

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

ARREST

nr. van 7 november 2025
in de zaak

In zake :

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de gemeenteraad van van 27 oktober 2022 tot definitieve vaststelling van de stedenbouwkundige verordening ‘woon- en leefkwaliteit’”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2025.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die *loco* advocaten
verschijnt voor de verzoekende partijen, en
advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor de
verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur 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. De eerste, de tweede en de derde verzoekende partij zijn eigenaar
van een aantal percelen grond, gelegen aan de Rechtestraat te . Ze zijn er
tevens eigenaar van een woning.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk
besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan
(hierna: koninklijk besluit van 7 april 1977) zijn de percelen gelegen in woonpark.

3.2. Op 31 maart 2022 keurt de gemeenteraad van de
een beleidsmatig gewenste ontwikkeling (hierna: BGO) “woon-
en leefkwaliteit” goed.

Het gaat in essentie om de invoering van een tijdelijke bouwpauze:

“Om de toekomstvisie die in het beleidsplan wordt ontwikkeld niet te hypothekeren door ontwikkeling toe te staan waar dit in de toekomst misschien niet meer wenselijk [is], of op een andere manier ingevuld zou moeten worden, dringt een tijdelijke BGO woon- en leefkwaliteit zich op. Dit principe werd reeds in tal van gemeenten toegepast als tijdelijke ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’. Het houdt in dat omgevingsaanvragen die binnen de periode van de bouwpauze binnenkomen, op geargumenteerde wijze geweigerd kunnen worden.
[...]

Voor projecten binnen het toepassingsgebied van de BGO woon- en leefkwaliteit zullen vanaf 5 april 2022 tot en met 1 april 2023 alle aanvragen tot omgevingsvergunning voor ‘stedenbouwkundige handelingen’, ‘het verkavelen van gronden’ of ‘bijstellen van een verkaveling’ gemotiveerd geweigerd kunnen worden door het college van burgemeester en schepenen vanwege beleidsmatig niet wenselijk en niet inpasbaar binnen de goede ruimtelijke ordening.
[...]

Gedurende de looptijd van de BGO woon- en leefkwaliteit zal de bouwdienst werken aan het opstellen van verordeningen die de doelstellingen van de BGO vastlegt in afdwingbare normen. Dit zal gepaard gaan met participatie momenten en openbare onderzoeken.”

3.3. Op 23 juni 2022 keurt de gemeenteraad van de gemeente Tremelo een eerste versie van een stedenbouwkundige verordening goed.

3.4. Een openbaar onderzoek wordt georganiseerd van 5 september 2022 tot en met 5 oktober 2022.

3.5. Op 27 oktober 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘woon- en leefkwaliteit’ definitief vast.

Dit is het bestreden besluit (hierna: de bestreden stedenbouwkundige verordening).

3.6. Van de bestreden stedenbouwkundige verordening wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 december 2022.

3.7. De toelichting bij de bestreden stedenbouwkundige verordening maakt onder meer melding van het volgende:

“Voorliggende verordening heeft als doel het behoud en het versterken van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefkwaliteit voor huidige en toekomstige bewoners. Dit betekent in de eerste plaats dat zowel de kwaliteit van de gebouwen op zich als de stedenbouwkundige kwaliteit van de ruimere omgeving gevrijwaard moeten blijven en dat er gestreefd wordt naar een rationeel grondgebruik. Voorliggende verordening wil ruimtelijk kwaliteit en leefbaarheid binnen de woongebieden en daarbuiten verzekeren en daarvoor een duidelijker toetsingskader aanrijken.

De gemeente dient voor iedereen een aangename plek te zijn om te wonen, te verblijven, te werken en te bezoeken. Leefbaarheid wil op wijkniveau ook zeggen dat de draagkracht van de omgeving niet overschreden wordt, of anders gesteld dat de leefkwaliteit van de omwonenden verbetert. De draagkracht geeft de mate weer waarin een bepaald gebruik van de ruimte door een bepaald gebied verdragen wordt, zonder dat het bestaande gebruik en de eigenheid van de ruimtelijke structuur in het gedrang komen. Ruimtelijk draagkracht heeft te maken met de tolerantie van de ruimte om bijkomend gebruik op te vangen. Dit maakt dat in voorliggende verordening andere bepalingen gelden binnen en buiten de woongebieden volgens het gewestplan t en .

De ruimtelijke draagkracht in de woongebieden met landelijk karakter en woonparken laten niet toe om veel toevoegingen binnen het bestaande weefsel toe te laten zonder het bestaande gebruik en de eigenheid in gedrang te brengen.

Op kleinere schaal betekent leefbaarheid ook ervoor zorgen dat naburige gebouwen elkaars verblijfskwaliteit niet verminderen. Bijvoorbeeld door elkaar in de ‘weg’ te gaan staan en zicht of licht te ontnemen van naburige bebouwing. De leefbaarheid garanderen op niveau van het gebouw zelf wil zeggen dat er een aantal basiskwaliteiten steeds gerealiseerd worden zodat een ruimte gecreëerd wordt waarin een mens optimaal kan leven met voldoende comfort en hygiëne. Leefruimtes dienen voldoende groot te zijn, en over voldoende licht, lucht en uitzicht te beschikken. Elke woning heeft nood aan een buitenruimte. Elke woning moet vlot toegankelijk zijn. Voorliggende verordening omvat in dit verband een aantal algemene bepalingen die de leefbaarheid en woonkwaliteit moeten garanderen.

We willen met voorliggende verordening goede afspraken maken over de leefkwaliteit in de gemeente. Ruimtelijke ordening kan immers bijdragen aan de kwaliteit van onze woonomgeving, en er mee voor zorgen dat een gepaste en kwalitatieve woning voor iedereen beschikbaar is. Door de verwachte bevolkingstoename en gezinsverdunding blijft een belangrijke nood aan bijkomende woningen bestaan. Het is daarbij van belang om deze

woondruk op een kwalitatieve wijze binnen de bestaande ruimtelijke structuur op te vangen en de leefbaarheid te verzekeren.

De verordening wil meer duidelijkheid scheppen in de afwegingen inzake de ‘goede ruimtelijke ordening’ bij vergunningsaanvragen voor woonontwikkelingen. De afweging van criteria inzake de ‘goede ruimtelijke ordening’ worden binnen deze verordening voor een aantal aspecten inzake leefbaarheid en woonkwaliteit verduidelijkt.

Op basis van deze verordening, de bestaande BPA’s en RUP’s en de toekomstige RUP’s en verkavelingen kunnen bouwheer, architect, ontwikkelaar, ... zich een beeld vormen van de bouwmogelijkheden op een bepaald perceel.”

3.8. Voor de percelen die gelegen zijn in woonparkgebieden (woongebied type 2) gelden onder meer de volgende bepalingen:

“Artikel 24: Verkavelen

§1: Binnen het woongebied type 2 is het enkel toegelaten gronden te verkavelen, op voorwaarde dat de verkaveling geen noodzakelijke wegeniswerken omvat en de gronden dus reeds voor hun volledige breedte gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de verkavelingsaanvraag reeds bestaat. De decretale uitzondering op de vereiste van het bestaan van de weg op basis van artikel 4.3.5 § 3 VCRO is hier niet langer van toepassing.

§2: Binnen het woongebied type 2 is verkavelen daarenboven enkel toegelaten voor de creatie van maximaal 1 bijkomend bouwperceel voor vrijstaande bebouwing. [...]

Artikel 25: Bouwen in tweede orde

§1: Binnen het woongebied type 2 is bebouwing van percelen in tweede orde niet toegelaten, met uitzondering van bestaande bebouwde percelen. Opdeling en verkavelen van percelen in tweede orde is niet toegelaten.”

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt op dat het verzoekschrift onontvankelijk is wegens gebrek aan belang.

Zij voert aan dat de verzoekende partijen zich niet verzet hebben tegen de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van de gemeente, waarin het ruimtelijk beleid reeds werd vastgelegd. Ook tijdens het openbaar onderzoek

hebben de verzoekende partijen nagelaten een bezwaar in te dienen. Volgens de verwerende partij waren de verzoekende partijen het kennelijk eens met het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Bijgevolg ontberen de verzoekende partijen het vereiste belang om de bestreden stedenbouwkundige verordening aan te vechten.

De verwerende partij voert ook aan dat de verzoekende partijen nalaten bewijs en toelichting te verstrekken bij het nadeel dat zij zouden ondergaan. De verzoekende partijen lichten meer bepaald niet toe op welke manier de bestreden stedenbouwkundige verordening hun rechten zou beperken of negatief zou beïnvloeden.

5. Wat betreft de vierde verzoekende partij is volgens de verwerende partij niet in te zien welk voordeel een vernietiging van de bestreden stedenbouwkundige verordening zou kunnen opleveren. Van enig recht op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het verkavelen is immers geen sprake. De vierde verzoekende partij beroept zich ook niet op enig recht op ontwikkeling van de percelen die onder het toepassingsgebied van de bestreden verordening vallen.

Beoordeling

6. Het belang bij het beroep tegen een reglementaire akte wordt traditioneel met een zekere soepelheid beoordeeld.

7. De bestreden stedenbouwkundige verordening geldt voor alle vergunningsaanvragen inzake wonen, wil verdichting tegengaan en de mogelijkheden tot verkaveling beperken.

Het wordt niet betwist dat de eerste, de tweede en de derde verzoekende partij eigenaars zijn van percelen die gelegen zijn binnen de geografische reikwijdte van de bestreden verordening, zodat de bepalingen ervan op hun percelen van toepassing zijn. In beginsel volstaat dit om hun belang bij het

beroep aan te nemen. Wat de verwerende partij aanvoert, laat niet toe om van dit beginsel af te wijken.

De vierde verzoekende partij is een projectontwikkelaar, actief op het gebied van residentiële woonbebouwing. Naar eigen zeggen heeft zij in het verleden al verkavelingsprojecten in Tremelo gerealiseerd. Zij wenst op het terrein aan de Rechtestraat een residentieel verkavelingsproject te realiseren. Zij geeft zodoende blijk van het rehtens vereiste belang om tegen de bestreden stedenbouwkundige verordening op te komen.

8. De omstandigheid dat de verzoekende partijen eerder niet zijn opgekomen tegen de beleidsmatig gewenste ontwikkeling en dat zij tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaar hebben ingediend, doet niet anders besluiten.

9. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

10.1. Het tweede middel voert de schending aan van artikel 33 van de Grondwet, van de artikelen 2.2.2, 2.2.5, 2.3.1, 2.3.2, 4.2.1 en 4.2.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het gewestplan (koninklijk besluit van 7 april 1977) en het gewestplan (koninklijk besluit van 7 november 1978), van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: het inrichtingsbesluit), evenals van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

10.2. In een eerste onderdeel houden de verzoekende partijen voor dat een stedenbouwkundige verordening enkel kan worden vastgesteld voor één van de decretaal limitatief omschreven materies. De bestreden verordening kadert

echter niet in één van de limitatief opgesomde doelstellingen vervat in artikel 2.3.1, eerste lid, VCRO.

De verordening beoogt immers een stopzetting van (verdere) verdichting binnen het bestaande woonweefsel, terwijl een dergelijke doelstelling volgens de verzoekende partijen niet kan worden ingepast in de aangelegenheden die overeenkomstig artikel 2.3.1, eerste lid, VCRO door een stedenbouwkundige verordening kunnen worden geregeld. Integendeel gaat het volgens de verzoekende partijen om een substantiële ordeningsmaatregel die thuishoort in een ruimtelijk uitvoeringsplan, niet in een stedenbouwkundige verordening.

10.3. Het laatstvermelde argument wordt nader ontwikkeld in het tweede onderdeel.

De verzoekende partijen wijzen er onder meer op dat de geldende decretale regeling voorziet in een algemene mogelijkheid om, binnen de daartoe geëigende bestemmingsgebieden, waaronder de woongebieden, verkavelingsaanvragen gepaard te laten gaan met de aanleg van nieuwe wegenis, en dit zowel voor bebouwde als onbebouwde goederen.

De mogelijkheid tot verkavelen met wegenis wordt door de bestreden stedenbouwkundige verordening evenwel uitgesloten, waardoor de aangehaalde bepalingen uit de VCRO, in het bijzonder artikel 2.3.1, tweede en derde lid, 1°, VCRO worden geschonden.

Minstens heeft de gemeenteraad de mogelijkheid die vervat zit in artikel 2.3.1, tweede en derde lid, VCRO om stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften te bepalen op een oneigenlijke manier aangewend, namelijk op een manier die de bestemmingsvoorschriften in het gewestplan “buitenspel” zet. De bestreden stedenbouwkundige verordening heeft immers kennelijk tot doel om de realisatie van die (woon)bestemmingen te verbieden, minstens dermate in te perken dat de gronden hun feitelijk gebruik als woongebied verliezen.

Door elke vorm van verkavelen in tweede bouworde te verbieden (andere dan sociale woningbouw) en de mogelijkheid tot verkavelen te beperken tot éénlotsverkavelingen voor vrijstaande bebouwing gelegen aan al uitgeruste wegen, en die beperking ook toe te passen op bestaande verkavelingen waarbij het voorzien van bijkomende loten zelfs integraal wordt uitgesloten, stelt de bestreden stedenbouwkundige verordening volgens de verzoekende partijen duidelijk een “bestemmingsvoorschrift” in.

11.1. De verwerende partij werpt in eerste instantie op dat het middel onontvankelijk is. Zij argumenteert dat de verzoekende partijen zich beroepen op hun eigendomsrecht (wat betreft de eerste tot en met de derde verzoekende partijen) en op hun maatschappelijk doel (wat betreft de vierde verzoekende partij), doch geenszins aantonen dat de inwilliging van het middel hun een voordeel zou kunnen verschaffen.

De verwerende partij meent verder dat de verzoekende partijen een niet-vergunbaar project trachten te ontwikkelen en herhaalt dat zij tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaar hebben ingediend.

11.2. Ten gronde antwoordt de verwerende partij met betrekking tot het eerste onderdeel dat de inhoud van de bestreden verordening effectief kadert binnen de toegelaten marges zoals voorzien in artikel 2.3.1 VCRO. Zij wijst concreet op de punten 1°, 5° en 12° van artikel 2.3.1, eerste lid VCRO.

Wat betreft het nader regelen van de ontwikkelingsmogelijkheden van verschillende types van woongebieden die ressorteren onder het gewestplan, merkt de verwerende partij op dat dit mogelijk moet kunnen zijn op grond van artikel 2.3.1, eerste lid, 12°, VCRO, dat het expliciet mogelijk maakt om een beleid te voeren en te vertalen in een stedenbouwkundige verordening dat erop gericht is de leefbaarheid van de dorpskernen te versterken en de aantrekkingskracht ervan te vrijwaren.

Er worden, aldus de verwerende partij, in deze verordening geen gewestplanbestemmingen gewijzigd, waarvoor een RUP nodig is. Er worden enkel bijkomende voorschriften opgelegd voor de reeds bestaande bestemmingen, wat de oorspronkelijke bedoeling van een verordening is.

Bovendien betreft de situatie van de verordening geen definitieve situatie, de gemaakte beleidskeuzes zullen later nog worden omgezet in een definitief beleidsplan en een RUP.

11.3. Ook ten aanzien van het tweede onderdeel beklemtoont de verwerende partij dat de bestreden stedenbouwkundige verordening geen definitief verkavelingsverbod instelt.

De verordening dient gezien te worden als een tijdelijk instrument, dat gewijzigd of afgeschaft kan worden eens de studies en plannen van aanpak voor de uitvoering van het beleidsplan rond zijn. De verordening heeft als doel om de wildgroei aan bebouwbare percelen tijdelijk tegen te gaan tot op het moment dat het nieuwe gemeentelijk RUP er zal zijn.

Verkavelingsmogelijkheden blijven, maar worden in alle woongebieden sterk ingeperkt. Door verkavelen en bouwen in tweede orde voorlopig te verbieden, kunnen de nu nog onbebouwde binnengebieden – met vaak waardevolle natuur – beschermd worden.

Beoordeling

12. De verzoekende partijen hebben er belang bij de bestaande ontwikkelingsmogelijkheden van hun terreinen te vrijwaren. Zij hebben dan ook belang bij het middel.

De omstandigheid dat de verzoekende partijen tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaarschrift hebben ingediend, ontnemt hen niet het belang bij het middel.

Ook de omstandigheid dat het project dat de verzoekende partijen voor ogen zouden hebben volgens de verwerende partij “niet-vergunbaar” zou zijn, ontnemt hen niet het belang om een maximale vergunbaarheid te vrijwaren.

13. Overeenkomstig artikel 2.3.2, § 2, eerste lid, VCRO kan de gemeenteraad stedenbouwkundige verordeningen vaststellen “voor de materie omschreven in artikel 2.3.1, in artikel 4.2.5 en in artikel 4.4.1, § 3, tweede lid”.

Er bestaat geen betwisting dat te dezen de artikelen 4.2.5 en artikel 4.4.1, § 3, tweede lid, VCRO niet relevant zijn.

14. In zijn toepasselijke versie bepaalt artikel 2.3.1 VCRO dat de stedenbouwkundige verordeningen “de nodige stedenbouwkundige voorschriften [bevatten] om te zorgen voor:

“1° de gezondheid, de instandhouding, de stevigheid, de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming;

[...]

5° de bewoonbaarheid van de woningen;

12° de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen;

[...].”

15. De bestreden stedenbouwkundige verordening sluit ontwikkelingen middels nieuwe verkavelingen principieel uit van zodra het gronden betreft die niet reeds voor hun volledige breedte aan een voldoende uitgeruste weg gelegen zijn. Ook de opdeling en het verkavelen van percelen in tweede orde is niet toegelaten (zie randnr. 3.8).

Dat de vermelde punten 1°, 5° en 12° van het eerste lid, van artikel 2.3.1 VCRO de nodige rechtsgrond bieden voor de bepalingen die de mogelijkheid tot verkavelen in de vermelde mate beperken, valt de Raad van State niet bij.

Het vermelde verbod om gronden te verkavelen heeft geen betrekking op “de bouwwerken, de installaties en hun omgeving” (1°), en ook niet op “de bewoonbaarheid van de woningen” (5°).

Er wordt niet voorgehouden dat een is. De stedenbouwkundige verordening is wel “van toepassing op het volledige grondgebied van de gemeente” en niet enkel op de dorpskern. Zij legt beperkingen op in de zones buiten de dorpskern zoals de woonparkgebieden. Er wordt niet aannemelijk gemaakt dat deze beperkingen specifiek verantwoord zouden zijn om de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van “steden en dorpskernen” te versterken.

De betrokken stedenbouwkundige voorschriften kunnen geen rechtsgrondslag vinden in artikel 2.3.1, 12°, VCRO.

16. Het standpunt van de verwerende partij dat “de situatie van de verordening geen definitieve situatie” betreft, doet niet anders besluiten. Bovendien blijkt het tijdelijk karakter van de betrokken bepalingen niet uit de bestreden verordening zelf.

17. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van van 27 oktober 2022 tot definitieve vaststelling van de stedenbouwkundige verordening ‘woon- en leefkwaliteit’.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van

24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

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

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		griffier.

De griffier

De voorzitter