

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.022 van 8 juli 2014
in de zaak A. 207.272/X-15.275.**

In zake : Rik SEGERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Jan Beleyne
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE HEUVELLAND
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karin De Roo
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN

Tussenkommende partij :

de NV AQUAFIN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Erika Rentmeesters
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 december 2012, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Heuveland van 29 mei 2012
houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “Nieuwkerke”, en

- b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 30 augustus 2012 houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Nieuwkerke”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 13 februari 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 maart 2014.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elias Gits, die *loco* advocaten Steve Ronse en Jan Beleyne verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Karin De Roo, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Bram De Smet, die *loco* advocaat Erika Rentmeesters verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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. Verzoeker baat een landbouwbedrijf uit gelegen aan het kruispunt van de Kemmelstraat en de Makkestraat in de gemeente Heuvelland. Ten oosten van de bedrijfsgebouwen bevindt zich een onbebouwd perceel (hierna: het onbebouwd perceel) dat volgens het bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979 vastgestelde gewestplan Ieper-Poperinge gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

4. Op 24 oktober 2011 stelt de gemeenteraad van Heuvelland het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Nieuwkerke” voorlopig vast. In dit ontwerp wordt het perceel met de bedrijfsgebouwen van verzoeker bestemd tot “landbouwzone” en wordt het onbebouwd perceel bestemd tot “zone voor gemeenschapsvoorzieningen”, waarin blijkens de toelichting “de realisatie van een kleinschalige waterzuiveringsinstallatie mogelijk [is]”.

5. Van 15 november 2011 tot 14 januari 2012 wordt over het ontwerp van uitvoeringsplan “Nieuwkerke” een openbaar onderzoek georganiseerd.

Verzoeker dient geen bezwaarschrift in.

6. Bij besluit van 29 mei 2012 stelt de gemeenteraad van Heuvelland het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Nieuwkerke” definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit.

Wat betreft het perceel met de bedrijfsgebouwen van verzoeker en het onbebouwd perceel worden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het ontwerpplan.

De vastgestelde voorschriften voor het onbebouwd perceel luiden als volgt:

“4. zone voor gemeenschapsvoorzieningen

[...]

1. bestemming

Zone bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen. Het betreft functies die verenigbaar zijn met de woonomgeving.

Alle voorzieningen zoals parkeerplaatsen, ondergrondse en bovengrondse garages, op- en afritten, verhardingen, speel- en sportterreinen, groenaanleg, fietsenstallingen, bergingen e.a. noodzakelijk voor het functioneren van de infrastructuur in hoofdbestemming, zijn eveneens toegelaten.

[...]

2. inrichting & beheer

2.1. algemene inrichtingsstudie

Er dient een inrichtingsstudie voor de volledige zone (of de deelzone in eigendom) opgemaakt te worden wanneer een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor een bouwproject wordt ingediend.

Deze inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening.

De inrichtingsstudie dient op een duidelijke wijze de beoogde lay-out (ontsluiting, parkeren, bebouwing, verharding, groenaanleg, maatregelen voor het opvangen en bufferen van het hemelwater, brandwegen, verlichting en alle andere constructies) van de volledige zone of de deelzone in eigendom, grafisch en vergezeld van een toelichting weer te geven.

[...]

2.2. bebouwingspercentage

In de deelzone 4.1. is een maximaal bebouwingspercentage van 50 % toegelaten. Er dient minimaal 25 % groen voorzien te worden.

[...]

Nieuwe bijkomende verhardingen, inclusief de verhardingen van de interne wegenis en van parkeeroppervlaktes, in de (deel)zones moeten waterdoorlatend zijn, tenzij dit verboden wordt vanuit andere regelgeving. Zuinig ruimtegebruik dient voorop te staan.

Het waterbergend vermogen van het plangebied mag door de (her-)aanleg van het perce(e)l(en) niet verminderd worden.”

7. Op 13 juni 2012 stuurt de tussenkomenende partij het als volgt luidend e-mailbericht aan de stedenbouwkundig ambtenaar van de gemeente Heuvelland:

“Momenteel is de blauwe zone in het RUP 4660m². Wij hebben echter een oppervlakte nodig van om en bij de 3000m². Er zijn dus zeker nog mogelijkheden voor de landbouwer.”

8. Op 30 augustus 2012 besluit de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen tot de goedkeuring van het definitief vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Nieuwkerke”. Dit is het tweede bestreden besluit, dat bij uittreksel wordt bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 oktober 2012.

9. Op 20 september 2012 dient verzoeker een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in voor het bouwen van een aardappelbewaarloods op het onbebouwd perceel.

10. Op 5 december 2012 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heuveland de gevraagde vergunning wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften en met de goede ruimtelijke ordening.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

11. De tweede verwerende partij en de tussenkomenende partij werpen op dat verzoeker geen belang heeft bij zijn beroep. Verzoekers aanvraag tot een stedenbouwkundige vergunning werd immers niet alleen geweigerd wegens strijdigheid met de bestemming van het perceel, maar ook om redenen van ruimtelijke aard. Zo werd verwezen naar het feit dat de nieuwe loods ruimtelijk niet voldoende werd geïntegreerd door de grote afstand tot de bestaande bedrijfsgebouwen en werden uitbreidingsmogelijkheden aan de Kemmelstraat aangehaald. Het blijkt niet dat verzoeker deze weigering heeft aangevochten. Dat het bestreden uitvoeringsplan verzoekers enige uitbreidingsmogelijkheid zou dwarsbomen wordt tegengesproken door de weigering van de stedenbouwkundige vergunning. Daaruit blijkt immers dat het

gebruik van het betrokken perceel ook ruimtelijk niet aangewezen is. Verzoekers andere percelen aan de Kemmelstraat en de Makkestraat worden door het bestreden uitvoeringsplan niet herbestemd, zodat niet kan worden ingezien waarom een uitbreiding op die percelen niet kan worden overwogen.

12. In haar memorie van antwoord werpt de eerste verwerende partij op dat verzoeker geen belang heeft bij de gehele vernietiging van het bestreden uitvoeringsplan, doch slechts bij de vernietiging van de betrokken “zone voor gemeenschapsvoorzieningen”.

13. Verzoeker wijst er in zijn memorie van wederantwoord op dat het voor het vereiste belang bij een annulatieberoep in beginsel volstaat om te beschikken over eigendommen binnen het plangebied.

Beoordeling

14. Het wordt niet betwist dat verzoeker eigenaar is van het perceel met zijn bedrijfsgebouwen en het onbebouwd perceel. Het bestreden uitvoeringsplan wijzigt de rechtstoestand van de eigendom van verzoeker, die hierdoor alleen al in beginsel doet blijken van het rechtens vereiste belang.

Hetgeen de tweede verwerende partij en de tussenkomende partij aanvoeren laat niet toe om van het voornoemde beginsel af te wijken.

De excepties van gemis aan belang worden verworpen.

15. Aangezien hierna zal blijken dat niet tot de vernietiging van het bestreden uitvoeringsplan wordt besloten, dringt een onderzoek naar de vraag tot een gedeeltelijke vernietiging zich niet op.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

16. In het enig middel voert verzoeker de schending aan van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel.

Volgens verzoeker werd zijn grond – als enige realistische uitbreidingsgrond voor zijn landbouwbedrijf – met miskenning van deze bepaling en beginselen herbestemd. Er werd immers in het geheel geen rekening gehouden met de economische landbouwbelangen en de belangen van verzoeker in het bijzonder bij de afweging inzake een geschikte inplantingsplaats voor de waterzuiveringsinstallatie.

Ook de motivering voor de uiteindelijke inplantingsplaats van de waterzuiveringsinstallatie op zich – namelijk het behoud van een zichtas en de bekommernis voor een minimale landschappelijke impact – is kennelijk onzorgvuldig en onredelijk en derhalve niet deugdelijk. Een zichtas kan overal gelegd worden en verzoeker betwist dat de alternatieve locaties B en C “diep snijden in het open landschap”. Voorts wordt een waterzuiveringsinstallatie grotendeels ondergronds ingeplant en lijkt weinig rekening te zijn gehouden met de concrete plaatsgesteldheid. Er wordt evenmin rekening gehouden met de landbouwkundige en economische belangen van verzoeker zodat een afweging zoals vereist door artikel 1.1.4 VCRO ontbreekt.

Ten slotte argumenteert verzoeker dat de afgebakende zone van 4.660 m² veel te groot is, aangezien er voor een kleinschalige waterzuiveringsinstallatie slechts 3.000 m² nodig is. Nu het volledige perceel werd herbestemd tot zone voor gemeenschapsvoorzieningen, kan verzoeker de restruimte echter niet aanwenden voor zijn landbouwbedrijf. Aldus werden de in het middel aangegeven bepaling en beginselen eveneens miskend door grond af

te bakenen voor de waterzuiveringsinstallatie om daarna vast te stellen dat er veel te veel grond werd voorzien.

17. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat indien een plannende overheid een stuk herbevestigd agrarisch gebied – eigendom van een landbouwer en onmiddellijk aansluitend bij de bedrijfsgebouwen – herinkleurt, zij minstens met de belangen van de landbouwer rekening dient te houden. Desgevallend kan het besluit zijn dat andere belangen primeren, doch daartoe dient eerst een afweging te worden doorgevoerd – die te dezen ontbreekt.

Verzoeker stelt dat het hem niet kan worden verweten dat hij tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaar heeft ingediend. Zulks ontslaat de plannende overheid hoe dan ook niet van de verplichting om rekening te houden met alle relevante ruimtelijke behoeften. Ook het feit dat een belangenafweging slechts zou spelen voor het plan in zijn geheel, impliceert niet dat bij de geïmplementeerde bestemmingswijziging aan die behoeften kan worden voorbijgegaan.

Ten slotte wijst verzoeker er nogmaals op dat er geen nood was om een dermate grote oppervlakte in te kleuren als zone voor gemeenschapsvoorzieningen. Die inkleuring kadert in een concreet en afgelijnd project dat veel minder oppervlakte vereist. De toekomstgerichtheid van het uitvoeringsplan verantwoordt die ruimte-inname niet.

18. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat de plannende overheid niet tot een concrete afweging van zijn landbouwbelangen is gekomen. Hetgeen over de landbouwbelangen in de toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan wordt gesteld is een abstracte boutade die men in veel uitvoeringsplannen kan lezen.

In zijn laatste memorie wijst verzoeker er ook op dat de tussenkomen partij met een e-mailbericht heeft laten weten voor de waterzuiveringsinstallatie slechts 3.000 m² van de nu maar liefst 4.660 m² nodig te hebben. Dat dit gegeven pas na de vaststelling van het bestreden

uitvoeringsplan aan het licht is gekomen, toont volgens verzoeker aan dat hieraan voorafgaandelijk geen enkele aandacht besteed werd, wat strijdt met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Beoordeling

19. Artikel 1.1.4 VCRO luidt als volgt:

“De ruimtelijke ordening is gericht 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. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat artikel 1.1.4 VCRO het doel van het ruimtelijk ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat (*Parl.St.* VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332/1, 10).

De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, benadrukt het facetmatig karakter van de ruimtelijke ordening.

Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie (*Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 360/3, 18).

Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk gelijkwaardig voorkomen aan een andere ruimtelijke behoefte.

De voornoemde principes vereisen dat de diverse binnen 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 dient te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De Raad van State oefent hierop enkel de redelijkheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt verzoeker, die de genoemde bepaling geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

20. De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

21. Zoals blijkt uit zijn na de vaststelling van het bestreden uitvoeringsplan ingediende vergunningsaanvraag (randnr. 9) koestert verzoeker uitbreidingsplannen en heeft hij meer bepaald de intentie om op het onbebouwde perceel een aardappelloods op te richten. Voor de plannende overheid is het openbaar onderzoek het geëigende instrument om kennis te krijgen van dergelijke intenties van particuliere eigenaars. Aangezien verzoeker tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaarschrift heeft ingediend kan het de plannende overheid niet ten kwade worden geduid dat zij op het ogenblik van het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan geen kennis had van de intentie van verzoeker voor het aanwenden van het betrokken perceel.

22. In het verzoekschrift wordt voorbijgegaan aan de in de toelichting bij het bestreden uitvoeringsplan opgenomen “landbouwtoets”, waarin met betrekking tot het onbebouwde perceel het volgende wordt gesteld:

“4.2. onderzoek naar de impact op de agrarische structuur
[...]
▪ kleinschalige waterzuiveringsinstallatie

Hierboven werd reeds aangehaald dat door de inplanting herbevestigd agrarisch gebied wordt ingenomen.

Deze ruimtelijke ontwikkeling heeft een beperkte impact op de ruimtelijk functionele samenhang van de agrarische structuur, evenals een beperkte impact op de agrarische bedrijfsvoering van de aanwezige landbouwer(s).

4.3. onderzoek naar mogelijke flankerende maatregelen

[...]

▪ kleinschalige waterzuiveringsinstallatie

Het inplanten van een KWZI snijdt herbevestigd agrarisch gebied aan, de impact op de agrarische structuur is eerder beperkt.

In of aansluitend bij de kern Nieuwkerke zijn er geen mogelijkheden ter compensatie van het aangesneden herbevestigd agrarisch gebied.

De gemeente wijst er bovendien op dat de inplanting van een KWZI een voorziening van algemeen nut/belang [is].”

Het blijkt dat bij het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan de plannende overheid specifiek voor het onbebouwde perceel de ruimtelijke behoeften van de landbouw heeft afgewogen tegen een andere ruimtelijke behoefte “van algemeen nut/belang”. Het resultaat van die afweging is weliswaar anders dan wat verzoeker had verwacht, doch uit dat enkele gegeven volgt geen schending van de in het middel aangevoerde rechtsregel of beginselen.

In zijn laatste memorie bestempelt verzoeker de hiervoor geciteerde motivering zonder meer als een “abstracte boutade”, doch, anders dan verzoeker aanneemt, kon hij – in het licht van hetgeen in randnummer 21 werd gesteld – redelijkerwijze niet verwachten dat er in de toelichting of enig ander bij het bestreden uitvoeringsplan horend document concreet werd ingegaan op diens uitbreidingsplannen voor het onbebouwde perceel.

23. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de locatiekeuze voor de betrokken “zone voor gemeenschapsvoorzieningen” gemotiveerd is door de bekommernis van de plannende overheid om, enerzijds, een bestaande zichtas te vrijwaren en om, anderzijds, de landschappelijke impact minimaal te houden. Met de eerste verwerende partij moet worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot wat verzoeker voorhoudt, een zichtas niet “om het even waar” kan worden gelegd. Een zichtas situeert zich immers enkel daar waar zich een open landschap bevindt, dat een panoramisch zicht biedt, mede door de geringe aanwezigheid van bebouwing. Het blijkt niet dat de plannende overheid de grenzen van de

redelijkheid te buiten is gegaan door te oordelen dat de locaties B en C “diep snijden in het open landschap” en de landschappelijke impact kleiner is op de uiteindelijk gekozen locatie A. Verder blijkt dat, anders dan verzoeker voorhoudt, bij het locatieonderzoek ook rekening werd gehouden met de concrete plaatsgesteldheid. Elk van de drie mogelijke locaties werd geselecteerd met inachtneming van de vereisten inzake plaatsgesteldheid, namelijk de mogelijkheid om gravitair af te voeren en de nabijheid van een beek of waterloop.

Een kleinschalige waterzuiveringsinstallatie mag dan een betrekkelijk laag bouwwerk zijn, toch blijkt niet dat de plannende overheid de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan door te oordelen dat die installatie de zichtas in het open landschap verstoort.

24. Zoals verzoeker in zijn laatste memorie erkent, is het gegeven dat de tussenkomenende partij in een e-mailbericht stelt voor de waterzuiveringsinstallatie maar 3.000 m² van de 4.660 m² grote “zone voor gemeenschapsvoorzieningen” nodig te hebben pas na de vaststelling van het bestreden uitvoeringsplan aan het licht gekomen. Bijgevolg kan het de plannende overheid niet ten kwade worden geduid dat zij op het ogenblik van het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan geen kennis had van deze informatie.

Daarnaast is, anders dan verzoeker blijkbaar aanneemt, de “zone voor gemeenschapsvoorzieningen” niet enkel bestemd voor een waterzuiveringsinstallatie, maar onder meer ook voor groenaanleg, die blijkens de voorschriften minimaal 25 % van de zone moet beslaan (randnr. 6). In het licht daarvan blijkt uit het laatstgenoemde gegeven niet dat de plannende overheid in strijd met de in het middel aangevoerde rechtsregel of beginselen gehandeld zou hebben. In dat licht blijkt evenmin enige schending van die rechtsregel of beginselen uit het feit dat de betrokken “zone voor gemeenschapsvoorzieningen” 4.660 m² groot is, ook als men aanneemt dat voor de betrokken waterzuiveringsinstallatie maar 3.000 m² nodig is.

25. Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht juli 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust