

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.844 van 27 februari 2026
in de zaak A. 243.230 /X-18.879**

In zake : 1. K.V.
 2. de BV K.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Gregory Verhelst en Manou Watrin
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE HOLSBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Jadzia Talboom
kantoor houdend te 2560 Kessel
Torenvenstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 oktober 2024, strekt tot de nietigverklaring van:
- a.* het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Holsbeek van 28 mei 2024 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) ‘dorpskernen Holsbeek’, en
- b.* de beslissing van het team Omgevingseffecten van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid van 4 augustus 2023 waarbij besloten wordt dat voor het gemeentelijk RUP ‘dorpskernen Holsbeek’ geen planmilieueffectrapport (plan-MER) moet worden opgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben elk een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Lise Vandenhende heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben elk een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 februari 2026.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Manou Watrin, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Jadzia Talboom, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Silke Mijnenonckx, die *loco* advocaat Kristien Vanderheiden verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Lise Vandenhende heeft een met dit arrest andersluidend 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. Eerste verzoekster en de tweede verzoekende partij zijn eigenaar respectievelijk vruchtgebruiker van gronden, gelegen aan de Kortrijksebaan te Holsbeek (hierna: verzoekers' percelen).

Op verzoekers' percelen bevinden zich een plantencentrum met aanhorige gebouwen (punt 4 hieronder) en drie woningen (punten 1 - 3 hieronder):



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven zijn verzoekers' percelen in woongebied gelegen.

3.2. Op 31 mei 2022 keurt de gemeenteraad van de gemeente Holsbeek de visienota voor het gemeentelijk RUP 'dorpskernen' (hierna: het gemeentelijk RUP) goed.

3.3. Op 17 november 2022 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Holsbeek de startnota van het gemeentelijk RUP goed.

3.4. Van 7 december 2022 tot 4 februari 2023 wordt over de startnota een publieke raadpleging georganiseerd. Op 13 december 2022 vindt een infomoment voor het publiek plaats.

3.5. Op 4 augustus 2023 beslist het team Omgevingseffecten (hierna: team Mer) van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid dat geen plan-MER voor het voorgenomen gemeentelijk RUP moet worden opgesteld.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.6. Op 25 oktober 2023 vindt een plenaire vergadering over het voorgenomen gemeentelijk RUP plaats.

3.7. Op 19 december 2023 stelt de gemeenteraad van de gemeente Holsbeek het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.8. Van 15 januari 2024 tot 17 maart 2024 wordt over het ontwerp van gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek georganiseerd. Tijdens dit onderzoek brengt de provincie Vlaams-Brabant een advies uit en worden elf bezwaarschriften ingediend, onder anderen door eerste verzoekster.

3.9. Op 2 april 2024 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Holsbeek (hierna: Gecoro) een advies uit, waarbij het bezwaar van eerste verzoekster wordt verworpen.

3.10. In zitting van 28 mei 2024 stelde de gemeenteraad van de gemeente Holsbeek het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.11.1. Het grafisch plan van het gemeentelijk RUP is het volgende:



3.11.2. De bij dit plan horende legende luidt:

Legende:

	Afbakening
	Art. 1. Dorpshart
	Art. 2. Dorpsschil
	Art. 3. Woonwijk
	Art. 4. Woonlint
	Art. 5. Zone voor gemeenschapsvoorzieningen
	Art. 6. Woonpark
	Art. 7. Zone voor meergezinswoningen (gestapeld wonen)
	Art. 8. Gebied met voortraject

3.12. Verzoekers' percelen krijgen ingevolge de eerste bestreden beslissing de bestemming 'Dorpsschil' (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften, oranje kleur op het uittreksel van het grafisch plan hierna), met de

overdruk 'Gebied met voortraject' (artikel 8 van de stedenbouwkundige voorschriften, blauwe arcering met nummer 4 op het grafisch plan) en deels de overdruk 'Zone voor meergezinswoningen (gestapeld wonen)' (artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften, zwarte arcering op het grafisch plan) :



3.13.1. De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1. 'Dorpshart' van het gemeentelijk RUP luiden:

“Art. 1.0. – Algemene voorschriften

§1 Doelstelling

Het versterken van de levendigheid van het dorpshart staat voorop door in te zetten op verweving en menging van verschillende functies en voorzieningen.

§2 Bestemming

De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze bedrijfstakken om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

§3 Inrichting en beheer

- In deze zone geldt een beperking van maximaal 2 bouwlagen, afgewerkt met een hellend dakvlak of een platdakconstructie.
- Woontypologie: open, halfopen en gesloten bebouwing kunnen vergund worden.”

3.13.2. De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 2. ‘Dorpsschil’ van het gemeentelijk RUP luiden:

“Art. 2.0. – Algemene voorschriften

§1 Doelstelling

De bebouwingstypologie, voorzieningen en functies werken het dorpshart af zonder een wezenlijke verdichting na te streven.

§2 Bestemming

De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze bedrijfstakken om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

§3 Inrichting en beheer

- In deze zone geldt een beperking van maximaal 2 bouwlagen, afgewerkt met een hellend dakvlak of een platdakconstructie.
- Woontypologie: open en halfopen bebouwing kunnen vergund worden. Gesloten bebouwing kan alleen vergund worden in geval van een wachtgevel of indien gelegen in de overdrukzone ‘gebied met voortraject’.”

De toelichting bij deze bepaling luidt:

“De inrichting en het beheer van de percelen gelegen in de dorpsschil zal verfijnd worden door bijkomende stedenbouwkundige voorschriften via een toekomstige stedenbouwkundige verordening.

Bij een dergelijke stedenbouwkundige verordening zijn volgende ontwikkelingswensen in acht te nemen voor de zone dorpsschil:

- Voorzieningen/functie menging mogelijk
- Netwerk trage verbindingen
- Geen verdichting nagestreefd
- Groen/water/reliëf
- Openbaar vervoer/fietsverbindingen.”

3.13.3. De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 3. ‘Woonwijk’ van het gemeentelijk RUP luiden:

“Art. 3.0. – Algemene voorschriften

§1 Doelstelling

Geen meergezinswoningen, enkel grondgebonden wonen als woontypologie toegestaan. Wonen als hoofdfunctie.

§2 Bestemming

De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze bedrijfstakken om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

§3 Inrichting en beheer

- In deze zone geldt een beperking van maximaal 2 bouwlagen, afgewerkt met een hellend dakvlak of een platdakconstructie.
- Woontypologie: open en halfopen bebouwing kunnen vergund worden. Gesloten bebouwing kan alleen vergund worden ter vervanging van bestaande gesloten bebouwing.”

De toelichting bij deze bepaling luidt:

“De inrichting en het beheer van de percelen gelegen in de zone woonwijk zal verfijnd worden door bijkomende stedenbouwkundige voorschriften via een toekomstige stedenbouwkundige verordening.

Bij een dergelijke stedenbouwkundige verordening zijn volgende ontwikkelingswensen in acht te nemen voor de zone woonwijk:

- Behoud lage dichtheid
- Geen verdichting
- Groen/water/reliëf.”

3.13.4. De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 7. ‘Zone voor meergezinswoningen (gestapeld wonen)’ van het gemeentelijk RUP luiden:

“Art. 7.1. – Algemene voorschriften

§1 Bestemming

Binnen deze overdrukzone is het creëren van meergezinswoningen toegelaten.

§2 Inrichting en beheer

De inrichting van de meergezinswoningen wordt gespecificeerd door de huidige gemeentelijke verordening meergezinswoningen (goedgekeurd door de gemeenteraad op 10/07/2012) of eventuele latere wijzigingen.”

De toelichting bij deze voorschriften luidt:

“De zone voor meergezinswoningen wordt via dit RUP gelimiteerd ten opzichte van de huidige gemeentelijke verordening meergezinswoningen. Dit om de verordening meergezinswoningen in overeenstemming te brengen met de verschillende woonzones die met voorliggend RUP geïntroduceerd worden. De overdrukzone wordt in deze zin alleen voorzien

binnen de zone dorpshart (met uitzondering van het dorpshart van Sint-Pieters-Rode) en op sommige locaties binnen de zone dorpschil in de kernen Holsbeek-Dorp, Kortrijk-Dutsel en Nieuwrode.”

3.13.5. De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 8. ‘Gebied met voortraject’ van het gemeentelijk RUP luiden:

“Art. 8.0. – Algemene voorschriften

§1 Bestemming

De gebieden met voortraject betreffen een overdruk. De onderliggende bestemming blijft van toepassing.

§2 Inrichting en beheer

Voor de (acht) gebieden met voortraject wordt voorafgaand aan de omgevingsvergunningsaanvraag een informatieve inrichtingsstudie (voorstudie) gevraagd. Deze studie dient te worden toegevoegd aan de omgevingsvergunningsaanvraag en kan bijkomend als basis dienen voor een vooroverleg met de gemeente Holsbeek.

Algemeen geldt voor elk gebied met voortraject dat de opmaak van een inrichtingsstudie gevraagd wordt bij een omgevingsvergunningsaanvraag waarbij de aanvraag de bouw van één of meerdere woonegelegenheden voorziet en/of het aantal woonegelegenheden wijzigt en/of een andere functie dan wonen inhoudt.

Voor de gebieden 2, 4, 7 en 8 met voortraject gelden bijkomende regels:

- [...]

- Voor de site Van Goidsenhoven (gebied 4 met voortraject) wordt de opmaak van een inrichtingsstudie gevraagd bij een omgevingsvergunningsaanvraag waarbij de aanvraag een andere functie dan ‘tuincentrum’ inhoudt.”

De toelichting bij deze voorschriften luidt:

“In de toelichtingsnota worden in hoofdstuk 3.1.2. ‘Gebieden met voortraject’ de verschillende kwaliteiten per gebied besproken. Deze vormen een aanzet voor de opmaak van de inrichtingsstudie.

[...]

De inrichtingsstudie moet een duidelijk omschreven ruimtelijke visie geven op het gehele gebied, rekening houdend met de verschillende opgaven die in een gebied spelen. De studie bevat de volgende voor elk gebied verplicht uit te werken elementen:

- een bespreking van de relatie van het beoogde project met de directe en ruimere (historisch) bebouwde omgeving van de specifieke dorpskern waarin het betreffende gebied is gelegen,
- een bespreking van de relatie van het beoogde project met de groen-, water- en landschapsstructuur in de directe en ruimere omgeving,
- een weergave en bespreking van de hoogteverschillen op het terrein,

- een bespreking van de ontsluiting van de site en de mobiliteit,
- een bespreking van welke functieverweving mogelijk is op het terrein.

Afhankelijk van de context en het programma kunnen bijkomende studies (mobiliteitsstudie, erfgoed, landschap- of natuurinrichtingstudie, ...) noodzakelijk zijn.

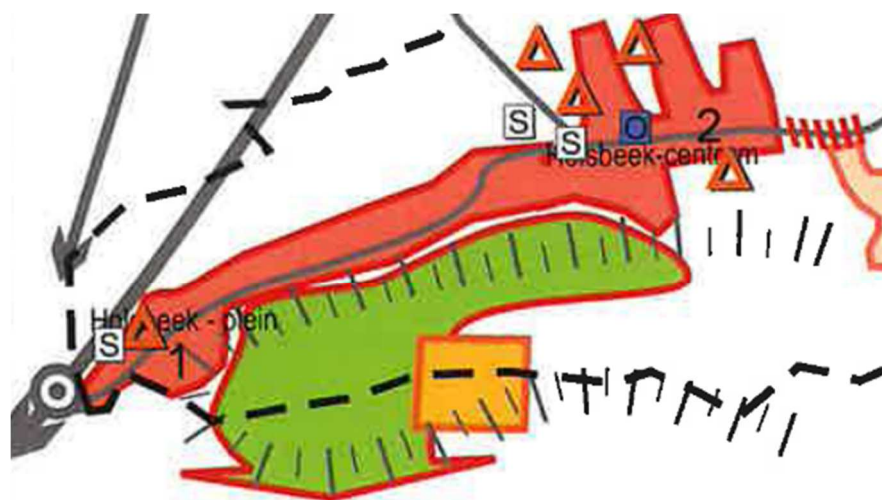
Voor de onderstaande gebieden met voortraject zijn de volgende bijkomende elementen verplicht in de inrichtingsstudie te onderzoeken en op te nemen:

[...]

- Gebied 4: Site Van Goidsenhoven
 - o voorzien van trage weg verbindingen in het projectgebied,
 - o voorzien van functieverweving.

[...].”

3.14. Op kaart 12 ‘Nederzettingsstructuur’ van het informatief deel van het op 11 mei 2006 door de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Holsbeek (hierna: GRS) worden de dorpen Holsbeek-Plein en Holsbeek-Centrum als volgt aangeduid:

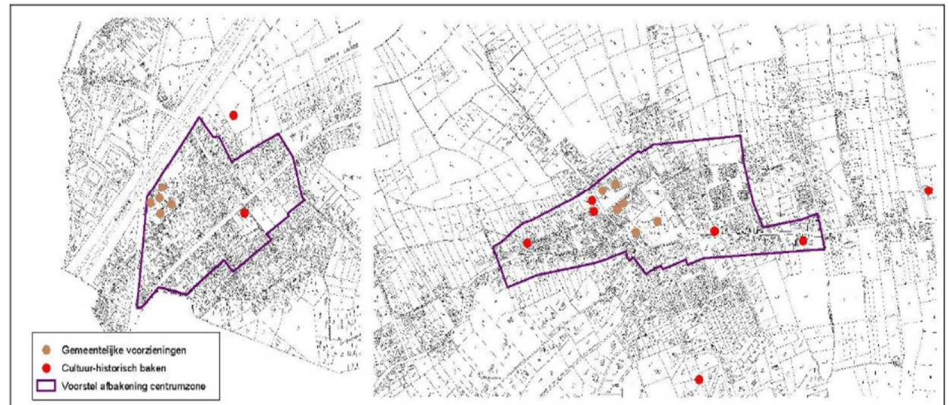


Het richtinggevend gedeelte van het GRS omschrijft Holsbeek-Centrum en Holsbeek-Plein als volgt (GRS, p. 149):

“De centrumzone van Holsbeek wordt als volgt afgebakend: Nobelberg, Kortrijksebaan, Bergestraat, Bergeveld, St. Maurusstraat en Gebr. van Tiltstraat.

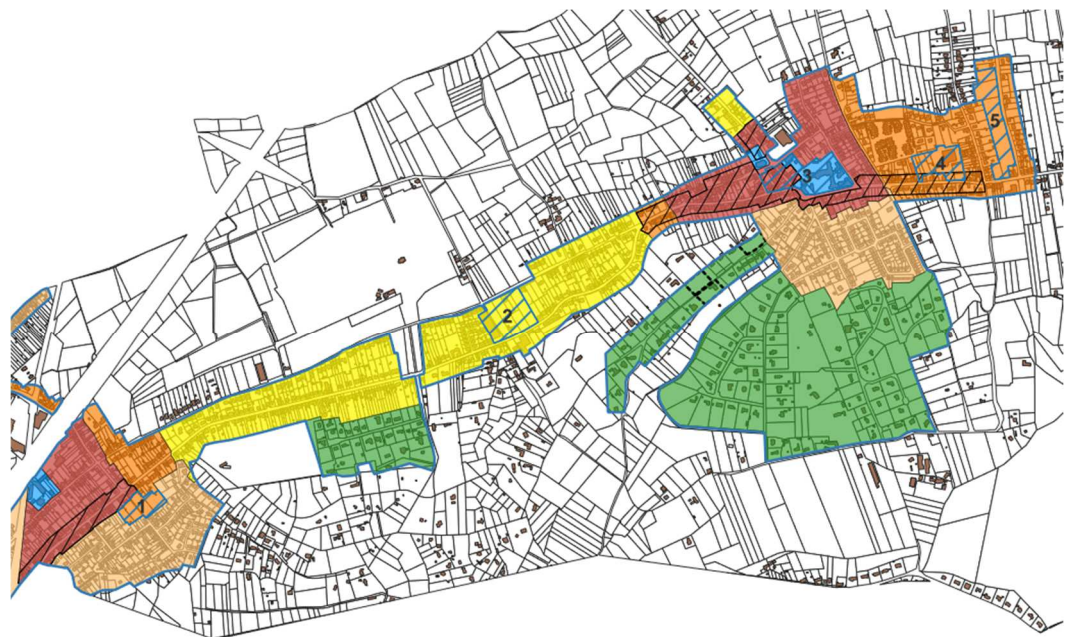
De centrumzone van Holsbeek-Plein omvat Leuvensebaan (van Kessel-Lo tot Dellestraat), Pleinstraat (van Leuvensebaan tot E314), Klein Langeveld, Bovenveld en Schaliëndak (van Leuvensebaan tot aansluiting Bovenveld).

Figuur 23: Voorstel afbakening centrumzones in Holsbeek en Holsbeek-Plein



[...].”

3.15. Het te dezen relevante uittreksel uit het grafisch plan van het bestreden gemeentelijk RUP is het volgende:



De legende hierbij werd hoger aangegeven onder randnummer 3.11.2.

IV. Ontvankelijkheid

Uiteenzetting van de exceptie

4. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord het belang van de verzoekende partijen bij het beroep. Zij stelt dat geen “afbreuk [wordt] gedaan” aan de woningen en aan het perceel met plantencentrum waarvan de verzoekende partijen eigenaars zijn. De verzoekende partijen tonen niet concreet aan dat hun ontwikkelingsperspectieven door het gemeentelijk RUP worden beperkt. Er ligt geen enkel concreet plan voor waaraan het gemeentelijk RUP afbreuk zou doen. Het belang van de verzoekende partijen is zuiver hypothetisch, in zoverre zij “eventueel” “in de toekomst” hun activiteiten zouden stopzetten en op hun percelen iets anders zouden willen doen.

Beoordeling

5.1. Het wordt niet betwist dat de verzoekende partijen eigenaars zijn van percelen binnen het plangebied van het gemeentelijk RUP. Op grond van deze hoedanigheid doen zij in beginsel van het vereiste belang bij hun beroep blijken. Het onder randnummer 4 vermelde betoog van de eerste verwerende partij verantwoordt niet om van voormeld beginsel af te wijken.

5.2. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het vierde middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partijen voeren in een vierde middel onder andere de schending aan van artikel 2.1.2, § 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

Zij vatten het eerste onderdeel van het vierde middel in hun verzoekschrift als volgt samen:

“Doordat, het litigieuze RUP kennelijk afwijkt [van] het eigen beleidskader van de gemeente, met name van het richtinggevend gedeelte van het GRS, waarin wordt bepaald dat voor de dorpskernen een verdichtingsbeleid moet worden gevoerd, mede in het licht van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling dat als basisvoorwaarden heeft verdichting, inbreiding en bundeling van activiteiten;

[...]

Terwijl, een plannende overheid overeenkomstig artikel 2.1.2, §3 VCRO niet mag afwijken van zijn eigen beleidskader behoudens in geval van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of dringende sociale, economische of budgettaire redenen; er niet gemotiveerd wordt door eerste verwerende partij dat dit het geval zou zijn;

[...].”

De verzoekende partijen zetten uiteen dat verdichting, inbreiding en bundeling van activiteiten de basisvoorwaarden zijn voor duurzame ontwikkeling volgens het GRS. De dorpskernen Holsbeek-Plein en Holsbeek-Centrum worden hiervoor als kernen bij uitstek aangeduid in het richtinggevend gedeelte van het GRS. Het gemeentelijk RUP streeft blijkens de stedenbouwkundige voorschriften evenwel geen verdichting na. Zo wordt de mogelijkheid tot gesloten bebouwing in ‘de dorpsschil’ zeer beperkt, te weten enkel in het geval van een wachtgevel of indien gelegen in de overdrukzone ‘gebied met voortraject’. Ook voor de gebieden aangeduid als ‘woonwijk’ wordt er geen verdichting nagestreefd. Gesloten bebouwing kan alleen vergund worden ter vervanging van bestaande gesloten bebouwing. Voorts wordt de mogelijkheid om de groeiende woonbehoefte op te vangen middels meergezinswoningen enkel in een beperkt aantal zones toegelaten.

6.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het gemeentelijk RUP grenzen stelt aan de verdichting omdat de verdichting op kwalitatieve wijze en met respect voor de bestaande omgeving moet gebeuren. Het GRS heeft als doelstelling te voorzien in verdichting “waar mogelijk”, en het gemeentelijk RUP is hiermee in overeenstemming. Zo is de invulling van onbebouwde percelen uitdrukkelijk toegelaten, zoals dit nu ook reeds

het geval is. Verder voorziet het plan “om van grotere naar kleinere percelen te gaan en van open naar halfopen bebouwing”, is in de “dorpsharten” de omvorming van halfopen naar gesloten bebouwing toegelaten, en zijn er aanzienlijke zones waar meergezinswoningen worden toegelaten. Het gemeentelijk RUP voorziet slechts in een verfijning van de bestaande verdichtingsmogelijkheden om de druk op de mobiliteit en de omgeving niet onbeperkt op te voeren. Aangezien er geen sprake is van een afwijking van het GRS, was geen bijzondere motivering vereist.

6.3. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat het gegeven dat het GRS in algemene termen vermeldt dat in de gehele woonflank van Holsbeek verdichting “waar mogelijk” wordt nagestreefd, geen afbreuk doet aan het specifieke verdichtingsbeleid die in het GRS inzake de verschillende dorpskernen wordt uiteengezet.

Beoordeling

7.1. In het eerste middelonderdeel voeren de verzoekende partijen in wezen aan dat het gemeentelijk RUP op niet-gemotiveerde wijze afwijkt van de richtinggevende bepalingen van het GRS, waar het in de woonkernen niet in de door het GRS vooropgestelde verdichting voorziet.

7.2. Onder ‘Deel 1: Visie op de ruimtelijke ontwikkeling’, punt 1. ‘uitgangspunten’, wordt in het richtinggevend gedeelte van het GRS gesteld dat “verdichting, inbreiding en bundeling van activiteiten [...] de basisvoorwaarden [zijn] voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling” (GRS, p. 97). Onder ‘Deel 4: Gewenste ruimtelijke structuur: ontwikkelingsperspectieven voor de deelruimten’ van het richtinggevend gedeelte van het GRS wordt met betrekking tot de ‘woonflank Holsbeek’ gesteld dat “[e]en sturing en controle van de spontane evolutie naar verdichting in de woonflank Holsbeek wordt vooropgesteld om de centrumfunctie van de dorpskernen te herwaarderen” (GRS, p. 148). In datzelfde deel 4 van het richtinggevend gedeelte van het GRS wordt met betrekking tot de “concepten”

voor de ‘woonflank Holsbeek’ vermeld: “waar mogelijk, verdichten van de dorpskernen”.

Specifiek voor Holsbeek-Plein wordt in ‘Deel 3: Gewenste ruimtelijke structuur: ontwikkelingsperspectieven voor specifieke deellagen’, punt 4.3. ‘Gewenste ruimtelijke nederzettingsstructuur’ van het richtinggevend gedeelte van het GRS de volgende “ontwikkelingsvisie” vooropgesteld (GRS, p. 124):

“Holsbeek-Plein is een kern waar nieuwe ontwikkelingen inzake wonen, handel, diensten en voorzieningen op wijkniveau (vb. jeugdhuis) worden gestimuleerd. Naast een algemeen ondersteunend beleid om deze functie te verweven worden volgende specifieke elementen naar voor geschoven:

- Het stimuleren van effectieve ontwikkeling van beschikbare bouwpercelen in de kern, teneinde het aanbod aan bouwmogelijkheden in de kernen te verhogen en een concurrentieel aanbod te creëren om bebouwing in de open ruimte te vermijden.
 - Het voeren van een verdichtingsbeleid om tegemoet te komen aan de vraag naar kleinere (betaalbare) woningen in de nabijheid van voorzieningen, openbaar vervoer en het stedelijk gebied Leuven door onder meer:
 - gebieden af te bakenen waar meergezinswoningen gewenst zijn
 - vervangingsbouw van open naar halfopen en halfopen naar gesloten bebouwing mogelijk te maken
 - duurzaam ruimtegebruik te stimuleren door kleinere kavels, hogere dichtheid... op te leggen bij nieuwe verkavelingen
- [...].”

Voor hoofddorp Holsbeek (Holsbeek-Centrum) stelt het richtinggevend gedeelte van het GRS de volgende “ontwikkelingsvisie” voorop (GRS, p. 124-125):

“Holsbeek wordt verder ontwikkeld als woonkern met lokale functies inzake wonen, handel en diensten op kernniveau en voorzieningen op gemeentelijke niveau. Hierbij worden volgende beleidselementen vooropgesteld:

- Het stimuleren van effectieve ontwikkeling van beschikbare bouwpercelen in de kern, teneinde het aanbod aan bouwmogelijkheden in de kernen te verhogen en een concurrentieel aanbod te creëren om bebouwing in de open ruimte te vermijden.
- Het voeren van een verdichtingsbeleid om tegemoet te komen aan de vraag naar kleinere (betaalbare) woningen in de nabijheid van voorzieningen en openbaar vervoer door onder meer:

- gebieden af te bakenen waar meergezinswoningen gewenst zijn
 - vervangingsbouw van open naar halfopen en halfopen naar gesloten bebouwing mogelijk te maken
 - duurzaam ruimtegebruik te stimuleren door kleinere kavels, hogere dichtheid... op te leggen bij nieuwe verkavelingen
 - Het realiseren van een geschikt aanbod aan betaalbare huisvesting in de kern, door het ontwikkelen van niet-gerealiseerde woon(uitbreidingsgebieden) om tegemoet te komen aan de huidige en toekomstige behoefte in de gemeente.
 - Het voorzien van voldoende woonmogelijkheden voor de toenemende vraag naar geschikte woningen voor senioren in de nabijheid van voorzieningen en openbaar vervoer door:
 - het stimuleren van het bouwen van woningen die eveneens geschikt zijn voor senioren op de privé-markt (vb. gelijkvloerse verdiepingen in meergezinswoningen)
 - het voorzien in zelfstandige woongelegenheden voor senioren met zorgverlening (vb. serviceflats)
 - het voorzien in bijkomende kamers in het rusthuis
- [...].”

Nog inzake verdichting van de dorpskern van Holsbeek en Holsbeek-Plein stelt het richtinggevend gedeelte van het GRS (GRS, pp. 148 - 149):

“Te versterken woongebieden

De te versterken woongebieden zijn de dorpskern van Holsbeek (geselecteerd als hoofddorp), Holsbeek-Plein (kern in stedelijk gebied) en de woonzone tussen Leuvensebaan en Langeveld. In deze gebieden wordt de woonfunctie verder gestimuleerd door:

° het verhogen van het draagvlak door verdichting.

In de centrumzone van Holsbeek en Holsbeek-Plein worden mogelijkheden voorzien om de bebouwing systematisch te verdicht[en]. Dit kan gebeuren door:

- Gesloten bebouwing te stimuleren; hiervoor dient vervangingsbouw van open bebouwing naar halfopen en halfopen naar gesloten gestimuleerd te worden.
- Hogere dichtheden op te leggen in nieuwe verkavelingen.
- In het bouwblok waar het rusthuis is gelegen (tussen St. Maurusstraat, Verhaegenstraat, Kortrijksebaan en Rotselaarsebaan) een derde bouwlaag toe [te] laten.
- Meergezinswoningen toe te laten binnen het gebruikelijke gabarit[.] Voor de kern van de centrumzone kan dat zijn binnen een gesloten bebouwing. Voor delen die aan de rand van de centrumzone gelegen zijn en waar nu nog maar een beperkte verdichting aanwezig is, zoals het deel van de Kortrijksebaan dat ligt tussen Verhaegenstraat en Bergestraat, zal dat maximaal 4 wooneenheden binnen het Gabarit van twee halfopen

bebouwingen zijn: dezelfde grens die ook toegepast wordt in het woonlint Leuvensebaan.”

Het richtinggevend gedeelte van het GRS vermeldt voorts nog de volgende actie (GRS, p. 157):

“3. Opstellen van een RUP Stedelijke woonkern Holsbeek-Plein met als doel:

- het afbakenen van het centrumgebied tussen Leuvensebaan, Pleinstraat, Bovenveld en autosnelweg met aandacht voor:
 - de uitgebreide bouwmogelijkheden op het gelijkvloers voor handel, diensten, horeca
 - de uitgebreide bouwmogelijkheden om verdichting in het centrum mogelijk te maken (meergezinswoningen, gesloten bebouwing)
- [...].”

7.3. Het richtinggevend gedeelte van het GRS stelt aldus onmiskenbaar een verdichting van de dorpskernen Holsbeek-Plein en Holsbeek-Centrum voorop.

7.4. Niettegenstaande deze doelstelling tot verdichting van de dorpskernen Holsbeek-Plein en Holsbeek-Centrum van het GRS, bepaalt de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP dat een dorpskernafbakening wordt beoogd “met een beperking van de bouwhoogten en het tegengaan van verdere appartementisering”. In dit verband spreekt de gemeente Holsbeek ter terechtzitting zelf van een “*status quo*”. Aansluitend hierbij bepaalt artikel 2 van het gemeentelijk RUP met betrekking tot de ‘Dorpsschil’, zoals van toepassing op delen van de in het GRS aangegeven dorpskernen Holsbeek-Plein en Holsbeek-Centrum, dat geen “wezenlijke verdichting” wordt nagestreefd. In de toelichting bij artikel 2 wordt herhaald dat in dit gebied “[g]een verdichting [wordt] nagestreefd” (randnummer 3.13.2). Ofschoon het toelaten van meergezinswoningen in het GRS uitdrukkelijk als mogelijkheid tot verdichting wordt vermeld, wordt de zone binnen het gemeentelijk RUP waarin meergezinswoningen zijn toegelaten “gelimiteerd ten opzichte van de huidige gemeentelijke verordening meergezinswoningen” (zie de toelichting bij artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften, randnummer 3.13.4). In dit verband

wordt nog opgemerkt dat meergezinswoningen tot maximaal twee bouwlagen worden beperkt. Met betrekking tot een andere door het GRS vermelde mogelijkheid tot verdichting, te weten het stimuleren van gesloten bebouwing, bepaalt artikel 2 dan weer dat gesloten bebouwing “alleen vergund [kan] worden in geval van een wachtgevel”, behoudens wat de overdrukzone ‘gebied met voortraject’ betreft. Voor het gebied ‘Woonwijk’ (artikel 3), dat een gedeelte van de dorpskern Holsbeek-Plein blijkt te omvatten, wordt bepaald dat “[g]esloten bebouwing [...] alleen [kan] vergund worden ter vervanging van bestaande gesloten bebouwing”. Uit de toelichting bij de artikelen 2 en 3 blijkt ten slotte nogmaals dat de gemeente Holsbeek geen verdichting wenst, waar zij aangeeft dat een “toekomstige stedenbouwkundige verordening” met betrekking tot de inrichting en het beheer van deze zones “[g]een verdichting” of het “[b]ehoud [van de] lage dichtheid”, als “ontwikkelingswensen” in acht zal nemen (randnummers 3.13.2 en 3.13.3).

7.5. Gelet op wat voorafgaat, wijkt het gemeentelijk RUP af van de in het richtinggevend gedeelte van het GRS vooropgestelde verdichtingsdoelstelling voor de dorpskernen Holsbeek-Centrum en Holsbeek-Plein.

7.6. Een plannende overheid kan van de bepalingen van het richtinggevend gedeelte van het GRS afwijken om reden van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of om reden van dringende sociale, economische of budgettaire redenen, indien zij daartoe een bijzondere motivering overeenkomstig artikel 2.1.2, § 3, VCRO geeft. Dit blijkt te dezen niet het geval te zijn.

7.7. Het middel is in de aangegeven mate gegrond. Het verantwoordt de vernietiging van het eerste bestreden besluit, maar niet de vernietiging van het tweede bestreden besluit. Nu dat tweede bestreden besluit louter voorbereidend is en het onderzoek van het beroep tegen het eerste bestreden besluit niet tot de vaststelling van de onwettigheid van het tweede bestreden besluit leidt, is er geen reden het laatst vermelde besluit te vernietigen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Holsbeek van 28 mei 2024 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘dorpskernen Holsbeek’.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de betaling van de rechtsplegingsvergoeding van 770 euro aan de tweede verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventwintig februari tweeduizend zeventwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement