RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 257.051 van 4 juli 2023
in de zaak A. 233.771/X-17.948 (I)
A. 236.232/X-18.126 (II)

In zake : 1. Nicole ROBBERECHT
2. Willy GOOSSENS
3. Lennart GOOSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Toon Denayer
kantoor houdend te 3040 Neerijse
Langestraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I. en II.
de GEMEENTE OPWIJK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
I.
het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47, bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. *a)* Het beroep *sub* I, ingesteld op 30 mei 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk van 23 februari 2021 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) ‘Nanove herziening’ definitief wordt vastgesteld.

b) Het beroep *sub* II, ingesteld op 25 april 2022, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van 22 februari 2022 van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk houdende het gedeeltelijk intrekken van het gemeentelijk RUP Nanove Herziening zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 23 februari 2021, en het gedeeltelijk hernemen van het gemeentelijk RUP Nanove Herziening voor het gedeelte ingetrokken overeenkomstig artikel 1, door het gemeentelijk RUP Nanove Herziening voor dit gedeelte opnieuw definitief vast te stellen, conform het Grafisch plan, de toelichtingsnota en de stedenbouwkundige voorschriften die goedgekeurd waren door de gemeenteraad op 23 februari 2021”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De gemeente Opwijk heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en het Vlaamse Gewest heeft in de zaak *sub* I een memorie van antwoord ingediend. De verzoekende partijen hebben in beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben in beide zaken een laatste memorie ingediend. De gemeente Opwijk heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend en het Vlaamse Gewest heeft in de zaak *sub* I een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn in beide zaken opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 februari 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Toon Denayer, die in beide zaken verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bert Van Cauter, die in beide zaken *loco* advocaat Filip De Preter verschijnt voor de gemeente Opwijk, en advocaat Jutte Nijs, die in

de zaak *sub* I *loco* advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden verschijnt voor het Vlaamse Gewest, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft in de zaak *sub* I een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft in de zaak *sub* II 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. Verzoekers vormen een samenwonend gezin. Zij zijn eigenaar van onbebouwde percelen aan de westelijke zijde van de Karenveldstraat in de gemeente Opwijk. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse' situeren deze percelen zich in woongebied. Deze percelen liggen tevens binnen de grenzen van het bij besluit van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk van 19 juni 2008 definitief vastgestelde gemeentelijk RUP 'Nanove', en in het bijzonder binnen een 'zone voor voortuinen', een 'zone voor open en halfopen bebouwing' en een 'zone voor koeren en tuinen'.

4. In 2018 neemt de gemeente Opwijk het initiatief voor de herziening van het gemeentelijk RUP 'Nanove'.

5. Op 13 juli 2020 beslist het "Team Mer" van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest dat er geen plan-milieueffectrapport moet worden opgesteld.

6. Op 22 september 2020 stelt de gemeenteraad van de gemeente Opwijk het ontwerp van gemeentelijk RUP 'Nanove herziening' voorlopig vast.

7. Van 12 oktober 2020 tot 10 december 2020 wordt over het ontwerp van gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden.

Door eerste verzoekster en derde verzoeker wordt een bezwaarschrift ingediend (hierna: verzoekers' bezwaarschrift). Daarin wijzen zij op de atypische vorm van hun percelen en voeren zij aan dat de stedenbouwkundige voorschriften de bebouwing van hun percelen onmogelijk maken. Zij stellen dat herverkaveling onder het oorspronkelijke RUP 'Nanove' mogelijk was, maar dat door de nieuwe stedenbouwkundige voorschriften het opdelen van percelen in nieuwe loten uitgesloten wordt, wat *de facto* neerkomt op een verkavelingsverbod. Verder uiten zij kritiek op de voorziene overdrukken. Zij vragen onder meer hun percelen uit te sluiten uit het herzieningsinitiatief en in ondergeschikte orde hun percelen uit te sluiten van de overdruk 'openruimtevenster' en 'onderhoudsstrook voor waterlopen en oeverzones'.

8.1. In haar zitting van 12 januari 2021 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Opwijk (hierna: Gecoro) de ingediende bezwaarschriften en brengt zij een advies uit.

8.2. Met betrekking tot verzoekers' bezwaarschrift antwoordt de Gecoro onder meer:

> "Aan te passen
> De overdruk 'openruimtevensters' is van kracht op de percelen waarnaar de bezwaarindieners verwijzen. De voorschriften van deze overdruk leggen het creëren van een perceeloverschrijdend totaalconcept op, wat intrinsiek de toelating tot de herorganisatie van de aanwezige percelen impliceert. Belangrijk om te vermelden is dat wanneer voorschriften van een overdruk tegenstrijdig zijn aan die van de zone eronder, steeds de voorschriften van de overdruk van toepassing zijn. Om echter verwarring en discussies te vermijden, is het wenselijk om in de voorschriften op te nemen dat een herpercelering in deze zones wel mogelijk is.
> […]
> Geen aanpassing
> Door de opmaak van een (volledige herziening van het) RUP, wordt, in lijn met het hedendaagse Vlaamse en provinciale stedenbouwkundige beleid, gepoogd openruimtekwaliteiten voor de toekomst te vrijwaren en [te] bestendigen. In het verleden beschikte de gemeente inderdaad niet over de

mogelijkheden om het volbouwen van de aanpalende percelen te vermijden. Met de opmaak van voorliggend RUP wil ze het verder toebouwen van de zeldzame openruimtevensters vermijden. Dit wordt bovendien duidelijk gemotiveerd in de toelichtingsnota.

Geen aanpassing

De 1/3-quotum kwam tot stand tijdens het procedureverloop voor de opmaak van het RUP. Er werd geconcludeerd dat deze quotum een aanzienlijke oppervlakte verleent voor nieuwe bouwontwikkeling en tegelijk voldoende ruimte voorziet om het open karakter van de zone deels te bestendigen.

Geen aanpassing

De voorschriften van de overdrukzone verwijzen expliciet naar singuliere openruimtevensters cf. 'Bij elke vergunningsaanvraag dient aangetoond te worden dat alle eigenaars van het openruimtevenster in kwestie …'. Dit betekent dat enkel de eigenaars van de percelen binnen een specifiek openruimtevenster zich dienen te verenigen om een totaalvisie te creëren.

Geen aanpassing

In de voorschriften van de overdrukzone staat expliciet vermeld dat 'Bij het realiseren van een openruimtevenster worden grotere mogelijkheden geboden qua woningtypologie in vergelijking met de zones zonder openruimtevenster'.

[…]

Aan te passen

Het volledig vrijstellen van alle percelen tussen Karenveldstraat 62 en 74 wordt weerlegd in de behandeling hierboven.

Daarentegen geven de bezwaarindieners voldoende argumenten om perceel 645A en een […] deel van perceel 230G uit de overdruk 'openruimtevenster' te verwijderen aangezien dit de vrijwaring van zichten op het hinterland niet zal hypothekeren.

Door het bezwaarschrift is ook duidelijk geworden dat de aanduiding van het openruimtevenster langsheen de noordelijke rand van perceel 231N niet toelaat om een optimale zichtrelatie te realiseren vanaf de Karenveldstraat. Er wordt dan ook geopteerd om het perceel 228V2 mee op te nemen in de overdrukzone."

9. Bij besluit van 23 februari 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Opwijk het gemeentelijk RUP 'Nanove herziening' definitief vast. Dit is het bestreden besluit in de zaak *sub* I.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 april 2021.

De inrichtingsvoorschriften van artikel 5.4 'landelijk wonen' bepalen, onder andere, dat het opdelen van percelen in nieuwe loten niet wordt toegelaten.

10.1. In de zaak *sub* I wordt in het auditoraatsverslag van 23 december 2021 de vernietiging van het bestreden besluit voorgesteld voor wat betreft het plandeel ten westen van de Karenveldstraat en ten noordwesten van de Droeshoutstraat voor zover dat bestemd wordt tot ‘landelijk wonen’ (artikel 5.4), met inbegrip van de overdruk ‘openruimtevenster’ (artikel 5.5) (hierna: het plandeel waarin verzoekers’ percelen liggen).

10.2. Nadat de eerste verwerende partij het laatstgenoemde auditoraatsverslag ontvangen heeft, beslist de gemeenteraad van de gemeente Opwijk met een besluit van 22 februari 2022 overeenkomstig artikel 2.2.21, § 8, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) over te gaan tot het gedeeltelijk intrekken van het gemeentelijk RUP ‘Nanove Herziening’ zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 23 februari 2021, meer bepaald van het plandeel waarin verzoekers’ percelen liggen, en tot het gedeeltelijk hernemen van het gemeentelijk RUP Nanove Herziening voor het ingetrokken gedeelte, door het gemeentelijk RUP Nanove Herziening voor dit gedeelte opnieuw definitief vast te stellen conform het grafische plan, de toelichtingsnota en de stedenbouwkundige voorschriften die goedgekeurd waren door de gemeenteraad op 23 februari 2021, mits aan de verordenende bepalingen van de voorschriften van artikel 5.5 onder de titel “inrichting en beheer” volgende bijkomende alinea wordt toegevoegd:

> “Bij de ontwikkeling van een totaalconcept geldt het verbod om percelen op te delen in nieuwe loten, zoals voorzien in artikel 5.4.2, niet.”

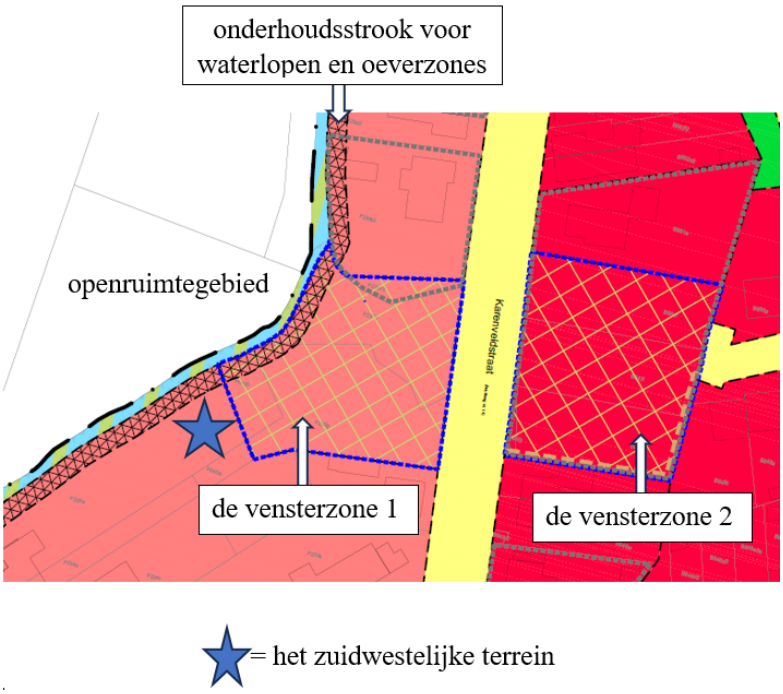
Dit is het bestreden besluit in de zaak *sub* II.

10.3. De percelen van de verzoekers worden door het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP herbestemd tot ‘landelijk wonen’ (artikel 5.4) en worden grotendeels opgenomen in een overdrukzone waarin een ‘openruimtevenster’ (artikel 5.5) gerealiseerd moet worden (hierna: de vensterzone 1). De vensterzone 1 bestaat uitsluitend uit percelen van de verzoekers en paalt achteraan voor het overgrote deel aan een openruimtegebied en – in het zuidwesten – voor een kleiner deel aan een terrein waarvan de verzoekers

geen eigenaar zijn (hierna: het zuidwestelijke terrein). Langs de westelijke rand van het plangebied is binnen de vensterzone 1 een overdruk ‘onderhoudsstrook voor waterlopen en oeverzones’ (artikel 10.2) aangeduid.

Tegenover de vensterzone 1, aan de oostelijke zijde van de Karenveldstraat, is op het grafische plan een andere vensterzone ingetekend (hierna: de vensterzone 2).

Ter verduidelijking volgt hierna een weergave van het bij het bestreden gemeentelijk RUP horende verordenend grafische plan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



10.4. Het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP bevat volgend verordenend voorschrift:

> “Openruimtevenster (overdruk)
> Bestemming
> […]
> Bij de invulling van dit gebied dient een openruimtevenster te worden voorzien.
> […]

het openruimtevenster heeft een minimale oppervlakte gelijk aan 1/3 van de zone in overdruk

bij de oriëntatie van het openruimtevenster moet het doorzicht naar de achterliggende open ruimte gegarandeerd worden

het oprichten van constructies of beplanting die het zicht belemmeren binnen het openruimtevenster is niet toegestaan

[…].”

In de bij het gemeentelijk RUP horende toelichtingsnota wordt het doel van de overdruk ‘openruimtevenster’ als volgt uiteengezet:

“In het zuiden wordt het plangebied hoofdzakelijk gekenmerkt door een residentiële omgeving met voornamelijk open of halfopen bebouwing. Deze zone bevindt zich op de overgang tussen het centrum van Opwijk in het noorden en het open ruimtegebied in het zuiden.

Ter vrijwaring van de landschappelijke overgang lijkt het opportuun om deze zone te vrijwaren van verdere verdichting. De aanwezigheid van onbebouwde zones langsheen de Karenveldstraat enerzijds en langsheen de Groenstraat richting de Vetweyde anderzijds, wordt als een landschappelijke kwaliteit beschouwd daar op die manier zichten ontstaan naar het achterliggende openruimtegebied. Het behoud van deze openruimtevensters kan de landschappelijke overgang tussen open ruimte en dorpskern versterken.”

In de niet-verordenende toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 5.5 leest men:

“Bij de ontwikkeling van het woongebied dat grenst aan het openruimtegebied is de visuele relatie een belangrijk aandachtspunt. Binnen deze zone in overdruk dient een openruimtevenster te worden gerealiseerd om deze relatie te behouden en te versterken.

De verschillende eigenaars dienen zich te verenigen. Hiertoe kan bv. gebruik gemaakt worden van een grondcoalitie. Alle eigenaars profiteren van de lusten en dragen bij tot de lasten overeenkomstig het aandeel van hun eigendom in het totale gebied.

Reorganisatie van de bestaande perceelstructuur is een belangrijke tool voor het bekomen van een kwalitatief totaalconcept. De overdruk heft bijgevolg het verbod op herverkaveling op, wanneer deze wordt opgelegd door een onderliggende zone.

Bij het realiseren van een openruimtevenster worden grotere mogelijkheden geboden qua woningtypologie in vergelijking met de zones zonder openruimtevenster.

Geschikte typologieën kunnen bestaan uit gekoppelde grondgebonden woningen, stapelwoningen…

Bij het voorzien van een openruimtevenster kan worden afgeweken van het voortuin-zijtuinachtertuin principe.

De wijze waarop het openruimtevenster wordt gerealiseerd dient duidelijk aangetoond te worden in de vergunningsaanvraag.

Het openruimtevenster garandeert een kwalitatieve, open connectie met het achterliggende openruimtegebied. Het openruimtevenster dient dan ook zo uitgewerkt te worden dat bestaande visuele relaties met het achterliggende openruimtegebied behouden blijven en/of versterkt worden, of dat nieuwe visuele relaties worden gecreëerd.

De oppervlakte van het openruimtevenster wordt berekend ten opzichte van de totale oppervlakte van de desbetreffende zone in overdruk."

IV. Samenhang

11. De zaak *sub* I en de zaak *sub* II dienen wegens samenhang te worden gevoegd.

V. Onderzoek van de middelen in de zaak sub II

A. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 1.1.4, 2.2.5, § 1, eerste lid, 1°, en 2.2.21, § 6, vierde lid, VCRO en van artikel 16 van de Grondwet *juncto* artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het Eerste Protocol), alsook uit de schending van het motiverings-, evenredigheids-, rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

12.2. Verzoekers stellen in een *eerste middelonderdeel* dat het perceel nr. 228/v2 niet was opgenomen binnen de contouren van de vensterzone 1 bij de voorlopige vaststelling van het RUP. Zij hernemen hun bezwaar en het antwoord van de Gecoro en stellen vervolgens dat het op grond van artikel 2.2.21, § 6, vierde lid, VCRO decretaal verboden is om na het gemeenteraadsbesluit tot voorlopige vaststelling alsnog in een overdruk voor 'openruimtevenster' op dit perceel te voorzien. Wijzigingen in het nadeel van de rechtsonderhorige worden volgens hen door de *ratio legis* van die decreetsbepaling

uitgesloten. Dergelijke werkwijze schendt de transparantie en de rechtszekerheid die door artikel 2.2.21, § 6, VCRO en het rechtszekerheidsbeginsel worden beoogd.

12.3. In een *tweede middelonderdeel* voeren verzoekers aan dat de feitelijke kenmerken van de locatie en de stedenbouwkundige voorschriften van de overdruk 'openruimtevenster' de realiseerbaarheid ervan ondergraven omdat de eigendomsbeperkingen niet in verhouding staan tot het doel. Zij stellen vast dat het bestaande venster in de praktijk al aanzienlijk wordt versmald door de aanwezigheid van de reeds bestaande bebouwing links en rechts, dat het op grond van artikel 5.5 (openruimtevenster) toegestaan is dat de bestaande doorkijk op het achterliggende gebied nog verder wordt verengd tot een derde en dat op het zuidwestelijke terrein de eigenaar een eigen houten afsluiting kan plaatsen op zijn percelen die niet gelegen zijn in de overdruk 'openruimtevenster' zodat het gewenste openruimtevenster op het achterliggende gebied nog verder zal worden verengd.

Daarnaast wijzen verzoekers er op dat de vensterzones elk afzonderlijk ontwikkeld mogen worden, terwijl de vensterzones 1 en 2 in elkaars verlengde liggen en bijgevolg uitkijken op hetzelfde openruimtegebied. Dit staat het realiseren van het doel van de bestemming 'openruimtevenster' in de weg. Aannemen dat deze beide vensterzones los van elkaar zouden kunnen worden ingericht en beheerd, riskeert de doorkijk naar het achterliggend openruimtegebied visueel te blokkeren in plaats van te behouden, waardoor de doelstelling van de overdruk finaal niet wordt gerealiseerd (zijnde een 'kwalitatieve, open connectie met het achterliggende openruimtegebied').

12.4. In een *derde middelonderdeel* voeren verzoekers aan dat de noodzaak van het opleggen van de overdruk 'openruimtevenster' niet aangetoond wordt door de verwerende partij. Zij stellen dat de verwerende partij eerst bebouwing toegelaten heeft op alle andere percelen in de woonstrook aan de westelijke zijde van de Karenveldstraat, vervolgens de ouders van eerste verzoekster in 1967-68 verplicht heeft om hun bestaande woning af te breken voor het verbreden van de weg, om nu ten slotte via een gemeentelijk RUP de

bebouwing en ontwikkeling van enkel de percelen van verzoekers aanzienlijk te hypothekeren. Het is voor verzoekers onduidelijk waarom de hele straat eerst met toelating van de verwerende partij wordt volgebouwd met open en halfopen bebouwing, om dan nu plots voor te houden dat het zicht op het openruimtegebied achteraan zodanig belangrijk is dat het behouden moet worden op enkel hun percelen. De houding van de verwerende partij is volgens verzoekers tegenstrijdig en willekeurig. Het planinitiatief geeft geen enkele objectieve reden voor de ernstige en verregaande eigendomsbeperking die de bestemming 'openruimtevenster' legt op enkel hun percelen. Zij menen dat hun eigendomsrecht op een onevenredig zware wijze belast wordt door de bestreden voorschriften. De beperkingen die door deze voorschriften worden opgelegd staan niet in verhouding tot het doel, inzonderheid gezien de ernstige voorbehouden inzake de effectieve realiseerbaarheid van het doel die op grond van de feitelijke kenmerken van de locatie en de van toepassing zijnde voorschriften gemaakt kunnen worden.

13.1. Wat het eerste middelonderdeel betreft, herhalen verzoekers in hun memorie van wederantwoord dat het perceel nr. 228/v2 weliswaar deel uitmaakte van het plangebied, maar dat het in de versie van het voorlopig vastgestelde gemeentelijk RUP geen deel uitmaakte van de vensterzone 1. Het is precies dat wat artikel 2.2.21, § 6, VCRO wil verhinderen: dat percelen pas in een bestemming worden geduwd in de eindfase van een planinitiatief (bij de definitieve vaststelling), in plaats van in het begin (bij de voorlopige vaststelling). De lezing die de gemeente geeft aan artikel 2.2.21, § 6, vierde lid, VCRO zou het artikel elke zin ontnemen. Een plannende overheid zou dan immers alle percelen die tot haar grondgebied behoren, kunnen opnemen in de voorlopige vaststelling, om er vervolgens pas bij de definitieve vaststelling een bepaalde bestemming aan toe te kennen. Dergelijke handelswijze is strijdig met de transparantie en de rechtszekerheid die door artikel 2.2.21, § 6, VCRO worden beoogd.

13.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft, stellen verzoekers in hun memorie van wederantwoord dat zij zich ernstig de vraag stellen of de voorschriften bij de bestemming 'openruimtevenster' wel in staat zijn om het bestemmingsdoel effectief te realiseren, meer in het bijzonder omdat de vensterzones afzonderlijk mogen worden ontwikkeld. Wanneer de

openruimtevensters in de vensterzones 1 en 2 niet op één lijn liggen, wordt de doorkijk geblokkeerd.

Voorts stellen verzoekers dat indien zij enige doorkijk willen vrijwaren, zij in het midden van hun percelen een stuk van +/-18 m breed moeten inrichten als openruimtevenster. Concreet is op hun eigendommen daardoor in de linkerzone nog enkel bebouwing mogelijk tot een maximum van 20 m breed, en in de rechterzone tot een maximum van 10 m breed. Er bestaan bijgevolg twee opties tot ontwikkeling van meerdere woningen: ofwel stapelwoningen links en rechts (of eventueel een halfopenbebouwing (HOB) rechts), ofwel vier HOB links achter mekaar (waarvan er drie niet palen aan de openbare weg) en een HOB rechts. Bij beide situaties loert evenwel een groot risico om de hoek. In de bouwvoorschriften van landelijk wonen staat duidelijk dat meergezinswoningen niet zijn toegelaten. In deze bouwvoorschriften is ook nergens sprake van de mogelijkheid tot de realisatie van een totaalproject, terwijl dit in de voorschriften van de overdruk openruimtevenster wel is opgenomen. Dit betekent voor verzoekers grote rechtsonzekerheid.

14. In hun laatste memorie stellen verzoekers dat de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP hen niet de zekerheid geven dat zij op hun percelen meergezinswoningen mogen bouwen.

Beoordeling

15.1.1. Vooreerst dient er op gewezen te worden dat de beoordeling van opportuniteitskritiek niet behoort 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 beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid. Wel is hij bevoegd om na te gaan of deze overheid op grond van juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen.

15.1.2. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening gericht is op “een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden”. Deze principes vereisen derhalve dat de diverse in artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen mekaar worden afgewogen en dat bij deze afweging rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De Raad van State oefent hierop enkel een wettigheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt om de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt aan een verzoekende partij, die artikel 1.1.4 VCRO geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

15.1.3. De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP die door verzoekers worden geviseerd zijn rechtens geen onteigening en evenmin een eigendomsberoving, doch kunnen wel worden aangemerkt als een inmenging in het recht op eigendom. Een dergelijke inmenging houdt evenwel niet *ipso facto* een schending in van de aangevoerde rechtsregels. Zo bepaalt het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Protocol dat het recht op ongestoord genot “op geen enkele wijze” het recht aantast dat een staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met “het algemeen belang”.

15.2. Wat het eerste middelonderdeel betreft, moet vooreerst worden vastgesteld dat artikel 2.2.21, § 6, vierde lid, VCRO luidt:

> “De definitieve vaststelling van het plan kan echter geen betrekking hebben op delen van het grondgebied die niet opgenomen zijn in het voorlopig vastgestelde plan.”

Er wordt niet betwist dat het perceel nr. 228/v2 opgenomen was binnen de contouren van het ontwerp van gemeentelijk RUP dat voorlopig werd vastgesteld. In zoverre de schending wordt aangevoerd van artikel 2.2.21, § 6, vierde lid, VCRO, mist het middelonderdeel feitelijke grondslag.

Het klopt wel dat – zoals verzoekers aanvoeren – het perceel nr. 228/v2 pas bij de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP opgenomen is in de vensterzone 1. Wat deze wijziging ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan betreft, dient artikel 2.2.21, § 6, derde lid, VCRO in herinnering te worden gebracht. Overeenkomstig die decreetsbepaling kunnen bij de definitieve vaststelling van het plan ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen, of uit de adviezen, uitgebracht door de aangewezen diensten en overheden, of uit het advies van de Gecoro. Nadat verzoekers een bezwaar hadden ingediend waarin zij onder meer vragen stelden aangaande de meerwaarde van de bestemming in overdruk van de vensterzone 1 om reden van de beperkte "doorkijk-corridor" en vroegen om hun percelen uit te sluiten van een bestemmingswijziging, minstens ondergeschikt het perceel nr. 645/a en een deel van het perceel nr. 230/g te verwijderen uit de overdrukzone en de omtrek van de vensterzone 1 aan te passen, heeft de Gecoro als volgt geadviseerd:

> "Aan te passen
> Het volledig vrijstellen van alle percelen tussen Karenveldstraat 62 en 74 wordt weerlegd in de behandeling hierboven.
> Daarentegen geven de bezwaarindieners voldoende argumenten om perceel 645A en een het deel van perceel 230G uit de overdruk 'openruimtevenster' te verwijderen aangezien dit de vrijwaring van zichten op het hinterland niet zal hypothekeren.
> Door het bezwaarschrift is ook duidelijk geworden dat de aanduiding van het openruimtevenster langsheen de noordelijke rand van perceel 231N niet toelaat om een optimale zichtrelatie te realiseren vanaf de Karenveldstraat. Er wordt dan ook geopteerd om het perceel 228V2 mee op te nemen in de overdrukzone."

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de opname van het perceel nr. 228/v2 in de vensterzone 1 voortvloeit uit het advies van de Gecoro. Aldus is het voorschrift van artikel 2.2.21, § 6, derde lid, VCRO geëerbiedigd. Uit niets blijkt dat – zoals verzoekers voorhouden – na de voorlopige vaststelling van een gemeentelijk RUP enkel nog wijzigingen "in het voordeel van de rechtsonderhorige" zouden kunnen worden doorgevoerd.

15.3.1. In hun tweede middelonderdeel stellen verzoekers zich “ernstige vragen” bij de effectieve realiseerbaarheid van de overdruk ‘openruimtevenster’, omdat het venster volgens hen ernstig gehypothekeerd wordt door de feitelijke kenmerken van de locatie.

Het blijkt dat verzoekers tijdens het openbaar onderzoek een gelijkaardige kritiek hebben geuit in hun bezwaarschrift, die als volgt werd beantwoord door de Gecoro:

> “Geen aanpassing
> Door de opmaak van een (volledige herziening van het) RUP, wordt, in lijn met het hedendaagse Vlaamse en provinciale stedenbouwkundige beleid, gepoogd openruimtekwaliteiten voor de toekomst te vrijwaren en [te] bestendigen. In het verleden beschikte de gemeente inderdaad niet over de mogelijkheden om het volbouwen van de aanpalende percelen te vermijden. Met de opmaak van voorliggend RUP wil ze het verder toebouwen van de zeldzame openruimtevensters vermijden. Dit wordt bovendien duidelijk gemotiveerd in de toelichtingsnota.
> Geen aanpassing
> De 1/3-quotum kwam tot stand tijdens het procedureverloop voor de opmaak van het RUP. Er werd geconcludeerd dat deze quotum een aanzienlijke oppervlakte verleent voor nieuwe bouwontwikkeling en tegelijk voldoende ruimte voorziet om het open karakter van de zone deels te bestendigen.”

De bedenkingen die verzoekers in het middelonderdeel formuleren volstaan niet om aan te tonen dat de overheid niet is uitgegaan van juiste feitelijke gegevens of deze niet in redelijkheid heeft beoordeeld. Er is immers ter plaatse wel degelijk een onbebouwde zone aanwezig die zicht biedt op het achterliggende openruimtegebied en verzoekers tonen ook niet aan dat het onredelijk is dat de plannende overheid de bestaande openruimtekwaliteiten voor de toekomst wenst te vrijwaren en te bestendigen.

Daar de vensterzone 1 achteraan voor het overgrote deel paalt aan het betrokken openruimtegebied tonen verzoekers met hun opwerping dat op het zuidwestelijke terrein een houten afsluiting geplaatst zou kunnen worden, niet aan dat er binnen deze zone geen ‘openruimtevenster’ gerealiseerd zou kunnen worden.

15.3.2. Voorts dient in herinnering te worden gebracht dat het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften niet verhindert dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

15.3.3. Het gegeven dat er twee vensterzones zijn aangeduid langs weerszijden van de Karenveldstraat die gericht zijn op hetzelfde openruimtegebied, betekent niet dat de ontwikkeling binnen één zone noodzakelijkerwijze verhindert dat de doelstelling van het openruimtevenster in de andere zone niet langer kan worden bereikt. Het uitwerken van een totaalconcept is immers aan een vergunningsplicht onderhevig, zodat de vergunningverlenende overheid de nodige appreciatieruimte heeft om een bepaald concept al dan niet te vergunnen, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de actuele (vergunnings)toestand van de percelen aan de overzijde van de Karenveldstraat.

15.4. Wat het derde middelonderdeel betreft, moet worden vastgesteld dat de beleidsvisie die de verwerende partij er toe heeft gebracht het bestreden gemeentelijk RUP vast te stellen, gemotiveerd wordt in de toelichtingsnota. Verzoekers laten na deze motivering in hun kritiek te betrekken.

Voorts is de plannende overheid er bij het vaststellen van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan niet toe gehouden de voorschriften van het bestaande ruimtelijke uitvoeringsplan over te nemen, noch is zij ertoe gehouden de inhoud van de nieuwe voorschriften louter af te stemmen op de vergunningspraktijk die er in het verleden ter plaatse is gevolgd. Er anders over oordelen zou het voor de plannende overheid immers onmogelijk maken om een toekomstgericht planologisch beleid te voeren.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat ter plaatse wel degelijk een onbebouwde zone aanwezig is die zicht biedt op het achterliggende openruimtegebied. Verzoekers maken niet aannemelijk dat er geen redelijk

verantwoorde afweging zou hebben plaatsgevonden tussen, enerzijds, de behoefte aan een visuele relatie met het achterliggende openruimtegebied en, anderzijds, de belangen van de eigenaars van de nog onbebouwde percelen. Immers worden de percelen binnen de vensterzones niet onbebouwbaar, alleen wordt de wijze waarop er bebouwing kan worden ingeplant in het bestreden gemeentelijk RUP gereglementeerd. Anders dan verzoekers blijkbaar menen, volgt uit de aangevoerde rechtsregels niet dat de verwerende partij hen de zekerheid moet geven dat zij op hun percelen meergezinswoningen mogen bouwen. Verzoekers maken ook niet aannemelijk dat de herbestemming van hun percelen geen adequaat middel zou zijn om de door de plannende overheid beoogde doelstelling te bewerkstelligen.

15.5. Verzoekers overtuigen er niet van dat de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP niet zouden steunen op motieven van algemeen belang die in redelijkheid verantwoord zijn of geen rechtens aanvaardbare beperking van hun eigendomsrecht zouden zijn. Zij maken evenmin aannemelijk dat deze voorschriften de aangevoerde rechtsregels anderszins zouden schenden.

15.6. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

16.1. Het tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 1.1.4 en 2.2.5, § 1, eerste lid, 1°, VCRO en van artikel 16 van de Grondwet *juncto* artikel 1 van het Eerste Protocol, alsook uit de schending van het motiverings-, evenredigheids-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

16.2. In een *eerste middelonderdeel* wijzen verzoekers op het door het bestreden gemeentelijk RUP opgelegde voorschrift volgens hetwelk de woonontwikkeling op hun percelen dient “rekening te houden met de integratie in de onmiddellijke omgeving”. Zij menen dat dit een onduidelijke bepaling is, zodat zij onmogelijk in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kunnen voorzien.

16.3. In een *tweede middelonderdeel* stellen verzoekers dat het openruimtevenster op hun percelen ingevolge de voorschriften moet worden ingericht als een publieke groenruimte die aansluit bij het openruimtegebied. Het voorschrift geeft aldus een publieke bestemming aan hun privé-eigendom. Verzoekers benadrukken dat het helemaal niet de bedoeling van de verwerende partij is om over te gaan tot onteigening – hetgeen ontegensprekelijk blijkt uit het voorschrift, de toelichting bij het voorschrift en het advies van de Gecoro – zodat het voorschrift *de facto* neerkomt op een *quasi*-onteigening. De verwerende partij tracht voor te houden dat het openruimtevenster kan worden ingericht als een private tuin, waardoor het zogenaamd niet zou moeten worden opengesteld voor het publiek. Dit is echter een loutere bewering die geen enkele verordenende waarde heeft. De intentie van de gemeente Opwijk is duidelijk: het is ontegensprekelijk de bedoeling om aan een derde van de vensterzone een publieke bestemming te geven.

16.4. In een *derde middelonderdeel* stellen verzoekers dat zij er toe gehouden zullen zijn om op hun percelen fiets- en voetgangersverbindingen te realiseren. Ook deze verplichting geeft aan hun privé-eigendom een publieke bestemming zonder intentie tot onteigening: het zijn zij die de fiets- en voetgangersverbindingen zullen moeten realiseren en die dat deel van hun eigendom zullen moeten openstellen voor het publiek.

16.5. In een *vierde middelonderdeel* herhalen verzoekers dat, zoals zij in het eerste middel hebben uiteengezet, de feitelijke omstandigheden van de locatie de effectieve realisatie van de overdruk ‘openruimtegebied’ ernstig hypothekeren.

17. Wat betreft het tweede middelonderdeel, voegen verzoekers in hun memorie van wederantwoord toe dat het niet gaat over de vraag of een private tuin kan worden gerealiseerd of niet. Het gaat erover dat al de overige ruimte (die niet voorzien wordt voor private tuinen en toegangen) moet ingericht worden als een publieke groenruimte.

Het is de combinatie van voorschriften die een onevenredige beperking inhoudt op hun eigendomsrecht. De stedenbouwkundige voorschriften zijn disproportioneel zwaar en miskennen het eigendomsrecht en het evenredigheidsbeginsel.

18. Wat betreft het derde middelonderdeel, preciseren verzoekers in hun laatste memorie dat in de voorschriften voor de 'onderhoudsstrook voor waterlopen en oeverzones' (artikel 10.2) zeer duidelijk is gesteld dat "fiets- [en] voetgangers[wegen] toegelaten zijn indien zij verenigbaar zijn met de onderliggende bestemming".

Beoordeling

19. Daar het vierde middelonderdeel een herhaling van het eerste middel betreft, wordt verwezen naar de verwerping van dit middel hiervoor (randnrs. 15.1.1 tot 15.5).

20. Voorts moet het gestelde in de randnummers 15.1.1 tot 15.1.3 en 15.3.2 hier als herhaald worden beschouwd.

21. Anders dan verzoekers menen, valt niet in te zien waarom de vereiste dat bij de ontwikkeling van het projectgebied dient rekening te worden gehouden met de integratie in de onmiddellijke omgeving onduidelijk zou zijn. Dit voorschrift sluit immers aan bij artikel 4.3.1, § 2, 2°, VCRO dat stelt dat "het vergunningverlenende bestuursorgaan […] bij de beoordeling van het aangevraagde rekening [houdt] met de in de omgeving bestaande toestand".

22. Ten onrechte houden verzoekers voor dat de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP aan het openruimtevenster op hun percelen zonder meer een publieke bestemming geven. In werkelijkheid bepalen deze voorschriften immers, enerzijds, dat de onbebouwde ruimte kan worden ingericht als private tuin en/of als collectieve groenzone en, anderzijds, dat de ruimte rond de woningen die niet wordt voorzien voor private tuinen en toegangen ingericht moet worden als een publieke groenruimte die aansluit bij het naastliggende openruimtegebied. De verwerende partij heeft het wel degelijk bij het rechte eind waar zij opmerkt dat het openruimtevenster gerealiseerd kan worden door private (voor)tuinen.

Niet zonder overtuigingkracht wijst de verwerende partij er op dat het niet onlogisch zou zijn dat er bij het verkavelen van de vensterzone ook in een publiek toegankelijke groenzone zou worden voorzien, daar artikel 75, derde lid, 1°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ bepaalt dat de vergunningverlenende overheid aan een omgevingsvergunning als last “de verwezenlijking […] van groene ruimten” kan verbinden.

Anders dan verzoekers menen, verplichten de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP er verzoekers niet toe om hun percelen open te stellen voor het publiek. Deze voorschriften zijn louter stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting of het beheer in de zin van artikel 2.2.5, § 1, 3°, VCRO.

23. Tot slot dient nog te worden vastgesteld dat op het bij het bestreden gemeentelijk RUP horende verordenend grafisch plan geen fiets- of voetgangersverbindingen aangeduid zijn ter hoogte van verzoekers’ percelen. Uit het loutere feit dat het toegelaten is om fietspaden en voetgangerswegen aan te leggen in de ‘onderhoudsstrook voor waterlopen en oeverzones’ volgt geen schending van de aangevoerde rechtsregels.

24. Verzoekers overtuigen er niet van dat de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP geen rechtens aanvaardbare beperking van hun eigendomsrecht zouden zijn of de aangevoerde rechtsregels anderszins zouden schenden.

25. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Het derde middel

26. Het verzoekschrift zet uitdrukkelijk uiteen dat het derde middel enkel aangevoerd wordt voor het geval dat de Raad van State – na het gegrond bevinden van het eerste of het tweede middel – zou overgaan tot een partiële vernietiging die beperkt is tot de overdruk ‘openruimtevenster’ (artikel 5.5).

Daar deze hypothese zich niet voordoet, behoeft het derde middel geen onderzoek.

VI. Onderzoek van de ontvankelijkheid in de zaak sub I

27. Het wordt niet betwist dat – zoals in het auditoraatsverslag is vastgesteld – het beroep in de zaak *sub* I enkel ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op het plandeel waarin verzoekers’ percelen liggen. Het voornoemde beroep heeft zijn voorwerp verloren, daar dit plandeel ingetrokken is met het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk van 22 februari 2022.

In de concrete omstandigheden van de zaak *sub* I past het de kosten, met inbegrip van de door verzoekers gevraagde rechtsplegingsvergoeding, ten laste te leggen van de eerste verwerende partij.

BESLISSING

1. De zaken A. 233.771/X-17.948 en A. 236.232/X-18.126 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt beide beroepen.

3. De eerste verwerende partij wordt in de zaak A. 233.771/X-17.948 verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, op een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

De verzoekende partijen worden in de zaak A. 236.232/X-18.126, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, op een bijdrage van 22 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier juli tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Johan Lust**