

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.914 van 20 april 2015
in de zaak A. 206.445/X-15.219.**

In zake : Martin EURLINGS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Hedwig Thury
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Willekensmolenstraat 88
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Lieve Dehaese
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Luikersteenweg 187
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 september 2012, strekt tot de
nietigverklaring van :

“1. Het Besluit van de Provincieraad van de provincie Limburg
d.d. 21 maart 2012 houdende definitieve vaststelling van het provinciaal
ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening Kleinstedelijk Gebied Bilzen’

2. Het Ministerieel Besluit d.d. 10 juli 2012 houdende gedeeltelijke
goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening
Kleinstedelijk Gebied Bilzen’.”

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.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 december 2014.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, advocaat Inke Dedecker, die *loco* advocaat Hedwig Thury verschijnt voor verzoeker, en advocaat Charlotte Calliauw, die *loco* advocaat Lieve Dehaese verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. In 2010 wordt beslist om een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Bilzen.

Naast de afbakening van het kleinstedelijk gebied (deelplan 1) worden nog twee deelplannen ontworpen, waaronder het deelplan 2 “Geïntegreerd stedelijk project Nieuwe Stationswijk”.

4. Er vindt een milieueffectrapportage plaats die op 29 november 2010 wordt goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer).

5. Op 25 februari 2011 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied Bilzen” (hierna: het provinciaal RUP).

6. De provincieraad van Limburg stelt op 15 juni 2011 het provinciaal RUP voorlopig vast.

Het woonperceel van verzoeker is volgens het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden – Tongeren gelegen in landelijk woongebied, met daarachter agrarisch gebied.

Het deelplan 2 van het voorlopig vastgestelde provinciaal RUP legt verzoekers woonperceel in een ongeveer 250 m diep “Stedelijk woongebied” (artikel 2.1) met daarachter een “Bouwvrij agrarisch gebied – Nabestemming Stedelijk Woongebied” (artikel 2.3) met een diepte van ongeveer 250 m.

7. Van 16 augustus 2011 tot 14 oktober 2011 wordt over het provinciaal RUP een openbaar onderzoek georganiseerd. Er worden 21 bezwaarschriften ingediend, waaronder één van verzoeker.

8. Op 11 januari 2012 brengt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) advies uit en gaat zij over tot de bespreking van de ingediende bezwaren en adviezen.

Met betrekking tot het bezwaarschrift van verzoeker stelt de Procoro het volgende:

“B9 Bezwaarschrijver dient bezwaar in tegen de onteigening van deel van perceel nr. 146K (nr. 18).
Strijdigheid met het RSV

- a) In het RSV wordt op pag. 584-856 bepaald dat de provincie een kwantitatieve taakstelling opstelt inzake woongelegenheden in de kleinstedelijke gebieden. Voor Limburg is het minimum percentage voor gemeenten die tot het stedelijk gebied behoren 57%. In de kernen van het buitengebied mag maximaal 43% gerealiseerd worden. Het is de provincie die deze stedelijke gebieden afbakt. Volgens bezwaarschrijver is een chronologie in werkwijze vastgelegd met name eerst alle kleinstedelijke gebieden afbakenen en vervolgens het doorvoeren van bestemmingswijzigingen voor het realiseren van de taakstellingen. Deze chronologie is hier niet gerespecteerd, vermits bepaalde kleinstedelijke gebieden (waaronder Maaseik en Tongeren) nog niet afgebakend zijn.

Bestemmingswijziging van herbevestigd agrarisch gebied

- b) In het RSV wordt bepaald dat de Vlaamse overheid 750.000 ha agrarisch gebied afbakt in de gewestplannen of gewestelijke RUP's. Op basis van een gebiedsgerichte visie herbevestigde de Vlaamse regering ca. 538.000 ha, waarvoor de omzendbrief RO/2010/01 werd uitgevaardigd. Deze bepaalt dat indien er toch bestemmingswijzigingen gebeuren, deze grondig overwogen moeten worden op basis van een onderzoek naar alternatieve locaties, een onderzoek naar de impact op de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische structuur en een onderzoek naar mogelijke flankerende maatregelen. Opmerkingen van de bezwaarschrijver:
- In het voorliggend dossier werden geen alternatieven onderzocht (zie toelichtingsnota pag. 54).
 - Tevens wordt aangegeven dat de betreffende gronden uiterst geschikt zijn voor landbouwgewassen en dat de impact op individuele landbouwbedrijven significant is. Er wordt enkel aangegeven hoeveel gronden worden aangewend voor professioneel landbouwgebruik, niet voor landbouwgebruik zonder meer.
 - Met betrekking tot de flankerende maatregelen is er een suggestie voor planologische compensatie, doch deze is nog totaal niet geconcretiseerd.

Strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel

- c) In het kader van de opmaak van het PRUP afbakening kleinstedelijk gebied kon het deelplan 2 niet worden vastgesteld, omdat hiermee de chronologie geschonden wordt (zie hiervoor).
- d) In de voorschriften van deelplan 2 wordt voorzien dat een stedenbouwkundige vergunning slechts kan afgeleverd worden na de goedkeuring van een verkavelingsplan. Hiermee wordt het PRUP afhankelijk gemaakt van de voorafgaande opmaak van een ander plan, wat niet wettelijk is.
- e) Door het voorzien van de nabestemming van 'stedelijk woongebied' in een substantieel deel van deelplan 2, waarbij een gemeentelijk RUP moet opgesteld worden om deze zone te kunnen ontwikkelen en waarbij de huidige stedenbouwkundige voorschriften voor dit gebied erg vaag blijven.
- f) Door het voorzien van een maximaal bebouwingspercentage van 70%, waardoor de eigenaars verplicht worden onmiddellijk een

aanvraag in te dienen teneinde te vermijden dat het maximale bezettingspercentage van 70% bereikt wordt, waardoor op hun eigendom *de facto* een bouwverbod komt te liggen. Door de bestemmingswijziging wordt de eigendom getroffen door planbaten, doch de kans is groot dat hij nooit zal kunnen bouwen op het deel van zijn eigendom dat gelegen is binnen de perimeter van het stedelijk woongebied, wegens het overschrijden van het maximale bezettingspercentage.

Strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel

g) De grens van deelplan 2 loopt totaal niet gelijk met de scheidingslijn tussen woongebied met landelijk karakter enerzijds en agrarisch gebied anderzijds. Daarenboven is om een onverklaarbare reden de grens van het deelplan voor het perceel van betrokkene, tezamen met de 2 aanpalende percelen, volledig opgenomen in het deelplan, dus tot aan de Meremweg, zonder dat op deze percelen een tijdelijke reservatiestrook voor lokale ontsluiting wordt gelegd. Hierdoor wordt op de kwestieuze percelen een verhoging van de woondichtheid gerealiseerd, die ruimtelijk niet te verantwoorden is.

Niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening

h) De woondichtheid van 25wo/ha in deelplan 2 is niet verenigbaar met het landelijk karakter van de bestaande woningen aan de Meremweg en aldus niet verenigbaar met de ruimtelijke draagkracht van het gebied. Dit geldt des te meer voor het perceel van cliënt, dat om onverklaarbare reden volledig in het stedelijk woongebied werd opgenomen.

i) De ruimtelijke draagkracht kan niet concreet getoetst worden omdat de voorschriften te vaag zijn.

Afwezigheid van openbaar nut bij onteigening

j) Bij gebrek aan een directe bestemming van het onteigenende goed voor openbaar nut in strikte zin (bv. voor de aanleg van een openbare weg), moet het openbaar nut in ruime zin concreet kunnen worden aangetoond, met inbegrip van de noodzaak voor onteigening van het goed voor de realisatie van het beoogde doel. Doordat de concrete bestemming nog niet vastligt (gebied bestemd voor wonen, tuinen, openbare groene en verharde ruimtes en aan het wonen verwante voorzieningen) kan niet afdoende aangetoond worden dat deze onteigening het algemeen nut zou dienen.

a) Zie ook B8 s)

Bij de afbakening en in het kader van het voeren van een actief sturend 'aanbodbeleid' moet inderdaad rekening gehouden worden met de in het RSV voorziene trendbreuk in de verdeling van de behoefte aan bijkomende woongelegenheden tussen de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied. Voor de behoefte aan bijkomende woongelegenheden in stedelijke gebieden legt het RSV echter slechts een minimale taakstelling op (zie RSV p. 582) hetgeen betekent dat (teneinde de verhouding tussen stedelijk gebied - buitengebied te kunnen respecteren) er steeds méér kan worden voorzien.

Wat de door bezwaarindieners aangehaalde chronologie betreft, stelde de Raad van State reeds vast dat de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen niet voorzien dat het creëren van ruimte voor

bijkomende woongelegenheden moet worden voorafgegaan door een vaste afbakening van het stedelijk gebied ten opzichte van het buitengebied. Temeer nu uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen blijkt dat integendeel is voorzien in de mogelijkheid tot creatie van ruimte voor bijkomende woongelegenheden in beide gebiedscategorieën, kan hieruit geen verplichte chronologie worden afgelezen om tot de afbakening van het stedelijk gebied over te gaan vooraleer, door middel van een RUP, bijkomende ruimte voor woongelegenheden te bestemmen. (Zie R.v.St. Debelva, nr. 189.560, 19 januari 2009)

b)

- In het voorliggend PRUP werden bij de keuze van deelplan 2 (momenteel gelegen in HAG) geen andere alternatieven onderzocht omwille van de strategische ligging van betreffend gebied aansluitend aan het stadscentrum en in de onmiddellijke nabijheid van het station van Bilzen als openbaar vervoerknooppunt. Binnen de afbakeningslijn van het kleinstedelijk gebied kan louter op basis van een visuele screening vastgesteld worden dat er, met uitzondering van de Demervallei (waar nieuwe bebouwing in geen geval gewenst is), geen ruimte meer beschikbaar is om een 10tal hectare bijkomend woongebied te voorzien. De open ruimte aan de oostzijde van Bilzen wordt respectievelijk ingevuld door het gemeentelijk RUP Tabaert (woonontwikkeling) en het gemeentelijk RUP Spelver (uitbreiding bestaand bedrijventerrein).
- Betreffende gronden zijn inderdaad geschikt voor landbouwgewassen. De impact op de individuele landbouwbedrijven blijkt echter niet zo groot als verwacht, vermits er in het kader van het openbaar onderzoek geen bezwaren werden ingediend door individuele landbouwers en de landbouwsector.
- Met betrekking tot compensatie: zie A1b).

c) Zie punt a)

d) De uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan kan, conform vaste rechtspraak van de Raad van State, inderdaad niet afhankelijk worden gemaakt van de voorafgaande opmaak van een ander plan. Het ruimtelijk uitvoeringsplan dient namelijk op het betrokken planniveau op een rechtszekere wijze de bestemming vast te stellen, hetgeen *in casu* alleszins het geval is. Het door bezwaarindieners geviseerde ‘verkavelingsplan’ heeft immers geen enkele invloed op de bestemming van het betrokken gebied en dient, conform art. 2.2.3 §1, 3^{de} lid Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, beschouwd te worden als een modaliteit die bij de inrichting van het gebied in acht moet worden genomen, nl. gelet op de gefaseerde ontwikkeling t.b.v. minimaal 1 ha moet er eerst verkaveld worden (dus: verkavelingsplan opstellen)

e) Bezwaarindiener heeft geen eigendom in het deel van deelplan 2 dat herbestemd wordt tot BAG met nabestemming stedelijk woongebied. Het is niet duidelijk hoe het rechtszekerheidsprincipe hier geschonden wordt. In dit PRUP wordt betreffend gebied bestemd als BAG. De nabestemming geeft een indicatie over de toekomstige invulling, zoals de woonuitbreidingsgebieden op het gewestplan, zonder gedetailleerd weer te geven hoe dit concreet wordt ingevuld. De nabestemming kan slechts ingaan nadat een aantal voorwaarden vervuld zijn en na opmaak van een

gemeentelijk RUP. Dit RUP zal eveneens onderworpen worden aan de volledige procedure zoals voorgeschreven in de VCRO (waaronder een openbaar onderzoek).

f) Het maximaal bebouwingspercentage is één onderdeel van de stedenbouwkundige voorschriften die gelden voor artikel 2.1: Stedelijk woongebied. Een andere voorwaarde is dat elk project dat voor dit gebied aangevraagd wordt minimaal een oppervlakte van 1 ha beslaat (om te vermijden dat de regelgeving van het grond- en pandendecreet ontweken zou kunnen worden). Het is alleszins niet de bedoeling van dit PRUP dat de individuele eigenaars in hun voormalige tuinzone een woonproject zouden ontwikkelen. Het is ook om die reden dat de provincie aansluitend bij het PRUP een onteigeningsplan heeft opgesteld om het betreffende gebied in zijn geheel te ontwikkelen. De vermelde planbaten waar naar verwezen wordt moeten slechts betaald worden op het moment dat een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend op basis van deze bestemmingswijziging. De planbaten moeten dus niet betaald worden op het moment dat de herbestemming definitief wordt (bij goedkeuring van dit PRUP). Het probleem zoals geformuleerd door bezwaarindiener stelt zich bijgevolg niet.

g) De grens van deelplan 2 werd getrokken rekening houdend met de perceelsgrenzen, waardoor inderdaad een gekartelde lijn ontstaat waarbij de logica de burger zou kunnen ontgaan. Om deze ongelijkheid weg te werken stelt de Procoro voor om op die plaatsen waar de grens van deelplan 2 dichter dan 50m t.o.v. de rooilijn ligt, de grens te verschuiven naar 50 meter. Waar de grens verder dan 50m van de rooilijn ligt, gebeurt geen aanpassing omdat de contouren van het PRUP niet ruimer gemaakt mogen worden naar aanleiding van opmerkingen tijdens het openbaar onderzoek. Deze aanpassing zou zowel op het grafisch plan als op het onteigeningsplan doorgevoerd moeten worden.

De reden waarom de percelen nrs. 146K, 142L en 142S volledig in deelplan 2 werden opgenomen heeft te maken met het gegeven dat op deze percelen een verkaveling ligt die de provincie wenst op te heffen. Om de verkavelingen volledig te kunnen opheffen moet de volledige verkaveling gelegen zijn binnen de grenzen van het deelplan. Het is echter niet de bedoeling het nieuwe woonproject door te trekken tot op de Meremweg. De Procoro stelt dan ook voor om op het grafisch plan voor de eerste 50 meter vanaf de rooilijn op deze percelen de bestemming om te zetten naar landelijk woongebied (zoals momenteel de bestemming op het gewestplan is). In de stedenbouwkundige voorschriften is reeds een artikel opgenomen voor landelijk woongebied, dus hier moet verder geen aanpassing gebeuren.

h) Zie punt g)

i) Zie punt g)

j) Het algemeen nut wordt gemotiveerd vanuit de noodzakelijke omzetting en effectieve realisatie van het gebied in het kader van de uitvoering van de taakstelling wonen binnen het kleinstedelijk gebied Bilzen (en een deel van Hoeselt), nu het bestaande aanbod hiervoor onvoldoende blijkt te zijn.

Zie ook B8s) i.v.m. het voeren van een actief aanbodbeleid

Voorstel: geen aanpassing, behalve voor b) derde punt en voor g) h) en i):

- zie A1b)
- Op die plaatsen waar de grens van deelplan 2 dichterbij dan 50m t.o.v. de rooilijn ligt, wordt deze verschoven naar 50 meter t.o.v. de rooilijn, zowel voor het grafisch plan als voor het onteigeningsplan.
- Op het grafisch plan wordt de bestemming op de percelen 146K, 142L en 142S voor de eerste 50 meter vanaf de rooilijn omgezet van Stedelijk woongebied naar landelijk woongebied.”

In het voornoemde advies overweegt de Procoro ook het volgende:

“[A1b)] Om tegemoet te komen aan de omzendbrief RO/2010/01 betreffende ‘het ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn’ werd er door het college van burgemeester en schepenen van de stad Bilzen in zitting van 16-05-2011 beslist dat de woonuitbreidingsgebieden MUWU1, MUWU2, MUWU3 en een deel van MUWU5, allen gelegen in Munsterbilzen en met een totale oppervlakte van 10ha 92a 18ca ingebracht worden ter compensatie voor de omzetting van herbevestigd agrarisch gebied naar stedelijk woongebied in deelplan 2. Dit collegebesluit zit als bijlage in de toelichtingsnota. Deze planologische compensatie voor omzetting van HAG naar stedelijk woongebied kan zowel in een toekomstig gewestelijk, provinciaal als gemeentelijk RUP gebeuren. De omzendbrief 2010/01 over de herbevestigde agrarische gebieden geeft immers aan dat het planningsinitiatief voor de planologische compensatie ‘in de mate van het mogelijke en bij voorkeur’ binnen hetzelfde proces genomen wordt. Het is in dit proces niet mogelijk deze planologische compensatie nog mee te nemen omdat op die manier een procedureel probleem ontstaat omdat de gebieden die in aanmerking komen voor planologische compensatie in Munsterbilzen niet onderworpen werden aan een onderzoek tot plan-MERplicht, de zogenaamde screening en het openbaar onderzoek van de RUP-procedure.

Voor het deel herbevestigd agrarisch gebied dat omgezet wordt naar BAG met nabestemming stedelijk wonen moet er pas uiterlijk op het moment van de effectieve omzetting compensatie zijn. Vermits de nabestemming pas kan ingaan na de goedkeuring van een gemeentelijk RUP, kan die compensatie eerder of gelijktijdig met dat dossier gerealiseerd worden. De Procoro stelt voor om deze compensatieverplichting voor de toekomstige omzetting van BAG met nabestemming stedelijk woongebied naar stedelijk woongebied als bijkomende randvoorwaarde in de verordenende kolom op te nemen met vermelding dat dit uiterlijk samen met het gemeentelijk RUP voor dit gebied moet gebeuren.

[...]

[B8] s) Het afbakeningsproces van kleinstedelijke gebieden is een provinciale taak, waarbij naast de bepaling van een afbakeningslijn ook bestemmingswijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Dit volgt onbetwistbaar uit het RSV dat o.a. stelt: ‘In de goedkeuringsfase wordt het voorstel van afbakening vertaald in een aantal ruimtelijke en andere

instrumenten waaronder een ontwerp van afbakeningsplan met verordenende kracht. Het bevat tenminste de grenslijn of het grensgebied met de bijhorende voorschriften en desgevallend bestemmingswijzigingen voor specifieke locaties ... Het afbakeningsplan voor de kleinstedelijke gebieden wordt vastgelegd in een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.’ (Zie RSV, p. 347)

Nog conform het RSV bevat een afbakening de volgende elementen:

- een grenslijn of een grensgebied
- de acties die moeten worden ingezet om de vooropgestelde hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied te realiseren. De acties kunnen de volgende zijn: voorstellen voor bestemmingswijzigingen en/of inrichting van gebieden of infrastructuur zoals ondermeer woningbouwlocaties, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, regionale bedrijventerreinen, (Zie RSV p. 346)

Bij de afbakening van kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau is het ruimtelijk beleid er op gericht de stedelijke kern en het stedelijk functioneren te consolideren en te versterken door het creëren van ruimte voor een bijkomend aanbod aan woningbouw, aan stedelijke voorzieningen en aan economische activiteiten. (zie RSV, p. 341)

In stedelijk gebied wordt een ‘aanbodbeleid’ gevoerd waar ontwikkeling, concentratie en verdichting uitgangspunten zijn. Dit betekent een beleid gericht op het creëren van een aanbod aan bijkomende woningen in een kwalitatieve woonomgeving, het kwantitatief en kwalitatief voorzien van ruimte voor economische activiteiten, het versterken van het stedelijk functioneren en het stimuleren van andere vormen van mobiliteit. (Zie RSV, p. 330)

De afbakening van de stedelijke gebieden wordt als een essentiële beleidsmaatregel vooropgesteld om de stedelijke leegloop en de lintontwikkeling te stoppen, een ‘aanbodbeleid’ inzake bijkomende woningen en ruimte voor economische activiteiten te kunnen realiseren en het buitengebied te vrijwaren van een stedelijke ontwikkeling.”

9.1. De provincieraad van Limburg stelt op 21 maart 2012 het provinciaal RUP, met bijhorende onteigeningsplannen voor de deelgebieden 2 en 3, definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

9.2. Het definitief vastgestelde provinciaal RUP legt verzoekers woonperceel in een ongeveer 50 m diep “Landelijk woongebied” (artikel 2.4), met daarachter, ter vervanging van het agrarisch gebied van het gewestplan, eerst een “Stedelijk woongebied” (artikel 2.1) met een diepte van ongeveer 200 m en

daarna een “Bouwvrij agrarisch gebied - Nabestemming Stedelijk Woongebied” (artikel 2.3) met een diepte van ongeveer 250 m.

De stedenbouwkundige voorschriften voor het “Stedelijk woongebied” (artikel 2.1) stellen onder meer het volgende:

“

Informatief		Verordenend
Ruimtelijke opties	Essentiële aspecten	Stedenbouwkundige voorschriften
Algemene bepalingen De stedelijke woongebieden zijn multifunctionele gebieden waar verweving van functies het uitgangspunt is. De woongebieden zijn naast het wonen ook bestemd voor openbare ruimtes (groene en verharde) en voor aan het wonen verwante voorzieningen. Het gaat om handel, horeca, bedrijven, openbare en private nutsvoorzieningen, kantoren en diensten, en socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen. [...] De volledige zone zal in minimaal 2 fasen ontwikkeld worden. Elk project bedraagt minimaal 1 ha. Het vooropstellen van een minimale oppervlakte moet voorkomen dat de regelgeving inzake het grond- en pandenbeleid ontweken zou kunnen worden.[...] Maximaal 70% van de totale zonering kan bebouwd worden [...] Minimaal 30% van de totale zonering kan niet bebouwd worden [...]	Zone bestemd voor stedelijk wonen en aanverwante functies [...] Gefaseerde ontwikkeling [...] Max. bebouwings% Vrijwaren privacy bestaande woonstructuren [...]	Artikel 2.1. : Stedelijk woongebied [...] Het gebied is bestemd voor wonen, tuinen, openbare groene en verharde ruimten en aan het wonen verwante voorzieningen. Onder aan het wonen verwante voorzieningen worden verstaan: handel, vrije beroepen, openbare en private nutsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen. [...] De zone wordt in minimum 2 fasen ontwikkeld. Elke fase moet minimaal 1 hectare bedragen en een gemiddelde woondichtheid van minimaal 25 wooneenheden per hectare hebben. [...] Het bebouwingspercentage bedraagt maximaal 70%. [...]

Bepalingen met betrekking tot inrichting en bebouwing De ontwikkeling van elke fase van minimaal 1 ha, waarbij de eerste fase bovendien maximaal de helft van het plangebied inneemt, wordt vastgelegd in een verkavelingsplan. stedenbouwkundige vergunningen zijn enkel te bekomen na de goedkeuring van het betreffend verkavelingsplan. [...]	Stedenbouw- kundige vergunning na verkavelings- vergunning. [...]	Een stedenbouwkundige vergunning kan slechts afgeleverd worden na de goedkeuring van een verkavelingsplan. [...]
--	--	---

”

10. Op 10 juli 2012 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het provinciaal RUP gedeeltelijk goed en beslist hij dat het algemeen nut de onteigening vordert van de onroerende goederen aangegeven op het onteigeningsplan. In deelplan 2 wordt aan de zone “Bouwvrij agrarisch gebied - Nabestemming Stedelijk Woongebied” (artikel 2.3) goedkeuring onthouden.

Dit is het tweede bestreden besluit.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 juli 2012.

11. Op 26 september 2012 trekt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het in het vorige randnummer vermelde besluit in, keurt hij het provinciaal RUP opnieuw gedeeltelijk goed en beslist hij dat het algemeen nut de onteigening vordert van de onroerende goederen aangegeven op het onteigeningsplan. In deelplan 2 wordt andermaal aan de zone “Bouwvrij agrarisch gebied - Nabestemming Stedelijk Woongebied” (artikel 2.3) goedkeuring onthouden.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 oktober 2012.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - voorwerp

12. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep gericht tegen het ministerieel goedkeuringsbesluit van 10 juli 2012 zonder voorwerp en doelloos is.

In haar memorie van antwoord stelt de tweede verwerende partij dat aangezien verzoeker enkel de vernietiging vraagt van het ministerieel goedkeuringsbesluit van 10 juli 2012 het beroep onontvankelijk is aangezien het niet is gericht tegen de definitief uitvoerbare en in werking getreden versie van het provinciaal RUP.

13. De opgeworpen excepties behoeven geen antwoord aangezien, zoals hierna zal blijken, alle middelen worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

14. In het eerste middel voert verzoeker de schending aan van de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) en van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*”.

Verzoeker citeert volgende bindende bepaling van het RSV:

“2.3 Agrarisch gebied

De oppervlakte van de bestemmingscategorie ‘landbouw’ zal 750.000 ha bedragen, bestemd voor de beroepslandbouw.”

In uitvoering van het RSV stelde de Vlaamse overheid tussen 2004 en 2009 een gebiedsgerichte ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos op in overleg met de lokale besturen en middenveldorganisaties voor dertien buitengebiedregio's. Verzoeker wijst erop dat overeenkomstig de omzendbrief RO/2010/01 voor de agrarische gebieden die door de Vlaamse regering werden herbevestigd, geen bestemmingswijzigingen nodig zijn. Binnen deze herbevestigde agrarische gebieden kreeg de landbouwsector de zekerheid dat de agrarische bestemming op lange termijn principieel behouden blijft. Toch herbestemt het provinciaal RUP een herbevestigd agrarisch gebied tot “Stedelijk woongebied” (artikel 2.1). Volgens verzoeker heeft de plannende overheid daarbij de principes van de voornoemde omzendbrief, waardoor ze zich nochtans gebonden achtte, niet gerespecteerd. Meer bepaald werd er, ondanks het feit dat er alternatieven beschikbaar waren, niet naar alternatieven gezocht. Verzoeker zet verder uiteen dat een aantal alternatieven door de stad Bilzen werden herbestemd naar (hobby)landbouw en/of natuurgebied. Volgens verzoeker was er zelfs geen nood aan bijkomende ruimte voor woongelegenheden. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de stad Bilzen de onbebouwde bouwgronden in woongebied of onbebouwde kavels niet belast.

15. In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker toe dat door de geciteerde bindende bepaling van het RSV de verplichting wordt ingevoerd om in 750.000 ha landbouwgrond te voorzien. Door de percelen van deelgebied 2 van het provinciaal RUP niet aan te wenden voor beroepslandbouw, wordt afbreuk gedaan aan deze kwantitatieve taakstelling. De oppervlakte van de landbouwgrond wordt immers verminderd.

Beoordeling

16. Uit het RSV blijkt dat de door verzoeker bedoelde oppervlakte van de bestemmingscategorie “landbouw”, die berekend wordt op het niveau van het Vlaamse Gewest, afgebakend wordt in gewestelijke ruimtelijke

uitvoeringsplannen of in gewestplannen. Het bestreden uitvoeringsplan gaat niet uit van het Vlaamse Gewest. Het is noch een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, noch een gewestplan, maar wel een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.

De omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 waarop verzoeker zich beroept, heeft als zodanig geen verordenend karakter. Het is een louter beleidsdocument waarin de Vlaamse regering haar beleidsvisie over planningsinitiatieven in de betrokken gebieden uiteenzet. Ten aanzien van het bestreden uitvoeringsplan kan de miskennen van deze omzendbrief niet dienstig als vernietigingsgrond worden aangevoerd. Verzoeker kan het adagium *patere legem quam ipse fecisti* evenmin op ontvankelijke wijze invoeren omdat die omzendbrief geen verordenende waarde heeft.

Uit hetgeen verzoeker aanvoert, blijkt niet dat het bestreden RUP het RSV zou schenden of dat de plannende overheid in strijd met de aangevoerde beginselen zou hebben gehandeld.

17. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 2.1.2, § 1, § 2, eerste en tweede lid en § 3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en “van de bepalingen van het bindend gedeelte van het RSV, van het richtinggevend gedeelte van het RSV en van het materieel motiveringsbeginsel”.

Verzoeker wijst erop dat het bindend gedeelte van het RSV bepalingen bevat met betrekking tot de verdeling van de behoefte aan bijkomende woongelegenheden in de stedelijke gebieden. Enerzijds, wordt een minimum

percentage voor het stedelijk gebied en, anderzijds, een maximum percentage in de kernen van het buitengebied bepaald. Verder wordt in het bindend gedeelte voorzien dat de provincie een kwantitatieve taakstelling opstelt inzake woongelegenheden in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau. Zoals bevestigd wordt in het richtinggevend gedeelte is er derhalve, volgens verzoeker, een chronologie vastgelegd waarbij eerst al de stedelijke gebieden afgebakend dienen te worden en vervolgens de hiervoor vermelde percentages en kwantitatieve taakstellingen gerealiseerd kunnen worden door het doorvoeren van bestemmingswijzigingen. Volgens verzoeker wordt dit standpunt bevestigd in de gezaghebbende rechtsleer.

Verzoeker merkt op dat in de onderhavige zaak de uit het RSV volgende chronologie niet werd gerespecteerd. Gelijktijdig met de afbakening van het kleinstedelijk gebied wordt immers deelplan 2 herbestemd tot stedelijk woongebied. Zulks terwijl nog niet alle kleinstedelijke gebieden in Limburg afgebakend zijn, onder meer het kleinstedelijk gebied Tongeren.

Beoordeling

19. Zoals de Raad van State onder meer in de arresten *Debelva*, nr. 210.757 van 27 januari 2011 en *Spaepen*, nr. 227.424 van 16 mei 2014 heeft gesteld, voorzien de door verzoeker bedoelde bepalingen van het RSV niet dat voor het creëren van ruimte voor bijkomende woongelegenheden een vaste afbakening van het stedelijk gebied ten opzichte van het buitengebied dient te zijn geschied. Voorts wordt in de mogelijkheid tot creatie van ruimte voor bijkomende woongelegenheden in zowel de gebiedscategorie stedelijk gebied als in de gebiedscategorie buitengebied voorzien. Uit deze bepalingen kan derhalve, anders dan verzoeker dit ziet, geen verplichte chronologie worden afgeleid om tot het afbakenen van het stedelijk gebied over te gaan alvorens, middels ruimtelijke uitvoeringsplannen, bijkomende ruimte voor woongelegenheden te bestemmen.

20. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

21.1. In het derde middel voert verzoeker de schending aan van artikel 2.2.2, § 1, 2°, VCRO en “van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel”.

21.2. Verzoeker wijst er in het eerste middelonderdeel op dat de voorschriften voor het “Stedelijk woongebied” (artikel 2.1) voorzien dat een stedenbouwkundige vergunning slechts kan worden afgeleverd na de goedkeuring van een verkavelingsplan. De uitvoerbaarheid van het provinciaal RUP wordt derhalve afhankelijk gemaakt van de voorafgaande opmaak van een ander plan. Volgens verzoeker is dit niet wettelijk. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt immers dat de bestemmingsvoorschriften niet zodanig mogen worden opgevat dat de definitieve bestemming van een bepaald gebiedsdeel, die, in toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, op dat planniveau dient te worden vastgesteld, niet in het plan zelf, maar pas ingevolge een latere beslissing zal worden vastgesteld. Verzoeker heeft dit bezwaar reeds geformuleerd in het kader van het openbaar onderzoek. Ter weerlegging van dit bezwaar heeft de Procoro gewezen op de door artikel 2.2.3, § 1, derde lid, VCRO geboden mogelijkheid om een modaliteit op te leggen. Volgens verzoeker gaat het bestreden provinciaal RUP echter veel verder dan het opleggen van een modaliteit aangezien het op zichzelf geen rechtsgevolgen heeft.

21.3. Verzoeker wijst er in het tweede middelonderdeel op dat de voorschriften voor het “Stedelijk woongebied” voorzien dat maximaal 70% van de totale zonering bebouwd kan worden en minimaal 30 % van de totale zonering niet bebouwd kan worden. Volgens verzoeker creëert dit een verregaande onzekerheid voor de betrokken eigenaars. Zij worden immers verplicht om onmiddellijk een aanvraag in te dienen, teneinde te vermijden dat het maximale bezettingspercentage van 70% bereikt is. Zodra de 70% bereikt is, geldt er op hun eigendom *de facto* een bouwverbod. Zulks klemmt voor verzoeker des te meer daar

zijn eigendom wordt getroffen door planbaten. Verzoeker heeft dit bezwaar reeds geformuleerd in het kader van het openbaar onderzoek. Ter weerlegging van dit bezwaar heeft de Procoro gewezen op het feit dat het maximaal bebouwingspercentage één onderdeel is van de stedenbouwkundige voorschriften, terwijl een andere voorwaarde is dat elk project minimaal een oppervlakte van 1 ha beslaat en dat het alleszins niet de bedoeling is dat de individuele eigenaars in hun voormalige tuinzone een woonproject zouden ontwikkelen. Volgens verzoeker valt evenwel niet in te zien hoe hetgeen door de Procoro werd geantwoord, kan verhelpen aan het door hem opgeworpen probleem.

22. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat het feit dat de betrokken zone als woongebied is ingekleurd niet wegneemt dat het bestreden RUP uit zichzelf geen rechtsgevolgen heeft. Er wordt immers wel een bestemming voorzien, “maar ze is niet onmiddellijk uitvoerbaar/realiseerbaar”.

Ten slotte stelt verzoeker dat niets de plannende overheid belette om in de voorschriften van het provinciaal RUP zelf te bepalen dat de “te ontwikkelen zones een minimum oppervlakte van 1 hectare moeten hebben, *quod non*”.

Beoordeling

23.1. Artikel 2.2.2, § 1, 2°, VCRO luidde toentertijd als volgt:

“§ 1. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat :

[...]

2° de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer, en, desgevallend, de normen, vermeld in artikel 4.1.12 en 4.1.13 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.”

Artikel 2.2.3, § 1, derde lid, VCRO luidt als volgt:

“De stedenbouwkundige voorschriften kunnen modaliteiten voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen.”

Als mogelijke inrichtingsmaatregelen die het voorwerp kunnen uitmaken van een RUP worden in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp dat de laatst geciteerde decretale bepaling is geworden, genoemd, voorschriften met betrekking tot de kavelgrootte, wegenontsluiting, ecologische infrastructuur, buffering, bouwvrije zones, reliëfwijziging, plaatsing van gebouwen, aan te wenden bouwmaterialen, bebouwingstype en volumes, bouwethetica,... (*Parl.St.* VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332/1, 23).

23.2. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

24. Verzoeker meent dat de woonbestemming van de betrokken zone “niet onmiddellijk uitvoerbaar/realiseerbaar” is omwille van de volgende voorschriften voor het “Stedelijk woongebied” (artikel 2.1):

- een stedenbouwkundige vergunning kan slechts afgeleverd worden na de goedkeuring van een verkavelingsplan;
- het bebouwingspercentage bedraagt maximaal 70%.

Zoals de tweede verwerende partij terecht opmerkt, moeten de geïndiceerde voorschriften worden samengelezen met de andere bepalingen van het bestreden RUP, en met name met het volgende verordenend stedenbouwkundig voorschrift van artikel 2.1:

“De zone wordt in minimum 2 fasen ontwikkeld. Elke fase moet minimaal 1 hectare bedragen.”

Uit het geheel van de verordenende voorschriften blijkt dat het “Stedelijk woongebied” gefaseerd zal worden ontwikkeld, waarbij elke fase betrekking zal hebben op minimaal 1 ha. Anders dan verzoeker in zijn laatste memorie voorhoudt, bepalen de stedenbouwkundige voorschriften dus wel degelijk zelf dat het in elke fase te ontwikkelen gebied een minimum oppervlakte van 1 ha moet hebben.

Uit het geheel van de verordenende voorschriften volgt ook dat de verhouding 70% bebouwd tegenover 30% onbebouwd berekend moet worden op de voornoemde oppervlakte, die minimaal 1 ha zal bedragen. Anders dan verzoeker meent, volgt noch uit die verhouding, noch uit het feit dat de betrokken zone niet onmiddellijk via stedenbouwkundige vergunningen, doch eerst via verkavelingsvergunningen moet worden gerealiseerd, rechtsonzekerheid. De vereiste van een minimale oppervlakte van 1 ha mag het dan – met de woorden van de Procoro – voor een individuele eigenaar onmogelijk maken om “in [zijn] voormalige tuinzone een woonproject [te] ontwikkelen”, doch dit staat er niet aan in de weg dat die eigenaar de gevolgen van zijn handelingen kan voorzien. Overigens is het in “Stedelijk woongebied” gelegen gedeelte van verzoekers eigendom als inneming 18 opgenomen in het bij het provinciaal RUP horende onteigeningsplan.

Zoals de eerste verwerende partij terecht opmerkt, moeten de voornoemde voorschriften worden aangezien als inrichtingsmaatregelen die artikel 2.2.3, § 1, derde lid, VCRO uitdrukkelijk mogelijk maakt.

Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat verzoekers eigendom getroffen wordt door planbaten.

Het besluit is dat verzoeker de aangevoerde schendingen niet aannemelijk maakt.

25. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

26.1. In het vierde middel voert verzoeker de schending aan van het gelijkheidsbeginsel, evenals machtsafwending.

26.2. Verzoeker wijst er in het eerste middelonderdeel op dat de grens van het deelplan 2 van het provinciaal RUP totaal niet gelijkloopt met de scheidingslijn van het gewestplan tussen het (landelijk) woongebied en het agrarisch gebied. In de toelichtingsnota kan dienaangaande geen verantwoording gevonden worden. Volgens verzoeker behandelt het bestreden RUP aldus gelijke situaties op ongelijke wijze.

26.3. Verzoeker wijst er in het tweede middelonderdeel op dat zijn perceel samen met de twee rechts aanpalende percelen de enige percelen langs de Solveldstraat – Meremweg zijn die tot tegen de weg aan opgenomen zijn in het deelplan 2 met uitzondering van een aantal percelen op de hoek van de Meremweg – Solveldstraat. De laatstgenoemde uitzondering kan volgens verzoeker begrepen worden in het licht van de bestemming van deze percelen als “tijdelijke reservatiestrook voor lokale ontsluitingsweg”. Verzoeker heeft dit bezwaar reeds geformuleerd in het kader van het openbaar onderzoek. Uit het antwoord van de Procoro blijkt dat zijn perceel wordt opgenomen in kleinstedelijk gebied, waarbij expliciet wordt gesteld dat de bestaande bestemming wordt behouden, met als enige motivering dat zulks gebeurt om een verkaveling op te kunnen heffen. Volgens verzoeker misbruikt de plannende overheid op die wijze haar bevoegdheid om het kleinstedelijk gebied af te bakenen.

27. In zijn memorie van wederantwoord verduidelijkt verzoeker dat de in het eerste middelonderdeel bedoelde schending van het gelijkheidsbeginsel erin bestaat dat daar waar voor de diverse percelen de afstand van de straat tot de grens van het agrarisch gebied onder de gelding van het gewestplan even groot was, de afstand van de straat tot de grens van het deelplan 2 voor de diverse percelen niet meer even groot is. Volgens verzoeker vormt het rekening houden met de perceelgrenzen geen verantwoording voor het onderscheid tussen de diverse percelen. De juiste afbakening van de perceelgrenzen betreft een aangelegenheid van burgerrechtelijke aard. Bij de realisatie van een proces van ruimtelijke planning mag de plannende overheid zich niet laten leiden door perceelgrenzen.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, herhaalt verzoeker in zijn memorie van wederantwoord dat de enige verantwoording voor de “kleine uitstulping” ter hoogte van zijn perceel het opheffen van een bestaande verkavelingsvergunning is.

Beoordeling

28. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden als in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoeker die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

Machtsafwending is de onwettigheid die erin bestaat dat een bestuursorgaan de bevoegdheid die hem bij wet tot het bereiken van een bepaald doel van algemeen belang is gegeven, uitsluitend aanwendt tot het nastreven van een ander doel.

29. Er moet worden vastgesteld dat het bestreden uitvoeringsplan in vergelijking met het gewestplan, een groter detailleringsniveau heeft en meer bepaald rekening houdt met de grenzen van de bestaande percelen. Anders dan verzoeker dit ziet, volgt uit dit enkele gegeven geen schending van het gelijkheidsbeginsel aangezien niet blijkt dat de perceelgrenzen geen objectief en redelijk verantwoord criterium zouden zijn voor het bepalen van de grenzen van de betrokken bestemmingsgebieden.

30. Zoals verzoeker stelt is onder meer zijn perceel in het deelplan 2 van het bestreden RUP opgenomen om een verkaveling te kunnen opheffen.

Uit hetgeen verzoeker aanvoert, blijkt niet dat het opheffen van een verkavelingsvergunning voor de plannende overheid geen doel van algemeen belang zou zijn. Bijgevolg valt niet in te zien hoe de opname van verzoekers

perceel in deelplan 2 het resultaat zou zijn van machtsafwending door de plannende overheid.

31. Het blijkt tot slot niet dat het bestaan van de voornoemde verkavelingsvergunning geen objectieve en redelijke verantwoording zou zijn om verzoekers perceel anders te behandelen dan de percelen waarvoor geen verkavelingsvergunning geldt.

32. Het vierde middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

33. In het vijfde middel voert verzoeker de schending aan van artikel 1.1.4. VCRO en van het materiële motiveringsbeginsel.

Volgens verzoeker is het bestreden RUP niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Verzoeker meent dat het provinciaal RUP door in een woondichtheid te voorzien van 25 woningen per ha een te bruuske overgang heeft gecreëerd van het landelijk woongebied naar het “Stedelijk woongebied”. Zulks is niet verenigbaar met de ruimtelijke draagkracht van het gebied, die niet concreet getoetst werd en getoetst kon worden omdat de voorschriften te vaag zijn.

Tot slot meent verzoeker dat het deelplan 2 indruist tegen volgende bepaling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan:

“De bestaande open ruimte lob ten noorden van de randwijk ‘Merem’ dient gevrijwaard te blijven, zodat het concept van het kleinstedelijk gebied, zijnde een historisch gegroeid centrumgebied met drie randwijken, gescheiden door open ruimte lobben, gegarandeerd blijft.”

34. In zijn memorie van wederantwoord reageert verzoeker op de stelling van de tweede verwerende partij dat de voorschriften toelaten om de woondichtheid te differentiëren door bijvoorbeeld een hogere dichtheid te realiseren aan de zijde van de kernstad. Verzoeker merkt op dat zulks niet impliceert dat de realisatie van een geleidelijke overgang van landelijk woongebied naar stedelijk woongebied op enigerlei wijze juridisch afdwingbaar is.

35. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat de door hem aangehaalde bepaling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan deel uitmaakt van het richtinggevend gedeelte waarvan de plannende overheid in beginsel niet mag afwijken.

Verzoeker neemt in zijn laatste memorie een figuur uit de toelichtingsnota bij het bestreden RUP op waaruit volgens hem blijkt dat het stedelijk weefsel tot één aaneengesloten geheel is uitgedeind, zodat de drie ruimtelijke lobben totaal niet meer herkenbaar zijn.

Beoordeling

36. In de door het gewestplan tot landelijk woongebied bestemde wijk Merem is het perceel met kadastraal nummer 265/f in de Wagenstraat het meest noordelijke. Ten opzichte van dit perceel is het betrokken “Stedelijk woongebied” van het provinciaal RUP in het zuidoosten gesitueerd. In die omstandigheden maakt verzoeker niet aannemelijk dat het bestreden uitvoeringsplan ingaat tegen het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan waarin sprake is van de open ruimte ten noorden van de wijk Merem.

37. De Raad van State is niet bevoegd om in de plaats van de plannende overheid de goede plaatselijke aanleg te beoordelen. In de uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of op grond van juiste feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de vastgestelde voorschriften kon worden gekomen.

Uit hetgeen verzoeker aanvoert, blijkt niet dat de plannende overheid door het opleggen van een minimale woondichtheid van 25 wooneenheden per ha de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan.

38. In zoverre verzoeker poneert dat de voorschriften van het bestreden RUP “te vaag” zijn en zorgen voor “een te bruuske overgang” is het middel in dergelijke algemene termen geformuleerd dat het neerkomt op opportuiniteitskritiek, waarover de Raad van State, die belast is met het toezicht op de wettigheid, zich niet kan uitspreken.

39. Het vijfde middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

40. In het zesde middel voert verzoeker de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, artikel 2.4.3, § 1, VCRO, het materiële motiveringsbeginsel en de zorgvuldigheidsplicht.

Volgens verzoeker zijn er geen redenen van algemeen nut voorhanden om te onteigenen. Verzoeker wijst erop dat zijn eigendom krachtens het bestreden RUP is bestemd voor wonen, tuinen, openbare groene en verharde ruimten en aan het wonen verwante voorzieningen. De concrete bestemming staat nog niet vast. Volgens verzoeker wordt in geen enkel stuk van het administratief dossier afdoende aangetoond dat een onteigening voor wonen, tuinen, openbare groene en verharde ruimten en aan het wonen verwante voorzieningen het algemeen nut zou dienen. Zulks geldt des te meer daar, zoals verzoeker reeds eerder heeft uiteengezet, de voorschriften zeer vaag zijn, zelfs zo vaag dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden.

41. In zijn memorie van wederantwoord verwijst verzoeker naar zijn derde middel.

42. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat niet valt in te zien waarom de realisatie van het “Stedelijk woongebied” enkel door publiek initiatief zou kunnen gebeuren. Bovendien was en is er geen nood aan bijkomende ruimte voor woongelegenheden. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de stad Bilzen de onbebouwde bouwgronden in woongebied of onbebouwde kavels niet belast.

Beoordeling

43. In de mate waarin verzoeker onderdelen van het eerste, het derde en vijfde middel herhaalt, wordt verwezen naar de verwerping van die middelen hiervoor.

44. Door pas in zijn laatste memorie aan te voeren dat er geen nood is aan bijkomende ruimte voor woongelegenheden geeft verzoeker op een laattijdige en bijgevolg onontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan zijn middel.

45. Het besluit van de tweede verwerende partij tot vaststelling van het bestreden onteigeningsplan bevat volgende motivering inzake het algemeen nut van de onteigening:

“Gelet op de versnipperde eigendomsstructuur van het gebied, welke een coherente en kwaliteitsvolle realisatie ervan verhindert; gelet op de bestaande perceelsindeling welke hoegenaamd niet overeenstemt met een rationele, kwaliteitsvolle ruimtelijke invulling van het gebied volgens de concepten van de gewenste woonontwikkeling (o.a. gordelstructuur, de zichtassen met lineaire pleinen, ontsluitingsstructuur, etc.); gelet op het feit dat de aanleg van openbare infrastructuur (wegenis, nutsvoorzieningen, landschappelijke inkleding, pleinen, groenelementen, ...) bij uitstek een taak is van de overheid; gelet op het gegeven dat de overheid bovendien in het gebied reeds een aantal percelen in eigendom heeft; dat een onteigening derhalve noodzakelijk blijkt voor een effectieve realisatie van het gebied.”

Verzoeker bekritiseert de hiervoor geciteerde motieven niet, laat staan dat hij er het ontoereikend karakter van aantoonst.

46. Het zesde middel wordt verworpen.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

47. In het zevende middel voert verzoeker de schending aan van artikel 1.1.4 VCRO en van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel”.

Volgens verzoeker is bij het vaststellen van het “Stedelijk woongebied” in deelplan 2 onvoldoende rekening gehouden met de geluidshinder, minstens is niet aangetoond dat de geluidshinder voor de toekomstige bewoners en de huidige omwonenden tot een aanvaardbaar niveau beperkt wordt. Verzoeker wijst erop dat in de nabijheid van het deelplan 2 de goederenspoorlijn 34 Antwerpen – Lier – Hasselt – Montzen gelegen is, die door het RSV wordt gekwalificeerd als hoofdspoorweg voor het goederenvervoer. Op die spoorlijn passeren jaarlijks 54.000 goederentreinen. Voor die spoorlijn moest er, volgens verzoeker, een geluidsbelastingkaart opgesteld worden in uitvoering van de richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 ‘inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï’. Volgens deze richtlijn moet op basis van een dergelijke geluidsbelastingkaart een actieplan worden uitgewerkt met maatregelen om de geluidshinder te bestrijden. Verzoeker meent dat het bestreden RUP onvoldoende rekening houdt met de geluidshinder omdat de verplichting tot het opmaken van een geluidskaart nog niet werd uitgevoerd en omdat uit het MER blijkt dat slechts zeer beperkte geluidsmetingen werden gedaan, meer bepaald gedurende amper 10 à 15 minuten, waarbij de specifieke meteorologische omstandigheden tijdens de meting niet gekend zijn.

48. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de dienst Mer niet wettig tot zijn beslissing is kunnen komen. De verwerende partijen hebben volgens verzoeker onwettig gehandeld door een uitvoeringsplan tot stand te brengen zonder rekening te houden met het gegeven dat er geen geluidsbelastingkaart werd opgesteld.

49. In zijn laatste memorie merkt verzoeker op dat niet eens geweten is of er een goederentrein passeerde tijdens de 10 à 15 minuten van de geluidsmeting. Verzoeker besluit dat men onmogelijk kan voorhouden dat een meting van amper 10 à 15 minuten een realistisch beeld geeft van het omgevingslawaaï.

Beoordeling

50. De Raad van State is niet bevoegd om in de plaats van de erkende milieudeskundigen het onderzoek naar de milieueffecten over te doen. In de uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of op grond van juiste feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de conclusie van het MER kon worden gekomen.

51. De door verzoeker aangehaalde richtlijn, die onder meer betrekking heeft op de te hanteren methodes ter evaluatie van omgevingslawaaï, werd in het Vlaamse Gewest omgezet in het Vlarem door het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 ‘inzake de evaluatie en de beheersing van het omgevingslawaaï en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’, dat door verzoeker niet wordt bekritiseerd.

52. Verzoeker beroept zich op volgende passage van het MER:

“Op deze 4 meetplaatsen werd over een korte meetperiode (T= 10 à 15 minuten) het omgevingsgeluid bepaald en dit voornamelijk ter bepaling van het L_{aeq} - en het L_{a95} -niveau. De parameters geven een goede indicatie van het akoestisch klimaat :

[...]

Tegen de oostelijke grens van het deelplan (mpt A) wordt het omgevingsgeluid in de huidige situatie bepaald door verkeer in de Nieuwstraat en door treinverkeer. Het opgemeten $L_{aeq,T}$ -niveau wordt hierdoor waargenomen als zeer lawaaiig, treinpassages kunnen de niveaus hier tijdelijk doen stijgen tot 85dB(A).”

Uit het hiervoor weergegeven citaat blijkt dat het geluid ook werd gemeten op het ogenblik van treinpassages, waarbij het geluidsniveau als

“zeer lawaaiig” werd vastgesteld. Anders dan verzoeker dit ziet, volgt noch uit het feit dat er gedurende periodes van 10 à 15 minuten metingen werden uitgevoerd, noch uit het gegeven dat uit het MER niet kan worden opgemaakt wat “de specifieke meteorologische omstandigheden tijdens de meting” waren, dat dit rapport zou steunen op onjuiste of ontoereikende feitelijke gegevens.

53. Anders dan verzoeker beweert, volgt uit het gegeven dat er voor de betrokken spoorweg geen geluidsbelastingkaart voorhanden was op het ogenblik dat het MER werd opgesteld niet dat de in het rapport gedane analyse haar adequaat karakter zou verliezen.

54. De conclusie is dat uit hetgeen verzoeker aanvoert niet blijkt dat het MER zou steunen op onjuiste feitelijke gegevens of dat de geluidsproblematiek ter plaatse onredelijk zou zijn beoordeeld.

De aangevoerde schendingen worden niet aannemelijk gemaakt.

55. Het zevende 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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig april 2015, 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