Volgend artikel is enkel van toepassing op nieuwbouw.

§2 Elk perceel in woonlandschap moet minimaal een tuindiepte van 15 m voorzien.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster voert in een enig middel de schending aan van het rechtszekerheids-, motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

Zij vat het middel in haar verzoekschrift als volgt samen:

“Het stedenbouwkundig voorschrift neergelegd in art. 3.4.4 RUP en haar toelichting scheppen verwarring. De voorschriften uit het RUP en de Verordening spreken elkaar tegen. Alle bepalingen samen zijn onvoldoende voorzienbaar, creëren rechtsonzekerheid en riskeren willekeur tot gevolg te hebben.”

Beoordeling

5.1. Verzoekster gaat er vooreerst ten onrechte van uit dat de Gecoro een aanpassing van het verordenende stedenbouwkundig voorschrift van artikel 3.4.4 van het gemeentelijk RUP zou hebben geadviseerd. Uit het antwoord van de Gecoro op verzoeksters bezwaar blijkt duidelijk dat de Gecoro enkel een aanpassing van de toelichting bij dit artikel heeft geadviseerd, ter verduidelijking van hetgeen zij in haar antwoord heeft toegelicht (zie randnummer 3.9).

5.2. Vastgesteld wordt voorts dat het verordenende stedenbouwkundig voorschrift van artikel 3.4.4 van het gemeentelijk RUP duidelijk is: in het ‘woonlandschap’, waarin verzoeksters percelen zijn gesitueerd, geldt “een bebouwingsdichtheid van één woning per perceel op basis van de kadastrale toestand GRB percelen op moment van goedkeuring van dit RUP” (zie randnummer 3.11.1). Verzoeksters kritiek op de niet-verordenende toelichting bij het verordenende stedenbouwkundig voorschrift van artikel 3.4.4, dat op zich voldoende duidelijk is, is niet van aard om het gemeentelijk RUP te vitiëren.

5.3. Dat de plannende overheid bij de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP de niet-verordenende toelichting bij artikel 3.4.4 van het gemeentelijk RUP niet overeenkomstig het advies van de Gecoro heeft aangepast, is in het licht van wat voorafgaat, evenmin van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

5.4. De motivering van de beleidskeuze met betrekking tot verzoeksters percelen, die verband houdt met het tegengaan van de verdere versnippering van de open ruimte door bebouwing, blijkt afdoende uit de

toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, en wordt in het advies van de Gecoro nader verduidelijkt. Ook wordt er in dit advies, in antwoord op verzoeksters bezwaar, op gewezen dat voor de V.straat, waar verzoeksters percelen zich bevinden, overeenkomstig het bindende gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, “verdere verlinting [maximaal] dient [...] vermeden te worden, evenals een toename van het aantal wooneenheden door splitsingen” (zie randnummer 3.9).

5.5. Verzoekster overtuigt er verder niet van dat er onduidelijkheid zou bestaan aangaande de mogelijkheid tot het verkavelen van haar percelen. Zoals ook uit de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP blijkt (zie randnummer 3.11.3), impliceert “verkavelen” een verdeling van een stuk grond in twee of meer kavels, waarbij slechts één kavel voor woningbouw kan worden bestemd. Een perceel in de zin van artikel 3.4.4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP kan nog steeds verkaveld worden, al zal er slechts op één lot woningbouw mogelijk zijn.

5.6. Het standpunt van verzoekster dat het gemeentelijk RUP onduidelijk zou zijn in het licht van de bepalingen van de gemeentelijke verordening, wordt evenmin aangetoond, temeer nu artikel 34, § 2, van deze verordening – die volgens verzoekster “intrinsiek samenhangt en zeer nauw verbonden is met het [gemeentelijk] RUP” – bepaalt dat er in het ‘woonlandschap’ “één woning per perceel [kan] worden voorzien”. Het komt voor in overeenstemming te zijn met artikel 3.4.4 van het gemeentelijk RUP.

5.7. Ten slotte blijkt uit de weergave van verzoeksters bezwaar en de beantwoording daarvan in het advies van de Gecoro (zie randnummer 3.9) niet dat deze commissie enige “wettigheidskritiek” van verzoekster met betrekking tot de onduidelijke verhouding tussen het gemeentelijk RUP en de gemeentelijke verordening gegrond zou hebben bevonden, zoals verzoekster voorhoudt.

5.8. Het middel wordt verworpen.

6. Nu het enige middel wordt verworpen, moet het beroep hoe dan ook worden verworpen.

V. Rechtsplegingsvergoeding

7. De verwerende partij vraagt “de basisrechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 840 euro”, doch geeft geen enkele verantwoording waarom een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro verschuldigd zou zijn. Overeenkomstig artikel 67 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ bedraagt het geïndexeerde basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding dat aan de verwerende partij als in het gelijk gestelde partij kan worden toegekend, evenwel 770 euro en is er geen aanleiding om dit bedrag te verhogen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoekster 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 twintig januari tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement