

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.343 van 20 april 2021
in de zaak A. 224.342/X-17.131**

In zake : Hilde DE COENE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Laurent Proot en Sofie De Maesschalck
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE BRAKEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carlos De Wolf
kantoor houdend te 9680 Maarkedal
Etikhovestraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Charlotte De Wolf
kantoor houdend te 9000 Gent
Fortlaan 95

Tussenkommende partij :

Filip DELVAEYE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Willem Cheyns
kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
Kerkgate 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 26 januari 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Brakel van 4 september 2017 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Herschikking woongebied, woonuitbreidingsgebied, natuurgebied, terrein voor ambachtelijke bedrijven en KMO’s’ (hierna: het

bestreden gemeentelijk RUP).

II. Verloop van de rechtspleging

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

Filip Delvaeye heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 mei 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Pierrot T□Kindt heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij, de tussenkomende partij en verzoekster hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 december 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karolien Beké, die *loco* advocaten Laurent Proot en Sofie De Maesschalck verschijnt voor verzoekster, advocaat Charlotte De Wolf, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Willem Cheyns, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Pierrot T□Kindt heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

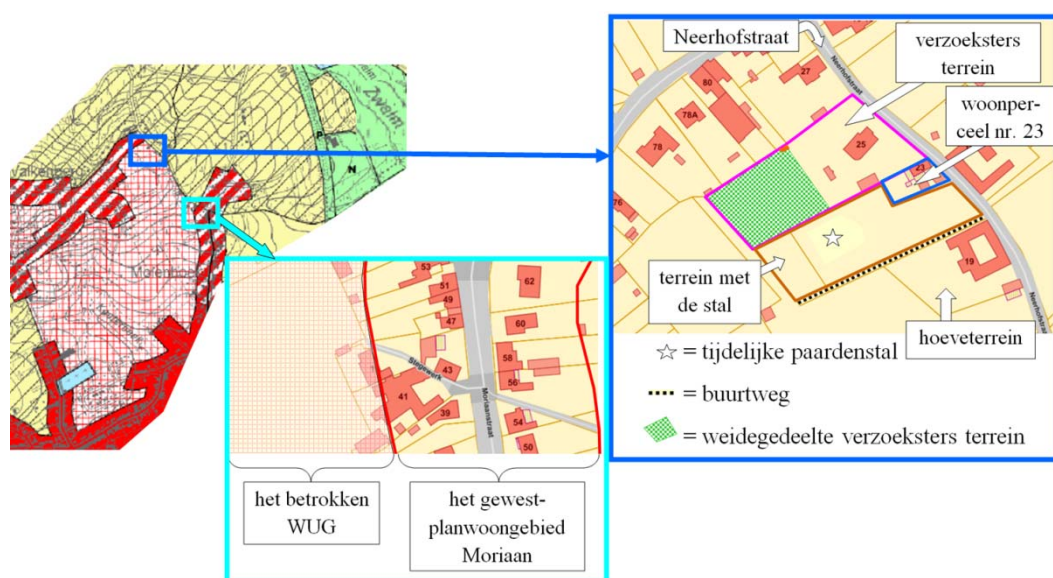
3. Tussen de kern van Nederbrakel – dit is een deelgemeente van de gemeente Brakel – in het zuiden en de rivier de Zwalm in het noordoosten toont het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde achtereenvolgens een woongebied (rood ingekleurd), een woonuitbreidingsgebied (wit ingekleurd met rood raster), linten van woongebieden met landelijk karakter (wit ingekleurd met dikke rode arcering), een landschappelijk waardevol agrarisch gebied (geel ingekleurd met fijne zwarte arcering) en een park- en natuurgebied (groen ingekleurd).

In het noordoosten paalt het woonuitbreidingsgebied (hierna: het betrokken WUG) aan de Neerhofstraat. Verzoekster is eigenaar en bewoonster van een iets meer dan 100 meter diep terrein aan de Neerhofstraat nr. 25 (hierna: verzoeksters terrein). Achteraan op verzoeksters terrein bevindt zich een weide met een diepte van ongeveer 50 meter (hierna: het weidegedeelte). Aan de voorkant paalt de zuidzijde van verzoeksters terrein aan het woonperceel op nr. 23 en aan de achterkant paalt dezelfde zijde aan een terrein waarvoor aan de tussenkomende partij een inmiddels uitgevoerde stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een tijdelijke paardenstal is verleend (hierna: het terrein met de stal). Ten zuiden van het terrein met de stal bevindt zich een terrein met een vierkantshoeve (hierna: het hoeveterrein). Zoals bevestigd wordt door een in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP opgenomen kaart, loopt er tussen het hoeveterrein en het terrein met de stal een op de Atlas der Buurtwegen ingetekende buurtweg die het binnengebied ten westen van de Neerhofstraat aansluiting geeft met het op het gewestplan ingetekend landschappelijk waardevol agrarisch gebied ten oosten van de Neerhofstraat.

Alle voornoemde terreinen zijn volledig opgenomen in het betrokken WUG.

Ten zuiden van de Neerhofstraat paalt het betrokken WUG aan een woongebied met landelijk karakter rond de Moriaanstraat (hierna: het gewestplanwoongebied Moriaan).

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het gewestplan en twee uittreksels uit de basiskaart van de website geopunt.be, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



4. In 2015 neemt de gemeente Brakel het initiatief om onder meer voor het betrokken WUG een gemeentelijk RUP op te maken.

Zij start het onderzoek naar de milieueffecten van het voorgenomen plan met de opmaak van een milieueffectscreeningsnota.

5. Op 10 oktober 2016 besluit de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest, op basis van de milieueffectscreeningsnota, dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffect rapport niet nodig is.

6. Op 25 november 2016 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van gemeentelijk RUP.

7.1. Op 17 april 2017 stelt de gemeenteraad van de gemeente Brakel het ontwerp van gemeentelijk RUP voorlopig vast.

7.2.1. Het deelplan ‘Nederbrakel’ herbestemt het overgrote deel van het betrokken WUG tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Ook het hoeveterrein, het grootste deel van het terrein met de stal en het achterste deel van verzoeksters terrein worden in het laatstgenoemde gebied opgenomen.

7.2.2. Verzoeksters terrein en de terreinen ten zuiden van het hoeveterrein worden over een diepte van 50 meter vanaf de Neerhofstraat uit het plangebied van het RUP gelaten. Hetzelfde geldt voor een gemiddeld 17 meter diep deel van het terrein met de stal, gelegen achter het gemiddeld 33 meter diep woonperceel nr. 23.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het bij het ontwerp horende grafische plan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



8.1. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 15 mei tot 13 juli 2017, dient onder meer verzoekster een bezwaarschrift in.

8.2. In haar bezwaarschrift benadrukt verzoekster dat haar volledige terrein één grote woon- en tuinzone vormt en geen landbouwbestemming heeft. De

gedeeltelijke herbestemming van haar terrein tot landbouwgebied is volgens verzoekster zeer nadelig en in strijd met de toelichting waarin sprake is van een grens van het landbouwgebied die samenvalt met de grenzen van de tuinen. Verzoekster stelt verder dat de herbestemming van het terrein met de stal tot landbouwgebied sterke overlast en hinder zal veroorzaken. Gelet op de reële activiteiten ter plaatse, verricht door iemand die geen professionele landbouwer is, past die herbestemming niet. Ook deze herbestemming is in strijd met de toelichting bij het ontwerp van gemeentelijk RUP.

9. Op 23 augustus 2017 behandelt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Brakel (hierna: de Gecoro) de bezwaarschriften en brengt zij advies uit.

10. Bij besluit van 19 december 2017 stelt de gemeenteraad van de gemeente Brakel het gemeentelijk RUP definitief vast. Er worden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van wat in de randnummers 7.2.1 en 7.2.2 is vermeld.

Van het laatstgenoemde besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 november 2017.

IV. Onderzoek van het enige middel

Het aangevoerde middel

11.1. Het enige middel is ontleend aan de schending van de artikelen 2.2.2, § 1, 1°, 2° en 4°, en 2.2.13, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Brakel (hierna: GRS), evenals van “de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht”.

11.2. Het *eerste middelonderdeel* heeft betrekking op verzoeksters terrein.

Volgens verzoekster wordt in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP gesteld dat de grens van het plangebied van het deelplan ‘Nederbrakel’ – en dus van het agrarisch gebied – samenvalt met de grens van de bestaande tuinen. Op het in de toelichtingsnota opgenomen verduidelijkend schema wordt deze regel uitdrukkelijk vermeld ter hoogte van verzoeksters terrein. Toch is het achterste deel van haar tuin – dit is het deel voorbij de diepte van 50 meter vanaf de Neerhofstraat – opgenomen in het plangebied. Zoals verzoekster reeds heeft aangevoerd in haar tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift heeft haar tuin géén agrarische bestemming. Zij heeft op haar terrein één schaap en drie kippen staan. Verzoekster benadrukt dat zij geen (hobby)landbouwer is, doch leerkracht in het lager onderwijs.

Verzoekster vervolgt dat het absoluut niet aangewezen is dat haar private tuin door een artificiële grens zou worden opgesplitst ten gevolge van de opname van het achterste deel in agrarisch gebied. Deze herbestemming zou, gelet op het bestaande tuingebruik van het volledige terrein, niet overeenstemmen met de reële toestand ter plaatse. In het verslag van de Gecoro wordt voorgesteld om – in de plaats van de vijftigmeterregel toe te passen – de grens van het plangebied te leggen op de scheidingslijn tussen de zogenaamde effectieve tuin en het deel hobbylandbouwgebruik. Eigenaardig genoeg is dit voorstel niet opgenomen in de conclusie, waarin de Gecoro toch adviseert om de vijftigmeterregel toe te passen. Volgens verzoekster heeft de verwerende partij noch haar bezwaarschrift, noch het dubieuze standpunt van de Gecoro weerlegd. Zij heeft er zich immers toe beperkt, zonder nadere motivering, te stellen dat de vijftigmeterregel wordt aangehouden. De toepassing van deze regel staat haaks op de in de toelichtingsnota aangehaalde regel dat de grens van het plangebied moet samenvallen met de grens van de bestaande tuinen.

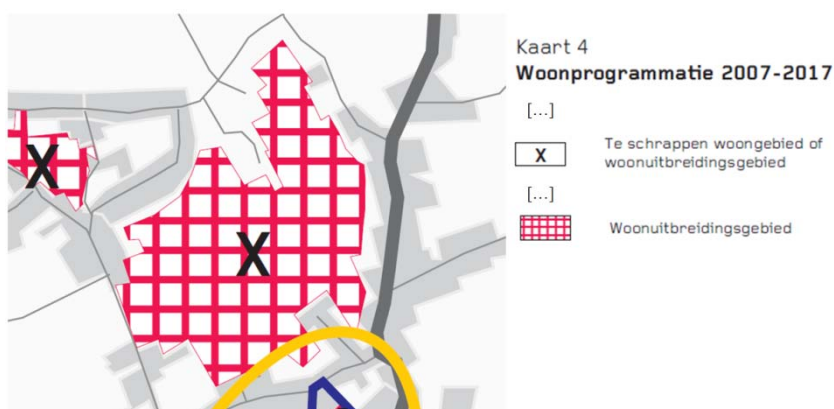
11.3. Het *tweede middelonderdeel* heeft betrekking op het terrein met de stal.

Volgens verzoekster is de doorgevoerde herbestemming van het terrein met de stal om meerdere redenen onwettig.

Vooreerst moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit onduidelijk en tegenstrijdig lijkt door voor dit terrein te verwijzen naar de vijftigmeterregel. Deze regel is hier immers niet toegepast, daar het volledige terrein met de stal ingekleurd is als agrarisch gebied. Deze volledige inkleuring staat haaks op de eigen principes die uiteengezet zijn in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP.

Vervolgens is het onredelijk en foutief om te beweren dat het terrein met de stal in landbouwgebruik zou zijn. Het beweerde bestaande landbouwgebruik steunt immers op het zuiver houden van dieren/paarden – zonder dat er sprake is van een professionele activiteit – terwijl hobbylandbouw net is uitgesloten in het agrarische gebied van het bestreden gemeentelijk RUP.

Tot slot staat volgens verzoekster de herbestemming tot agrarisch gebied van het tot de straat reikend terrein haaks op het richtinggevend gedeelte van het GRS. Immers, zo schrijft verzoekster, uit de hierna weergegeven figuur van het GRS blijkt dat het betrokken WUG “géén betrekking heeft op volledige percelen tot aan de straatkant”.



12.1. Wat het *eerste middelonderdeel* betreft, stelt verzoekster in haar memorie van wederantwoord dat de verwerende partij voor de toepassing van de

vijftigmeterregel op haar terrein louter verwijst naar de zogenaamde algemene methodologie. Dergelijke verwijzing is echter onvoldoende ter weerlegging van haar bezwaarschrift, temeer nu uit het verslag van de Gecoro blijkt dat overwogen is de grens van het plangebied te leggen op de scheidingslijn tussen de zogenaamde effectieve tuin en het deel hobbylandbouwgebruik.

12.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stelt verzoekster in haar memorie van wederantwoord dat het niet opgaat om de plangrenzen van het bestreden gemeentelijk RUP te bepalen aan de hand van het gewestplan en niet aan de hand van het GRS. De Gecoro heeft immers uitdrukkelijk overwogen dat dit RUP “naar grensbepaling” de verdere uitwerking is van het GRS.

13. In haar laatste memorie benadrukt verzoekster dat de verwerende partij met geen woord gerept heeft over haar bezwaar dat de opsplitsing van haar tuin in deels WUG en deels agrarisch gebied in strijd is met het opzet van het bestreden gemeentelijk RUP zelf.

Beoordeling

14.1. De beoordeling van opportuiniteitskritiek behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State, die een wettigheidsrechter is. In de uitoefening van zijn wettigheidscontrole mag de Raad van State zich niet in de plaats stellen van de plannende overheid, die bij het vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid. De Raad van State is als rechter van de wettigheid wel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de plannende overheid is uitgegaan van werkelijk bestaande en relevante feitelijke gegevens die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

14.2. Bij het vaststellen van bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen is de overheid er niet toe gehouden de op dat ogenblik bestaande toestand in het plan te bevestigen en te bekrachtigen. De plannen zijn namelijk toekomstgericht en kunnen stedenbouwkundige voorschriften vastleggen die afwijken van de bestaande toestand. Indien de overheid bij haar planologisch

beleid geen wijzigingen zou mogen aanbrengen in de bestemmingen van particuliere eigendommen en de definitief gevestigde individuele rechtssituaties en rechtsverhoudingen volledig zou dienen te vrijwaren, zou het haar onmogelijk zijn enig beleid ter zake te voeren.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan of een gewestplan is reglementair van aard en bestuurshandelingen van reglementaire aard kunnen te allen tijde onder de decretaal bepaalde voorwaarden worden opgeheven of gewijzigd. Bestemmingsvoorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een gewestplan scheppen geen verworven rechten voor de betrokken eigenaars naar de toekomst toe. Verzoekster kon er derhalve niet wettig op vertrouwen dat de op haar toepasselijke planvoorschriften in de toekomst ongewijzigd behouden zouden blijven.

14.3. Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. Indien een bezwaarindiener op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, moet hij dit antwoord vinden in een stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is.

15. Het richtinggevende gedeelte van het GRS bevat volgende te dezen relevante bepaling inzake het woonbeleid:

“NIET TE ONTWIKKELEN GEBIEDEN

Dit zijn gebieden die niet in te passen zijn in de gewenste ruimtelijke structuur van Brakel en zodoende niet ontwikkeld worden, noch tijdens de huidige planperiode, noch erna. [...]

- Nederbrakel: [het betrokken WUG] (35,2ha): uitgesloten voor bebouwing [...].”

De hiervoor geciteerde bepaling heeft betrekking op het op het gewestplan ingetekende WUG. De precieze grenzen van het betrokken WUG zijn bepaald door het gewestplan. Verzoekster gaat er aan voorbij dat de figuur uit het

GRS waarop zij zich beroept, slechts een schematische weergave betreft. Deze schematische weergave kan niet doen voorbijzien dat – zoals blijkt uit het gewestplan – in het betrokken WUG percelen opgenomen zijn die aan de Neerhofstraat palen.

16.1. Terecht wijst de verwerende partij er op dat in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP een gedetailleerde beschrijving is gegeven van de methodologie die gehanteerd is om in het deelplan ‘Nederbrakel’ de grenzen van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied te bepalen.

16.2. Het uitgangspunt van de gehanteerde methodologie is om het betrokken WUG in zijn geheel tot het landschappelijk waardevol agrarisch gebied te herbestemmen. Voor het gebied ten westen van de Neerhofstraat noemt de toelichtingsnota “het ondersteunen en optimaliseren van de landbouwbedrijfsvoering [...] uiterst belangrijk”. Daarbij wordt er op gewezen dat dit gebied “gezien [...] zijn aansluiting met [het agrarisch gebied ten oosten van de Neerhofstraat] gemakkelijk geëxploiteerd [kan] worden i.f.v. landbouw”.

16.3. Ingeval de grens van het betrokken WUG paalt aan een uitgeruste openbare weg is op het voornoemde uitgangspunt een afwijking voorzien. Meer bepaald is voor bestaande woonpercelen en voor “aansnijdbaar niet aangesneden WUG” de vijftigmeterregel toegepast: de eerste 50 meter vanaf de openbare weg wordt uit het plangebied weggelaten en blijft dus onderworpen aan de WUG-bestemming van het gewestplan. Daarbij is voor de bestaande woonpercelen geëxpliciteerd dat de vijftigmeterregel toegepast wordt “ongeacht ligging in lange tuin”.

17. Daarnaast is er, wanneer de grens van het betrokken WUG niet paalt aan een uitgeruste openbare weg maar aan een andere gewestplanzone, voorzien dat “onlogische ruimtelijke lijnen [...] beperkt [kunnen] worden aangepast” (hierna: de grenscorrectieregel).

Op het in de toelichtingsnota opgenomen verduidelijkend schema is aan de oostkant enkel ter hoogte van het gewestplanwoongebied Moriaan – en dus niet, zoals verzoekster aanneemt, ter hoogte van haar terrein – aangegeven dat volgende grenscorrectieregel werd toegepast:

“Grens = huidige tuinen

Aan de hand van het huidig gebruik, kunnen we de grens van het plangebied bepalen. Hierbij is de grens tussen landbouwgebruik en residentiële tuinen bepalend, waarbij kleine ingesloten delen meer langs de zuidzijde, aansluitend aan de kern, niet mee worden opgenomen”.

18. Dat er op verzoeksters terrein dieren worden gehouden is tijdens de vergadering van de Gecoro enkel ter sprake gekomen naar aanleiding van het voorstel om de grens van het plangebied te laten samenvallen met de grens van het weidedeelte. Dit voorstel is uiteindelijk niet gevolgd, en de Gecoro heeft ondubbelzinnig geadviseerd om – overeenkomstig de algemene methodologie – de vijftigmeterregel toe te passen.

De verwerende partij heeft verzoeksters pleidooi om haar volledige terrein buiten het plangebied te laten als volgt beantwoord:

“Het bewaarschrift wordt niet weerhouden en de 50m-zone wordt aangehouden”.

Dit antwoord laat, in het licht van de hiervoor (randnr. 16.3) weergegeven algemene methodologie, afdoende begrijpen waarom het bezwaar niet is gevolgd. Verzoeksters – integraal binnen het betrokken WUG gelegen – terrein paalt immers aan de Neerhofstraat en op die situatie is enkel de vijftigmeterregel, doch niet de grenscorrectieregel, toepasselijk. Zoals in de toelichtingsnota is aangegeven wordt de vijftigmeterregel toegepast, ongeacht de diepte van het betrokken terrein.

Daar het laatstgenoemde antwoord van de verwerende partij volledig overeenstemt met het (uiteindelijke) advies van de Gecoro, is het ten onrechte dat verzoekster meent dat het standpunt van de Gecoro weerlegd diende

te worden.

19. Wat het terrein met de stal betreft, gaat verzoekster er ten onrechte van uit dat het bestreden gemeentelijk RUP dit in zijn geheel tot landbouwgebied herbestemt. Uit de gegevens van de zaak (randnr. 7.2.2) blijkt immers dat achter het woonperceel op nr. 23 een deel van dit terrein met een diepte van gemiddeld 17 meter uit het plangebied weggelaten is. Het is terecht dat de Gecoro met betrekking tot het laatstgenoemde deel verwijst naar de vijftigmeterregel.

Verder moet vastgesteld worden dat de herbestemming van, enerzijds, het grootste deel van het terrein met de stal en, anderzijds, het hoeverterrein – evenals van de tussengelegen buurtweg die aansluiting geeft op het agrarisch gebied ten oosten van de Neerhofstraat – past binnen het uitgangspunt van de gehanteerde methodologie om het betrokken WUG tot landbouwgebied te herbestemmen (randnr. 16.2). Ter weerlegging van verzoeksters bezwaarschrift heeft de Gecoro er terecht op gewezen dat aldus het voornoemde uitgangspunt gevolgd is “daar waar [er] geen probleem is om een herbestemming [tot landbouwgebied] door te voeren”. Dat er in de feiten geen professionele landbouwactiviteiten zouden worden uitgevoerd op het perceel met de stal is geen beletsel voor de doorgevoerde herbestemming, al was het maar om reden van het hiervoor in randnummer 14.2 gestelde.

Ook wat het terrein met de stal betreft, laat het antwoord van de Gecoro, in het licht van de in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP uiteengezette algemene methodologie, afdoende begrijpen waarom verzoeksters bezwaar niet is gevolgd.

20. Gelet op het voorgaande, is het besluit dat verzoekster niet aannemelijk maakt dat de geviseerde herbestemmingen de grenzen van de redelijkheid te buiten zouden gaan of de aangevoerde rechtsregels anderszins zouden schenden.

21. Het enige middel wordt in zijn beide onderdelen verworpen.

V. Conclusie

22. Gelet op de verwerping van het enige middel, moet het beroep hoe dan ook worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig april tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust