

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.951 van 9 juni 2026
in de zaken A. 242.865/X-18.825 (I)
A. 242.869/X-18.826 (II)**

In zake :

I

1. de BV S.P.

2. de BV S.D.

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gregory Verhelst en Matthias Ballieu
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

II

1. de NV DE B.P.

2. de BV U.D.

3. de NV D.O.

4. de NV D.W.

5. de NV I.B.

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Yves Loix en Fatema Hosseini
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36 bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I + II

de GEMEENTE VOSSELAAR

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Cies Gysen en Alisa Konevina
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

I. Het beroep *sub* I, ingesteld op 2 september 2024, strekt tot de
nietigverklaring van “de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente

Vosselaar van 4 juli 2024 houdende de goedkeuring van de Beleidsvisie Woonomgeving 23-50 [...]” en van “de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Vosselaar van 24 juni 2024 waarbij de Beleidsvisie Woonomgeving 23-50 ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de gemeenteraad van de gemeente Vosselaar [...]” (zaak *sub I*).

Het beroep *sub II*, ingesteld op 2 september 2024, strekt tot de nietigverklaring van “[h]et besluit van de gemeenteraad van de gemeente Vosselaar van 4 juli 2024 tot definitieve vaststelling van de Beleidsvisie Woonomgeving 23-50 Vosselaar” (zaak *sub II*).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 262.032 van 20 januari 2025 is in de zaak *sub I* de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen in de zaak *sub I* hebben een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft in de beide zaken een memorie van antwoord ingediend en in de beide zaken hebben de betrokken verzoekende partijen een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft in de beide zaken een verslag opgesteld.

De betrokken verzoekende partijen hebben in de beide zaken een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft in de beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2026.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Ballieu, die verschijnt voor de verzoekende partijen in de zaak *sub I*, advocaat Ward Vangrunderbeeck, die *loco* advocaten Yves Loix en Fatema Hosseini verschijnt voor de verzoekende partijen in de zaak *sub II* en advocaat Alisa Konevina, die verschijnt voor de verwerende partij in de beide zaken, 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

3.1. Op 24 juni 2024 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Vosselaar om de beleidsvisie ‘Woonomgeving 23-50’ aan de gemeenteraad van de gemeente Vosselaar ter goedkeuring voor te leggen. Dit is de tweede bestreden beslissing in de zaak *sub I*.

3.2. Op 4 juli 2024 keurt de gemeenteraad van de gemeente Vosselaar de ‘beleidsvisie Woonomgeving 23-50’ van de gemeente Vosselaar goed (artikel 1), en geeft hij “de opdracht” aan het college van burgemeester en schepenen om deze beleidsvisie “op korte termijn te vertalen in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening” (artikel 2).

De voormelde gemeenteraadsbeslissing betreft het eerste bestreden besluit in de zaak *sub I* en het bestreden besluit in de zaak *sub II* (hierna: de bestreden beleidsvisie), en vermeldt de volgende “argumentatie”:

“Vosselaar maakt als typische woongemeente quasi volledig deel uit van het regionaalstedelijk gebied Turnhout, afgebakend door de Vlaamse Regering in het GRUP van 4 juni 2004. De ligging binnen deze afbakening is te verantwoorden door de compactheid van Vosselaar op zich, de nabijheid van centrumstad Turnhout in het oosten en de ruimtelijke samengroei met buurgemeente Beerse in het noordwesten.

Vosselaar heeft echter haar eigen persoonlijke karakter: hoewel de afbakening ‘regionaalstedelijk’ als benaming heeft, toont Vosselaar zich als een echt dorp: zeer compact, lokale voorzieningen en de nadruk op nabijheid. In combinatie met de duidelijke grenzen van het woongebied (m.u.v. de samengroei in het noordwesten) presenteert Vosselaar zich als een leefbaar dorp in het groen.

De voorbije decennia is dit dorps karakter door een sterke verdichting en enorme bevolkingstoename onder druk komen te liggen. Resterende binnengronden werden aangesneden en het aandeel meergezinswoningen is exponentieel gestegen.

Al jaren beseft het gemeentebestuur dat een pragmatische aanpak van het verdichtingsvraagstuk onhoudbaar is. De wens om het dorps karakter binnen een groene gordel te kunnen behouden en zelfs te versterken vraagt - zeker na de vernietiging van het woonomgevingsplan - om een duidelijk en werkbaar beleidsinstrument.

De vernieuwing van het woningpatrimonium in de dorpskern dient niet automatisch als een verdichtingsopgave, en met appartementen als typologische invulling te worden opgelost. Een kritische houding is nodig. De keuze voor appartementen is niet langer het ‘vanzelfsprekende uitgangspunt’, net zomin als systematische verdichting en/of afbraak.

Uit de inzichten en de verschillende kengetallen blijkt overduidelijk dat Vosselaar met haar vrij bescheiden behoefte én met name omwille van haar beperkte open ruimte, niet voor een kwantitatieve opgave staat, maar wel voor een kwalitatieve opgave. Hiermee wordt de kritische houding ten aanzien van de projecten verder benadrukt.

Deze opdracht resulteert in de beleidsvisie Woonomgeving 23-50.”

3.3. De bestreden beleidsvisie maakt ruimtelijk een onderscheid tussen, enerzijds, het dorpscentrum met het kernwinkelgebied, de dorpsassen en de dorps woonstraten, en, anderzijds, het woongebied gelegen buiten het dorpscentrum met de verkavelingen, villawijken, woonwijken en woonstraten. Voor beide ruimtelijke gebieden wordt uitgegaan van een bepaalde strategie. De strategieën – binnen het dorpscentrum ‘versterken’ en ‘verdichten’; buiten het dorpscentrum ‘herinrichten’ en ‘vergroenen’ – worden geconcretiseerd door middel van zogenaamde ontwikkelingsconcepten.

3.4. Onder titel 3 ‘Ontwikkelingsstrategieën voor de woonomgeving’ wordt in de bestreden beleidsvisie het volgende bepaald:

“3 Ontwikkelingsstrategieën voor de woonomgeving

Op basis van de visie met de verschillende ruimtelijke opgaven voor de gemeente Vosselaar en op basis van de aanduiding van het dorpscentrum, het kernwinkelgebied en de dorpsassen worden er ontwikkelingsstrategieën bepaald.

Er wordt hierbij een ruimtelijk onderscheid gemaakt tussen:

- ⇒ het dorpscentrum met het kernwinkelgebied, de dorpsassen en de dorpse woonstraten
- ⇒ het woongebied gelegen buiten het dorpscentrum met de verkavelingen, villawijken, woonwijken en woonstraten

Voor beiden wordt er een strategie en bijhorende ontwikkelingsconcepten bepaald:

- ⇒ binnen het dorpscentrum: versterken en verdichten
- ⇒ buiten het dorpscentrum: herinrichten en vergroenen

Binnen en buiten het dorpscentrum wordt er nog een verdere differentiatie gemaakt i.f.v. het behouden van de eigenheid van de bestaande straten, woonwijken en verkavelingen en het behouden van een gevarieerde woonomgeving.

De ontwikkelingsstrategie geeft aan waar en op welke manier er ontwikkeld kan worden, rekening houdend met de voorliggende visie en de ruimtelijke opgaven. Zowel voor het dorpscentrum als voor het woongebied buiten het dorpscentrum geldt dat de ontwikkelingsmogelijkheden zich moeten richten op de reeds bebouwde context langsheen de bestaande straten zonder nieuwe open ruimte aan te snijden.

De gemeente Vosselaar wordt buiten een klassieke straatbebouwing ook gekenmerkt door specifieke ruimtelijke ontwikkelingen die de eigenheid van de gemeente bepalen zoals villa’s binnen grote landschapstuinen, woonparken, diepe beboste tuinen met achterin gelegen woningen, hoeves op grotere percelen, woonwijken met een eigen karakter, waardevol historisch en architecturaal erfgoed met bijhorende (park)tuin,.... Bij de verdere ontwikkeling van de gemeente is het belangrijk om deze identiteitsbepalende plekken te behouden. In dit geval worden de ontwikkelingsmogelijkheden afgestemd op het behouden en versterken van deze specifieke bijzondere plekken.

[afbeelding]

3.1 Strategie binnen het dorpscentrum: verdichten en versterken

[afbeelding]

De verdichting van de gemeente Vosselaar moet enkel gerealiseerd worden binnen het dorpscentrum, waar de bewoners te voet of per fiets toegang hebben tot de voorzieningen en het openbaar vervoer. Dit resulteert in een sterker en levendig dorpscentrum waar kleinschalige handel en horeca, gemeenschapsvoorzieningen en andere dorpse activiteiten zich verder kunnen ontwikkelen en de verbondenheid tussen de bewoners versterkt wordt. Er moet binnen deze woonomgeving ruimte zijn voor alle doelgroepen van bewoners: ouderen, jongeren, starters, kleine en grote

gezinnen, alleenstaanden, zorgbehoevenden,... Dit betekent dat een sterke variatie aan woningtypes- en groottes behouden moet blijven en verder versterkt moet worden alsook een sterke functionele verweving. Voor de ontwikkelingsmogelijkheden binnen het dorpscentrum wordt er een onderscheid gemaakt tussen de ontwikkelingsmogelijkheden langs de bestaande straten, deze bij de nog niet ontwikkelde binnengebieden en deze op specifieke plekken. Binnen het dorpscentrum zelf worden er een differentiatie gemaakt tussen:

- ⇒ het kernwinkelgebied
- ⇒ de dorpsassen
- ⇒ de Konijnenberg en het Mariapark
- ⇒ de dorpse woonstraten

3.1.1 Verdichten en vergroenen langs de bestaande straten

De verdichting moet gerealiseerd worden binnen de bestaande bebouwde context waarbij de nog niet ontwikkelde delen die een belangrijke rol spelen i.k.v. ruimte voor groen en water behouden blijven. Binnengebieden en grote en kleine dorpstuinen, gelegen binnen het dorpscentrum, spelen hierbij een belangrijke rol. Verdichting kan, maar moet uitgaan van het maximale behoud van de bestaande onbebouwde en onverharde ruimte. De ontwikkelingsmogelijkheden moeten zich aldus hoofdzakelijk richten op de percelen die grenzen aan de bestaande straten.

VERDICHTING OP MAAT VAN HET DORP: BEHOUDEN VAN DE DORPSE SCHAAL EN DORPSE ARCHITECTUUR

Bij elke ontwikkeling binnen het dorpscentrum moet de dorpse schaal behouden blijven en moet er een bijzondere aandacht besteed worden aan de dorpse architectuur. De bestaande dorpse context wordt hierbij als referentiebeeld gehanteerd, met uitzondering van recentere ontwikkeling die afwijkend zijn van het dorpse beeld zoals appartementsgebouwen met een stedelijk en grootschalig karakter. Meergezinswoningen moeten zich integreren in het bestaande kleinschalige woonweefsel. Dit geldt in het bijzonder voor grotere meergezinswoningen in gesloten bebouwing. Deze dienen vormelijk aan te sluiten bij de overwegend kleinschalige dorpse bebouwing van de straatwanden. Er moet daarbij minstens aandacht uitgaan naar volgende aspecten:

- Behoud bestaande korrelgrootte van de bebouwing:
 - Vooral binnen het dorpscentrum langsheen de dorpsassen, bestaat het bebouwde weefsel uit een afwisseling van rijwoningen en meergezinswoningen. De schakeling van gebouwen zorgt voor een verticale geleding in de straatwanden en een geschakeerd straatbeeld. Het dorpse ritme in de straat moet worden gerespecteerd. Dit kan door de maat van de oorspronkelijke percelering in grootteorde aan te houden, door kleinschalige meergezinswoningen te realiseren of door grootschalige projecten vormelijk en organisatorisch zodanig op te delen in kleinere componenten die aansluiting vinden bij de dorpse maat van de bebouwing. De straatwanden mogen zich echter niet verder ontwikkelen als volledig gesloten gevels. Bestaande zijtuinen, doorsteken en doorzichten moeten behouden blijven en bij nieuwe ontwikkelingen moeten deze gerealiseerd worden.

Deze onderbrekingen in de straatwand zijn kenmerkend voor een dorpse context.

- Materialisatie

- Het materiaalgebruik zet in op samenhang en harmonie in plaats van contrast. Dit dient niet te leiden tot 'saai' architectuur. Een interessante gevel wordt gecreëerd door architecturale accenten, zoals diepere raamvlakken, reliëf in metselwerk en detaillering op kleine schaal, rollagen boven de raamopeningen, dorpels, ... Binnen het straatbeeld wordt gezocht naar terugkerende elementen, zoals gevelmaterialen, raamopeningen, ... Kwaliteitsvolle projecten zoeken naar interessante manieren om in het materiaalgebruik aansluiting te zoeken bij het bestaande (authentieke) dorpse weefsel.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe binnen het dorpscentrum: 'Binnen het dorpscentrum moet elke ontwikkeling zich kwalitatief inpassen binnen de dorpse context d.m.v. het toepassen van een dorpse schaal, dorpse architectuur en materiaalgebruik, integratie van doorzichten en doorsteken, het behouden van tuinstroken. Dit geldt zowel voor dorpswoningen, meergezinswoningen als andere dorpse ontwikkelingen.'

ONTWIKKELINGEN BINNEN HET KERNWINKELGEBIED

Binnen het kernwinkelgebied moeten de dorpse voorzieningen (handel, horeca, diensten, gemeenschapsvoorzieningen) geclusterd worden. Wonen boven handelszaken moet gestimuleerd worden. Het gelijkvloers moet zodanig ontworpen worden dat een inrichting met dorpse functies zoals handel en horeca gestimuleerd wordt.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'De bouwmogelijkheden binnen het kernwinkelgebied worden bepaald door het bouwprofiel en de inplantingsvoorwaarden. Het realiseren van meergezinswoningen met verschillende woonentiteiten is overal mogelijk binnen het kernwinkelgebied indien de meergezinswoning op maat van de dorpse context vorm krijgt. Het gelijkvloers moet ingericht worden als een levendige en flexibele dorpsplint i.f.v. handel-, horeca en andere dorpse voorzieningen.'

ONTWIKKELINGEN LANGSHEEN DE DORPSASSEN

Langsheen de dorpsassen binnen het dorpscentrum moet een gevarieerd straatbeeld met zowel grondgebonden dorpswoningen als meergezinswoningen met meerdere woonentiteiten behouden blijven. Ook hier is de dorpse schaal en architectuur een belangrijk uitgangspunt.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'Het bouwen langsheen de dorpsassen wordt bepaald door het bouwprofiel en de inplantingsvoorwaarden. Het realiseren van meergezinswoningen met verschillende woonentiteiten is mogelijk bij percelen/woningen die hiervoor in aanmerking komen (zie verder) en indien de meergezinswoning op maat van de dorpse schaal en architectuur vorm krijgt en er een collectieve groen ingerichte tuinzone op maat voorzien wordt.'

ONTWIKKELINGEN LANGSHEEN DE DORPSE WOONSTRATEN

De straten binnen het dorpscentrum die niet behoren tot het kernwinkelgebied en niet aangeduid zijn als dorpsassen worden hier benoemd als ‘dorpse woonstraten’. Langsheen deze dorpse woonstraten moet een gevarieerd straatbeeld met zowel gegroepeerde woningen, halfopen- en open bebouwing behouden blijven. Een verdichting is hierbij mogelijk.

Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: ‘Het bouwen langsheen de dorpse woonstraten wordt bepaald door het bouwprofiel en de inplantingsvoorwaarden. Het opener en groener karakter van de dorpse woonstraten (t.o.v. het kernwinkelgebied en de dorpsassen) moet behouden blijven. Het clusteren van enkele woontiteiten is mogelijk om een sterker en ruimer groenaandeel te realiseren en in te zetten op collectieve functies.’

ONTWIKKELINGEN BINNEN DE EERSTE EN DE TWEEDE BOUWLIJN

Bij de inrichting van de percelen langsheen de bestaande straten, kan er een onderscheid gemaakt worden tussen bouwmogelijkheden binnen de eerste en binnen de tweede bouwlijn. De ‘eerste bouwlijn’ betreft de bouwstrook langsheen de straat bepaald door het bouwprofiel en de bouwvrije tuinstroken. De ‘tweede bouwlijn’ betreft het achterliggende deel, binnen de 50 meter strook gemeten vanuit het openbaar domein. Dit deel is meestal volledig in gebruik als achtertuin. In sommige situaties kan er een meerwaarde voor de omgeving gerealiseerd worden door een gebouw anders in te planten dan standaard binnen de bouwstrook van de eerste bouwlijn, waarbij men met de bebouwing (deels) binnen de tweede bouwlijn komt. Bijvoorbeeld een gebouw wordt kops op de straat geplaatst met daarlangs een brede groenzone om een visuele relatie te behouden of te versterken met een achterliggend waardevol gebouw en/of landschap. Binnen deze groenzone kan bijvoorbeeld ook een nieuwe trage verbinding geïntegreerd worden. Een andere inplanting ten opzichte van de straat kan dus in specifieke situaties leiden tot een meerwaarde voor de omgeving.

Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: ‘Het bouwen binnen de eerste bouwlijn wordt bepaald door het bouwprofiel en de inplantingsvoorwaarden. De mogelijkheid om in tweede bouwlijn (binnen 50 m vanuit de bestaande voldoende uitgeruste openbare weg) te bouwen wordt geboden indien er een meerwaarde t.o.v. de omgeving gerealiseerd wordt. Hierbij geldt steeds dat er geen toename mag zijn van de bebouwde en verharde oppervlakte ten opzichte van een ontwikkeling binnen de eerste bouwlijn (binnen de bouwstrook/het bouwprofiel). Wanneer men dus (deels) bouwt binnen de tweede bouwlijn, mag de bebouwde en verharde oppervlakte niet groter zijn ten opzichte van de bouw- en verhardingsmogelijkheden binnen de eerste bouwlijn.’

BEHOUDEN EN INTEGREREN VAN DORPSWONINGEN LANGS DE DORPSASSEN

Een dorp is geen dorp zonder zijn dorpswoningen. Ze spelen een belangrijke rol bij het behouden van de dorpse historiek, architectuur en

schaal en zorgen er voor dat er een aanbod is aan grondgebonden woningen met een tuin binnen het dorpscentrum. Een aanbod aan grondgebonden woningen binnen het dorpscentrum, is belangrijk om het verschil tussen het dorp en de stad te bestendigen. Het is belangrijk dat kleinere en grotere dorpswoningen behouden blijven en dat er bij nieuwe ontwikkelingen nieuwe dorpswoningen geïntegreerd worden. Dit betekent dat niet elke dorpswoning of elk perceel langs de dorpsassen in aanmerking komt om van een grondgebonden woning naar een meergezinswoning te gaan en ook dat er bij nieuwe ontwikkelingen dorpswoningen geïntegreerd moeten worden.

Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe binnen het dorpscentrum aan de dorpsassen: 'Ter plaatse van een bestaande grondgebonden gezinswoning en bij een bouwperceel met een potentieel te realiseren grondgebonden woning (conform het bouwprofiel of maximaal te bebouwen volume dat van toepassing is), zal het niet altijd mogelijk zijn om een gebouw met meer dan één woonentiteit te realiseren. Bij het slopen en integreren binnen een groter projectgebied zal er ook ruimte geboden moeten worden om nieuwe grondgebonden gezinswoningen te integreren.'

BEHOUDEN EN INTEGREREN VAN DORPSTUINEN

Een dorp is geen dorp zonder zijn dorpswoningen maar ook niet zonder zijn dorpstuinen. Een groot aandeel van de oppervlakte van een dorp bestaat uit kleinere en grotere dorpstuinen die samen aaneengesloten grotere groengehelen vormen en een cruciale rol spelen i.k.v. een klimaatrobuuste, gezonde en aangename woonomgeving. Ook het geheel van dorpstuinen en de sterke relatie tussen de woning en een tuin, onderscheiden een dorp van een stedelijke context. Het behouden van de dorpstuinen is daarom een belangrijke doelstelling. Bij projectontwikkelingen waarbij meerdere woonentiteiten gerealiseerd worden, is het belangrijk om in te zetten op collectieve tuinen in plaats van een opdeling in kleine tuintjes. Collectieve tuinen hebben het voordeel dat er veel meer mogelijkheden zijn i.k.v. de integratie van grote bomen, biodiversiteit en ruimte voor water doordat er geen versnippering is van de tuinzone. Door middel van een collectief beheer wordt de kwaliteit van deze groene ruimte ook veel beter gewaarborgd. Voortuinen en zijtuinen moeten ook hun rol als groene ruimte behouden in kader van een kwalitatief straatbeeld en een klimaatbestendige woonomgeving.

Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'Bestaande groen ingerichte tuinen, ongeacht de oppervlakte, moeten maximaal behouden blijven. Ze kunnen niet opgesplitst of verkleind worden in functie van bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden op hetzelfde of een aansluitend perceel. Bij (nieuwe) ontwikkelingen op het perceel (bv. herbouw) moet er ingezet worden op het behouden of vermeerderen van de groen ingerichte tuinoppervlakte. Bij projectontwikkelingen (groepswooningsbouw en meergezinswoningen) moet de tuinzone maximaal als groene collectieve tuin ingericht en beheerd worden. Zowel bij private tuinen als bij projectontwikkelingen worden de verhardings- en bebouwingsmogelijkheden beperkt.'

HERINRICHTEN EN VERGROENEN VAN BESTAANDE WOONWIJKEN

Bestaande woonwijken binnen het dorpscentrum zoals bijvoorbeeld *Rerum Novarum* hebben potenties om op (langere) termijn heringericht te worden. Dit kan gefaseerd gebeuren. Deze herinrichting moet zich richten op het bekomen van meer ruimte voor groen en water, meer bomen en een sterkere groenstructuur en het creëren van een autoluwe woonomgeving. Het openbaar domein moet heringericht worden waarbij er een veel sterker groen straatbeeld gerealiseerd worden en meer ruimte voor publiek toegankelijk groen.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'Bestaande woonwijken die een sterk ruimtelijk geheel vormen kunnen deels of in zijn totaliteit gelijktijdig of gefaseerd heringericht en vergroend worden waarbij een opmerkelijke sterkere groenstructuur gerealiseerd wordt en grotere bomen geïntegreerd worden. In functie hiervan kan er een dichtere woningtypologie toegepast worden op maat van het dorp. De wijze waarop dit gebeurt, de woningdichtheid en het ontwerp van de groenstructuur is het resultaat van ontwerpend onderzoek op maat. Een deel van de groeninrichting moet publiek toegankelijk zijn waarbij verbindingen voor voetgangers en fietsers geïntegreerd worden in relatie met de omgeving. De wijk moet autoluw ingericht worden waarbij er groene collectieve parkeerclusters ingericht worden.'

BEHOUDEN VAN HISTORISCH, ARCHITECTURAAL WAARDEVOL OF BEELDBEPALEND ERFGOED

De gemeente Vosselaar is een erkende onroerenderfgoedgemeente. Verschillende panden binnen en buiten het dorpscentrum zijn opgenomen op de inventaris van waardevol erfgoed. Ook andere panden kunnen door de gemeente, de IOED (Erfgoed Noorderkempen), experts, een Kwaliteitskamer of vanuit een participatietraject of ontwerpstudie aangeduid worden als historisch en/of architecturaal waardevol of beeldbepalend waarbij behoud deels of volledig belangrijk is. De bijhorende buitenruimte maakt hier deel van uit. In kader van de dorpsidentiteit en de historiek van de gemeente is het belangrijk om dit waardevol erfgoed te behouden.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'Bij het (deels) behouden van historisch, architecturaal of beeldbepalend waardevol erfgoed, zijn er meer mogelijkheden m.b.t. de functionele invulling zoals bv. een inrichting met meerdere woonentiteiten of met een andere functie op maat van het dorp. De wijze waarop dit gebeurt is maatwerk en het resultaat van ontwerpend onderzoek. De buitenruimte (bv. landschapstuin) horende bij de bebouwing, maakt deel uit van het waardevolle geheel en moet maximaal behouden blijven. Binnen het dorpscentrum moeten 'dorpse gevels' die typerend zijn voor het straatbeeld door bijvoorbeeld roodbruin gevelmetselwerk, dorpse detailleringen,...maximaal behouden blijven. Ook dit vraagt om een onderzoek en beoordeling op maat.'

MEERWAARDE REALISEREN VOOR HET DORPSCENTRUM

Projectontwikkelingen hebben een grotere impact op de omgeving dan bijvoorbeeld de realisatie van een dorpswoning. De gemeente Vosselaar beschouwt elke aanvraag met meer dan 1 woonentiteit als een projectaanvraag. Een projectaanvraag vraagt een uitgebreidere kwaliteitstoets, afhankelijk van de specifieke locatie, terreinkenmerken, projectschaal en projectinhoud.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe binnen het dorpscentrum: 'Bij elke projectaanvraag zal de impact op de omgeving goed onderzocht worden alsook de mogelijkheden om een meerwaarde voor de omgeving te creëren. Hoe grootschaliger het project, hoe sterker er ingezet moet worden op het creëren van deze meerwaarde voor de omgeving.'

FUNCTIONELE VERWEVING EN CLUSTERING

In functie van het versterken van het dorpscentrum is een kwalitatieve verweving en clustering van dorpsfuncties essentieel. Handel en horeca moet geclusterd en gestimuleerd worden binnen het afgebakende kernwinkelgebied. Het gelijkvloers van de bebouwing gelegen binnen deze contour moet zodanig ontworpen worden dat er mogelijkheden zijn voor een kwalitatief en aanpasbaar handelsgelijkvloers. Binnen de contour van het dorpscentrum maar buiten het kernwinkelgebied zijn er ook mogelijkheden om andere dorpsfuncties zoals zelfstandige beroepen, ateliers en werkruimten op maat van het dorp te integreren en op deze manier het dorpscentrum te versterken.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe binnen het dorpscentrum: 'Bij projecten binnen het kernwinkelgebied moet het gelijkvloers ontworpen worden als een handelsplint met voldoende raamopeningen, een hogere plafondhoogte en een eenvoudig aanpasbare inrichting. Er moet een afzonderlijke toegang voorzien worden naar de bovengelegen woonverdiepingen. Buiten het kernwinkelgebied en binnen het dorpscentrum zijn er ook niet-woon functies mogelijk en moeten er bij woonprojecten mogelijkheden geïntegreerd worden i.f.v. zelfstandige beroepen, atelieruimten e.d.. De voorzieningen moeten zich kwalitatief integreren binnen de dorps context en mogen geen hinder veroorzaken voor omwonenden. Bestaande economische activiteiten die zich kwalitatief integreren binnen de woonomgeving en geen negatieve impact hebben op deze omgeving kunnen behouden blijven. De ontwikkelingsmogelijkheden zullen op maat van de specifieke situatie en context bepaald worden.'

3.1.2 Ontwikkelingsmogelijkheden in een binnengebied

De verdichting moet gerealiseerd worden binnen het dorpscentrum waarbij de nog niet bebouwde en onverharde terreinen maximaal als groenzone behouden blijven. Binnen het dorpscentrum moet er dus een goed evenwicht gevonden worden tussen de verdichtingsrol die het dorpscentrum moet opnemen en het behouden van deze groene ruimten. Binnen het woongebied, gaat het hierbij om kleinere en grotere tuinen, parktuinen en nog niet ontwikkelde binnengebieden. Met een 'binnengebied' wordt bedoeld 'één of meerdere afzonderlijke onbebouwde percelen die niet aansluiten bij een bestaande openbare weg en die zich

bevinden op meer dan 50 meter vanuit de openbare weg'. Deze binnengebieden, spelen net zoals de tuinen, een heel belangrijke rol i.k.v. ruimte voor groen en water en vormen een ruimer groengeheel met deze aansluitende tuinen. Elk dorp wordt getypeerd door kleinere en grotere binnengebieden. Echter komen deze gebieden de laatste decennia sterk onder druk te staan t.g.v. projectontwikkelingen en verkavelingen. Dit resulteert in een sterke verhoging van de bebouwde en verharde oppervlakte, een toename van de verkeersdynamiek en een sterke versnippering van de nog aanwezige groene ruimte, met een grote impact op de waterhuishouding, biodiversiteit, klimaatrobustheid en woonkwaliteit.

Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe binnen het dorpscentrum: 'Binnen het dorpscentrum is er in een binnengebied een zeer beperkte ontwikkeling mogelijk. Deze ontwikkeling kan enkel indien er hierbij een meerwaarde voor de omgeving gerealiseerd wordt zoals een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van de bestaande bebouwde context en het realiseren van een aansluitende verbinding voor voetgangers/fietsers. De totaliteit van de bebouwde en verharde oppervlakte ten gevolge van deze ontwikkeling moet steeds op maat van de specifieke locatie en terreinkenmerken bepaald worden. Bestaande waardevolle landschapselementen en bomen mogen niet aangetast worden en de ontwikkeling mag geen negatieve impact hebben op de waterinfiltratie. De bebouwing mag niet grootschaliger zijn dan deze uit de nabije omgeving. Er moet ingezet worden op vernieuwende woonvormen (bv. atelierwoningen, cohousing,...) met collectieve voorzieningen. Bij woonprojecten moet er een collectieve tuin en een collectieve parkeercluster ingericht worden. Het grootste deel van het binnengebied moet bestaan uit een aaneengesloten groenzone, deels collectief en deels publiek.'

3.1.3 Herinrichten openbaar domein

Buiten de ontwikkelingen op privaat domein zal de gemeente ook initiatieven opstarten in kader van:

- Het behouden en versterken van de bestaande groenstructuur: o.a. site Konijnenberg en Mariapark.
- Het vergroenen en ontharden van het openbaar domein.

3.1 Strategie buiten het dorpscentrum: herinrichten en vergroenen

[afbeelding]

3.1.1 Herinrichten en vergroenen langs de bestaande straten

Bij de gebieden buiten het dorpscentrum wordt er niet ingezet op verdichten maar wel op vergroenen. Herinrichting binnen de bestaande bebouwde context is mogelijk in functie van het bekomen van meer ruimte voor groen en water. De ontwikkelingsmogelijkheden moeten zich aldus richten op de percelen die grenzen aan de bestaande straten. Hierbij gaat men uit van een zone van 50 meter vanuit de bestaande openbare wegenis.

BEHOUDEN VAN DE LANDELIJKE SCHAAL EN LANDELIJKE ARCHITECTUUR

Bij elke ontwikkeling buiten het dorpscentrum moet de landelijke schaal en dichtheid behouden blijven en moet er een bijzondere aandacht besteed

worden aan de architectuur op maat van de landelijke context. De bestaande landelijke omgeving wordt hierbij als referentiebeeld gehanteerd, met uitzondering van recentere ontwikkeling die afwijkend zijn van het landelijke beeld.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe buiten het dorpscentrum: 'Buiten het dorpscentrum moet elke ontwikkeling zich kwalitatief inpassen binnen de landelijke context d.m.v. het toepassen van een landelijke dichtheid, schaal, architectuur en materiaalgebruik. Het behoud van grondgebonden woningen staat hier voorop. Het opsplitsen van bestaande kavels of bestaande woningen om een verdichting of meer woonentiteiten te realiseren is niet mogelijk. Elke straat, verkaveling of woonwijk moet zijn landelijke identiteit, schaal, woningtypologie en bouwvorm behouden. Een clustering van enkele grondgebonden woonentiteiten kan onderzocht worden indien er hierdoor een opmerkelijk hoger groenaandeel, een sterkere groenstructuur gerealiseerd wordt en er ingezet wordt op collectieve voorzieningen zoals tenminste een collectieve tuin. Dit moet steeds op maat van de specifieke locatie onderzocht worden en uitsluitend grondgebonden woningen zijn mogelijk. Het clusteren van woonentiteiten is niet mogelijk bij de (beboste) villawijken.'

HERINRICHTEN EN VERGROENEN VAN BESTAANDE DICHTERE WOONWIJKEN

Bestaande dichtere woonwijken buiten het dorpscentrum zoals De Witte Wijk (wijk Kleine Landeigendom) hebben potenties om op (langere) termijn heringericht te worden. Dit kan gefaseerd gebeuren. Deze herinrichting moet zich richten op het bekomen van meer ruimte voor groen en water, meer bomen en een sterkere groenstructuur en het creëren van een autoluwe woonomgeving. Het openbaar domein moet heringericht worden waarbij er een veel sterker groen straatbeeld gerealiseerd worden en meer ruimte voor publiek toegankelijk groen.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'Bestaande woonwijken die een sterk ruimtelijk geheel vormen kunnen deels of in zijn totaliteit gelijktijdig of gefaseerd heringericht en vergroend worden waarbij een opmerkelijke sterkere groenstructuur gerealiseerd wordt en grotere bomen geïntegreerd worden. In functie hiervan kan er een dichtere woningtypologie toegepast worden op maat van de omgeving. De wijze waarop dit gebeurt, de woningdichtheid en het ontwerp van de groenstructuur is het resultaat van ontwerpend onderzoek op maat. Een deel van de groeninrichting moet publiek toegankelijk zijn waarbij verbindingen voor voetgangers en fietsers geïntegreerd worden in relatie met de omgeving. De wijk moet autoluw ingericht worden waarbij er groene collectieve parkeerclusters ingericht worden. Dit moet steeds op maat van de specifieke locatie onderzocht worden.'

BEHOUDEN VAN BOSVERKAVELINGEN, VILLAWIJKEN EN WOONPARKEN

Buiten de bestaande dichtere woonwijken zijn er een aantal bosverkavelingen en villawijken aanwezig met een zeer lage

woningdichtheid. Het karakter en de bestaande inrichting en woningtypologie van deze woonomgevingen moeten behouden blijven.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'De identiteit, de woningdichtheid en de inrichting van de bestaande bosverkavelingen, villawijken en woonparken moeten behouden blijven. Een verdichting is hier niet aan de orde en niet-woonfuncties die verkeersgenererend zijn, horen hier niet thuis. Bestaande bomen, bijhorende onderbegroeiing en andere landschapselementen moeten behouden blijven. Het bestaand waardevol groen determineert de bouwmogelijkheden (vb. bouwstroken verschuiven i.f.v. behoud van bomen). Grote delen van de percelen moeten ingericht worden met een densere ecologische groenstructuur. De bredere bouwvrije zijtuinstroken en diepere voortuinen moeten behouden blijven en moeten groen ingericht worden waarbij ook bomen geïntegreerd worden.'

BEHOUDEN VAN VILLAPERCELEN MET DIEPE VOORTUINEN LANGSHEEN DE ANTWERPSESTEENWEG

Langsheen de Antwerpsesteenweg liggen er verschillende grote villapercelen die zich onderscheiden van een klassieke straatbebouwing door o.a. de zeer ruime oppervlakte van het perceel, een landschapstuin met veel bomen, een sterke omhaging en andere beplantingen en door een andere inplanting van de woning op grotere afstand van de straat. Door deze inplanting ontstaat er visueel en ruimtelijk een sterk landschappelijk groengeheel en een sterke ingroening van deze steenweg. Deze percelen zijn sterk typerend voor Vosselaar en voor deze omgeving. Het behouden van deze kenmerken voorkomt het dichtbouwen en verder verlinten van de steenweg. Gezien de ontsluiting en bereikbaarheid van deze percelen (auto, openbaar vervoer, fiets) eenvoudiger is t.o.v. de achterin gelegen rustige woonstraten van de villaverkavelingen, wordt er voor deze specifieke percelen een ander ontwikkelingsprincipe bepaald.

➡ Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'De schaal en het karakter van de villapercelen langsheen de Antwerpsesteenweg moeten behouden blijven of meer bepaald: de oppervlakte van de tuin en het behoud van de landschapselementen (bomen, hagen, ...), de inplanting van de woning op grote afstand t.o.v. de straat en de perceelsgrenzen en het beboste karakter van de tuin tot tegen de straatzijde. Er mag slechts 1 inrit voorzien worden. Het bestaand waardevol groen determineert de bouwmogelijkheden (vb. bouwstroken verschuiven i.f.v. behoud van bomen). Grote delen van de percelen moeten ingericht worden met een densere ecologische groenstructuur. De bredere bouwvrije zijtuinstroken en diepere voortuinen moeten behouden blijven en moeten groen ingericht worden waarbij ook bomen geïntegreerd worden.'

BEHOUDEN VAN WAARDEVOLLE GEBOUWEN EN LANDMARKS

De gemeente Vosselaar is een erkende onroerenderfgoedgemeente. Verschillende panden binnen en buiten het dorpscentrum zijn opgenomen op de inventaris van waardevol erfgoed. Ook andere panden kunnen door de gemeente, de IOED (Erfgoed Noorderkempen), experts, een Kwaliteitskamer of vanuit een participatietraject aangeduid worden als

historisch en/of architecturaal waardevol waarbij behoud deels of volledig belangrijk is. De bijhorende buitenruimte maakt hier deel van uit. In kader van de dorpsidentiteit en de historiek van de gemeente is het belangrijk om dit waardevol erfgoed te behouden.

Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'Bij het behouden van historische, architecturaal of beeldbepalend waardevol erfgoed, zijn er meer mogelijkheden m.b.t. de functionele invulling zoals bv. een inrichting met meerdere woonentiteiten of met een andere functie op maat van de specifieke locatie. De wijze waarop dit gebeurt is maatwerk en het resultaat van ontwerpend onderzoek. De buitenruimte (bv. landschapstuin) horende bij de bebouwing, maakt deel uit van het waardevolle geheel en moet maximaal behouden blijven. Het bestaand waardevol groen determineert de bouw mogelijkheden (vb. bouwstroken verschuiven i.f.v. behoud van bomen).'

ONTWIKKELINGEN BINNEN DE EERSTE EN TWEEDE BOUWLIJN

Bij de inrichting van de percelen langsheen de bestaande straten, kan er een onderscheid gemaakt worden tussen bouw mogelijkheden binnen de eerste en binnen de tweede bouwlijn. De 'eerste bouwlijn' betreft de bouwstrook langsheen de straat (bepaald door het bouwprofiel en de bouwvrije tuinstroken) en de 'tweede bouwlijn' het achterliggende deel, binnen de 50 meter strook. In sommige situaties kan er een meerwaarde voor de omgeving gerealiseerd worden door een gebouw anders in te planten dan standaard binnen de bouwstrook van de eerste bouwlijn, waarbij men binnen de tweede bouwlijn komt. Bijvoorbeeld een gebouw kops op de straat plaatsen met daarlangs een brede groenzone om een visuele relatie te behouden of te versterken met een achterliggende open groene ruimte.

Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'De mogelijkheid om in tweede bouwlijn te bouwen wordt geboden indien er een meerwaarde t.o.v. de omgeving gerealiseerd wordt. Hierbij geldt dat er geen toename mag zijn van de bebouwde en verharde oppervlakte ten opzichte van een ontwikkeling binnen de eerste bouwlijn. Wanneer men dus (deels) bouwt binnen de tweede bouwlijn, mag de bebouwde en verharde oppervlakte niet groter zijn ten opzichte van de bouw- en verhardings mogelijkheden binnen de eerste bouwlijn.'

BEHOUDEN EN INTEGREREN VAN TUINEN

Een groot aandeel van de oppervlakte van een woongebied bestaat uit kleinere en grotere tuinen die samen aaneengesloten grotere groengehelen vormen en een cruciale rol spelen i.k.v. een klimaatrobuuste, gezonde en aangename woonomgeving. Het behouden van tuinen is daarom ook een belangrijke doelstelling.

Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe: 'Bestaande tuinen, ongeacht hun grootte, moeten behouden blijven en hun rol als groene ruimte behouden. Ze kunnen niet opgesplitst of verkleind worden in functie van bijkomende ontwikkelings mogelijkheden op het eigen of een aansluitend perceel. Bij projectontwikkelingen (groepswoningbouw) moet de tuinzone maximaal als collectieve tuin

ingericht en beheerd worden. Zowel bij private tuinen als bij projectontwikkelingen moeten de bouwvrije voor- en zijtuinstroken grotendeels groen ingericht worden en mogen ze niet bebouwd worden.’

3.1.2 Ontwikkelingsmogelijkheden in een binnengebied

Belangrijk is dat de verdichting moet gerealiseerd worden binnen het dorpscentrum en binnen de bestaande bebouwde context waarbij de nog niet ontwikkelde delen die een belangrijke rol spelen i.k.v. ruimte voor groen en water behouden blijven. Met een ‘binnengebied’ wordt bedoeld één of meerdere afzonderlijke onbebouwde percelen die niet aansluiten bij een bestaande openbare weg en die zich bevinden op meer dan 50 meter vanuit de openbare weg. Deze binnengebieden, spelen net zoals de tuinen, een heel belangrijke rol i.k.v. ruimte voor groen en water en vormen een ruimer groengeheel met de aansluitende tuinen. Elke woonomgeving wordt getypeerd door kleinere en grotere binnengebieden. Echter komen deze gebieden de laatste jaren sterk onder druk te staan t.g.v. projectontwikkelingen en verkavelingen. Dit resulteert in een sterke verhoging van de bebouwde en verharde oppervlakte, een toename van de verkeersdynamiek en een sterke versnippering van de nog aanwezige groene ruimte.

Ontwikkelingsconcept

De gemeente hanteert volgend algemeen ontwikkelingsprincipe buiten het dorpscentrum: ‘De binnengebieden moeten behouden blijven als open ruimte en zijn er geen mogelijkheden om hier hoofdgebouwen te realiseren.’”

IV. *Samenhang*

4. Het past, voor een goede rechtsbedeling, de twee thans voorliggende zaken samen te voegen.

V. *Ontvankelijkheid ratione materiae van de beroepen*

Standpunt van de partijen

5. De verzoekende partijen in de zaak *sub I* betogen in hun verzoekschrift, wat de ontvankelijkheid van hun beroep *ratione materiae* betreft, dat de bestreden beleidsvisie als een reglementair besluit moet worden beschouwd en onbetwistbaar een administratieve rechtshandeling uitmaakt die éénzijdig rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen. Ook indien de kwalificatie van de bestreden beleidsvisie als beleidsmatig gewenste ontwikkeling terecht zou zijn,

betreft het een beoordelingskader dat de verwerende partij zal hanteren om hun vergunningsaanvraag te weigeren.

6. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid *ratione materiae* van de beroepen. Zij voert aan dat de bestreden beleidsvisie een beleidsdocument is die geen voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt.

7. De verzoekende partijen in de zaak *sub I* stellen in hun memorie van wederantwoord dat beroepen tegen oneigenlijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen die op verordenende wijze afdwingbare stedenbouwkundige voorschriften vastleggen, wel degelijk ontvankelijk zijn.

De verzoekende partijen in de zaak *sub II* betogen in hun memorie van wederantwoord dat de door de bestreden beleidsvisie opgelegde ‘ontwikkelingsprincipes’ verordenend bedoeld zijn, wat een voor de Raad van State aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt. Ondergeschikt wijzen zij op de rechtspraak van de Raad van State “dat een beleidsregel, hoewel hij niet de bindende kracht heeft van een reglementaire bepaling, wel degelijk een juridische uitwerking heeft”.

Beoordeling

8. De beoordeling van deze excepties hangt samen met het onderzoek hierna van het tweede middel in de zaak *sub I* en het eerste middel in de zaak *sub II*.

VI. Onderzoek van het tweede middel in de zaak sub I en het eerste middel in de zaak sub II

Tweede middel in de zaak sub I

9. De verzoekende partijen *sub I* voeren in een tweede middel de schending aan van “artikel 1.1.3 [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO)], artikel 2.3.2, § 2 VCRO, artikel 2.2.21 VCRO, artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO *iuncto* artikel 1.1.2, 13° VCRO, van artikel 4.3.1 §2, 1° VCRO, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 houdende de goedkeuring van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Regionaalstedelijk gebied Turnhout, van artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM, uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

De verzoekende partijen betogen dat de bestreden beleidsvisie de ontwikkelingsmogelijkheden in de binnengebieden, gelegen buiten het dorpscentrum, verhindert. In afdwingbare en verordenende bewoordingen wordt gesteld dat deze binnengebieden open ruimte moeten blijven. Onvermijdelijk zal een vergunningsaanvraag geweigerd worden. Nochtans is de projectsite van de verzoekende partijen volgens het gewestelijk RUP ‘regionaalstedelijk gebied Turnhout’ in ‘stedelijk woongebied’ gelegen. De verwerende partij voert *de facto* een bouwverbod in. Ook voor de ontwikkeling van het gedeelte van hun projectsite ‘langs de bestaande straten’ voorziet de bestreden beleidsvisie in restricties. De kwestieuze bepalingen horen thuis in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een RUP, waarbij de geëigende procedures van het VCRO moeten worden gevolgd. De verwerende partij veinst dat een loutere beleidsmatig gewenste ontwikkeling zou voorliggen, maar in werkelijkheid gaat het om vermomde stedenbouwkundige voorschriften. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen daarnaast niet ingaan tegen de geldende stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen.

Eerste middel in de zaak sub II

10. De verzoekende partijen *sub II* voeren in een eerste middel de schending aan van “artikel 1.1.2, 13° VCRO, artikel 1.1.3 VCRO, artikel 2.2.6 VCRO, artikelen 2.3.1 en 2.3.2 VCRO, artikel 5 KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna Inrichtingsbesluit), artikel 2.2.1 e.v. VCRO alsook de algemene beginselen inzake behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht”.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat de bestreden beleidsvisie verschillende ontwikkelingsprincipes opsomt die de gemeente “dient te hanteren”. Zo wordt voor het bouwen in de tweede bouwlijn in het dorpscentrum bindend opgelegd dat er geen toename mag zijn van de bebouwde en verharde oppervlakte ten opzichte van een ontwikkeling binnen de eerste bouwlijn. Daarnaast wordt in de bestreden beleidsvisie op bindende wijze vastgelegd dat bestaande groen ingerichte tuinen, ongeacht de oppervlakte, niet opgesplitst of verkleind kunnen worden in functie van bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden. Voor het binnengebied binnen het dorpscentrum bepaalt de bestreden beleidsvisie dat er slechts een zeer beperkte ontwikkeling mogelijk is, waarbij moet ingezet worden op vernieuwende woonvormen met collectieve voorzieningen. Wat projecten buiten het dorpscentrum betreft, wordt gesteld dat het behoud van grondgebonden woningen voorop staat en dat het opsplitsen van bestaande kavels of bestaande woningen, om een verdichting of meer woontiteiten te realiseren, niet mogelijk is. Voor de villapercelen langsheen de Antwerpsesteenweg moeten de schaal en het karakter van deze percelen behouden blijven, met meer bepaald het behoud van de oppervlakte van de tuin en van de landschapselementen, de inplanting van de woning op grote afstand ten opzichte van de straat en de perceelsgrenzen, en het behoud van het beboste karakter van de tuin tot tegen de straatzijde. De voorschriften inzake het bouwen in de tweede bouwlijn en inzake het verbod tot op het opsplitsen van bestaande tuinen, worden ook opgelegd aan percelen die zich buiten het dorpscentrum bevinden. Wat de binnengebieden buiten het dorpscentrum betreft, wordt opgelegd dat deze als open ruimte behouden

moeten worden en dat er geen mogelijkheden zijn om hier hoofdgebouwen te realiseren.

Volgens de verzoekende partijen houden de voormelde ‘ontwikkelingsprincipes’ ingrijpende maatregelen in die enkel door stedenbouwkundige voorschriften opgelegd kunnen worden. Dat deze maatregelen met de bestreden beleidsvisie worden opgelegd, houdt een flagrante miskenning in van het decretale planningsinstrumentarium en van de procedurele waarborgen bij de opmaak van een stedenbouwkundige verordening of een ruimtelijk uitvoeringsplan. De bestreden beleidsvisie bepaalt voor een specifieke omgevingsaanvraag wat mogelijk is bij het realiseren van binnengebieden buiten het dorpscentrum, zonder enige ruimte voor afweging. Het verbod op het opsplitsen van kavels buiten het dorpscentrum houdt in dat het creëren van extra woonentiteiten hier niet meer mogelijk is. De zogenaamde ‘ontwikkelingsprincipes’ zijn algemene rechtsregels die aan de vergunningverlenende overheid geen ruimte laten om er op discretionaire wijze van af te wijken.

Beoordeling

11.1. Zoals aangegeven in de bestreden beleidsvisie, “legt het gemeentebestuur van Vosselaar een ruimtelijke visie vast voor de woonomgevingen op haar grondgebied”. Daarmee wenst de gemeente “aan te geven wat ze beschouwt als een gewenste duurzame ruimtelijke ontwikkeling van de woonomgevingen in Vosselaar”.

De bestreden beleidsvisie is aldus bedoeld als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, a), VCRO. Het bestreden besluit geeft voorts aan het college van burgemeester en schepenen de opdracht om de beleidsvisie op korte termijn in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening te vertalen.

11.2. Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van de voormelde bepaling van de VCRO maakt als dusdanig geen voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling uit die de rechtstoestand van de verzoekende partijen zou wijzigen. De genoemde bepaling uit de VCRO schrijft immers voor dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van de overeenstemming van het aangevraagde met een goede ruimtelijke ordening beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening “kan” brengen. Het in rekening brengen van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, houdt slechts een mogelijkheid, doch geenszins een verplichting in voor het vergunningverlenende bestuur.

11.3. Het blijkt voorts niet dat de bestreden beleidsvisie stedenbouwkundige bepalingen van dwingende aard bevatten die verordenend zijn bedoeld en die aan de vergunningverlenende overheid geen ruimte zouden laten om de bepalingen naargelang van de concrete toedracht van de aanvraag niet te volgen.

Dat in de ontwikkelingsconcepten van de bestreden beleidsvisie (zie randnummer 3.4) zinnen in gebiedende wijs worden gebruikt – zoals bijvoorbeeld dat “binnengebieden moeten behouden blijven als open ruimte”, of, wat het gebied ‘langs de bestaande straten’ betreft, dat “het opsplitsen van bestaande kavels of bestaande woningen [...] niet mogelijk [is]”, dat bij het bouwen in de tweede bouwlijn “de bebouwde en verharde oppervlakte niet groter [mogen] zijn ten opzichte van de bouw- en verhardingsmogelijkheden binnen de eerste bouwlijn”, of nog, wat de villapercelen langsheen de Antwerpsesteenweg betreft, dat “[d]e schaal en het karakter van de villapercelen [...] moeten behouden blijven” – kan immers niet doen voorbijzien dat bij elk ontwikkelingsconcept uitdrukkelijk wordt aangegeven dat het door de gemeente als een “algemeen” “ontwikkelingsprincipe” wordt gehanteerd, en dat de bestreden beleidsvisie duidelijk vermeldt dat “[e]lke locatie en elk terrein [...] anders [is]” en dat “elke aanvraag voor een ruimtelijke ontwikkeling ‘op maat’ benaderd en geadviseerd moet worden”. De bestreden beleidsvisie blijkt aldus geen verordenende of bindende stedenbouwkundige voorschriften te beogen, die de

beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid uitsluiten. Dat de verwerende partij op korte termijn een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wenst op te maken – de verzoekende partijen stellen ter terechtzitting dat inmiddels een openbaar onderzoek over deze verordening werd gehouden en dat zij ertegen een bezwaarschrift hebben ingediend – die wél dergelijke voorschriften bevat, blijkt dit eerder te bevestigen, en doet geenszins anders besluiten.

11.4. In zoverre de bestreden beleidsvisie in een concreet geval toch als bindend en verordenend zou worden toegepast, is er sprake van een onwettigheid, die in voorkomend geval door de bevoegde rechter kan worden vastgesteld.

11.5. Het besluit is dat de bestreden beleidsvisie en de louter voorbereidende beslissing van het college van burgemeester en schepenen om deze beleidsvisie voor goedkeuring aan de gemeenteraad voor te leggen, niet als aanvechtbare administratieve rechtshandelingen kunnen worden beschouwd.

12. De beroepen zijn niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De zaken A. 242.865/X-18.825 en A.242.869/X-18.826 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt beide beroepen.

3. De verzoekende partijen in de zaak A. 242.865/X-18.825 worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De verzoekende partijen in de zaak A.242.869/X-18.826 worden, elk voor een vijfde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1.000 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 negen juni tweeduizend zesentwintig, 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