

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.120 van 19 juni 2026
in de zaak A. 243.234/X-18.880**

In zake : G.C.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Jongbloet
kantoor houdend te 3010 Leuven
Oude Diestsesteenweg 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE KAPELLE-OP-DEN-BOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Swerts en Willem-Jan Ingels
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 oktober 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Kapelle-op-den-Bos van 24 juni 2024 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ramsdonk Centrum’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 2026.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Willem-Jan Ingels, 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. Het provinciaal ruimtelijk beleidsplan Vlaams-Brabant (PRB Vlaams-Brabant) duidt Ramsdonk als een landelijke dorpskern aan. Het PRB Vlaams-Brabant stelt omtrent de landelijke dorpskernen:

“De dorpskernen met een relatief lagere knooppuntwaarde en voorzieningenniveau worden aangeduid als ‘landelijke dorpskernen’. Ook deze landelijke dorpskernen zijn geschikt om de lokale groei op te bundelen. Om de vergrijzing en de gezinsverdunding op te vangen, zijn aangepaste woontypologieën nodig in de kernen. Vooral het aanbod aan kleine wooneenheden moet versterkt worden. Zeker voor deze woningtypes is het belangrijk dat ze in de dorpskernen terechtkomen. Daarom is het aangewezen deze extra woningen te clusteren in een verkeersluw dorpshart, gecombineerd met bestaande en/of nieuwe voorzieningen. In de landelijke dorpskernen wordt een selectieve verdichting vooropgesteld die het landelijk karakter van deze kernen vrijwaart. Deze kernen zijn immers vaak bepalend voor de identiteit van het landelijk gebied. Een te sterke verdichting zou deze identiteit ondergraven. Het voorzieningenniveau is in veel van deze kernen vaak ook te beperkt om een significante aangroei van het woningbestand te verantwoorden. Deze groei zou ook ten koste gaan van de groei in de steden en de strategische dorpskernen. Het behoud van het landelijk karakter primeert in deze kernen. Een selectieve verdichting nabij de centra van deze kernen kan wel ondersteund worden. In deze

kernen zal het aanduiden van verdichtingslocaties in de centra samen moeten gaan met initiatieven voor behoud van het landelijk karakter van het woonweefsel én een beperking van het bijkomende woonaanbod buiten de verdichtingszones. Er wordt gestreefd naar het inpassen van de groei in het bestaande woonweefsel. De regie om deze selectieve verdichting vorm te geven ligt bij de gemeente. De ruimtelijke ordening van de kern wordt bepaald door de gemeente.”

3.2. Verzoeker is eigenaar van een woning, gelegen aan de Dorpstraat te Ramsdonk (hierna: verzoekers woning). Rechtover verzoekers woning bevindt zich een bedrijventerrein met gebouwen van de Maalderij Molens van Ramsdonk (hierna: de betrokken site).

3.3. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgesteld gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is verzoekers woning gelegen in ‘woongebied’. De betrokken site is volgens het gewestplan gelegen in een ‘zone voor ambachtelijke bedrijven en KMO’s’.

3.4. Op 11 mei 2023 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ramsdonk Centrum’ (hierna: het gemeentelijk RUP) plaats.

3.5. Op 28 april 2023 beslist de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (hierna: de dienst Mer) op basis van het screeningsdossier en de uitgebrachte adviezen dat geen planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER) voor het voorgenomen gemeentelijk RUP moet worden opgesteld.

3.6. Op 27 november 2023 stelt de gemeenteraad van de gemeente Kapelle-op-den-Bos het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.7. Het plangebied van het ontwerp van gemeentelijk RUP betreft het centrum van Ramsdonk. De doelstellingen van het voorgenomen gemeentelijk RUP zijn blijkens de toelichtingsnota de afbakening en opwaardering van de kern van Ramsdonk.

Het ontwerp van gemeentelijk RUP voorziet onder meer dat verzoekers perceel herbestemd wordt tot een ‘zone voor kernversterking’. Deze zone is bestemd voor “wonen en centrumondersteunende functies: handelszaken, diensten, kantoren, horeca, kmo en ambachten, vrije beroepen en gemeenschapsvoorzieningen mits deze verweefbaar zijn met de woonfunctie”.

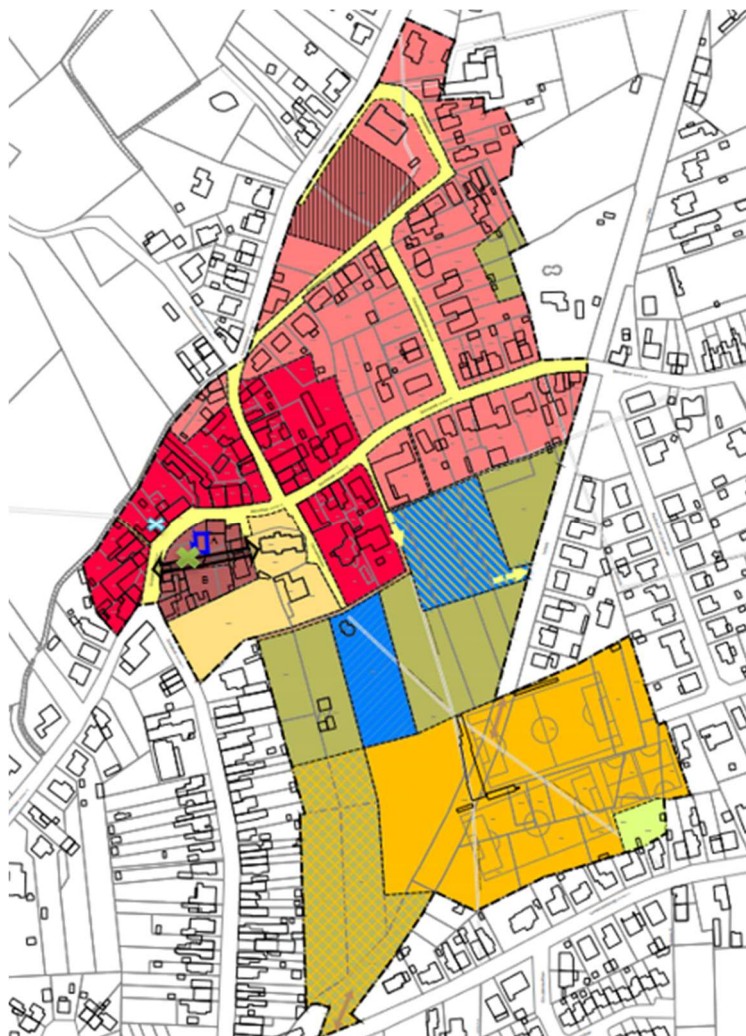
De betrokken site wordt herbestemd naar ‘projectgebied’, waarvoor een overdruk zone A en zone B geldt. Het projectgebied is bestemd voor “wonen in meergezinswoningen en kleinschalige met wonen verweefbare functies zoals handelszaken, diensten, vrije beroepen en gemeenschapsvoorzieningen. Andere functies dan wonen zijn uitsluitend toegelaten op het gelijkvloers”. Het verschil tussen zone A en B situeert zich op het vlak van de inrichting, meer specifiek het aantal bouwlagen. In zone A zijn maximaal twee volwaardige bouwlagen en een derde teruggetrokken laag binnen het dakvolume mogelijk. In zone B zijn maximaal drie volwaardige bouwlagen mogelijk.

3.8. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 22 januari 2024 tot 22 maart 2024 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, wordt door het departement Omgeving van de Vlaamse overheid een advies uitgebracht en worden 98 bezwaren ingediend.

3.9. In zitting van 28 mei 2024 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Kapelle-op-den-Bos (hierna: de Gecoro) de bezwaren en adviseert zij het gemeentelijk RUP gunstig, mits met de geformuleerde bemerkingen rekening wordt gehouden.

3.10. Met het bestreden besluit van 24 juni 2024 stelt de gemeenteraad van de gemeente Kapelle-op-den-Bos het gemeentelijk RUP definitief vast.

Het grafisch plan van het gemeentelijk RUP is het volgende – verzoekers perceel (lichtblauw kruis) en de betrokken site (groen kruis) zijn er ter verduidelijking op aangeduid:

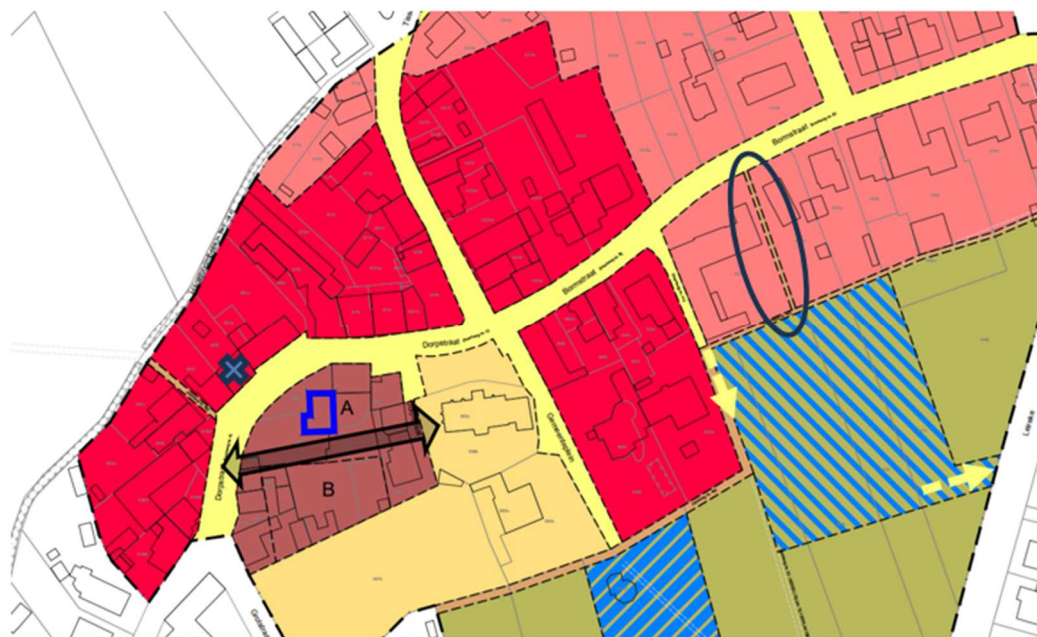


De bij dit plan horende legende luidt:

Legende

	Grens van het RUP
	Bestemmingsgrens
Art. 3: Openbare wegenis	
3.1 	Openbare wegen
3.2 	Voetwegen
3.3 	Ontsluiting parking
3.4 	Indicatieve verbinding Leirekensroute
Art. 4: Wonen	
4.1 	Zone voor wonen
4.2 	Zone voor kernversterking
4.3 	Projectgebied
	zone A
	zone B
4.3.3 	Historische woning (overdruk)
4.3.4 	Zichtrelatie (overdruk)
4.4 	Zone voor tuinen
4.5 	Speelplein (overdruk)
4.6 	Belevingscentrum
Art. 5: Recreatiegebied	
	Recreatiegebied
Art. 6: Agrarisch parkgebied	
6.1 	Agrarisch parkgebied
6.2 	Reservatiezone voor recreatie
Art. 7: Gemeenschapsvoorzieningen	
7.1 	Publieke parking
7.2 	Publieke begraafplaats

3.11. Verzoekers woning (blauw kruis) situeert zich als volgt ten aanzien van een te dezen relevante voetweg (zwart omrand, hierna: de voetweg):



3.12. In de ‘zone voor kernversterking’ gelden de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

“4.2. Zone voor kernversterking

4.2.1. Bestemming

- Wonen en centrumondersteunende functies: handelszaken, diensten, kantoren, horeca, kmo en ambachten, vrije beroepen en gemeenschapsvoorzieningen mits deze verweefbaar zijn met de woonfunctie.

4.2.2. Inrichting en beheer

Bebouwde ruimte

Woondichtheid

- De woondichtheid bedraagt maximaal 20 wo/ha.

Typologieën

- Gesloten of halfopen bebouwing.

- Nieuwe woningen in open bebouwing zijn niet toegelaten met uitzondering van open bebouwingen die gerealiseerd worden om voldoende ruimte vrij te laten en zo zichtrelaties op landschap en erfgoed te vrijwaren. Bestaande vergunde of vergund geachte woningen in open bebouwing kunnen behouden blijven en/of verbouwd worden.

Woonvormen

- Een- en meergezinswoningen al dan niet onder vorm van woningdelen.

Bouwhoogte

- De kroonlijsthoogte wordt bepaald door het referentiebeeld.

- Er moet tevens een harmonieuze afstemming/aansluiting gerealiseerd worden met de naastliggende gebouwen en de omgeving.

Bouwlagen

- Het aantal bouwlagen dient te worden afgestemd op het referentiebeeld van de omgeving met een maximum van 3 volwaardige bouwlagen. Ondergrondse lagen worden niet meegerekend binnen het maximaal aantal bouwlagen.

Dak

- De dakvorm is vrij mits harmonieuze aansluiting op de aanpalende bebouwing.

Private buitenruimte

- Bij nieuwe meergezinswoningen dient per wooneenheid minimaal 9 m² private buitenruimte te worden voorzien die rechtstreeks vanuit de wooneenheid bereikbaar is. Dit kan als private tuin (voor het gelijkvloers) of als al dan niet inpandig terras (zowel op gelijkvloers als op de verdiepingen).

Onbebouwde ruimte

Inrichting

- De onbebouwde ruimte wordt ingericht als buitenruimte met een degelijk onderhouden groenaanleg.

Kerncijfers

- Minimale G/T-index voor de onbebouwde ruimte: 0,5;

Verhardingen en constructies

- In de onbebouwde ruimte mogen (met respect voor de opgelegde minimale G/T) constructies worden voorzien met een gezamenlijk maximum van 40 m², maximaal 1 bouwlaag van 3 m hoog, dakhelling is vrij.

- Verhardingen zijn slechts toegelaten in functie van toegangen en terrassen.”

3.13. Voor de bestemming ‘projectgebied’ gelden de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

“4.3. Projectgebied

4.3.1. Bestemming

Wonen in meergezinswoningen en kleinschalige met wonen verweefbare functies zoals handelszaken, diensten, vrije beroepen en gemeenschapsvoorzieningen. Andere functies dan wonen zijn uitsluitend toegelaten op het gelijkvloers.

Alternatieve woonvormen zoals *cohousing*, woningdelen...

4 3.2. Inrichting

Ontwikkelingsplan – plan volgens totaalconcept

Bij ontwikkeling van het projectgebied dient verplicht een totaalconcept voor de invulling van het gebied te worden opgemaakt en bij de aanvraag tot omgevingsvergunning worden gevoegd. Dit ontwikkelingsplan bevat een totaalvisie voor het gebied en specifiek:

- een visie op de inpassing in de omgeving;
- de toegankelijkheid/ontsluiting van het gebied;
- de vormgeving, bebouwing en inplanting, architectuur, duurzaam materiaalgebruik van de bebouwing;

- uitwerking van de onbebouwde ruimte van de site met afwatering, (semi-)publieke ruimte, groeninrichting en kwalitatieve inrichting van de omgeving.

Bij het ontwikkelingsplan worden ontwerptekeningen gevoegd waarop het voorgestelde programma wordt verduidelijkt, met aanduiding van de noodzakelijke niveaus, en alle andere gegevens die nodig zijn om het ontwerp te beoordelen voor zover dit betrekking heeft tot de globale ontwikkeling van de zone voor wonen en de centrale groenzone.

Het plan volgens totaalconcept moet duidelijkheid verschaffen over eventuele fasering.

Kencijfers

- maximale B/T: 0,5.
- maximale V/T: 1,7.
- minimale G/T index: 0,4.

Aantal wooneenheden

- Project met uitsluitend wonen: maximaal 25 wooneenheden
- Gemengd project: indien op het gelijkvloers met wonen verweefbare functies worden gerealiseerd zijn er maximaal 15 wooneenheden op de verdiepingen toegelaten.

Bouwlagen:

- zone A: max. twee volwaardige bouwlagen plus een derde teruggetrokken laag binnen het (fictief) dakvolume;
- zone B: max. drie volwaardige bouwlagen.
- Parkeervoorzieningen: De parkeervoorzieningen dienen ondergronds gerealiseerd te worden.
- Minimaal 1,5 autoparkeerplaatsen per wooneenheid. Minimaal 2 overdekte fietsenstalplaatsen per wooneenheid.

Het is verplicht om bij verkoop of verhuur van een wooneenheid minimaal 1 parkeerplaats en 2 fietsenstalplaatsen mee te verkopen of te verhuren samen met de wooneenheid.

Bebouwde ruimte

Inplanting

De bebouwing mag bestaan uit een of meerdere volumes. De volumes mogen vrij in het projectgebied worden ingepland mits:

- blinde gevels op de perceelsgrenzen geïntegreerd worden afgewerkt;
- zowel langsheen de oostelijke zijde met de kerk als langsheen de Dorpstraat de bebouwing kwalitatief wordt afgewerkt als voorkant/voorgevel;
- er
 - oftewel een gedeeltelijke straatwand wordt gevormd langsheen de oostelijke zijde ten opzichte van de kerk. De afstand van deze straatwand tot de kerk bedraagt minimaal 12 m. Deze wand wordt doorbroken met de verplichte zichtrelatie (zie artikel 4.3.4);
 - oftewel nieuwbouw wordt ingeplant rondom een nieuw te creëren plein dat aansluit op de ingang van de kerk en dat overgaat in de zichtrelatie doorheen het projectgebied;
- een samenhangend geheel tussen de verschillende volumes wordt gerealiseerd;

- er geen hinderlijke inkijk ontstaat in de naastgelegen tuinpercelen (respect voor privacy);
- de zichtrelatie (artikel 4.3.4) tussen de Dorpstraat en de Sint-Martinuskerk expliciet gerespecteerd wordt;
- er een trage weg wordt gerealiseerd tussen de Dorpstraat en de Sint-Martinuskerk in combinatie met de zichtrelatie.

Bouwhoogte/plafondhoogte

- De bouwhoogte wordt bepaald door het aantal toegelaten bouwlagen, exclusief de ruimte vereist voor technische installaties op het dak evenals installaties voor het winnen van duurzame energie.
- Per verdieping wordt voor de leefruimtes een (minimale) plafondhoogte van 2,5 m voorzien.

Dak

- De dakvorm is vrij. Indien een woonlaag – al dan niet gekoppeld aan een onderliggende laag – in het dak voorzien wordt, wordt de dakverdieping integraal meegerekend als een aparte bouwlaag binnen het maximaal toegestane aantal bouwlagen zoals aangegeven in de kencijfers.
- Technisch installaties en constructies moeten architecturaal geïntegreerd worden binnen de bebouwing. Zij maken geen deel uit van het aantal toegelaten bouwlagen doch dienen in hoogte en oppervlakte tot een minimum beperkt te worden.
- De dakoppervlakte die niet voor technische installaties noodzakelijk is wordt ingericht als groendak en/of met installaties voor winning van duurzame energie.

Private buitenruimte

Elke wooneenheid dient over een private buitenruimte te beschikken met een minimale oppervlakte van 9 m². Deze private buitenruimte moet rechtstreeks vanuit de wooneenheid bereikbaar zijn. Dit kan als private tuin (voor het gelijkvloers) of als al dan niet inpandig terras (zowel op gelijkvloers als op de verdiepingen).

Onbebouwde ruimte

De onbebouwde ruimte dient maximaal groen te worden ingericht met streekeigen beplanting. Deze ruimte moet harmonieus aansluiten op de publieke ruimte in het beleavingscentrum van artikel 4.6.

Terrassen, verharde toegangspaden voor voetgangers en fietsers en de toegang tot de ondergrondse parking zijn toegelaten maar de verhardingen dienen tot een minimum beperkt te worden.

4.3.3. Historische woning (overdruk)

De historische woning moet op kwalitatieve wijze in het plan volgens totaalconcept geïntegreerd worden door harmonie of door contrast. Daarbij moeten de gevels en het gabarit met het dakvolume bij voorkeur behouden blijven. De bebouwde oppervlakte van de historische woning maakt deel uit van de B/T.

4.3.4. Zichtrelatie (overdruk)

Er dient een expliciete zichtrelatie te worden gerealiseerd tussen de Dorpsstraat en de Sint-Martinuskerk doorheen het projectgebied. Deze zichtrelatie wordt gerealiseerd met een minimale breedte van 5 m. De zichtrelatie wordt benadrukt binnen de groeninrichting van de

onbebouwde ruimte en wordt gecombineerd met een verbinding voor voetgangers.”

3.14. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt aangaande de verhouding met het PRB Vlaams-Brabant het volgende gesteld:

“Provinciaal Beleidsplan Ruimte Vlaams-Brabant

De provincie Vlaams-Brabant werkt in haar beleidsplan ruimte een nieuwe visie uit om de ruimtelijke ontwikkeling van wonen, werken en leven in kaart te brengen.

Het ontwerp beleidsplan ruimte werd op 19 september 2023 definitief goedgekeurd in de provincieraad.

Het beleidsplan ruimte zet een strategische visie voor de lange termijn uit. De strategische visie omvat drie basisprincipes voor het ruimtelijke beleid en zeven strategieën.

Basisprincipes

De drie ruimtelijke principes overstijgen het niveau van de bouwstenen. Ze zijn zo fundamenteel voor het beleid dat ze niet gezien worden als strategieën, maar als basisprincipes van het beleidsplan ruimte.

- efficiënt ruimtegebruik verzekeren door:
- compact bouwen
- verweving of meervoudig ruimtegebruik
- tijdelijk ruimtegebruik en ruimtelijke transformatie
- afbouwen van bijkomend ruimtebeslag
- nabijheid en bereikbaarheid sturen ruimtelijke ontwikkelingen
- fysische systeem als basis, een geïntegreerde benadering van de ruimte: de natuurlijke logica en de werking van het fysische systeem beschermen en versterken

Strategieën

De strategieën vormen de krachtlijnen voor het ruimtelijk beleid dat de provincie zal voeren. Ze zijn ambitieus en raken de kern van de ruimtelijke uitdagingen. Voor voorliggend RUP zijn volgende strategieën relevant:

- creëren van een robuust openruimtenetwerk
- netwerk van levendige kernen bestendigen
- een ambitieus ruimtelijk verhaal vertellen

Ramsdonk

Ramsdonk/Kapelle-op-den-Bos situeert zich in de regio Brabantse Kouters. Deze ruimte is heel divers en wordt gestructureerd door belangrijke aaneengesloten landbouwgebieden, de Dendervallei, de vallei van de Grote Molenbeek en de infrastructuurbundel spoor/E40. Veel kernen zijn goed ontsloten met het openbaar vervoer en hebben de potentie om een belangrijke deel van de demografische groei op te vangen.

Deze groei verzoenen met het versterken van de zachte ruggengraat én het vrijwaren van de aaneengesloten landbouwgebieden staat hier voorop. De woondruk in dit gebied is hoog. Het toch relatief landelijke karakter van de kernen vrijwaren door het selectief inzetten van groei vormt hier een specifieke uitdaging. In de hoog-dynamische corridor langs de E40 zijn

wonen, werken, open ruimte en infrastructures sterk verweven. Het verder op elkaar afstemmen van deze functies is de opgave. Daarbinnen is de inpassing, vernieuwing, opwaardering en optimalisatie van de bestaande economische ruimte een belangrijk onderdeel.

Ramsdonk is door het provinciaal beleidsplan geselecteerd als landelijke dorpskern. In landelijke dorpskernen ligt de nadruk op een selectieve toename van het totale woonaanbod met behoud van het landelijke karakter (diversifiëring van het woonaanbod is hier wel mogelijk). In de woongebieden buiten de kernen ligt de nadruk op minimale toename van het totale woonaanbod met behoud van het landelijke karakter.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van artikel 2.2.18, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Hij betoogt dat het gemeentelijk RUP in strijd is met het PRB Vlaams-Brabant, doordat het de betrokken site herbestemt van KMO-gebied naar projectzone, waarin het mogelijk is meerdere meergezinswoningen op te trekken en op de gelijkvloerse verdiepingen kleinhandelszaken te vestigen. Volgens het PRB Vlaams-Brabant is Ramsdonk evenwel een landelijke dorpskern. Het gemeentelijk RUP bevat onvoldoende voorschriften om het landelijk karakter van Ramsdonk te vrijwaren. Er gelden voor de wooneenheden geen beperkingen wat de bouwhoogte betreft. Evenmin worden voorschriften opgelegd omtrent zadeldaken of gevelmaterialen. Daarentegen worden in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP afbeeldingen opgenomen van gebouwen die niet thuishoren in een landelijke dorpskern. Verzoeker hekelt voorts dat het gemeentelijk RUP op de gelijkvloerse verdieping kleinhandelszaken toelaat, zonder in opvang te voorzien voor de parkeernood of zonder voorschriften over het aantal toegelaten kleinhandelszaken of de maximale oppervlakte. Hij meent dat het gemeentelijk RUP zich moet richten naar de beleidsopties van het PRB Vlaams-Brabant door

middel van stedenbouwkundige voorschriften die het landelijk karakter van Ramsdonk garanderen. Door hoge, strakke en volumineuze meergezinswoningen toe te laten die *qua* architectuur afwijken van de huidige bebouwing, en door de mogelijkheid van kleinhandel, stuurt het gemeentelijk RUP niet aan op de inschaling van de projectzone in het bestaande landelijke karakter van de dorpskern van Ramsdonk.

4.2. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat uit de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP duidelijk blijkt dat uitvoering wordt gegeven aan het PRB Vlaams-Brabant, zodat het gemeentelijk RUP niet tegen dit beleidsplan in kan gaan zonder de in het middel aangehaalde bepalingen te schenden. Verzoeker betoogt dat de invulling van de projectsite een verdichting voorziet die niet conform het PRB Vlaams-Brabant is omdat ze niet voorziet in kleine woningen die het landelijk karakter van deze kernen vrijwaart en dus niet selectief is. Verder stelt verzoeker dat de verwerende partij niet dienstig kan verwijzen naar het advies van de Gecoro omdat dit geen deel uitmaakt van het bestreden besluit.

4.3. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie dat het moeilijk denkbaar is dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-Op-Den-Bos geen omgevingsvergunning zal verlenen voor handelingen die aan de schetsen uit de toelichtingsnota beantwoorden.

Beoordeling

5.1. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt ingegaan op de verhouding van het gemeentelijk RUP met het PRB Vlaams-Brabant (randnummer 3.14), waarbij er onder meer wordt op gewezen dat “Ramsdonk [...] door het provinciaal beleidsplan geselecteerd [is] als landelijke dorpskern”, dat “[i]n landelijke dorpskernen [...] de nadruk [ligt] op een selectieve toename van het totale woonaanbod met behoud van het landelijke karakter”, en dat “diversifiëring van het woonaanbod [...] hier wel mogelijk [is]”.

5.2. Het gemeentelijk RUP voorziet voor het centrum van Ramsdonk in een ‘zone voor wonen’, een ‘zone voor kernversterking’ en een ‘projectgebied’, waar de woonbestemming vooropstaat. In de ‘zone voor kernversterking’ gelden verschillende beperkingen wat de bouwmogelijkheden betreft, onder meer op het vlak van woondichtheid, die maximaal 20 wo/ha bedraagt (randnummer 3.12). Hetzelfde geldt voor de bestemming ‘projectzone’ (randnummer 3.13). Ook voor deze zone gelden verschillende beperkingen wat de bouwmogelijkheden betreft. Zo wordt er een maximum van 25 wooneenheden opgelegd. Dit maximum wordt verminderd naar 15 wooneenheden wanneer er op het gelijkvloers met wonen verweefbare functies worden gerealiseerd.

5.3. Verzoeker toont niet aan, noch maakt hij aannemelijk, dat de stedenbouwkundige voorschriften van de kwestieuze bestemmingen het landelijk karakter van de dorpskern van Ramsdonk niet zouden vrijwaren.

5.4. Wat verzoekers kritiek op de afwezigheid van een beperking van de bouwhoogte in de stedenbouwkundige voorschriften betreft, wordt vooreerst vastgesteld dat in de ‘zone voor kernversterking’ “[d]e kroonlijsthoogte wordt bepaald door het referentiebeeld” en dat er “tevens een harmonieuze afstemming/aansluiting [moet] gerealiseerd worden met de naastliggende gebouwen en de omgeving”. Voorts gaat de Gecoro als volgt uitdrukkelijk in op het ontbreken van een hoogtebeperking:

“Er is een expliciete beperking op [het] aantal bouwlagen opgelegd. Er mogen niet meer bouwlagen voorzien worden. Een hoogtebeperking is niet vereist daar het RUP ook stelt dat:

‘Bij ontwikkeling van het projectgebied dient verplicht een totaalconcept voor de invulling van het gebied inclusief artikel 4 te worden opgemaakt en bij de aanvraag tot omgevingsvergunning worden gevoegd. Dit ontwikkelingsplan bevat een totaalvisie voor het gebied en specifiek:

- een visie op de inpassing in de omgeving;
- de toegankelijkheid/ontsluiting van het gebied;
- de vormgeving, bebouwing en inplanting, architectuur, duurzaam materiaalgebruik van de bebouwing;
- uitwerking van de onbebouwde ruimte van de site met afwatering, (semi-)publieke ruimte, groeninrichting en kwalitatieve inrichting van de omgeving.

Bij het ontwikkelingsplan worden ontwerptekeningen gevoegd waarop het voorgestelde programma wordt verduidelijkt, met aanduiding van de noodzakelijke niveaus, en alle andere gegevens die nodig zijn om het ontwerp te beoordelen voor zover dit betrekking heeft tot de globale ontwikkeling van de zone voor wonen en de centrale groenzone.’

Naast het feit dat de gemeente het project zal bewaken en kan sturen bij het afleveren van de omgevingsvergunning en dus de bouwhoogte kan inperken, moet ook rekening worden gehouden met het effect van escalerende bouwkosten bij toenemende bouwhoogte, zeker indien de B/T, V/T en het aantal toegelaten wooneenheden beperkend zijn zoals duidelijk vastgelegd in het RUP. Een hogere bouwhoogte, zowel per bouwlaag als voor een bouwvolume als geheel, dan noodzakelijk voor de realisatie van een bouwproject met respect van de B/T en de V/T brengt aanzienlijke meerkosten met zich mee. Een projectontwikkelaar zal niet geneigd zijn om niet nuttige meerkosten te genereren.

Bovendien geldt de huidige bebouwing op de site ook als maximaal referentiekader voor de omvang van de volumes.”

5.5. Verzoekers betoog dat niet dienstig naar het advies van de Gecoro kan worden verwezen omdat het geen deel uitmaakt van het bestreden besluit, gaat eraan voorbij dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk stelt dat de gemeenteraad het advies van de Gecoro tot haar eigen motivering neemt. Door het hiervoor geciteerde advies niet bij de uiteenzetting van het middel te betrekken, toont verzoeker de onwettigheid van het gemeentelijk RUP niet aan.

5.6. De in de niet-verordenende toelichtingsnota van het gemeentelijk RUP opgenomen ‘inrichtingsschetsen’, zijn ten slotte niet van aard om het gemeentelijk RUP te vitiëren. Het betoog in verzoekers laatste memorie dat het “moeilijk denkbaar” is dat het college van burgemeester en schepenen geen omgevingsvergunning zal verlenen voor handelingen die aan deze schetsen beantwoorden, doet niet anders besluiten.

5.7. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 1.1.4, 2.2.5, 3°, en 2.2.5, 6°, VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Hij betoogt dat de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP niet voorzien op welke wijze de gemeentelijke overheid erover zal waken dat het bestemmingsvoorschrift dat de niet-woonfuncties moeten bestaan uit ‘met het wonen verweefbare woonfuncties’ effectief zal worden afgedwongen. Het verweefbaar karakter van deze functies is niet verzekerd, nu de stedenbouwkundige voorschriften niet voorschrijven dat bij een omgevingsvergunningsaanvraag moet worden aangegeven welke niet-woonfuncties zullen worden geëxploiteerd. Het is volgens verzoeker mogelijk dat de ruimtes naderhand worden verhuurd of verkocht aan handelaars of dienstverstrekkers zonder dat een vergunning nodig is, waardoor functies kunnen ontstaan die niet met wonen verweefbaar zijn. Dit is het geval doordat het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 ‘tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’ geen onderscheid maakt tussen de functiecategorieën ‘met wonen verweefbare kleinhandel’ en ‘niet met wonen verweefbare kleinhandel’. Uit de geschonden geachte bepalingen volgt dat stedenbouwkundige voorschriften doelmatig en doeltreffend moeten zijn en van aard moeten zijn om het vooropgestelde doel – *in casu* de invulling van de gelijkvloerse verdieping – effectief te bereiken. Het gemeentelijk RUP bevat geen bepalingen die het vooropgestelde doel, te weten de leefbaarheid van de dorpskern vrijwaren, kunnen verwezenlijken, zoals het opleggen van een maximaal aantal handelszaken en diensten, van een maximale vloeroppervlakte en het limitatief oplijsten van kleinhandelszaken en diensten die met het wonen verweefbaar zijn.

6.2. Verzoeker verwijst in zijn memorie van wederantwoord naar rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waaruit blijkt dat een

overheid een vergunning kan weigeren als niet voldoende duidelijk is wat de aard is van de commerciële activiteit. Verzoeker meent dat dit evenwel niet geldt voor de wijziging van een met wonen verweefbare functie naar een andere functie, nu dergelijke functiewijziging niet vergunningsplichtig is. Hij verwijst in dit verband naar de functiewijziging van een droogkuis naar een bandencentrale of een antiquariaat naar een nachtwinkel. Verzoeker ontkent dat de situaties waarin een noemenswaardige wijziging op het vlak van mobiliteit zou ontstaan, vergunningsplichtig zijn. Voorts stelt hij dat de verwerende partij zich ten onrechte enkel op het mobiliteitsgenererende karakter toespitst voor de beoordeling van de verweefbaarheid van een functie met wonen. Het voorschrift dat enkel commerciële functies toelaat die met wonen verweefbaar zijn, is te vaag om het vooropgestelde doel te bereiken.

6.3. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie dat het voor ‘het projectgebied’ en ‘de zone voor kernversterking’ geldende bestemmingsvoorschrift inzake de niet-woonfuncties weliswaar voldoende precies is, maar dat het voorschrift niet doelmatig en doeltreffend is. Hij betoogt in dit verband dat het middel handelt over “de opvolging van een welbepaalde niet-woonfunctie voor een andere niet-woonfunctie binnen dezelfde functiecategorie, waarbij de eerdere niet-woonfunctie met wonen verweefbaar is en de beoogde niet-woonfunctie niet met wonen verweefbaar zal zijn, zodat de gemeentelijke overheid het respect van de ingestelde bestemmingsvoorschriften niet kan garanderen”.

Beoordeling

7.1. Artikel 4.3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP bepaalt dat de volgende bestemmingen mogelijk zijn in ‘het projectgebied’:

“Wonen in meergezinswoningen en kleinschalige met wonen verweefbare functies zoals handelszaken, diensten, vrije beroepen en gemeenschapsvoorzieningen. Andere functies dan wonen zijn uitsluitend toegelaten op het gelijkvloers.

Alternatieve woonvormen zoals *cohousing*, woningdelen...”

In de toelichtende bepalingen bij deze voorschriften wordt nader toegelicht wat onder “met wonen verweefbare functies” moet worden verstaan:

“Onder met wonen verweefbare functies worden functies verstaan die geen hinder veroorzaken voor het rustige woonkarakter van de omgeving. Dit kunnen kleinschalige handelszaken, vrije beroepen, diensten, collectieve voorzieningen (bv. kinderkribbe) en gemeenschapsvoorzieningen zijn. Belangrijk hierbij is dat de functie geen sterk verkeersgenererend karakter heeft. Dit moet worden aangetoond in een mobiliteitsstudie die bij de omgevingsvergunningsaanvraag wordt gevoegd.”

7.2. Artikel 4.3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP, zoals geciteerd onder randnummer 7.1, legt zodoende op verordenende wijze vast dat enkel “kleinschalige met wonen verweefbare functies” binnen de bestemming ‘projectgebied’ mogelijk zijn. In de toelichting daarbij wordt verduidelijkt wat onder met wonen verweefbare functies moet worden verstaan.

7.3. Artikel 6.2.1, eerste lid, VCRO bepaalt:

“De hierna volgende misdrijven worden bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro of met een van deze straffen alleen :

[...]

2° het uitvoeren van de handelingen in strijd met een ruimtelijk uitvoeringsplan als vermeld in titel II, hoofdstuk II, of met de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen, vermeld in artikel 2.3.1 tot en met 2.3.3, tenzij de uitgevoerde handelingen vergund zijn of tenzij het gaat om de handelingen, vermeld in artikel 6.2.2, 6°;

[...].”

7.4. Zoals verzoeker zelf aangeeft, is het stellen van handelingen in strijd met het gemeentelijk RUP, en dus in strijd met de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 4.3.1 van dit RUP, op grond van artikel 6.2.1 VCRO strafbaar. Het betoog van verzoeker dat “het onderscheid tussen een met wonen verweefbare functie en een niet-met het wonen verweefbare functie dermate subjectief is dat het legaliteitsbeginsel dat voor strafbaarstellingen geldt eenieder voor bestraffing zal behoeden”, wordt niet bijgevalen.

7.5. Anders dan verzoeker het ziet, is met die strafbaarstelling voldoende verzekerd dat “de handelszaken[,] diensten en gemeenschapsvoorzieningen die binnen deze zone actief zijn ook effectief met het wonen verweefbaar zullen zijn”. De kwestieuze stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP zijn zodoende wel degelijk “van aard [om het] in het plan vooropgestelde doel van goede ruimtelijke ordening [...] ook effectief te bereiken”. Verzoekers betoog dat niet voor al de kwestieuze functies een vergunningsplicht geldt, doet niet anders besluiten.

7.6. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

7.7. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. Verzoeker voert in een derde middel de schending aan van de artikelen 11 en 12, § 1, van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: gemeentewegendecreet).

Hij zet uiteen dat op het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP, in tegenstelling tot op het voorlopig vastgestelde gemeentelijk RUP, naar aanleiding van het advies van de Gecoro, de voetweg is ingetekend. Verzoeker bekritiseert dat het gemeentelijk RUP aldus een gemeenteweg tot stand brengt, zonder dat duidelijk blijkt hoe breed die is en op welke eigendom hij wordt gevestigd, en zonder dat een rooilijnplan wordt opgenomen dat voldoet aan de vereisten van artikel 16 van het gemeentewegendecreet. Artikel 11 van het gemeentewegendecreet bepaalt dat de gemeenten de ligging en breedte van gemeentewegen dienen vast te leggen in gemeentelijke rooilijnplannen. Overeenkomstig artikel 12, § 1, van het gemeentewegendecreet kan een gemeenteweg ook worden gevestigd middels de goedkeuring van een RUP, doch

slechts voor zover het ontwerp-RUP een rooilijnplan bevat dat aan de vereisten van artikel 16 voldoet.

8.2. Verzoeker stelt in de memorie van wederantwoord niet te betwisten dat de mogelijkheid bestaat om een gemeenteweg vast te leggen middels de goedkeuring van een RUP. De verwerende partij heeft er duidelijk voor gekozen om van deze mogelijkheid gebruik te maken door “een [...] ‘informele voetweg’ als effectieve voetweg in het RUP” op te nemen, waardoor ook de voorwaarden voor het gebruik van deze mogelijkheid gelden.

8.3. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie dat de voetweg integraal bruin is ingekleurd, zonder driehoeken aan het uiteinde, zodat de verbinding niet indicatief is, maar een voetweg betreft volgens de op het plan aangeduide lengte en breedte. Voorts meent verzoeker dat de voetweg ingevolge de goedkeuring van het gemeentelijk RUP tot het openbaar domein is geaffecteerd over de breedte die op het grafisch plan staat aangeduid, zonder dat de gemeente verder nog iets dient te ondernemen om het openbaar gebruik van deze zone te kunnen afdwingen, en dit zonder inspraakmogelijkheid van de eigenaar van de zate van de weg of de aangelanden.

Beoordeling

9.1. Artikel 11 van het gemeentewegendecreet luidt:

“§ 1. De gemeenten leggen de ligging en de breedte van de gemeentewegen op hun grondgebied vast in gemeentelijke rooilijnplannen, ongeacht de eigenaar van de grond.

De gemeentelijke rooilijnplannen komen tot stand op de wijze, vermeld in afdeling 2. De procedure voor het tot stand komen van gemeentelijke rooilijnplannen is ook van toepassing op het wijzigen ervan.

§ 2. De opheffing van een gemeenteweg gebeurt door een besluit tot opheffing van de rooilijn, in voorkomend geval met inbegrip van het daartoe vastgestelde rooilijnplan, op de wijze, vermeld in afdeling 3.”

Artikel 12 van het gemeentewegendecreet bepaalt:

“§ 1. In afwijking van artikel 11 kan een gemeentelijk rooilijnplan, de wijziging van een gemeentelijk rooilijnplan of de opheffing van een gemeenteweg ook opgenomen worden in een ruimtelijk uitvoeringsplan of in het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan als vermeld in artikel 2.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Het rooilijnplan, de wijziging ervan of de opheffing van de gemeenteweg wordt dan tegelijk met dat ruimtelijk uitvoeringsplan of projectbesluit onderworpen aan de procedureregels voor het opstellen van dat ruimtelijk uitvoeringsplan of het vaststellen van het projectbesluit.”

9.2. Dat niet duidelijk zou zijn hoe breed de voetweg is, en dus op welke eigendom hij zich situeert, blijkt in de laatste memorie door verzoeker zelf te worden tegengesproken.

9.3. Noch artikel 12, § 1, van het gemeentewegendecreet, noch enige andere bepaling verplicht tot de integratie van de rooilijnplanprocedure in het gemeentelijk RUP, wat verzoeker overigens ook niet lijkt te betwisten. Anders dan verzoeker het blijkbaar ziet, dient aangenomen te worden dat de gemeenteraad zich later, na de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP, conform het gemeentewegendecreet over het rooilijnplan voor de voetweg kan uitspreken. De Gecoro stelt in dit verband dan ook op goede gronden dat het effectieve rooilijnplan “in een aparte procedure [kan worden opgemaakt]”.

9.4. Het betoog in verzoekers laatste memorie dat de voetweg ingevolge het gemeentelijk RUP tot het openbaar domein is geaffecteerd, is laattijdig en om die reden onontvankelijk. De desbetreffende ontvankelijkheidsexceptie van de verwerende partij is gegrond.

9.5. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en 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 negentien 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	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement