

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.007 van 27 november 2025
in de zaak A. 241.441/X-18.609**

In zake :

1. J.V.
 2. V.E.
- bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Jongbloet
kantoor houdend te 3010 Leuven
Oude Diestsesteenweg 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE OPWIJK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Olivier Verhulst en Jelle Zijlstra
kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 24 oktober 2023 van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) ‘Omvormen woonuitbreidingsgebied naar open ruimte’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend. Verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 november 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ruben Massoels, die *loco* advocaat Pieter Jongbloet verschijnt voor verzoekers, advocaat Margot Luyckx, die *loco* advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Camille Vanhaecke, die *loco* advocaten Olivier Verhulst en Jelle Zijlstra verschijnt voor de tweede 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

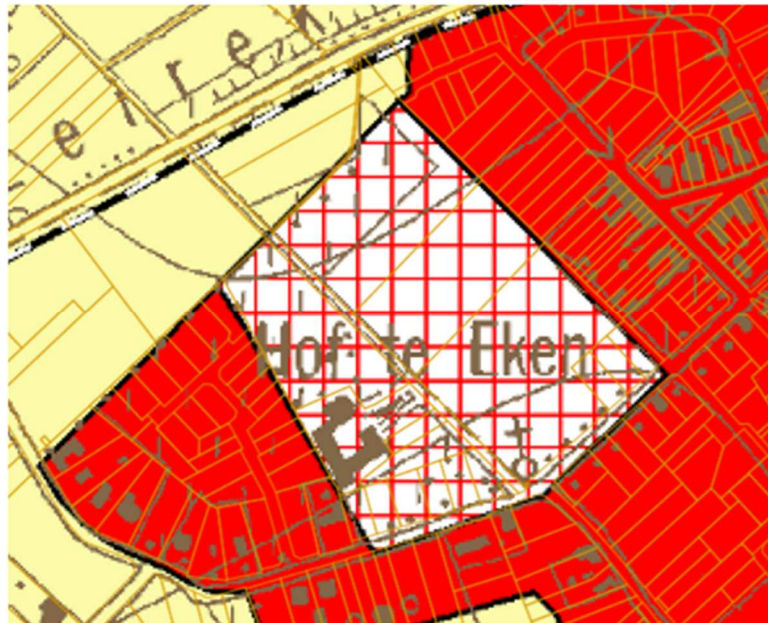
3.1. Eerste verzoeker is mede-eigenaar van een perceel, kadastraal gekend als Opwijk, afdeling 1, sectie A, nr. 447/n8. Tweede verzoeker is mede-

eigenaar van enkele percelen, kadastraal gekend als Opwijk, afdeling 1, sectie A, nrs. 467/l2, 447/b6, 447/a6, 446/e, 446/d, 468/m en 467/f2.

De percelen zijn als volgt te situeren op het kadasterplan:



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’ situeren het perceel van eerste verzoeker en de percelen nrs. 467/l2, 447/b6 en 467/f2 van tweede verzoeker zich in woonuitbreidingsgebied, gekend als ‘Rubensveld’. De percelen nrs. 446/e, 446/d en 468/m situeren zich in agrarisch gebied. Het perceel nr. 447/a6 situeert zich grotendeels in het woonuitbreidingsgebied, met uitzondering van de noordelijke hoek die zich in agrarisch gebied bevindt. Ter verduidelijking wordt hieronder een uittreksel uit het gewestplan opgenomen:



3.2. Op 26 juli 2021 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk om een formele vraag te stellen aan de provincie Vlaams-Brabant om de volgende bindende bepaling uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Opwijk (hierna: het GRS) te schrappen:

“De woonuitbreidingsgebieden blijven bewaard als reserve met uitzondering van Korruit waar de gemeenteraad op 22/9/2011 en 23/6/2015 besliste deze als compensatie te gebruiken in functie van een inname van herbevestigd agrarisch gebied.”

3.3. Op 20 december 2021 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk de startnota voor het gemeentelijk RUP ‘Omvormen woonuitbreidingsgebied naar open ruimte’ (hierna: het gemeentelijk RUP) goed.

De aanleiding van het gemeentelijk RUP wordt er als volgt in toegelicht:

“De gemeente Opwijk beschikt over verschillende woonuitbreidingsgebieden (WUG). Dit RUP herbekijkt de bestemming van twee WUG’s (Rubensveld en Korruit) met als doel deze te bestendigen als open ruimte/ woonvrij te houden. Hierbij wordt eveneens de bestaande bebouwing binnen de WUG’s in kwestie onder de loep genomen.”

3.4. Van 17 januari tot 17 maart 2022 maken de start- en procesnota van het voorgenomen gemeentelijk RUP het voorwerp uit van een publieke raadpleging. Op 1 februari 2022 wordt een participatiemoment georganiseerd. Er worden verschillende adviezen ingewonnen en er worden zes inspraakreacties ingediend, waaronder door verzoekers.

3.5. De scopingnota over het voorgenomen gemeentelijk RUP wordt aan het team Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (hierna: het team Mer) voorgelegd, dat op 28 juni 2022 beslist dat geen planmilieueffectrapport (plan-MER) moet opgesteld worden.

3.6. In zitting van 11 oktober 2022 beslist de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant onder meer om het advies van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk te vragen over het niet meer geldig verklaren van de onder randnummer 3.2 vermelde zinsnede van het bindend gedeelte van het GRS.

3.7. Op 21 november 2022 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP plaats.

3.8. In zitting van 20 december 2022 neemt de gemeenteraad van de gemeente Opwijk kennis van het ontwerp van het beleidsplan ruimte Vlaams-Brabant (hierna: BRVB) en geeft hij een gunstig advies over dit ontwerp. Tevens verzoekt de gemeenteraad de provincie om de volgende passages uit het richtinggevende en bindende deel van het GRS te schrappen:

“Richtinggevend deel

p. 155 in paragraaf **13.2.3.1 Opwijk als hoofddorp** onder ‘Volgende specifieke beleidslijnen worden voor deze kern vooropgesteld’ **te schrappen in bullet 9 de verwijzing naar WUG Hof Ten Eken.** Dit is namelijk het WUG Rubensveld.

‘Behoud als reserve van het woonuitbreidingsgebied Meerweg **en het woonuitbreidingsgebied Hof Ten Eken.** De bestaande mogelijkheden..... blijven eveneens behouden.’

p. 161 onder **Woonprogrammatie** laatste paragraaf. Deze paragraaf kan ook een conflict geven hoewel hier geen WUG met naam vermeld wordt, maar alle WUG vallen hier bijgevolg onder. Dit kan een conflict geven om

WUG Rubensveld te kunnen herbestemmen naar open ruimte. **Volgende vet aangeduide passages zijn te schrappen:**

‘De woonuitbreidingsgebieden worden als reserve behouden. Eventuele ontwikkelingsmogelijkheden kunnen verder onderzocht worden. **De bestaande mogelijkheden die geboden worden door de huidige gewestplanbestemming als woonuitbreidingsgebied blijven eveneens behouden.’**

Bindend deel

p. 179 laatste paragraaf is te schrappen : **‘De woonuitbreidingsgebieden blijven bewaard als reserve met uitzondering van Korruit waar de gemeenteraad op 22/9/2011 en 23/6/2015 besliste deze als compensatie te gebruiken in functie van een inname van herbevestigd agrarisch gebied.’”**

3.9. Op 24 januari 2023 stelt de gemeenteraad van de gemeente Opwijk het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

Met uitzondering van het perceel nr. 467/12, dat herbestemd wordt tot ‘woonprojectzone’ (artikel 4.2 ontwerp-RUP), worden verzoekers’ percelen die gelegen zijn in woonuitbreidingsgebied herbestemd tot ‘bouwvrij agrarisch gebied’ (artikel 5 ontwerp-RUP), met aan de (noord)westelijke rand een ‘zone voor waterlopen en oevers’ (artikel 6 ontwerp-RUP).

3.10. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 7 februari tot 7 april 2023 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, worden vijf bezwaarschriften ingediend, waaronder door verzoekers.

3.11. In zitting van 9 mei 2023 bespreekt de Gecoro de adviezen en bezwaren.

3.12. Op 20 juni 2023 beslist de gemeenteraad van de gemeente Opwijk, op gemotiveerd verzoek van het college van burgemeester en schepenen, tot een verlenging met zestig dagen van de termijn waarbinnen het gemeentelijk RUP definitief moet worden vastgesteld. De beslissing tot verlenging wordt als volgt geargumenteed:

“In dit geval is een dergelijke verlenging wenselijk. Immers, uit navraag bij de provincie blijkt dat de definitieve vaststelling van het provinciaal

beleidsplan gepland is in september, dit onder voorbehoud van de besluitvorming binnen de Deputatie. Dit tijdsplan is terug te vinden via www.ruimtevoorvlaamsbrabant.be.

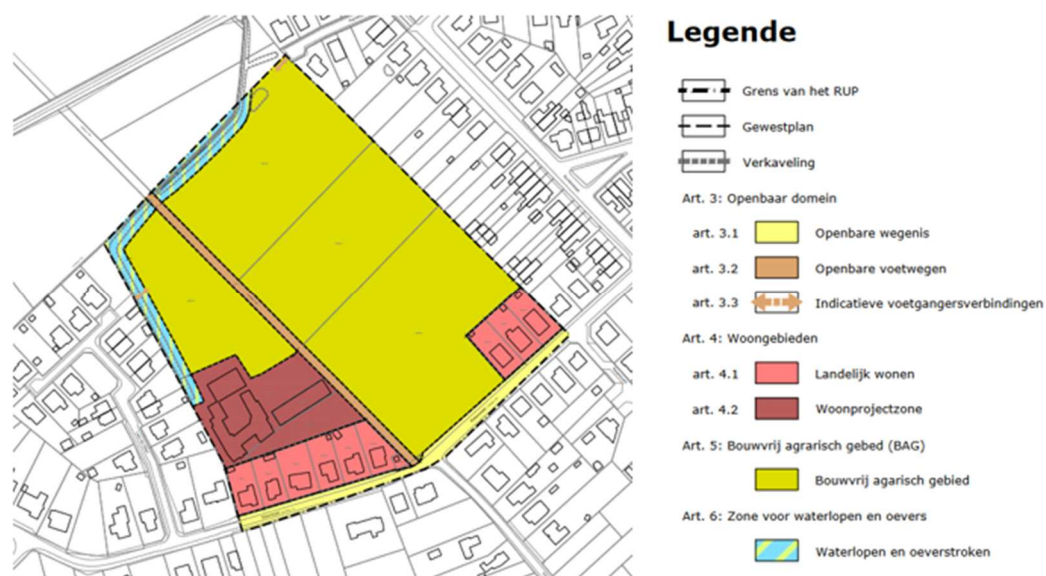
De gemeenteraad verklaarde zich in zitting van 20 december 2022 akkoord met de werkwijze (om via het provinciaal beleidsplan schrappingen door te voeren in het gemeentelijk structuurplan). Het is beter de definitieve vaststelling af te wachten zodat de schrappingen aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, daadwerkelijk goedgekeurd zijn. Het gemeentelijk RUP zal op die manier over een meer solide juridische basis beschikken.”

3.13. Op 19 september 2023 beslist de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant om het BRVB definitief vast te stellen. Tevens verklaart de provincieraad krachtens artikel 2.1.8, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) de onder randnummer 3.2 vermelde zinsnede van het bindende gedeelte van het GRS niet meer geldig.

3.14. In zitting van 26 september 2023 brengt de Gecoro een aanvullend advies uit met betrekking tot het gemeentelijk RUP. De Gecoro stelt vast dat de door de gemeente Opwijk gevraagde wijzigingen aan het GRS door de provincie slechts gedeeltelijk aangenomen werden. Enkel de bindende bepaling werd geschrapt. De Gecoro neemt kennis van het mogelijke conflict tussen de bindende en richtinggevende bepalingen van het GRS, en stelt als oplossing voor om “onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten” in te roepen om de potentiële strijdigheden met het richtinggevende deel van het GRS te ondervangen. Daarbij kan volgens de Gecoro verwezen worden naar de veranderende beleidscontext, met name het streven naar het terugdringen van het ruimtebeslag, uitgaande van passages uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, het BRVB en het decreet van 26 mei 2023 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft’ (hierna: decreet Woonreservegebieden).

3.15. Met het bestreden besluit van 24 oktober 2023 stelt de gemeenteraad van de gemeente Opwijk het gemeentelijk RUP definitief vast. Van het bestreden besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 januari 2024.

Ter verduidelijking volgt hierna het grafisch plan voor het deelgebied 'Rubensveld':



3.16. De overeenstemming van het gemeentelijk RUP met het GRS wordt in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP als volgt geduid:

“2.4.5 Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan Opwijk [afbeelding]

In het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan (GRS) van Opwijk wordt de gemeente opgedeeld in deelgebieden die een min of meer samenhangend karakter vertonen. Deze gebieden hebben specifieke problemen en kansen die hen onderscheiden van de andere gebieden. Voor Opwijk zijn de volgende deelgebieden aangeduid:

- Opwijk centrum (1);
- lager gelegen versnipperd landschap (2);
- hoger gelegen gaaf landschap (3);
- landschappelijke overgang;
- verdichtingsontwikkeling langs N47 (4).

De twee WUG's die samen het plangebied opmaken liggen beiden op een grens tussen twee deelgebieden. Rubensveld (A) bevindt zich op de grens tussen Opwijk centrum en het versnipperde landschap. Korruit (B) is gelokaliseerd op de grens tussen het versnipperde landschap en de landschappelijke overgang.

Gewenste openruimtestructuur
[afbeelding]

De grafische voorstelling van de gewenste landschappelijke structuur plaatst de WUG's Rubensveld (A) en Korruit (B) respectievelijk binnen de structuren 'kernen met uitlopers' en 'landschappelijke overgang'.

Voor de structuur kernen met uitlopers wordt er naar gestreefd om de open ruimte te laten binnendringen in de kern hetzij als een groene long binnen de dicht bebouwde omgeving van deze verschillende kernen, hetzij als een stapsteen binnen de natuurlijke structuur. Vanuit de open ruimtestructuur worden dan ook een aantal strategische projecten naar voor geschoven waardoor dit streven zijn ruimtelijke vertaling kan krijgen.

De landschappelijke overgang vormt een geheel van brongebieden, landbouwgebieden, natuurlijke verbindingen en reliëfovergang dat de transitie maakt van zandleem- naar leemstreek. Om de identiteit en samenhang van de landschappelijke overgang te versterken, worden de volgende ruimtelijke principes voorop gesteld:

- Het reliëfverschil dat in oost westelijke richting een breuk veroorzaakt in het landschap blijft de belangrijkste drager van de landschappelijke overgang en wordt visueel opgehouden.
- De bos- en brongebieden worden verder uitgebouwd als structurerende elementen vertrekkende van de bestaande bosgehelen. In het noordelijk deel wordt de bebossing uitgebreid als een maaswerk van weiden en bossen. Nieuwe bosgehelen moeten de structurerende rol van de bossen versterken.
- In het zuidelijke deel wordt de landschappelijke structuur versterkt door het uitbouwen van een perceelsrandbegroeiing.

Gewenste agrarische structuur

[afbeelding]

WUG De Korruit (B) wordt gelokaliseerd binnen het 'structureel landbouwgebied'. Dit is het gebied dat door het Vlaams Gewest als herbevestigd agrarisch gebied werd aangeduid. De gemeente sluit zich aan bij de optie om het bestaande agrarisch gebied (mits dit ook door landbouw gebruikt wordt en niet in conflict staat met een andere functie) grotendeels te herbevestigen. Daarbij is met betrekking tot WUG Korruit bepaald dat het woonuitbreidingsgebied door middel van voorliggend RUP wordt omgezet naar agrarisch gebied in het kader van een compensatie voor reeds aangesneden herbevestigd agrarisch gebied.

Dit betekent het volgende:

- de open ruimte dient maximaal voorbehouden te blijven voor landbouw – de open kouters dienen gevrijwaard te blijven en zijn van groot belang door hun landschappelijke waarde;
- WUG Korruit dient een bestemming met landbouw als hoofdfunctie te krijgen;
- afremmen van nieuwe ontwikkelingen van niet-agrarische aard;
- accentueren en versterken van de bestaande steilranden en open zichten;
- aandacht voor de aanplant van kleine landschapselementen.

Gewenste nederzettingsstructuur

[afbeelding]

Binnen het GRS wordt het dorpscentrum van Opwijk aangeduid als hoofddorp dat de voornaamste groei dient op te vangen. Daarnaast wordt eveneens het volgende gesteld:

- behouden en versterken van de identiteit van de kernen-in-buitengebied Nijverseel, Mazenzele en Droeshout met respect voor hun landelijke karakter;
- bevroren van de bestaande bebouwde linten en tegengaan van verdere lintvorming in de agrarische gebieden.

Binnen de kern van Opwijk-dorp wordt het WUG (A) Rubensveld (in het GRS aangeduid als WUG Hof Ten Eken) herbevestigd als woonreservegebied.

Tot op heden beschikt de gemeente echter over voldoende gronden voor bebouwing. Om die reden komt de aanduiding van dit gebied als WUG niet langer overeen met de actuele en toekomstige noden van Opwijk. De gemeente wil het WUG Rubensveld dus niet langer invullen.

In het licht van het compact houden van het hoofddorp bepaalt het GRS reeds dat WUG Korruit zoals aangeduid in het gewestplan geen optimale locatie is voor woonuitbreiding. Om die reden stelt het GRS dat dit WUG naar agrarisch gebied dient omgezet te worden in het kader van een compensatie voor herbevestigd agrarisch gebied.

Schrapping reservestatuut Rubensveld

Ingevolge het onderzoek dat gevoerd werd in de bouwmeesterscan en de ontwikkelingen rond de bouwshift zet de gemeente in om meer open ruimte te vrijwaren en meer in te zetten op kernversterking in het hoofddorp. Daarom besliste de gemeente tot het opmaken van het RUP herbestemmen woonuitbreidingsgebied naar open ruimte. Om het gemeentelijk structuurplan af te stemmen op dit geactualiseerde beleid richtte het college van burgemeester en schepenen formeel een vraag aan de provincie tot schrapping van de betrokken passages inzake woonuitbreidingsgebieden als reservegebied. In kader van de procedure van het provinciaal beleidsplan is immers voorzien in de mogelijkheid om gemeentelijk ruimtelijk beleid te actualiseren zonder daartoe te moeten inzetten op het volledig doorlopen van de herzieningsprocedure van het structuurplan. Het college van burgemeester en schepenen stelde dan ook de vraag aan de provincie om de bepalingen in verband met het bewaren van woonuitbreidingsgebieden als reserve uit het structuurplan te schrappen. Op deze wijze wordt het geactualiseerde beleid verzoend met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Bij de goedkeuring van het beleidsplan Ruimte van de provincie werden dan ook enkele passages geschrapt in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Opwijk. Dit werd concreet geformuleerd in artikel 2 van het goedkeuringsbesluit van het beleidsplan Ruimte van de provincie:

‘De provincieraad verklaart krachtens art. 2.1.8. §2 VCRO volgende onderdelen van het gemeentelijke ruimtelijke structuurplan van Opwijk, zoals goedgekeurd door de deputatie op 10 november 2016, niet meer geldig: de zinsnede op pagina 179 van het Bindend gedeelte ‘De woonuitbreidingsgebieden blijven bewaard als reserve met uitzondering van Korruit waar de gemeenteraad op 22/9/2011 en 23/6/2015 besliste deze als compensatie te gebruiken in functie van een inname van herbevestigd agrarisch gebied’.

De reservefunctie van Rubensveld heeft bij deze geen bindend karakter meer en komt te vervallen.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Belang

Uiteenzetting van de exceptie

4. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord verzoekers' belang. Zij werpt tegen dat verzoekers abstractie maken van het decreet Woonreservegebieden, dat een "stolp" over de woonreservegebieden plaatst. Het aansnijden van onbebouwd woonreservegebied kan enkel nog worden toegestaan op grond van een voorafgaand gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een dergelijk gebied. Verzoekers worden ingevolge het voormelde decreet al met een bouwverbod geconfronteerd. Zij maken in elk geval niet aannemelijk dat hun percelen voor een in dit decreet voorziene vrijgave in aanmerking kwamen, of dat zij dienaangaande enig initiatief hebben genomen. Verzoekers willen met huidige procedure niet het bebouwbare karakter van hun terreinen vrijwaren, maar willen de bestemming woonuitbreidingsgebied van hun percelen enkel vrijwaren om een compensatie te bekomen. Een dergelijk financieel nadeel houdt geen voldoende rechtstreeks belang bij de nietigverklaring in.

Beoordeling

5. De eerste verwerende partij betwist niet dat verzoekers mede-eigenaars zijn van percelen die binnen het beheersingsgebied van het gemeentelijk RUP zijn gelegen. Deze hoedanigheid van mede-eigenaar volstaat in beginsel om hun belang bij het beroep te aanvaarden. Het betoog van de eerste verwerende partij overtuigt niet om van dit beginsel af te wijken. Verzoekers beogen met hun beroep de bebouwbaarheid van hun eigendom. Het standpunt van de eerste verwerende partij dat hun gronden volgens het decreet woonreservegebieden niet in aanmerking komen voor vrijgave, is voorbarig. De vraag naar de verenigbaarheid van het gemeentelijk RUP met het GRS, betreft de grond van de zaak.

B. Overige excepties

Uiteenzetting van de excepties

6. De verwerende partijen werpen in hun memories van antwoord op dat het verzoekschrift onontvankelijk is bij gebrek aan duidelijke middelen. Voorts achten zij het beroep ook onontvankelijk om reden dat verzoekers zich op de foutieve premisse baseren dat de herbestemming tot open ruimte van het kwestieuze deelgebied ‘Rubensveld’ strijdig is met het GRS.

Beoordeling

7. Het onderzoek van de excepties hangt samen met de beoordeling van de middelen hierna.

V. Onderzoek van de middelen

A. Tweede en derde middel

Standpunt van de partijen

8.1. In een tweede middel voeren verzoekers de schending aan van artikel 2.1.2, § 3, VCRO, alsook van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoekers wijzen er in een *eerste middelonderdeel* op dat in het bestreden besluit wordt vastgesteld dat het BRVB de door het college van burgemeester en schepenen gevraagde wijzigingen aan het GRS slechts gedeeltelijk heeft aangenomen, dat de Gecoro dit euvel heeft aangekaart, maar dat de plannende overheid de door de Gecoro geadviseerde “oplossing” om de afwijking van het GRS te motiveren ten onrechte niet heeft aangenomen. Verzoekers bekritisieren dat geen uitdrukkelijk motivering voorligt om van het door

de provincie niet geschrapte richtinggevende gedeelte van het GRS af te wijken, ofschoon deze motivering door de Gecoro wel was geadviseerd.

In een *tweede middelonderdeel* stellen verzoekers dat er twee adviezen van de Gecoro over het gemeentelijk RUP bestaan, en bekritisieren zij dat slechts één daarvan ter inzage werd gelegd.

8.2. In een derde middel voeren verzoekers de schending aan van de artikelen 2.2.5, § 1, en 2.2.18, § 1, VCRO en het materiële motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Verzoekers bekritisieren dat het gemeentelijk RUP niet in uitvoering van het GRS of het BRVB werd opgesteld, maar dat de plannende overheid met de bestemming bouwvrij agrarisch gebied een eigengereid bouwverbod in woonuitbreidingsgebied heeft opgelegd. De relatie tussen het gemeentelijk RUP en het GRS wordt niet op geloofwaardige wijze uiteengezet, temeer nu een afwijking van het GRS overeenkomstig artikel 2.1.2, § 3, VCRO tot een verstrengde motiveringsplicht noopt. Het gemeentelijk RUP is evenmin in uitvoering van het BRVB vastgesteld, nu het met passages daarvan strijdt. Het BRVB mag dan wel een onderdeel van het bindende gedeelte van het GRS niet meer geldig hebben verklaard, het gemeentelijk RUP strijdt nog steeds met passages van dit provinciaal beleidsplan.

9.1. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord vooreerst de ontvankelijkheid van het tweede middel. In de mate dat het middel gebaseerd is op de premisse dat het gemeentelijk RUP strijdig is met het GRS en dat een aanpassing van het GRS door het BRVB noodzakelijk zou zijn om het gemeentelijk RUP op wettige wijze te kunnen vaststellen, is dat uitgangspunt verkeerd. Een vernietiging op grond van het tweede middel kan verzoekers dan ook niet tot voordeel strekken.

Voorts stelt de eerste verwerende partij dat artikel 2.1.2 VCRO de doorwerking regelt van ruimtelijke beleidsplannen. Op gemeentelijk vlak ligt

nog geen dergelijk beleidsplan voor. Het middel kan niet geacht worden te verwijzen naar de oude versie van artikel 2.1.2 VCRO, die ingevolge de overgangsbepalingen nog van toepassing is, nu verzoekers zelf aangeven dat zij hun middel steunen op de “huidige versie” van die bepaling, die zij zelf citeren. Maar zelfs indien verzoekers naar de oude versie van artikel 2.1.2 VCRO zouden verwijzen, is de door het gemeentelijk RUP voorziene herbestemming van het deelgebied ‘Rubensveld’ in functie van open ruimte niet strijdig met het GRS. Verzoekers tonen in elk geval het tegendeel niet aan. Vermits het gemeentelijk RUP niet afwijkt van het GRS, was de gemeente er niet toe gehouden deze afwijking te motiveren. Een verwijzing naar het advies van de Gecoro van 26 september 2023 is niet relevant. Een in dit advies aangenomen “conflict” met het GRS en een “oplossing” ervan overeenkomstig artikel 2.1.2, § 3, VCRO, is niet aan de orde. Waar verzoekers zich gegriefd achten doordat het advies van de Gecoro aan hen niet ter kennis werd gebracht, maken zij niet aannemelijk hoe dit het gemeentelijk RUP zou vitiëren.

9.2. Aangaande het derde middel stelt de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord dat het middel feitelijke grondslag mist in zoverre het de schending aanvoert van artikel 2.2.5, § 1, eerste lid, 6°, VCRO. Waar verzoekers de toelichtingsnota met betrekking tot de relatie van het gemeentelijk RUP met de structuur- en beleidsplannen niet geloofwaardig achten, plaatsen zij hoogstens hun eigen lezing tegenover die van de plannende overheid. De aangevoerde schending van artikel 2.2.18, § 1, tweede lid, VCRO is niet relevant, nu er geen gemeentelijk beleidsplan ruimte bestaat. Wel blijft de oude versie van artikel 2.2.18 VCRO van toepassing. Het middel dat steunt op een niet toepasselijke bepaling, is ongegrond. De eerste verwerende partij wijst erop dat het gemeentelijk RUP uitvoering geeft aan het algemene opzet van het GRS, en de daarin vervatte visie op het behoud en het versterken van de bestaande open ruimte. Volgens de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP is het uitgangspunt dat in het kader van kernversterking en verdichting in eerste instantie de gronden binnen het woongebied ingezet dienen te worden voor de ontwikkeling van bijkomende wooneenheden, een uitgangspunt dat zich volledig inschrijft in de richtinggevende bepalingen van het GRS. Voorts wordt onder punt 8 van de toelichtingsnota stilgestaan bij het onderzoek uit de

bouwmeesterscan en de uitwerking ervan in het Masterplan Bronnengebied Opwijk, met als vaststelling dat er in de gemeente voldoende gronden zijn die potentieel voor bebouwing in aanmerking komen, zodoende dat er geen noodzaak is om de woonuitbreidingsgebieden ‘Rubensveld’ en ‘Korruit’ aan te snijden. Dit wordt gekoppeld aan de in het GRS tot uitdrukking gebrachte wens om de bebouwing van de bestaande open ruimte niet te stimuleren, en de landelijke identiteit van de gemeente en de verschillende dorpskernen te vrijwaren. Daarnaast hebben deze gebieden de potentie om als compensatiegebieden te fungeren voor eerder aangesneden herbevestigd landbouwareaal. Verzoekers betrekken al deze elementen niet bij hun kritiek en tonen aldus niet aan dat het gemeentelijk RUP op onrechtmatige wijze van het GRS zou afwijken. Zij beperken zich tot de premisse dat de door het gemeentelijk RUP voorziene herbestemming naar openruimtegebied strijdig zou zijn met het richtinggevende deel van het GRS, terwijl de rechtspraak van de Raad van State bevestigt dat de keuze om een gebied in functie van open ruimte te herbestemmen, niet strijdig is met het voorziene behoud van het reservekarakter van het woonuitbreidingsgebied in het GRS.

Ten slotte meent de eerste verwerende partij dat de schending van de materiële motiveringsplicht niet wordt toegelicht. In zoverre het middel begrepen moet worden in de zin dat het gemeentelijk RUP juridische grondslag ontbeert, is het in elk geval verkeerd, nu het gemeentelijk RUP wel degelijk aan het GRS uitvoering geeft.

10. De tweede verwerende partij sluit zich in haar memorie van antwoord integraal aan bij het verweer van de eerste verwerende partij.

11.1. Verzoekers herhalen in hun memorie van wederantwoord dat de kwestieuze herbestemming wel degelijk strijdig is met het richtinggevende deel van het GRS, nu een bouwverbod lijnrecht ingaat tegen een bestendiging van de mogelijkheden die de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied biedt. Voor het deelgebied ‘Rubensveld’ is deze bestemming door het GRS bestendigd. Het gemeentelijk RUP wijkt dan ook af van het GRS, zodat de gemeente wel degelijk tot een bijkomende motivering gehouden was. In beide versies van artikel 2.1.2

VCRO wordt een uitgebreide motivering vereist indien een beroep wordt gedaan op “onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten”.

Het tweede middelonderdeel bekritiseert dat het tweede advies van de Gecoro niet aan het publiek ter kennis werd gebracht. In dit advies is er sprake van een conflict, maar de voorgestelde oplossing wordt door de plannende overheid niet gevolgd.

11.2. Met betrekking tot het derde middel stellen verzoekers dat de toelichting bij het gemeentelijk RUP niet toelaat om het gemeentelijk RUP in relatie te brengen tot het BRVB en het GRS. Wat artikel 2.2.18 VCRO betreft, menen verzoekers dat de oude versie van deze bepaling niet van toepassing is, omdat het provinciaal beleidsplan vóór het gemeentelijk RUP was afgerond. Het BRVB heeft hoe dan ook in het GRS ingegrepen. Voor het woonuitbreidingsgebied ‘Rubensveld’ maakt het GRS een expliciete uitzondering op haar algemene beleidslijn. Het geeft dan ook geen pas om voor dit woonuitbreidingsgebied naar het algemene opzet van het GRS te verwijzen. Dat de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP vanuit de bouwmeesterscan en het masterplan vermeldt dat er geen noodzaak is om het woonuitbreidingsgebied ‘Rubensveld’ (nu) aan te snijden, betekent nog niet dat zomaar, tegen de tekst van het GRS in, in een herbestemming van woonuitbreidingsgebied naar open ruimte kan worden voorzien.

Beoordeling

12.1. Het te dezen toepasselijke artikel 2.1.2, § 3, VCRO bepaalt dat het richtinggevende gedeelte van een ruimtelijk structuurplan het deel van het ruimtelijk structuurplan is waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen en dat de uitzonderingsgronden voor een afwijking uitgebreid gemotiveerd worden.

Artikel 2.2.18, § 1, tweede lid, VCRO, bepaalt in zijn toepasselijke versie dat een gemeentelijk RUP wordt opgemaakt ter uitvoering van het GRS.

12.2. Het enkele feit dat verzoekers in hun verzoekschrift niet de te dezen toepasselijke historische versies van de voormelde bepalingen vermelden, maar de huidige versies ervan, die de ruimtelijke beleidsplannen betreffen, leidt niet tot de onontvankelijkheid van het middel. Het heeft de verwerende partijen immers niet verhinderd de in het middel aangevoerde grieven te begrijpen en te beantwoorden. De desbetreffende excepties zijn ongegrond.

12.3. Verzoekers bekritisieren dat met het gemeentelijk RUP, in strijd met het GRS, een bouwverbod wordt ingesteld in het woonuitbreidingsgebied ‘Rubensveld’ – in het GRS woonuitbreidingsgebied ‘Hof Ten Eken’ genoemd – waarbinnen hun eigendommen gelegen zijn. Anders dan de eerste verwerende partij meent, voldoen verzoekers aldus wel degelijk aan hun stelplicht.

12.4. Zoals in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt aangehaald, heeft de provincieraad de bindende bepaling van het GRS die stelt dat de woonuitbreidingsgebieden als reserve bewaard blijven, niet meer geldig verklaard. Evenwel ging de provincieraad niet in op de vraag van de gemeenteraad om ook de volgende bepalingen van het richtinggevende gedeelte van het GRS niet meer geldig te verklaren:

“13.2.3.1 Opwijk als hoofddorp

Ruimtelijke beleidsvoorwaarden

[...]

Volgende specifieke beleidslijnen worden voor deze kern vooropgesteld:

[...]

- Behoud als reserve van het woonuitbreidingsgebied Meerweg en het woonuitbreidingsgebied Hof Ten Eken. De bestaande mogelijkheden binnen de gewestplanbestemming als woonuitbreidingsgebied blijven eveneens behouden.” (GRS, p. 155)

En:

“Woonprogrammatie

[...]

De woonuitbreidingsgebieden worden als reserve behouden. Eventuele ontwikkelingsmogelijkheden kunnen verder onderzocht worden. De bestaande mogelijkheden die geboden worden door de huidige gewestplanbestemming als woonuitbreidingsgebied blijven eveneens behouden. Het woonuitbreidingsgebied 3 (zie informatief gedeelte) wordt gebruikt als compensatie voor een inname van herbevestigd agrarisch gebied (reeds een beslissing hieromtrent genomen door de gemeenteraad naar aanleiding van het RUP Klaarstraat en ook voor het RUP De Neef is dit gebied gebruikt als compensatie).” (GRS, p. 161)

12.5. De plannende overheid mag in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP dan wel stellen dat er geen noodzaak is om het woonuitbreidingsgebied ‘Rubensveld’ aan te snijden, en dat zij de bouwvrije toekomst van dit gebied planologisch kracht wenst bij te zetten, het kan niet doen voorbijzien dat de hiervoor geciteerde richtinggevende bepalingen van het GRS, die ingevolge de niet-schrapping ervan onverminderd geldig blijven, het behoud vooropstellen van de bestaande mogelijkheden die door de huidige gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied worden geboden. Het betoog in de laatste memorie van de tweede verwerende partij dat deze niet-schrapping “louter ingegeven [is] vanuit een tijdsgebrek”, vermag aan de geldigheid van de kwestieuze richtinggevende bepalingen geen afbreuk te doen.

De herbestemming van het woonuitbreidingsgebied ‘Rubensveld’ tot bouwvrij agrarisch gebied is niet verenigbaar met het door het GRS voorgestane behoud van de door de huidige gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied geboden mogelijkheden voor dit gebied. Het betoog in de laatste memorie van de tweede verwerende partij dat “[d]e bindende bepalingen van het GRS [...] boven de richtinggevende bepalingen [gaan]”, mag dan juist zijn maar is niet dienstig, al was het maar omdat dergelijke bindende bepalingen te dezen ontbreken.

12.6. Een afwijking van het richtinggevende gedeelte van het GRS vereist overeenkomstig het bepaalde in het toepasselijke artikel 2.1.2, § 3, VCRO een bijzondere motivering. Met verzoekers dient evenwel te worden vastgesteld dat een dergelijke motivering te dezen ontbreekt. Dit wordt door de eerste

verwerende partij overigens ook erkend, waar zij in haar memorie van antwoord stelt dat het gemeentelijk RUP “niet afwijkend is van (de richtinggevende delen) van het GRS” en zij zodoende “er ook niet toe [gehouden was] om ter zake in enige bijkomende motivering te voorzien”.

12.7. Nochtans heeft de Gecoro in haar advies van 26 september 2023 op de onder randnummer 12.5 vermelde strijdigheid tussen het gemeentelijk RUP en het richtinggevende gedeelte van het GRS gewezen, en heeft zij voorgesteld om de afwijking van het GRS te motiveren, zoals vereist door artikel 2.1.2, § 3, VCRO. De plannende overheid is er ten onrechte niet op ingegaan.

12.8. De verwijzing door de eerste verwerende partij naar 's Raads arrest nr. 254.870 van 25 oktober 2022 mist pertinentie, nu het GRS in de huidige zaak, anders dan het GRS in het voormelde arrest, niet de bindende beleidsoptie bevat om het reservegebied niet aan te snijden, en de richtinggevende bepalingen ervan benadrukken dat de bestaande mogelijkheden binnen de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied behouden blijven.

12.9. Het tweede en derde middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

B. Zesde middel

Standpunt van de partijen

13. In een zesde middel voeren verzoekers de schending aan van de artikelen 2.2.5, § 1, en 2.6.1 VCRO, alsook van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het middel heeft enkel betrekking op het kadastraal perceel 467/12, dat van woonuitbreidingsgebied naar ‘woonprojectzone’ wordt herbestemd. Verzoekers wijzen erop dat in een ‘woonprojectzone’ bijkomende bebouwing ten opzichte van de bestaande vergunde en vergund geachte bebouwing niet is toegelaten. Nochtans komt het perceel stedenbouwkundig en bouwtechnisch

in aanmerking voor bebouwing, is het gelegen binnen een bebouwbare zone, en is het gelegen langsheen een voldoende uitgeruste weg, zoals bedoeld in artikel 4.3.5, § 1, VCRO. Verzoekers betwisten het antwoord op het bezwaar van tweede verzoeker dat het perceel niet aan een uitgeruste weg zou zijn gelegen.

14. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het middel onontvankelijk is omdat het enkel gekoppeld wordt aan het belang van tweede verzoeker. De eerste verwerende partij ziet niet in hoe eerste verzoeker door de herbestemming van dit terrein zou worden gegriefd. Het beroep dient zich alsdan aan als een ontoelaatbaar collectief beroep.

Ten gronde meent de eerste verwerende partij dat het bezwaar van tweede verzoeker afdoende beantwoord is geworden. Tweede verzoeker heeft tijdens het openbaar onderzoek niet aangevoerd dat de voetweg waaraan het betrokken terrein paalt aan de vereisten van een voldoende uitgeruste weg zou voldoen, en dat het daarom in het planschaderegister moet worden opgenomen. Tweede verzoeker heeft er integendeel op aangedrongen dat het perceel 467/12 in het gebied voor ‘landelijk wonen’ zou worden geïntegreerd, dat evengoed tot de bestemmingscategorie ‘wonen’ behoort. De plannende overheid heeft dit element in elk geval niet verkeerd beoordeeld. Onder een “voldoende uitgeruste weg” in de zin van artikel 4.3.5, § 1, VCRO, wordt een weg begrepen die ten minste met duurzame materialen is verhard en van een elektriciteitsnet is voorzien. De voetweg dat het perceel ontsluit voldoet niet aan die vereiste. Het betreft een smalle weg (ca. 3 meter breed) zonder riolering. Het is niet aan de Raad van State om die beoordeling over te doen.

15. De tweede verwerende partij sluit zich in haar memorie van antwoord integraal aan bij het verweer van de eerste verwerende partij.

16. In hun memorie van wederantwoord repliceren verzoekers op de ontvankelijkheidsexceptie van de eerste verwerende partij dat zij beiden opkomen tegen hetzelfde deelgebied van het gemeentelijk RUP. Enkel heeft tweede

verzoeker hiertegen één middel meer aangevoerd. Dit kan bezwaarlijk als een verstoring van de procesvoering worden beschouwd.

In een poging om aan te tonen dat de kwestieuze weg geen voldoende uitgeruste weg zou zijn, brengt de eerste verwerende partij slechts een foto met zicht op de overzijde van de voetweg bij. De elektriciteitsaansluiting van de nabijgelegen hoeve verdient blijkbaar geen antwoord. Of er een riolering ligt is voorts niet relevant voor de kwalificatie als voldoende uitgeruste weg.

Beoordeling

17.1. Dat huidig middel enkel een perceel van tweede verzoeker betreft, doet nog niet aannemen dat de belangen van beide verzoekers onvoldoende gelijklopend zouden zijn om met eenzelfde verzoekschrift de nietigverklaring van het gemeentelijk RUP te kunnen vorderen. Een middel kan het belang van één verzoeker dienen, voor zover dat belang niet tegengesteld is aan het belang van de andere verzoeker, wat te dezen ook niet het geval is. De desbetreffende ontvankelijkheidsexceptie is ongegrond.

17.2. Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren, volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer een bezwaar niet wordt gevolgd, afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. De kritiek dat het bezwaar met betrekking tot de herbestemming van het perceel 467/l2 niet afdoende werd beantwoord, betreft wel degelijk een ontvankelijke wettigheidskritiek.

17.3. Tweede verzoeker heeft in zijn bezwaarschrift onder meer bekritiseerd dat de bestemmingsvoorschriften van het gemeentelijk RUP met zich meebrengen dat elke bebouwing van zijn perceel 467/l2 onvergunbaar wordt. Dit bezwaar is als volgt beantwoord:

“Zoals de bezwaarindiener aangeeft betreft een deel van de woonprojectzone een apart perceel. Dit perceel is echter in woonuitbreidingsgebied gelegen doch niet aan een uitgeruste weg. Daarom

wordt hier geen bijkomende woonentiteit toegelaten. Het perceel kan wel dienen om de woonprojectzone mee in te groenen en meer open ruimte te bieden.”

17.4. Verzoekers betwisten de juistheid van dit antwoord. Het perceel 467/12 paalt volgens hen wel degelijk aan een voldoende uitgeruste weg, nu deze met duurzame materialen is verhard en van een elektriciteitsnet is voorzien. Zij wijzen in dit verband nog op de elektriciteitsvoorziening voor de naast dit perceel gelegen hoeve Hof Ten Eecken.

17.5. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 4.3.5, § 2, VCRO is een voldoende uitgeruste weg ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien van een elektriciteitsnet. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord in wezen niet dat de kwestieuze weg ter hoogte van het betreffende perceel hieraan voldoet. In het licht van het bepaalde in artikel 4.3.5, § 2, VCRO, werd tweede verzoekers bezwaar dan ook niet afdoende beantwoord. De verwijzing in de memorie van antwoord van de eerste verwerende partij naar een foto uit de toelichtingsnota met betrekking tot de kwestieuze weg, en haar betoog dat het een smalle weg betreft (ca. 3 meter) zonder riolering, doen niet anders besluiten. Hetzelfde geldt voor de verwijzing in de laatste memorie van de eerste verwerende partij naar “de toelichting bij de betrokken bestemmingszone, die de beperking om te voorzien in bijkomende bebouwing in deze zone (andere dan de reeds bestaande bebouwing) verantwoordt vanuit de wens om het al op het terrein bestaande hoevecomplex met erfgoedwaarde te consolideren, met de mogelijkheid om hier in de toekomst een verblijfsrecreatie te kunnen voorzien”. Het betreft een *a posteriori*-motivering die het onder randnummer 17.3 geciteerde antwoord van de Gecoro niet minder ontoereikend maakt.

17.6. Het zesde middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Partiële vernietiging

Standpunt van de partijen

18.1. De eerste verwerende partij vraagt in haar memorie van antwoord om het gemeentelijk RUP slechts partieel te vernietigen. Zij betoogt dat het gemeentelijk RUP uit twee verschillende deelgebieden bestaat – ‘Rubensveld’ en ‘Korruit’ – die geen verband hebben met elkaar. Verzoekers zijn enkel eigenaar van terreinen, gelegen binnen, of palend aan, het deelgebied ‘Rubensveld’. Voorts kan uit het verzoekschrift worden afgeleid dat verzoekers hun belang beperken tot de ‘zone bouwvrij agrarisch gebied’ (artikel 5) van het gemeentelijk RUP. Zij hebben geen kritiek op andere herbestemmingen. Bijgevolg hebben verzoekers enkel belang bij een nietigverklaring van artikel 5 van het gemeentelijk RUP binnen het deelgebied ‘Rubensveld’. Het betreft een geografisch duidelijk afgebakende zone die van de rest van het gemeentelijk RUP afsplitsbaar is. Ondergeschikt stelt de eerste verwerende partij dat ook de met het zesde middel bestreden bestemmingszone ‘woonprojectzone’ (artikel 4.2) van het gemeentelijk RUP afsplitsbaar is van de rest van het deelgebied ‘Rubensveld’.

18.2. Verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat zij zich kunnen vinden in een gebeurlijke vernietiging van het gemeentelijk RUP, beperkt tot het deelgebied ‘Rubensveld’. Zij zijn evenwel niet akkoord met een verdere beperking van de vernietiging tot de bestemmingszone ‘bouwvrij agrarisch gebied’ van dat deelgebied, nu deze zone niet afsplitsbaar is van het plan en nu zij een ruimer belang bij de nietigverklaring hebben. De ‘zone voor waterlopen en oevers’, waar de eigendom van tweede verzoeker deels in gelegen is, houdt een bouwverbod in “met uitzondering van” de noodzakelijk geachte bruggen, oversteken en paden in functie van toegankelijkheid van de omliggende zones, en met uitsluiting van uitbreidingen van vergunde en vergund geachte constructies. Zelfs akkerbouw zou er niet meer kunnen, wat een hele beperking is. Wat de ‘woonprojectzone’ betreft, wordt een recent vergunde meergezinswoning zonevreemd. Het voorschrift houdt immers een verbod op meergezinswoningen in. Ook dit houdt een hele beperking voor hun eigendom in. Als er al geen sprake zou

zijn van een volledig bouwverbod, beperken deze zoneringen de mogelijkheden van verzoekers' eigendom. Zij hebben dus belang bij de vernietiging van deze zones binnen het deelgebied.

Beoordeling

19. Verzoekers tonen afdoende aan dat hun belangen verder reiken dan enkel de herbestemming van hun percelen tot 'bouwvrij agrarisch gebied' (artikel 5). Zo heeft tweede verzoeker onmiskenbaar belang bij de vernietiging van de 'woonprojectzone' (artikel 4.2), waarbinnen zijn perceel is gesitueerd. Even terecht wijst deze partij erop dat er ook beperkingen voor zijn eigendom voortvloeien uit de voorschriften van de 'zone voor waterlopen en oeverstroken' (artikel 6).

De hierna uit te spreken vernietiging wordt beperkt tot het deelplan 'Rubensveld' van het bestreden besluit. Een partiële vernietiging beperkt tot dit deelplan, dat een geografische eenheid vormt, verschaft verzoekers genoegdoening en doet geen afbreuk aan de algemene economie van het plan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 24 oktober 2023 van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Omvormen woonuitbreidingsgebied naar open ruimte', in zoverre dit het deelplan 'Rubensveld' betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoekers gezamenlijk.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement