

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 229.800 van 13 januari 2015  
in de zaak A. 206.647/X-15.238.**

In zake : Jorgen VANKERSSCHAEVER  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Pieter-Jan Defoort en Lies Du Gardein  
kantoor houdend te 8000 Brugge  
Predikherenstraat 23/1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Yves François  
kantoor houdend te 8790 Waregem  
Eertbruggestraat 10  
bij wie woonplaats wordt gekozen

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 11 oktober 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2012 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester’.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 228.032 van 8 juli 2014 heropent de Raad van State het debat en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij 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 28 november 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lies Du Gardein, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Yves François, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Erika Rentmeesters, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. De feiten werden uiteengezet in het arrest nr. 228.032 van 8 juli 2014.

### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

#### *Standpunt van de partijen*

4. De tussenkomende partij merkt in haar memorie op dat verzoeker hoogstens belang heeft bij de vernietiging van het nieuwe artikel 3, § 1, 7°, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000, zoals ingevoegd door artikel 3 van het bestreden besluit, dat de aanleg, wijziging of uitbreiding van ondergrondse voor het openbaar net bedoelde leidingen en voorzieningen voor het verzamelen en afvoeren van hemel-, oppervlakte- en afvalwaters en bijhorende kleinschalige infrastructuur zoals controlepunten, pomp- en overslagstations, rietvelden en waterzuiveringsinstallaties met een maximale capaciteit van 1000 IE als handeling van algemeen belang met een beperkte ruimtelijke impact aanmerkt. Vanuit zijn eigen woon- en eigendomssituatie is het immers precies tegen een dergelijke waterzuiveringsinstallatie dat verzoeker stelt zich te verzetten.

5. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie de auditeur te kunnen volgen in de stelling dat zijn belang moet beperkt worden tot de vernietiging van het artikel 3, § 1, 7°, van het bestreden besluit. Dit artikel vormt volgens verzoeker “de vergunningsgrondslag voor waterzuiveringsinstallaties” en het nadeel dat hij inroept “is gebaseerd op de plannen van de tussenkomende partij om – op basis van artikel 3, § 1, 7° - een waterzuiveringsinstallatie op te richten op zijn gronden”.

6. De tussenkomende partij werpt in haar laatste memorie op dat als er aanleiding is tot vernietiging “deze in ieder geval [dient] beperkt te worden

tot de waterzuiveringsinstallaties en rietvelden met een maximumcapaciteit tot 1.000 IE”.

7. Verzoeker gaat in zijn laatste memorie niet in op dat verzoek van de tussenkommende partij maar stelt ter terechtzitting geen bezwaar te hebben tegen de beperking van de vernietiging zoals gevraagd door de tussenkommende partij.

### *Beoordeling*

8. Gelet op het door verzoeker ingeroepen belang en zijn verweer tegen deze exceptie is er reden om de vernietiging hierna te beperken zoals de tussenkommende partij vraagt.

9. De exceptie is gegrond.

### *V. Onderzoek van het enig middel*

#### *Standpunt van de partijen*

10. Verzoeker voert de schending aan van artikel 4.4.7, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna VCRO) en “de beginselen van behoorlijke regelgeving, m.n. het beginsel van duidelijke doelstelling”.

Verzoeker betoogt dat het bestreden besluit een aantal handelingen opsomt “die (zouden) moeten worden beschouwd als handelingen van algemeen belang met een beperkte ruimtelijke impact in de zin van artikel 4.4.7, § 2 VCRO”. Waterzuiveringsinstallaties en rietvelden met een capaciteit van 1000 IE hebben volgens verzoeker niet de in artikel 4.4.7, § 2, VCRO vereiste beperkte ruimtelijke impact. Zo laat het bestreden besluit een rietveld met een totale oppervlakte van 3000m<sup>2</sup> tot 5000m<sup>2</sup> toe. Bovendien, stelt verzoeker, zijn deze waterzuiveringsinstallaties en rietvelden met een capaciteit van 1000 IE milieuvergunningsplichtig zodat kan worden verwacht dat deze “een

impact op het milieu” hebben. Ook om die reden “kan een milieuvergunningsplichtige afvalwaterzuiveringsinstallatie bezwaarlijk worden beschouwd als een handeling met een beperkte ruimtelijke impact”.

11. De verwerende partij antwoordt dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in zijn advies over het ontworpen besluit wel voorbehoud maakte voor artikel 3 maar niet specifiek voor § 1, 7°, van die bepaling en dat de vraag of een dossier een beperkte ruimtelijke impact heeft “*in concreto* [moet] onderzocht en gemotiveerd [...] worden naar aanleiding van een vergunningsaanvraag”. De opportuniteitsbeoordeling of een rietveld van 3000m<sup>2</sup> tot 5000m<sup>2</sup> een beperkte ruimtelijke impact heeft kan enkel de Vlaamse regering maken en verzoeker toont niet aan dat die beoordeling kennelijk onredelijk is. Het loutere feit dat zo’n installatie ook milieuvergunningsplichtig kan zijn, impliceert niet dat het geen beperkte impact kan hebben. De impact ervan zal in de milieuvergunningsprocedure aan bod moeten komen. De uitzondering is enkel bedoeld voor concrete aanvragen met een beperkte impact. *In casu* heeft de tussenkommende partij de bedoeling om in het betrokken landschappelijk waardevol agrarisch gebied “een installatie van 450 IE op te richten, wat een gebiedsinname van 2.750m<sup>2</sup> zou veronderstellen” wat “op zich geen grote ruimtelijke impact [is], zeker omdat het om beplanting gaat Het betreft geen bouwwerk van 2.750m<sup>2</sup>. De bijbehorende installatie (pompen e.d.) hebben een beperkte impact, zijn deels ondergronds en kunnen met de nodige inkleding zeker in de omgeving ingepast worden”.

12. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker vast dat de verwerende partij “niet ontkent of weerlegt dat de bepalingen uit het bestreden besluit handelingen toelaten waarvan de impact geenszins als ruimtelijk beperkt [kan] worden aanzien” en dat dit nochtans noodzakelijk is gelet op de formulering van artikel 4.4.7, § 2, VCRO. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft ter zake wel degelijk een algemeen voorbehoud gemaakt door te stellen dat voor een aantal van de in het besluit opgesomde handelingen “sterk [kan] worden betwijfeld of ze een ruimtelijk beperkte impact hebben”, en ook de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening (hierna : SARO) heeft er in haar

advies op aangedrongen om “het toepassingsgebied van de uitzonderingsregel te beperken” omdat het versoepelen van het vergunnen van ingrijpende infrastructuurwerken zonder ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP) “niet verenigbaar is met de planningssystematiek zoals vastgelegd in de VCRO” en “de deur opent voor een hele waaier aan ‘grootschalige’ ingrepen” die voortaan zonder bestemmingswijziging middels een faciliterende afwijkingsprocedure kunnen vergund worden.

13. De tussenkomende partij doet in haar memorie gelden dat ook de bestaande regelgeving voor de vergunning van werken van algemeen belang reeds mogelijk maakte om een vergunning te verlenen voor de infrastructuur nodig voor het collecteren en zuiveren van afvalwater in bestemmingsgebieden waarmee deze werken principieel strijdig zijn. Voorts stelt zij dat uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat tot de decreetwijziging werd beslist om het toepassingsgebied van artikel 4.4.7 VCRO te verduidelijken en niet om het toepassingsgebied van de vroeger bestaande regeling te beperken, en dat daaruit ook blijkt dat de regeling werd geconcipeerd om een versnelling te garanderen voor handelingen waarvoor het opmaken van een RUP geen meerwaarde biedt. De tussenkomende partij stelt verder dat de ruimtelijke impact van een kleine waterzuiveringsinstallatie door verzoeker “buiten proporties geblazen wordt. Een kleine waterzuiveringsinstallatie bestaat uit een beperkt aantal bovengrondse constructies, waarvan de meeste dan nog nauwelijks boven het maaiveld uitkomen”, die samen “minder dan 500m<sup>2</sup>” beslaan, en waarvan de hoogste constructie “niet hoger dan 3m” is, en die voor “[h]et overige deel van de ingenomen grond” uit “2 rietvelden die geen enkele ruimtelijke impact hebben” bestaat. De geurhinder van deze rietvelden wordt vermeden door een voorbehandeling met biorotoren. De milieuvergunningsplicht brengt op zich niet mee “dat dergelijke installaties een grote impact zouden hebben”. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat voor de geplande installatie een RUP noodzakelijk zou zijn of enige meerwaarde zou kunnen hebben, en dat zulks eisen een onwerkbaar situatie zou geven.

14. In de laatste memorie voegt de tussenkomende partij toe dat “de wijziging in de nieuwe regeling er voornamelijk in [bestaat] dat men de bestaande lijst uitbreidt met enkele ‘grotere werken’ en alles (zowel de bestaande kleine werken als de toegevoegde grote werken) onder de noemer van ‘handelingen met ruimtelijke impact’ brengt” en dat de parlementaire voorbereidingen aantonen “dat het evident is dat de bestaande werken, opgesomd in het oude artikel 3 § 1 ruimtelijk beperkte impact hebben nu zij in het verleden al als klein werk van algemeen belang werden beschouwd”. Nu het nieuwe artikel 3, § 1, 7°, handelingen opsomt die reeds onder de oude regeling vergund konden worden in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften als werken van algemeen belang zonder voorafgaande opmaak van een RUP, blijkt uit het advies van de SARO dat men het beperkte karakter van de impact ervan op ruimtelijk vlak aanvaardt.

#### *Beoordeling*

15. Artikel 4.4.7, § 2, eerste en tweede lid, VCRO bepaalden vóór de wijziging bij decreet van 11 mei 2012, wat volgt:

“§2. In een vergunning voor kleine handelingen van algemeen belang, of voor lijninfrastructuur- en nutswerken die een gemeentelijk karakter hebben of kleine wijziging inhouden, mag steeds worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften, voor zover de betrokken handelingen de algemene bestemming en het architectonische en landschappelijke karakter van het gebied niet kennelijk in het gedrang brengen.

De Vlaamse Regering bepaalt welke handelingen van algemeen belang als klein worden beschouwd, en welke lijninfrastructuur- en nutswerken een gemeentelijk karakter hebben of een kleine wijziging inhouden.”

Artikel 4.4.7, § 2, eerste en tweede lid, VCRO, zoals gewijzigd bij decreet van 11 mei 2012, bepalen thans wat volgt:

“§2. In een vergunning voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben, mag worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. Handelingen van algemeen belang kunnen een ruimtelijk beperkte impact hebben vanwege hun aard of omvang, of omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuur of voorzieningen tot gevolg hebben.

De Vlaamse Regering bepaalt welke handelingen van algemeen belang onder het toepassingsgebied van het eerste lid vallen. Ze kan ook de regels bepalen op basis waarvan kan worden beslist dat niet door haar opgesomde handelingen toch onder het toepassingsgebied van het eerste lid vallen.”

Luidens artikel 4.1.1, 5°, VCRO zijn handelingen van algemeen belang door de Vlaamse Regering aangewezen handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuur of openbare wegen, nutsvoorzieningen, infrastructuur op het grondgebied van meerdere gemeenten of infrastructuur ten behoeve of ten bate van de uitoefening van een openbare dienst.

De voormelde decreetswijziging beoogt “een andere, beter op de doelstelling afgestemde aanpak” waarbij het uitgangspunt blijft dat “eerder de uitgestrektheid van de ruimtelijke en milieu-impact en het al dan niet aanwezig zijn van locatiealternatieven [...] belangrijk zijn bij het formuleren van het antwoord op de vraag of de opmaak van een RUP al dan niet nuttig is” (Voorstel van decreet, *Parl. St.* Vl. Parl., 2011-12, nr. 1494/1, 10-11).

16. Luidens artikel 3, § 1, 7°, van het besluit van 5 mei 2000 zoals vervangen door artikel 3 van het bestreden besluit zijn “de aanleg, wijziging of uitbreiding van [...] rietvelden en waterzuiveringsinstallaties met een maximale capaciteit van 1000 IE” handelingen van algemeen belang met een ruimtelijk beperkte impact waarvoor in afwijking van stedenbouwkundige en verkavelingsvoorschriften een vergunning kan worden verleend.

Het voormelde artikel valt thans onder hoofdstuk III “handelingen van algemeen belang die een beperkte ruimtelijke impact hebben of als dergelijke handelingen beschouwd kunnen worden”.

Vóór de wijziging bij het bestreden besluit bestempelde artikel 3, § 1, 6° en 8°, van het besluit van 5 mei 2000 “rietvelden voor collectieve waterzuivering” en “openbare leidingen voor het verzamelen en vervoeren van afvalwater met inbegrip van de bijbehorende kleinschalige infrastructuur” als kleine handelingen van algemeen belang in de zin van het toen geldend artikel 4.4.7, § 2, VCRO.

17. Anders dan de tussenkomenende partij dat ziet, kan niet zonder meer worden gesteld dat “de aanleg, wijziging of uitbreiding van [...] rietvelden en waterzuiveringsinstallaties met een maximale capaciteit van 1000 IE” bedoeld in artikel 3, § 1, 7°, van het besluit van 5 mei 2000 als kleine handelingen van algemeen belang werden beschouwd onder gelding van artikel 3, § 1, van het besluit van 5 mei 2000 vóór de wijziging ervan bij het bestreden besluit.

18. De SARO stelt in zijn advies van 22 februari 2012 “vast dat met de voorgestelde wijzigingen aan artikel 4.4.7, § 2 van de VCRO en het bijhorend uitvoeringsbesluit, het uitzonderingsregime zeer sterk uitgebreid wordt. De mogelijkheden om bepaalde infrastructuurwerken uit te voeren, die afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften worden zeer sterk verruimd”. Hij “dringt er op aan het toepassingsgebied van de uitzonderingsregel te beperken” omdat 1) “Met de voorgestelde uitzonderingen zou voorbij gegaan worden aan deze vraag naar maatschappelijk draagvlak, vooroverleg en onderzoek van alternatieven”, 2) “een bijkomende versoepeling van het besluit (waarbij ook ingrijpende infrastructuurwerken mogelijk worden zonder RUP) niet verenigbaar is met de planningssystematiek, zoals vastgelegd in de VCRO”, en 3) “De voorgestelde wijziging heeft bovendien tot gevolg dat de opmaak van een RUP voor eerder ‘grootschalige’ ingrepen niet meer noodzakelijk zou zijn”. De SARO vraagt “om decretaal twee voorwaarden te koppelen aan de handelingen van algemeen belang met name (1) de handelingen mogen de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang brengen en (2) de handelingen moeten een beperkte ruimtelijke impact [hebben] en mogen het architectonische en landschappelijke karakter van het betrokken gebied niet in het gedrang brengen”. Verder vraagt de SARO “uitdrukkelijk om deze lijst van § 1-handelingen enkel te beperken tot de kleine werken (cf. huidige lijst kleine werken). Indien dit niet zou gebeuren, pleit de raad er voor dat de § 1-handelingen uitgesloten worden in ruimtelijk kwetsbare gebieden”.

19. De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt in zijn advies van 28 juni 2012 over artikel 3 van het bestreden besluit dat “Voor sommige van die handelingen [...] sterk [kan] worden betwijfeld of ze een

ruimtelijk beperkte impact hebben” en maakt op dit punt “een algemeen voorbehoud [...] wat betreft de overeenstemming van het ontworpen artikel 3 met genoemd artikel 4.4.7, § 2, van de Codex”.

20. Het administratief dossier bevat geen gegevens over de uitgestrektheid van de ruimtelijke en milieu-impact van “de aanleg, wijziging of uitbreiding van [...] rietvelden en waterzuiveringsinstallaties met een maximale capaciteit van 1000 IE” waaruit kan worden afgeleid dat het handelingen van algemeen belang zijn met een ruimtelijk beperkte impact in de zin van artikel 4.4.7, § 2, VCRO hetzij omwille van hun aard of omvang, hetzij omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuren of voorzieningen tot gevolg hebben.

21. Het middel is dan ook gegrond in zoverre niet wordt aangetoond en derhalve niet kan aangenomen worden dat “de aanleg, wijziging of uitbreiding van [...] rietvelden en waterzuiveringsinstallaties met een maximale capaciteit van 1000 IE” handelingen van algemeen belang zijn met een ruimtelijk beperkte impact in de zin van artikel 4.4.7, § 2, VCRO.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2012 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester’, in zoverre wordt bepaald in artikel 3, § 1, 7°, van het voormelde gewijzigde besluit van 5 mei 2000 dat “de aanleg, wijziging of uitbreiding van [...] rietvelden en waterzuiveringsinstallaties met een maximale capaciteit van 1000 IE” handelingen van algemeen belang met een ruimtelijk beperkte impact zijn waarvoor in afwijking van stedenbouwkundige en verkavelingsvoorschriften een vergunning kan worden verleend.**

**De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.**

**2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.**

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien januari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Johan Lust,     | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc, | staatsraad,      |
| Jan Clement,    | staatsraad,      |
| bijgestaan door |                  |
| Astrid Truyens, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Astrid Truyens**

**Johan Lust**