

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.159 van 10 september 2015
in de zaak A. 207.695/X-15.330.**

In zake : de VZW EMMAÛS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Floris Sebreghts
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 19 oktober 2012 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, regio Noorderkempen: Erfgoedlandschap “Abdij van Westmalle”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 230.017 van 29 januari 2015 wordt het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Auditeur Wouter De Cock heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 juni 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft een verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Geens, die *loco* advocaten Floris Sebrechts en Olivier Verhulst verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Sandro Di Nunzio, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Voor de uiteenzetting van de feiten kan worden verwezen naar het arrest nr. 230.017 van 29 januari 2015.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In haar laatste memorie blijft de verwerende partij benadrukken dat het belang van de verzoekende partij en derhalve het voorwerp van het annulatieberoep beperkt moet worden tot de percelen nrs. 322/k en 323/f.

5. Zoals reeds werd vastgesteld in het arrest nr. 230.017 van 29 januari 2015, is het belang van de verzoekende partij inderdaad beperkt tot de percelen nrs. 322/k en 323/f.

Aangezien, zoals hierna zal blijken, besloten wordt tot de verwerping van het beroep, bestaat er echter geen noodzaak te onderzoeken of, in geval van nietigverklaring, tot een gedeeltelijke nietigverklaring dient te worden overgegaan.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit “de schending van art. 1.1.4. VCRO samen gelezen met art. 2.2.2. §1, 6° VCRO, artikel 4.2.1. van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), van artikel 3 van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s (SEA-richtlijn), van de beginselen van behoorlijk bestuur zoals het motiverings-, rechtszekerheids-, vertrouwens-, redelijkheids, proportionaliteits en het zorgvuldigheidsbeginsel, van de plan-MERplicht, terwijl het bestreden besluit tevens een vorm van machtsafwending inhoudt”.

In de toelichting bij het middel zet de verzoekende partij in eerste instantie uiteen dat de gewestplanbestemmingen woongebied en gebied bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen “niet zomaar op de meest fundamentele wijze [kunnen] worden teruggedraaid naar volledige uitsluiting van bebouwing zonder afdoende en draagkrachtige motivering”. De verzoekende partij wijst erop dat haar bestaande inrichting werd uitgebouwd met vergunningen van de overheid. Het bestreden RUP leidt ertoe dat de zorgcampus niet meer als één geheel zal kunnen worden behouden omdat uitbreidingen en/of vernieuwing onmogelijk worden. Omwille van plaatsgebrek zullen bepaalde voorzieningen zich elders moeten vestigen. De economische voordelen van de concentratie van zorgvoorzieningen op één campus verdwijnen daardoor. De ontwikkeling van bijkomende infrastructuren op een andere plaats zorgt voor een groter ruimtebeslag, en leidt tot bijkomende mobiliteitsstromen en -bewegingen op de wegen. De belangrijke milieueffecten “van het ontnemen van de bouwgrondreserve tot bouwvrij agrarisch gebied” blijken niet te zijn onderzocht. Evenmin is een onderzoek gevoerd naar de sociale gevolgen ten aanzien van personeel en zorgzoekers, noch naar de economische gevolgen. Aangezien onvoldoende is nagegaan welke de effecten zijn van het bestreden gewestelijk RUP op andere beleidsdomeinen, is er volgens de verzoekende partij sprake van een schending van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Het antwoord dat werd gegeven op haar bezwaar daaromtrent, beschouwt de verzoekende partij als een stijlclausule. Daarenboven meent de verzoekende partij dat onbehoorlijk wordt omgegaan met de middelen die reeds door de Vlaamse overheid in de zorg werden geïnvesteerd, nu wordt verhinderd dat deze zorginvestering een maximaal rendement zou kunnen behalen.

Omdat niet alle te verwachten milieueffecten onderzocht werden, is er sprake van een schending van de ingeroepen bepalingen van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en van artikel 3 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: SEA-richtlijn). Men heeft namelijk geoordeeld dat een MER niet noodzakelijk is,

“zonder dat men de effecten van het op te maken plan heeft onderzocht op de noodzakelijkerwijze bij dat onderzoek te betrekken delen van een groot geheel waarvan men 17% van de oppervlakte met één pennentrek verordenend ‘bouwvrij’ bestemt”. De dienst Mer die oordeelde dat er geen milieueffecten te verwachten waren, werd misleid doordat noodzakelijke informatie niet werd vermeld. In het bestreden besluit is evenmin enige motivering terug te vinden waaruit blijkt dat de voordelen van het plan werden afgewogen tegen de nadelen ervan. Het kan echter niet ernstig betwist worden “dat wanneer een grondreserve van meer [dan] 8,5 hectare – [...] wordt ontnomen – meteen de leefbaarheid van de zorgcampus fundamenteel wordt aangetast”. Bijgevolg is het plan volgens de verzoekende partij tot stand gekomen met miskenning van artikel 1.1.4 VCRO.

Volgens de verzoekende partij is er verder ook sprake van machtsafwending. Een zogenaamde “voorwaarde” uit de vergunning voor de bouw van het project “Amanis” wordt thans ingeroepen als zijnde een akkoord van de verzoekende partij om de herbestemde zone bouwvrij te maken. Volgens de verzoekende partij is die voorwaarde niet alleen onbestaande omdat ze niet werd overgenomen in het beschikkend gedeelte van de vergunning, maar is een dergelijke voorwaarde ook onwettig omdat men door middel van een vergunningsvoorwaarde geen bindende uitspraken kan doen over percelen die niet bij de vergunning betrokken zijn. Bij de opmaak van het bestreden gewestelijk RUP kan de overheid zich niet beroepen op een onwettige voorwaarde uit een eerdere stedenbouwkundige vergunning. In dat opzicht merkt de verzoekende partij daarenboven nog op dat de zogenaamde “voorwaarde” door haar niet met een annulatieberoep kon worden bestreden.

Verder wijst de verzoekende partij ook nog op het ministerieel besluit van 20 november 2007 waarbij de ankerplaats “Abdij van Westmalle te Malle, Brecht, Schilde en Zoersel” definitief wordt aangeduid. Volgens de verzoekende partij is dat ministerieel besluit haar niet tegenstelbaar, en was het ook niet aanvechtbaar. Door zich ter verantwoording van de herbestemming te beroepen op een continu beleid dat steunt op de aangeduide ankerplaats, is er

volgens de verzoekende partij sprake van een schending van de ingeroepen beginselen van behoorlijk bestuur, en van een gebrekkige motivering.

Tot slot wordt nog aangevoerd dat de ruimtelijke draagkracht reeds overschreden geacht wordt doordat enkele aanpalende inwoners meenden zich te moeten verzetten tegen de bouw van de zorginstelling “Amanis”. Deze zogenaamde draagkrachtoverschrijding vormt naar het oordeel van de verzoekende partij geen draagkrachtig motief.

7. De verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord met betrekking tot de ankerplaats op dat het deel dat essentieel is voor die ankerplaats binnen de afbakening van het betrokken gewestelijk RUP werd gehouden, en deel uitmaakt van de bestemmingswijziging. In dat verband citeert de verwerende partij uit het voorstel tot aanduiding van de ankerplaats. Wat het project “Amanis” betreft wordt aangegeven dat de invulling van dat project vergund werd op basis van de goede ruimtelijke ordening. De inpassing van het project in de omgeving is gebeurd op basis van een studie die werd uitgevoerd in opdracht van de verzoekende partij, en werd door de gewestelijke diensten bevoegd voor ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed en door het gemeentebestuur van Malle aanvaard. De verwerende partij ziet niet in op grond waarvan er sprake zou kunnen zijn van machtsafwending. Volgens de verwerende partij wordt er duidelijk gemotiveerd waarom de gevolgde beleidslijn bij de aanduiding van de ankerplaats en bij de aflevering van de stedenbouwkundige vergunning wordt vertaald en opgenomen in het thans bestreden gewestelijk RUP. Wat de opmaak van een MER betreft, verwijst de verzoekende partij naar de vermeldingen daaromtrent in het onderzoek tot milieueffectrapportage, op grond waarvan door de dienst Mer werd besloten dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen. De verwerende partij wijst erop dat net de bebouwing van de betrokken percelen van de verzoekende partij aanzienlijke negatieve milieueffecten tot gevolg zou hebben. Verder merkt de verwerende partij op dat de door de verzoekende partij voorgehouden gevolgen met betrekking tot de ontwikkeling van de inrichting van de verzoekende partij geenszins kunnen worden beschouwd als negatieve milieueffecten ten aanzien

van het betrokken gewestelijk RUP, die het voorwerp dienen uit te maken van een plan-MER. Volgens de verwerende partij toont de verzoekende partij op geen enkele wijze aan dat de in het middel ingeroepen bepalingen zouden zijn geschonden.

8. De verzoekende partij merkt in haar memorie van wederantwoord op dat uit de memorie van antwoord blijkt dat de afbakening van de ankerplaats werd voorbereid met een gebrek aan “terreinkennis” en aan “rechtlijnigheid in standpunten en voorstellen”. Ter illustratie wordt in dat verband opgemerkt dat de grond van de verzoekende partij niet gelegen is “in het zicht van de abdij”, in tegenstelling tot wat in het door de verwerende partij geciteerde voorstel tot aanduiding van de ankerplaats wordt vermeld. Evenmin kan er sprake zijn van een “waardevol bos” dat bestemd wordt tot bosgebied. Het gaat niet om een bos dat op natuurlijke wijze werd bebost. Ook wordt volgens de verzoekende partij op geen enkele wijze verantwoord waarom een “forse uitbreiding” van het landschap “zelfs ten zuiden van de van oudsher bestaande natuurlijke grens van het landschap van de trappistenabdij” noodzakelijk is. De verzoekende partij verwijst ook nog naar het duidelijk bebouwbaar karakter van haar percelen, gelet op de ligging aan een voldoende uitgeruste weg, en merkt op dat de plannende overheid van haar masterplan en de daaraan gekoppelde uitbreidingsplannen op de hoogte is. De plannende overheid kon aan die plannen niet voorbijgaan en diende ook daarvan de milieueffecten te onderzoeken.

Wat de aangevoerde machtsafwending betreft, stelt de verzoekende partij vast dat die machtsafwending in het gevoerde verweer nog extra in de verf wordt gezet doordat wordt bevestigd dat voor de opmaak van het betrokken gewestelijk RUP het project “Amanis” van groot belang is.

In verband met de ruimtelijke draagkracht vult de verzoekende partij nog aan dat de verwerende partij niet aantoont dat de bebouwingsmogelijkheid die was voorzien in het gewestplan, negatieve milieueffecten zou hebben op het landschap van de abdij. Dat de ruimtelijke draagkracht voor de zorgcampus overschreden wordt geacht, kan volgens de

verzoekende partij dan ook niet als een draagkrachtig motief voor de bestemmingswijziging worden aanzien.

9. In de laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat zij geen enkel verweer heeft kunnen voeren ten aanzien van de aanduiding van de ankerplaats, aangezien de ankerplaats werd vastgelegd zonder enige inspraakmogelijkheid. Tevens herhaalt de verzoekende partij dat de vergunning voor het project “Amanis” een ontoelaatbare grondslag voor de besluitvorming is. De verzoekende partij betwist verder dat er voldoende ontwikkelingsmogelijkheden overblijven buiten het erfgoedlandschap. Deze stelling betreft niet meer dan een stijlclausule, nu de ontwikkelingsmogelijkheden op de zorgcampus niet verder werden onderzocht, noch in het MER, noch in het gewestelijk RUP. Dit staat in schril contrast met de masterplannen tot ontwikkeling van de zorgsite die door de verzoekende partij werden opgemaakt. De verzoekende partij voert aan dat “[d]e lijn trekken zoals het bestreden besluit doet, louter op basis van een eerder ‘beslist beleid’ (aanduiding ankerplaats en vergunning Amanis), zonder dat die twee elementen ooit ter discussie konden worden gesteld door verzoekende partij in een procedure, [...] niet ernstig [is]”.

Beoordeling

10. In het bezwaarschrift dat de verzoekende partij tijdens het openbaar onderzoek indiende, stelde ze onder meer dat haar bezwaar ertoe strekt “haar eigendom uit de omschrijving van het RUP te halen” aangezien zulks “cruciaal [is] voor de verdere ontwikkeling van de campus”. De verzoekende partij deed gelden dat het RUP “de lange termijnvisie van de zorgcampus [doorkruist] en [...] aldus intrinsiek de bepaling van art. 1.4.4. van de Vlaamse Codex [schendt]”.

11. Het bezwaarschrift van de verzoekende partij wordt in het bestreden besluit als volgt besproken en weerlegd:

“De vzw Emmaüs vraagt om de twee percelen in haar eigendom thans op het gewestplan bestemd als gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en

woongebied en respectievelijk bebost en in landbouwgebruik niet op te nemen in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan teneinde toekomstige uitbreidingen van de zorgvoorzieningen rond de site van het AZ Sint Jozef en PC Bethaniën op deze percelen niet onmogelijk te maken.

[...]

Ten aanzien van de vraag van de vzw Emmaüs verwijst de Vlaamse Regering naar de afwegingen ten aanzien van de begrenzing die gemaakt zijn bij de definitieve aanduiding van de ankerplaats en bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning voor het Amanis-project. Daarbij is expliciet uitgegaan van het behoud van de resterende openruimtekamer en de bestaande bosstructuur als onderdeel van het samenhangend en waardevol geheel van boscomplexen en open landbouwkamers dat aan de basis ligt van de aanduiding als ankerplaats. Deze afwegingen worden uitdrukkelijk bevestigd en overgenomen ter motivering van voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan en ter verduidelijking opgenomen in de toelichtingsnota. Ten aanzien van de ruimte voor toekomstige uitbreidingen van de zorgvoorzieningen kan gesteld worden dat er daarvoor voldoende onbebouwde ruimte op de huidige site buiten het plangebied overblijft; dat toekomstige ontwikkelingen bij voorkeur moeten uitgaan van een zorgvuldig en zuinig ruimtegebruik, en dat via de voorgestelde herbestemmingen i.f.v. het behoud van het bestaande waardevol bos en de openruimtekamer voor landbouw invulling gegeven wordt aan de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen die o.m. stellen dat op basis van de karakteristieken en de kwaliteiten van het landschap beleidsmatig stringente voorwaarden opgelegd kunnen worden aan ander (en wijziging van het) ruimtegebruik; dat bij ontwikkeling van gemeenschaps- en nutsvoorzieningen in het buitengebied de schaal van de voorzieningen moet aansluiten bij de schaal van het landschap en dat de omvang van de voorziening de structuur en de functie van de structuurbepalende functies van het buitengebied niet mag aantasten.”

Hieruit blijkt reeds dat de verzoekende partij onterecht voorhoudt dat het antwoord op haar bezwaar beperkt zou zijn tot een loutere “stijlclausule”. Er wordt wel degelijk aandacht besteed aan de uitbreidingsmogelijkheden van de zorgcampus, doch dienaangaande wordt overwogen dat er voldoende onbebouwde open ruimte op de huidige site buiten het plangebied overblijft en dat bij toekomstige ontwikkelingen bij voorkeur dient te worden uitgegaan van zorgvuldig en zuinig ruimtegebruik.

12. Overeenkomstig artikel 1.1.4 VCRO is de ruimtelijke ordening 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 worden gebracht. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten

gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er dient, volgens de bepaling, rekening te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.

Dat de behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig onderling moeten worden afgewogen, betekent niet dat, in een bepaalde situatie, steeds alle ruimtelijke behoeften als evenwaardig voorkomen. Uit de wetsgeschiedenis van het artikel blijkt dat na afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen (*Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 360/3, 18).

Op deze afweging van de bedoelde ruimtelijke behoeften oefent de Raad van State alleen een wettigheidscontrole uit.

13. Uit de onder randnummer 11 geciteerde bespreking van het bezwaar van de verzoekende partij blijkt dat het behoud van de percelen van de verzoekende partij binnen het bestreden gewestelijk RUP, en dus de herbestemming van die percelen, steunt op ruimtelijke afwegingen die reeds eerder, bij de definitieve aanduiding van de ankerplaats en bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning voor het Amanis-project, werden gemaakt.

In de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP worden de ruimtelijke keuzes die destijds werden gemaakt als volgt toegelicht:

“In functie van het behoud van een aantal landschappelijke waarden en structuren zijn twee percelen die behoren tot de eigendom van de vzw Emmaüs rond de site van het AZ Sint Jozef Malle en PC Bethaniën opgenomen binnen de afbakening van het erfgoedlandschap waarvoor een herbestemming wordt doorgevoerd i.f.v. van het behoud van deze openruimtestructuren: het gaat om bebost perceel ten noorden van de site (op het gewestplan bestemd als gebied voor gemeenschapsvoorzieningen) en een perceel landbouwgrond ten oosten van de site (op het gewestplan bestemd als woongebied).

De begrenzing van het erfgoedlandschap in het ruimtelijk uitvoeringsplan t.h.v. de ziekenhuiscampus vloeit voort uit de afweging die gemaakt is bij de definitieve afbakening van de ankerplaats (ministerieel besluit 20 november 2007) én de ruimtelijke afwegingen die gemaakt zijn

bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning voor de realisatie van een nieuwbouw voor het gehandicaptenzorgproject 'Amanis' dat thans gefinaliseerd wordt. Beide afwegingen worden uitdrukkelijk bevestigd ter motivering van het voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan.

Naar aanleiding van de weigering van de oorspronkelijke vergunningsaanvraag voor Amanis op een locatie tegen de bosrand is in 2006 in opdracht van de vzw Emmaüs door Studiegroep Omgeving een onderzoek gevoerd naar de landschappelijke inpassing van deze nieuwbouw in het gebied. Op basis van dat [element] uit dat onderzoek is de huidige inplanting vergund waarbij een afstand van 100 m tegenover de bosrand in acht genomen wordt, via de inrichting van een nieuwe houtkant de bebouwde site ruimtelijk-morfologisch begrensd wordt en een open landschapskamer tussen de ziekenhuissite en het bestaand bos gevrijwaard blijft. De gewestelijke diensten bevoegd voor ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed en het gemeentebestuur van Malle hebben op basis van de elementen uit de inpassingstudie (waarbij een nieuwe landschapskamer en nieuwe houtkant gecreëerd wordt) ingestemd met de bouw van Amanis.

De begrenzing van de ankerplaats is bij de definitieve aanduiding na advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen daaraan aangepast. Deze grensaanpassing werd en wordt verantwoord geacht omdat bij het voorgestelde inrichtings- en bouwplan voor Amanis gestreefd wordt naar een landschappelijke integratie die kadert in de historische structuur van het waardevolle compartimentenlandschap waarbij het van het allergrootste belang werd geacht dat de landschappelijke inkadering volledig en aansluitend op de bouwwerkzaamheden wordt uitgevoerd. Door het aanplanten van een houtkant met streekeigen beplantingen in het verlengde van de Eekhoorndreef, aan de achterkant van het centrum en rond de parking, en door de aanleg van een zomereikendreef langsheen de Jagersdreef worden nieuwe compartimenten of orthogonale kamers toegevoegd aan de landschappelijke structuur en wordt tevens de open ruimte langsheen de waardevolle bosrand gevrijwaard, wat een essentieel gegeven is voor het centraal deel van het landschap dat tevens een hoge natuurwetenschappelijke waarde heeft.

Voorliggend plan handhaaft en bevestigt deze motivering van de begrenzing en bestemt de open landschapskamer als bouwvrij agrarisch gebied i.f.v. het behoud van de huidige landbouwactiviteiten op het perceel en het behoud van een landschappelijk waardevolle openlandschapskamer zodat de nieuw aan te leggen houtkant langs Amanis een definitieve grens wordt voor de bebouwing en de openruimtekamer definitief gevrijwaard blijft. Het waardevolle bos ten noorden van de ziekenhuissite wordt bestemd als bosgebied.

Ten aanzien van de uitbreidingsmogelijkheden van de vzw Emmaüs buiten het erfgoedlandschap en dus buiten het plangebied kan gesteld worden dat er voldoende onbebouwde ruimte overblijft (ca. 4 ha) en dat verdere ontwikkelingen rond het AZ Sint Jozef maximaal moeten uitgaan van een zuinig ruimtegebruik en een maximale bundeling met de bestaande bebouwing.

Op die manier wordt ook invulling gegeven aan de specifieke ontwikkelingsperspectieven voor gemeenschaps- en nutsvoorzieningen in het buitengebied uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen waarin o.a.

opgenomen is dat ‘de schaal van de voorzieningen moet aansluiten bij de schaal van het landschap’ en dat ‘de omvang van de voorziening de structuur en de functie van de structuurbepalende functies van het buitengebied niet mag aantasten. Het verankeren van de nieuwe landschappelijke grens die na de bouw van Amanis tot stand komt, is een concrete vertaling van deze uitgangspunten uit het richtinggevend deel van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

De bestemmingswijzigingen in functie van het behoud van de open ruimte zijn daarnaast te verantwoorden op basis van de ontwikkelingsperspectieven ten aanzien van de elementen en componenten van het landschap die stellen dat ‘in sommige situaties de specifieke ordening van elementen en componenten van het landschap zo waardevol is dat het behoud en de verdere ontwikkeling ervan verzekerd moet worden’ en dat ‘op basis van de karakteristieken en de kwaliteiten van het landschap dan beleidsmatig stringente voorwaarden opgelegd worden aan ander (en wijzigingen van het) ruimtegebruik’, hetgeen in dit geval zo is en de herbestemmingen verantwoordt.”

14. Hieruit blijkt dat de nieuw aangelegde houtkant langs het project “Amanis” werd aangevoerd als definitieve grens voor de afbakening van de ankerplaats, en dus ook voor het gewestelijk RUP waarin die afbakening ruimtelijk wordt vertaald in een erfgoedlandschap. De achterliggende open ruimte wordt erdoor gevrijwaard. De economische belangen van en toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden voor de verzorgingsinstelling van de verzoekende partij werden mee in de gemaakte afweging betrokken. Enerzijds wordt vastgesteld dat er buiten het erfgoedlandschap en dus buiten het plangebied voldoende ontwikkelingsmogelijkheid overblijft. Anderzijds wordt ook aangegeven dat het behoud van de open ruimte beschouwd wordt als een landschappelijke component die dermate waardevol is dat het behoud ervan verzekerd moet worden, en dat op grond van de aanwezige karakteristieken en kwaliteiten van het landschap stringente voorwaarden worden opgelegd aan ander ruimtegebruik.

15. De opmerking van de verzoekende partij dat de milieueffecten niet werden onderzocht in zoverre de ontwikkeling van bijkomende infrastructuren op een andere plaats zorgt voor groter ruimtebeslag en tot bijkomende mobiliteitsstromen en -bewegingen, is ter zake niet relevant. De ontwikkeling van bijkomende infrastructuren vloeit niet rechtstreeks voort uit het gegeven dat de bestemming van de betrokken percelen van de verzoekende partij

wordt gewijzigd. De mogelijke uitbreiding van de zorgcampus op percelen die gelegen zijn buiten het plangebied, vormt – zoals reeds werd vastgesteld in het arrest nr. 230.017 van 29 januari 2015 – niet het voorwerp van het bestreden gewestelijk RUP. De eventuele milieueffecten daarvan dienden dan ook niet te worden onderzocht in het kader van onderhavige MER-screening. In het voormelde arrest werd daarenboven geoordeeld dat het niet onredelijk is om, gegeven de bestaande toestand, aan te nemen dat de bestemmingswijziging van niet gerealiseerde woon-, recreatie- of openbare nutsgebieden naar bouwvrij agrarisch gebied en bosgebied geen aanzienlijke milieueffecten met zich zal brengen. Er wordt niet aangetoond dat het besluit van de dienst Mer “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is” onwettig is.

16. Evenmin is er sprake van machtsafwendings. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, wordt de opgelegde “voorwaarde” uit de stedenbouwkundige vergunning voor het project “Amanis” – te weten de verplichting uit te voeren aanplanting van een volledige bomenrij met eiken en een houtkant in functie van afscherming – niet ingeroepen als zijnde een akkoord van de verzoekende partij om de herbestemde zone bouwvrij te houden, maar wordt dit element enkel bijgebracht ter verantwoording van de definitieve grens die wordt gehanteerd om het gewestelijk RUP af te bakenen. Er kan niet worden ingezien waarom de overheid haar ruimtelijk beleid niet zou mogen verantwoorden vanuit een ruimtelijke optie uit een eerdere stedenbouwkundige vergunning.

17. Zoals eerder reeds werd vastgesteld, steunt de verantwoording voor de opname van de percelen van de verzoekende partij binnen het plangebied eveneens op de motivering waarop de definitieve begrenzing van de ankerplaats steunt. Het getuigt net van zorgvuldig bestuur om eerder gemaakte afwegingen door te trekken in een ruimtelijk plan. Zoals ook al gezegd werden de motieven tot behoud van de openruimtekamer afgewogen tegen de economische belangen en ontwikkelingsmogelijkheden voor de zorgcampus van de verzoekende partij. Er kan niet worden ingezien hoe te dezen het inroepen van de motieven die

meespeelden bij de afbakening van de ankerplaats leidt tot een beslissing op plangebied die de uiting zou zijn van onbehoorlijk bestuur.

18. Wat de door de verzoekende partij aangehaalde overschrijding van de draagkracht betreft, kan worden vastgesteld dat dit als dusdanig geen motief vormt om de percelen van de verzoekende partij te bestemmen tot een bouwvrije zone. Zoals reeds werd vastgesteld, houdt de motivering tot herbestemming essentieel verband met het behoud van de aanwezige kenmerkende landschapselementen. Het argument in dat verband mist dan ook pertinentie.

19. Voor zover de verzoekende partij opwerpt dat de geldende gewestplanbestemmingen “niet zomaar op de meest fundamentele wijze [kunnen] worden teruggedraaid” dient vooreerst opgemerkt te worden dat de overheid er niet toe is gehouden om de bestaande toestand in ruimtelijke plannen te bevestigen. Plannen zijn namelijk toekomstgericht en kunnen stedenbouwkundige voorschriften vastleggen die afwijken van de bestaande toestand. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is reglementair van aard en bestuurshandelingen van reglementaire aard kunnen te allen tijde onder de decretaal bepaalde voorwaarden worden opgeheven of gewijzigd. Voorts is hoger reeds gebleken dat de herbestemming steunt op afdoende en draagkrachtige motieven.

20. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

21. In een tweede middel voert de verzoekende partij een schending aan van “de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en de informatieplicht, het vertrouwens-, het rechtszekerheids- en het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel én het gelijkheidsbeginsel als beginselen van

behoorlijk bestuur en van art. 10 en 11 van de gecoördineerde grondwet met het verbod tot discriminatie”.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van het motiveringsbeginsel en het door de verzoekende partij daaraan gekoppelde “continuïteitsbeginsel” wordt toegelicht dat in het verleden, door zowel de Vlaamse administratie als door de gemeenten Zoersel en Malle duidelijk werd aangegeven dat alle gronden die deel uitmaken van de zorgcampus bestemd zijn voor bebouwing. Dit volgt duidelijk uit de in het gewestplan vastgelegde bestemmingen en uit de diverse afgeleverde stedenbouwkundige attesten en stedenbouwkundige vergunningen. De plotse herbestemming acht de verzoekende partij niet ernstig en onaanvaardbaar. Ter motivering van die bestemmingswijziging wordt verwezen naar zogenaamd “beslist beleid”, zoals dat onder meer tot uiting is gekomen bij de aanduiding van de abdij van Westmalle als ankerplaats. De verzoekende partij vindt het “merkwaardig” dat haar gronden ten tijde van de bescherming van de abdij van Westmalle en haar omgeving als landschap niet in het beschermingsbesluit werden opgenomen, en thans wel binnen de ankerplaats worden opgenomen. Er wordt niet gemotiveerd waarom die percelen bij de aanduiding als ankerplaats plots wel beschermingswaardig zijn. Bovendien wordt er uitsluitend rekening gehouden met elementen van landschapsbescherming die 200 jaar in de tijd teruggaan. In geen enkel opzicht wordt rekening gehouden met “de sociale, de economische en de zorgevoluitie gedurende de laatste 100 jaar in die regio en op de door het GRUP doorgesneden eigendommen”. Het gehanteerde motief dat er voldoende open ruimte is op de huidige site voor toekomstige uitbreidingen, bestempelt de verzoekende partij als een “stijlformule”.

Met betrekking tot de ingeroepen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de informatieplicht, voert de verzoekende partij aan dat het voorbereidend dossier niet volledig noch correct was samengesteld. Volgens de verzoekende partij werd bij de totstandkoming van het betrokken gewestelijk RUP de focus gelegd op het landschap rond de abdij, zonder dat op enige aanvaardbare wijze wordt aangetoond waarom het geviseerde deel van de

eigendom van de verzoekende partij moet geacht worden een onverbrekelijk onderdeel te vormen van dat landschap rond die abdij, waartoe het in het verleden nooit behoorde. Volgens de verzoekende partij is er sprake van een totale miskennen van de zorgverlening voor de gemeenschap die in de laatste 100 jaar rond de zorgcampus plaatsvond.

Met betrekking tot de ingeroepen schending van het vertrouwensbeginsel beschouwt de verzoekende partij “al de voorbeelden van continu beleid en engagement” van de overheid in diverse domeinen van haar beleid als herhaald. Daardoor werden verwachtingen gecreëerd die thans door de bestemmingswijziging worden weggeveegd. De twee elementen die worden aangehaald ter motivering van de bestemmingswijziging, namelijk het zogenaamde beslist beleid ten gevolge van de vaststelling als ankerplaats en de verleende vergunning voor “Amanis”, kunnen volgens de verzoekende partij niet in aanmerking worden genomen om het gewekte vertrouwen teniet te doen.

Ook het rechtszekerheidsbeginsel acht de verzoekende partij geschonden omdat de bouwmogelijkheden die intrinsiek op de globale campus aanwezig waren niet meer uitvoerbaar zijn door de bestemmingswijziging. Ze doet gelden dat het rechtszekerheidsbeginsel een minimum aan continuïteit in het beleid van de stedenbouwkundige overheden impliceert.

Het redelijkheidsbeginsel wordt volgens de verzoekende partij geschonden omdat de reeds vermelde gewekte verwachtingen niet worden doorgetrokken, en de bestemmingswijziging verkeerdelijk wordt gesteund op zogezegd “beslist beleid”. Ook werd onredelijk gehandeld doordat een bouwgrond die dicht bij de abdij gelegen is dan de percelen van de verzoekende partij, niet werd herbestemd.

Wat het ingeroepen proportionaliteitsbeginsel en gelijkheidsbeginsel betreft, werpt de verzoekende partij op dat niet duidelijk is wat het precieze nut en doel zijn van de doorgevoerde bestemmingswijziging. Evenmin is duidelijk waarom dat doel niet kan worden bereikt met behoud van de

bebouwingsmogelijkheid, noch waarom artikel 6 “gebied voor zorginfrastructuur” van het bestreden gewestelijk RUP niet van toepassing is op de percelen van de verzoekende partij, maar wel elders voorzien wordt.

22. De verwerende partij is van oordeel dat de verwijzing van de verzoekende partij naar het vroegere voorwerp van het beschermingsbesluit niet ter zake dienend is. De opname van de ankerplaats als erfgoedlandschap in het ruimtelijk uitvoeringsplan is doorgevoerd op basis van een ruimtelijke afweging en conform het subsidiariteitsbeginsel uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV). Een herbestemming van de percelen van de verzoekende partij is essentieel voor de duurzame vrijwaring van de ankerplaats. Bebouwing van dit deel van het woongebied betekent een rechtstreeks gevaar voor het behoud van de structurele eenheid van het landschap. De bevestiging van de begrenzing zoals aangenomen bij de definitieve aanduiding van de ankerplaats en bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning voor het project “Amanis” getuigt van één gedragslijn.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel is de verwerende partij van oordeel dat de situatie van de verzoekende partij verschilt van deze van andere verzorgingsinstellingen. Zij verwijst in dat verband naar de toelichtingsnota waar wordt aangegeven dat de bestaande gemeenschapsvoorzieningen ingebed zijn in het landschap en onlosmakelijk deel uitmaken van het erfgoedlandschap, en dat veel van de gebouwen cultuurhistorisch waardevol zijn. Daarenboven beschikt de verzoekende partij op de huidige site nog over voldoende ruimte om de zorginstelling desgevallend uit te breiden.

23. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat de voorgaande bestemming en alle voorheen afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen gerespecteerd werden bij de bescherming van de abdij als landschap in 1993. Volgens de verzoekende partij wordt noch in de toelichtingsnota noch in de memorie van antwoord van de verwerende partij aangegeven hoe men tot de huidige afbakening is gekomen. Er werd in dat

verband alleszins geen overleg gepleegd met de verzoekende partij. Zij vraagt zich ook af hoe het kan dat andere percelen – ten noorden van haar percelen – woongebied kunnen blijven terwijl zij net gelegen zijn in de “boscorridor” tussen perceel nr. 322/k en de ankerplaats. Daarenboven wordt eraan voorbijgegaan dat het net de stedenbouwkundige vergunning voor het project “Amanis” is die een openruimtekamer creëert. Voordien was er geen openruimtekamer.

De verzoekende partij is het ook niet eens met het verweer dat er sprake zou zijn van één gedragslijn. Zonder enige motivering werd het plangebied immers uitgebreid en gaat het gewestelijk RUP dus verder dan de aangeduide ankerplaats.

In verband met de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel geeft de verzoekende partij aan dat zij, ondanks de verwijzing door de verwerende partij naar de toelichtingsnota, tevergeefs blijft zoeken naar de verschillen die er zouden zijn tussen haar perceel in vergelijking met de andere zorginstellingen die een bestemming krijgen overeenkomstig artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gewestelijk RUP.

24. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de toekomstplannen voor de uitbreiding van de zorgcampus duidelijk blijken uit de masterplannen, de stedenbouwkundige vergunningen en de stedenbouwkundige attesten. De Vlaamse overheid heeft bij de opmaak van het gewestplan de hele site vastgelegd met bestemmingen die de uitbreiding en ontwikkeling mogelijk maken. De motivering om de percelen thans toch in het bestreden gewestelijk RUP op te nemen, ontbreekt geheel, en is minstens niet draagkrachtig. Voorts voert de verzoekende partij nogmaals aan dat in redelijkheid niet valt in te zien waarom zorginstellingen die in het landschap gelegen zijn, nog verdere ontwikkelingsmogelijkheden mogen genieten binnen het landschap, en de zorginstellingen die aan de rand ervan gelegen zijn, daarin ernstig en onredelijk beperkt worden.

Beoordeling

25. Voor wat betreft de aangevoerde schending van het continuïteitsbeginsel dient te worden vastgesteld dat uit het feit dat bepaalde overheidsinstanties in het verleden stedenbouwkundige vergunningen en attesten hebben verleend voor welbepaalde projecten op andere delen van de betrokken zorgcampus, niet kan worden afgeleid dat ook in de toekomst op de overige gronden in eigendom van de verzoekende partij eender welk project zou kunnen worden gebouwd. Voor het overige kan worden verwezen naar hetgeen reeds bij de bespreking van het eerste middel werd gesteld in verband met het toekomstgericht karakter van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

26. Bij de bespreking van het eerste middel werd eveneens aangegeven op welke motieven wordt gesteund om de percelen van de verzoekende partij binnen het plangebied van het gewestelijk RUP op te nemen en te herbestemmen. De verzoekende partij bestempelt de overweging dat er op de bestaande campus nog voldoende ruimte is voor toekomstige uitbreiding als een “stijlformule”, maar komt er evenwel niet toe concreet te verduidelijken in welke zin de aangegeven restruimte niet kan volstaan om nog uit te breiden.

27. In verband met de opmerking dat het “merkwaardig” is dat de percelen van de verzoekende partij destijds niet werden opgenomen in het beschermingsbesluit waarbij de abdij van Westmalle werd beschermd als landschap, moet worden opgemerkt dat ze uit het oog verliest dat een bescherming als landschap respectievelijk een aanduiding als ankerplaats – volgens de stand van de regelgeving zoals destijds van toepassing – twee van elkaar te onderscheiden instrumenten zijn. De ruimtelijke afweging die voorafgaand aan de definitieve aanduiding als ankerplaats gemaakt werd, is terug te vinden in het verslag van 7 september 2007. De gronden van de verzoekende partij worden daarin aangeduid als “cruciale knelpunten in de ankerplaats”:

“Het cruciale knelpunt in de ankerplaats, zoals verwoord in het dossier van de aanduiding als ankerplaats, is de bestemming als woongebied van delen bos en weiland in de kern van het gebied (ten noorden van de Jagersweg, grootteorde 22ha) en in het zicht van de abdij. Een inrichting

van een woongebied in die zone betekent een rechtstreeks gevaar voor het behoud van de structurele eenheid van het landschap. Een herbestemming van het woongebied naar een groenbestemming is essentieel voor de duurzame vrijwaring van de ankerplaats. Die herbestemming zal dus via een RUP dienen te gebeuren. Het gemeentebestuur van Malle gaat akkoord met het herbestemmingsvoorstel. Het wil enkel niet opdraaien voor de planschade.

Toch is de oplossing van voornoemd probleem een toch wel dringende noodzaak, omdat de dreiging reëel blijft. Dit wordt onderstreept door een belangrijk bouwvergunningsdossier dat momenteel i[s] ingediend voor een deel van het gebied in kwestie, en dat dus gevolgen heeft voor [de] voorlopig aangeduide ankerplaats. Het betreft de aanvraag voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning Emmaüs voor [het] bouwen [van een] tehuis voor gehandicapten (VIPA project 4) (AMANIS) te Jagersweg 28, afd 1 sie C 322k.

In het kader van die bouwvergunningsprocedure heeft Onroerend erfgoed Antwerpen op 3 mei 2007 volgend advies verstrekt:

‘Gezien de tegenstrijdigheid tussen de wetgeving betreffende de landschapszorg (art. 25 §1) en de wetgeving betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening (art. 111 §5) [...] wensen wij in dit advies enkel te wijzen op de landschappelijke waarden en kenmerken van betreffende percelen en hun omgeving, alsook welke impact voorliggende aanvraag hierop zal hebben.

Het ingediende dossier is conform de besluiten van de overlegvergadering die omtrent het VIPA project 4 gehouden zijn tussen R-O Antwerpen – Ruimtelijke Ordening, R-O Antwerpen – Onroerend Erfgoed, het agentschap voor Natuur en Bos, het gemeentebestuur van Malle en Emmaüs op basis van een alternatievenstudie uitgevoerd door Studiegroep Omgeving.

Hoewel de eerste voorkeur van R-O Antwerpen – Onroerend Erfgoed uitging naar een locatie net ten noorden van de bestaande ziekenhuissite (eveneens gelegen binnen de voorlopig aangeduide ankerplaats), was het al in voornoemde vergadering duidelijk dat die locatie voor Amanis niet volwaardig kon voldoen wegens tegenspraak met de regels en voorwaarden, opgelegd door het agentschap voor Personen met een Handicap. Die randvoorwaarden worden in het verantwoordingsdossier opgesomd, maar zij worden er evenwel niet formeel getoetst aan de afgewezen locatie. Onroerend Erfgoed betreurt dat enigszins en had graag die formele bevestiging gelezen, omdat er in voornoemde vergadering het standpunt ingenomen is dat met de nu voorgestelde locatie kon ingestemd worden als zijn eerste keuze niet mogelijk was. Tegelijkertijd kan er niet aan voorbij gegaan worden dat ook het agentschap voor Natuur en Bos bezwaar had tegen die locatie wegens de nabijheid van een erkend natuurreserveaat.

Vanuit het oogpunt van de zorg voor het onroerend erfgoed is de huidige voorgestelde locatie op zich wel verdedigbaar, omdat in het voorgestelde inrichtings- en bouwplan naar een landschappelijke integratie wordt gestreefd die kadert in de historische structuur van het waardevolle compartimentenlandschap. Het is dan wel van het allergrootste belang dat de landschappelijke inkadering volledig en aansluitend op de

bouwwerkzaamheden wordt uitgevoerd. Door het aanplanten van een houtkant met streekeigen beplantingen in het verlengde van de Eekhoorndreef, aan de achterkant van de centrum en rond de parking, en door de aanleg van een zomereikendreef langsheen de Jagersdreef worden nieuwe compartimenten of orthogonale kamers toegevoegd aan de landschappelijke structuur en wordt tevens de open ruimte langsheen de waardevolle bosrand gevrijwaard, wat een essentieel gegeven is voor het centraal deel van het landschap dat tevens een hoge natuurwetenschappelijke waarde heeft. Als dit met betrekking tot het landschap een definitief gegeven zou worden, wordt het gebouw van het dienstverleningscentrum 't Zwart Goor een aanvaardbaar element in de ankerplaats van de abdij van Westmalle en legt men in feite de gewenste ruimtelijke structuur vast.

Op basis van alle voornoemde elementen kan R-O Antwerpen – Onroerend Erfgoed het voorstel van Emmaüs aanvaarden. Er zal binnen de procedure tot definitieve aanduiding van de ankerplaats van de Abdij van Westmalle bekeken worden of het aangewezen is de grens van de ankerplaats aan te passen in die zone.'

Omdat de inplanting van het project aansluit bij het bestaande ziekenhuiscomplex dat niet in de afbakening van de ankerplaats is opgenomen, en gelet op de bijhorende inrichting, meer bepaald de aanleg van de noord-zuidreef (waarmee een nieuw landschapscompartiment gecreëerd wordt), is het aangewezen om de grens van de aanduiding als ankerplaats te verleggen tot op de nieuwe dreef en aldus de totale bebouwde Emma[ü]s-site uit te sluiten. Het deel dat essentieel is voor de ankerplaats wordt in de afbakening gehouden en zal moeten deel uitmaken van de voorgestelde bestemmingswijziging."

Gelet op het bovenstaande kan de verzoekende partij niet gevolgd worden in haar kritiek dat niet gemotiveerd wordt waarom haar percelen bij de aanduiding als ankerplaats "plots" wel beschermingswaardig zijn.

Om dezelfde reden kan de verzoekende partij evenmin gevolgd worden in haar kritiek dat niet op aanvaardbare wijze zou worden aangetoond waarom het geviseerde deel van haar eigendom moet worden geacht een onverbreekelijk onderdeel te vormen van het landschap rond de abdij. Uit het aangehaalde advies blijkt dat de percelen van de verzoekende partij die binnen het plangebied behouden zijn, behoren tot een nieuw gecreëerd compartiment of orthogonale kamer die wordt toegevoegd aan de landschappelijke structuur, waardoor de open ruimte langsheen de waardevolle bosrand wordt gevrijwaard, wat een essentieel gegeven is voor het centraal deel van het landschap dat tevens een hoge natuurwetenschappelijke waarde heeft.

Dat de opname van haar percelen binnen het plangebied een totale miskenning zou zijn van de zorgverlening van de gemeenschap gaat niet op. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de grenzen voor de afbakening van de ankerplaats net verschoven werden om de realisatie van het project “Amanis” mogelijk te maken.

28. Waar de verzoekende partij nader ingaat op de ingeroepen schending van het vertrouwensbeginsel, blijft de toelichting beperkt tot algemeen theoretische beschouwingen zonder concreet te duiden op welke manier de overheid in het verleden rechtmatige verwachtingen zou hebben geschapen dat de betreffende percelen bebouwd zouden kunnen worden. Om dezelfde reden kan ook de met deze grieven verbonden aangevoerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel niet worden aangenomen.

29. Anders dan de verzoekende partij dat ziet, blijkt wel degelijk waarom haar percelen niet worden opgenomen binnen een “[g]ebied voor zorginfrastructuur” zoals voorzien in artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften. Uit de toelichtingsnota bij het bestreden gewestelijk RUP blijkt dat de gemeenschapsvoorzieningen die gevat worden door artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften ingebed zijn in het landschap en onlosmakelijk deel uitmaken van het erfgoedlandschap. De toelichtingsnota stelt onder meer:

“De bestaande verzorgingsinstellingen, kloosters en andere religieuze infrastructuur in het gebied kunnen blijven functioneren en krijgen een specifieke bestemming als ‘gebied voor zorginfrastructuur’. Daarin worden ook de grootste delen van de aangelegde tuinen opgenomen. Deze gemeenschapsvoorzieningen zijn ingebed in het landschap en maken onlosmakelijk deel uit van het erfgoedlandschap.

Veel van de gebouwen op de sites zijn cultuurhistorisch waardevol. De aanwezige zorgfuncties kunnen in het gebied behouden blijven en verder ontwikkelen mits de erfgoedwaarde van het gebied behouden blijft. [...]”

Dit verantwoordt het verschil in behandeling ten opzichte van de zorgcampus van de verzoekende partij en haar percelen. Een schending van het ingeroepen proportionaliteitsbeginsel of van het gelijkheidsbeginsel wordt op dit vlak niet aannemelijk gemaakt.

30. Er wordt geen schending aangetoond van de ingeroepen bepalingen of beginselen.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

31. Een derde middel wordt afgeleid uit “de schending van art. 2.1.2. § 6 VCRO juncto art. 1.1.4. VCRO, de bindende bepalingen van het RSV omtrent de afbakening van de agrarische gebieden, van de materiële motiveringsplicht, schending van het rechtszekerheids-, vertrouwens-, zorgvuldigheids-, redelijkheids-, en proportionaliteitsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Concreet gaat de verzoekende partij in dit middel verder in op het gegeven dat het perceel nr. 322/k respectievelijk het perceel nr. 323/f werden opgenomen binnen de afbakening van het gewestelijk RUP.

Met betrekking tot het perceel nr. 322/k stelt de verzoekende partij vooreerst vast dat het RSV, in de bindende bepalingen, een afbakening voorziet van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur aan de hand van kwalitatieve opties en cijfers in de ruimteboekhouding. Met betrekking tot de bestemmingscategorie landbouw wordt aangegeven dat de oppervlakte bestemd voor de beroepslandbouw 750.000 ha zal bedragen. Ter uitvoering van die doelstelling heeft de Vlaamse regering een operationeel uitvoeringsprogramma uitgewerkt. Op een bijhorende overzichtskaart staat aangeduid dat het gebied rond de abdij van Westmalle op korte termijn moet worden geordend. Op die kaart is ook de eigendom van de verzoekende partij opgenomen binnen het gebied. Er bestaat een verschil tussen de kaart voor de afbakening van de natuurlijke en agrarische structuur, en de afbakening van het bestreden gewestelijk RUP. De motivering “tot afwijking van de bindende bepalingen van

het RSV en het daar rechtstreeks uit volgend afbakeningsproces” is geënt op de aanduiding van de ankerplaats en een afgeleverde stedenbouwkundige vergunning van een nieuwbouwproject. De aanduiding van de ankerplaats dateert nochtans van voor het afbakeningsproces en betreft een hiërarchisch lager besluit. De verzoekende partij stelt vast dat een deel van haar zorgcampus was opgenomen in het afbakeningsplan, maar nadien werd weggelaten in het plangebied van het gewestelijk RUP. Evenwel werd de campus slechts gedeeltelijk uit het plangebied weggelaten. Het perceel nr. 322/k werd wel in het plangebied van het gewestelijk RUP opgenomen, terwijl dit perceel duidelijk bij de campus hoort. Dit perceel had men dus ook uit het plangebied van het gewestelijk RUP moeten sluiten. Het perceel werd herbestemd tot agrarisch gebied zonder rekening te houden met de lange termijn zorgstrategie van de verzoekende partij. Het (bijkomend) weglaten van het perceel nr. 322/k doet volgens de verzoekende partij geen afbreuk aan het in het RSV als bindend opgenomen principe om bij te dragen tot het beperkend afbakenen van 750.000 ha landbouwgebied bestemd voor beroepslandbouw. Het engagement in het bindend gedeelte van het RSV om door middel van gewestelijke RUP's 750.000 ha agrarisch gebied, ruimtelijk bestemd voor beroepslandbouw, af te bakenen impliceert dat minstens aan 56.000 ha agrarisch gebied een andere bestemming wordt gegeven. In het richtinggevend gedeelte van het RSV wordt verduidelijkt op basis van welke criteria de oppervlakte van de agrarische bestemming op 750.000 ha diende te worden gebracht. Enkel die gebieden die effectief gebruikt worden voor de landbouw en die krachtens de plannen van aanleg een agrarische bestemming hebben, dienden te worden aangeduid. Het perceel nr. 322/k valt daar echter niet onder. De verzoekende partij stelt vast dat in plaats van agrarisch gebied te supprimeren, agrarische bestemming wordt bij gecreëerd, en dit ten koste van woongebied dat noodzakelijk is voor de uitbreiding van de campus van de verzoekende partij. De motivering ter verantwoording daarvan acht de verzoekende partij onaanvaardbaar, niet afdoende en niet draagkrachtig.

Voorts geeft de verzoekende partij aan dat het voor haar een raadsel is om welke reden het perceel nr. 322/k werd opgenomen in de

aanduiding van de ankerplaats. Zij stelt vast dat het een ten aanzien van het gewestelijk RUP geïsoleerd perceel betreft dat behoort tot de zorgcampus en dat geenszins voldoet aan de elementen die worden aangehaald ter motivering van de aanduiding van de ankerplaats. Het weglaten van het bedoelde perceel uit de contouren van het gewestelijk RUP doet geen afbreuk aan de tweede pijler van het RUP, namelijk de afbakening van de ankerplaats. Dit werd in haar bezwaarschrift uitdrukkelijk aangehaald, maar werd niet afdoende weerlegd. Tevens merkt de verzoekende partij op dat de overheid geenszins de verplichting heeft om een aangeduide ankerplaats volledig op te nemen in een RUP. De vaststelling dat perceel 322/k geen typische landschapkenmerken vertoont maakt de verantwoording om af te wijken van de afbakeningslijn uit het afbakeningsproces ongeoorloofd en kennelijk onredelijk.

De verzoekende partij is ook van oordeel dat het in het gewestelijk RUP opgenomen perceel nr. 322/k niet beantwoordt aan de gebiedsspecifieke doelstellingen voor het RUP. Het draagt niet bij tot het behoud en de versterking van samenhangende boscomplexen, noch tot het behoud en de versterking van landbouwgebieden met landschapsecologische en cultuurhistorische waarden. Ook deze vaststelling duidt er volgens de verzoekende partij op dat het weglaten van perceel 322/k uit het gewestelijk RUP geen afbreuk doet aan de vooropgestelde gebiedsgerichte gewenste ruimtelijke ontwikkeling, en dat het perceel dus op kennelijk onterechte wijze werd opgenomen binnen het plangebied.

Vervolgens gaat de verzoekende partij nader in op de herbestemming van het perceel nr. 323/f, dat door de opname binnen het gewestelijk RUP wordt herbestemd tot bosgebied. De verzoekende partij merkt op dat dit perceel, net zoals het perceel nr. 322/k, een strategische reserve vormt voor haar campus. Ze is van oordeel dat het perceel geen enkele ruimtelijke binding heeft met de omgeving van het landschap dat beschermd is noch met het gebied opgenomen binnen het gewestelijk RUP. De eigendommen van de verzoekende partij zijn op een afstand van ca. 700 à 800 meter gelegen van de abdij. Het agrarisch gebied rond het planologisch blok van de abdij vormt

landschappelijk een geheel met duidelijk specifieke eigen kenmerken, zoals parcelering in blokvorm omsloten door bomenlanen. Die landbouwgronden worden landschappelijk afgebakend door sparrenbossen rondom het vroegere sanatorium Lizzie Marsily evenals door een beukenbos. Die bossen zijn er landschappelijk duidelijk van te onderscheiden. Ze vormen de scheiding/grens met de campus van de verzoekende partij en met de gemeente Zoersel. Het perceel nr. 323/f is begroeid met (waardeloos) dicht op elkaar aangeplant uitheems sparrenhout. De verzoekende partij herhaalt dat de opname van het perceel binnen de afbakening van het gewestelijk RUP de verdere ontwikkeling en uitbouw van de campus in de weg staat, terwijl gezondheids- en welzijnszorg van openbaar nut en algemeen belang zijn. Vermits gronden die in aanmerking komen voor de oprichting van instellingen in de psychiatrische en/of de gehandicaptensector eerder zeldzaam zijn, moet zorgvuldig worden omgegaan met gebieden die planologisch een bestemming hebben die aangewezen is voor de uitbouw van dergelijke voorzieningen. De herbestemming die het gewestelijk RUP doorvoert voor het perceel nr. 323/f geeft volgens de verzoekende partij blijk van een onvoldoende kennis van of aandacht voor een aantal fundamentele zorgvoorwaarden en gaat uitsluitend uit van een planologische beoordeling die rust op onjuiste gegevens en een gebrek aan kennis van de omgeving en de site.

32. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij niet op een duidelijke en concrete wijze aangeeft op grond waarvan de bindende bepalingen van het RSV zouden zijn geschonden, doordat de percelen nrs. 322/k en 323/f in het plangebied van het gewestelijk RUP worden opgenomen. Volgens de verwerende partij betekent het engagement om minstens 56.000 ha agrarisch gebied een andere bestemming te geven geenszins dat de Vlaamse overheid het schrappen van 56.000 ha agrarisch gebied binnen dit plangebied zou moeten realiseren. Het houdt ook niet in dat een herbestemming van woongebied naar agrarisch gebied onmogelijk is. Evenmin ziet de verwerende partij in waarom de motivering omtrent het bijvoegen of weglaten van delen van het oorspronkelijk beoogde plangebied ten opzichte van het definitief vastgestelde gewestelijk RUP een afwijking zou inhouden van de richtinggevende bepalingen van het RSV. De verwerende partij licht toe dat elk van de drie voor het buitengebied

structuurbepalende functies (landbouw, natuur en bos) slechts kan functioneren indien de gebieden die aan deze functie worden toegewezen, ingebed zijn in een goed gestructureerd geheel. Daarom wordt het beleid betreffende het buitengebied gedifferentieerd in functie van de natuurlijke structuur, de agrarische structuur en de nederzettingsstructuur. Voorliggend gewestelijk RUP geeft verder uitvoering aan de ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos zoals die in het kader van de uitvoering van het RSV voor het buitengebied regio Noorderkempen werd uitgewerkt en is één van de acties uit het operationeel uitvoeringsprogramma. Tijdens het openbaar onderzoek werd door de verzoekende partij gevraagd om de twee percelen van haar eigendom niet op te nemen in het gewestelijk RUP. De gemeente Malle heeft gevraagd om de begrenzing van het plangebied af te stemmen op de nieuwbouw van het project Amanis conform de ruimtelijke afwegingen die gemaakt zijn bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning voor deze werken. De grenslijn stemt ook overeen met de begrenzing van de ankerplaats bij de definitieve aanduiding van de ankerplaats “Abdij van Westmalle”. Het plan, zoals definitief goedgekeurd, handhaaft en bevestigt de motivering van de begrenzing en bestemt de open landschapskamer als bouwvrij agrarisch gebied in functie van het behoud van de huidige landbouwactiviteiten op het perceel en het behoud van een landschappelijke waardevolle open landschapskamer zodat de nieuw aan te leggen houtkant langs Amanis een definitieve grens wordt voor de bebouwing en de open ruimtekamer definitief gevrijwaard blijft. De kritiek van de verzoekende partij betreffende de reden waarom de percelen nrs. 322/k en 323/f werden opgenomen in de aanduiding als ankerplaats werd reeds eerder duidelijk weerlegd.

33. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij wat reeds in het verzoekschrift werd uiteengezet. Daarnaast merkt zij op dat de verwerende partij “er een karikatuur [probeert] van te maken” door te stellen dat zij er niet toe gehouden zou zijn om de schrapping van 56.000 ha agrarisch gebied binnen het gewestelijk RUP “Abdij van Westmalle” te realiseren. De verzoekende partij is van oordeel dat de verwerende partij voorbij gaat aan de niet afdoende en zelfs onrechtmatige motivering van de keuze om net op die

voorzien plaats extra agrarisch gebied te creëren in strijd met de bindende bepalingen van het RSV. Voorts ziet de verzoekende partij in de memorie van antwoord van de verwerende partij een bevestiging van haar standpunt dat de bedoelde percelen uit het gewestelijk RUP kunnen worden weggelaten zonder er afbreuk aan te doen, aangezien de verwerende partij desgevallend een gedeeltelijke vernietiging van het gewestelijk RUP voorstaat.

34. In de laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord, waarin ze heeft aangetoond dat de betrokken percelen geenszins moesten worden opgenomen in het bestreden gewestelijk RUP en dit zelfs strijdig is met de uitgangspunten ervan. Bijkomend stelt ze nog dat het bestreden gewestelijk RUP “een verzwaarde motivering” diende te bevatten ter staving van de redenen waarom men meende tegen de bepalingen van het RSV in, geen agrarisch gebied te moeten suppressen, maar integendeel net extra agrarisch gebied bij te moeten creëren. De verzoekende partij vindt het ontoelaatbaar dat de verwerende partij “een ontoelaatbare last” gekoppeld aan de vergunning voor het project “Amanis” en een onterechte opname binnen de afbakening van de ankerplaats, gebruikt als motivering om af te wijken van de bindende bepalingen van het RSV.

Beoordeling

35. In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, zet de verzoekende partij in de toelichting bij het middel wel degelijk uiteen in welke zin zij de bindende bepalingen van het RSV geschonden acht. De verzoekende partij geeft meer bepaald aan dat het bestreden plan in bijkomende agrarische bestemming voorziet, hoewel in de bindende bepalingen van het RSV de verplichting is opgenomen om voor de bestemmingscategorie landbouw de oppervlakte terug te dringen tot 750.000 ha. Daarnaast voert de verzoekende partij aan dat de afbakening van het gebied door het bestreden gewestelijk RUP zonder afdoende motivering afwijkt van de afbakening zoals aangeduid op de overzichtskaart gevoegd bij het operationeel uitvoeringsprogramma voor de regio Noorderkempen.

36. De bindende bepalingen van het RSV in verband met het buitengebied bevatten onder punt “2. Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur” een punt “2.3. Agrarisch gebied” dat bepaalt:

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

Het richtinggevend gedeelte van het RSV bepaalt met betrekking tot het buitengebied onder punt “2.4. Het inbedden van landbouw, natuur en bos in goed gestructureerde gehelen” onder meer:

“[...]”

Het afbakenen van de gebieden van de natuurlijke structuur en de agrarische structuur in ruimtelijke uitvoeringsplannen, telkens met inbegrip van de grote eenheden natuur, grote eenheden natuur in ontwikkeling en natuurverwevingsgebieden in overdruk, moet daarom gelijktijdig en op gelijkwaardige basis gebeuren, waarbij ruiling mogelijk is tussen verschillende bestemmingscategorieën volgens te formuleren criteria. De afbakening in ruimtelijke uitvoeringsplannen vindt plaats op initiatief van ruimtelijke ordening in samenwerking met de voor natuur, landbouw en bos bevoegde overheidssectoren en in overleg met de provinciale en gemeentelijke overheden.”

Uit de loutere vaststelling dat het perceel nr. 322/k door het bestreden gewestelijk RUP wordt herbestemd tot agrarisch gebied, kan niet worden afgeleid dat het gewestelijk RUP afbreuk doet aan de doelstelling zoals verwoord in de bindende bepalingen van het RSV om, globaal bekeken, te komen tot een totale oppervlakte van 750.000 ha bestemd voor de bestemmingscategorie “landbouw”.

37. In het operationeel uitvoeringsprogramma “[r]uimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos – regio Noorderkempen” wordt de opmaak van het thans bestreden gewestelijk RUP als één van de op korte termijn op te starten uitvoeringsacties vooropgesteld.

Met de verzoekende partij dient te worden vastgesteld dat de afbakening van het bestreden gewestelijk RUP afwijkt van de afbakening zoals aangeduid op de overzichtskaart bij het operationeel uitvoeringsprogramma, nu

de zorgcampus van de verzoekende partij mee is opgenomen in de afbakening zoals voorzien door het operationeel uitvoeringsprogramma, terwijl uiteindelijk slechts twee percelen van de zorgcampus worden behouden in de afbakening van het bestreden gewestelijk RUP. Dit leidt echter niet tot de vaststelling van een onwettigheid. In de inleiding van het operationeel uitvoeringsprogramma wordt immers aangegeven dat “[b]ij het uitwerken van de acties van het operationeel uitvoeringsprogramma [...], daar waar bestemmingswijzigingen noodzakelijk zijn, verder overleg en onderzoek op perceelsniveau de exacte begrenzingen [zal] bepalen”.

In verband met de verantwoording van de definitieve afbakening van het gewestelijk RUP, en de opname van de percelen van de verzoekende partij binnen de ankerplaats en binnen het plangebied, kan worden verwezen naar wat daarover reeds bij de bespreking van het eerste en het tweede middel werd uiteengezet. Het gegeven dat de definitieve aanduiding van de ankerplaats dateert van voor de afbakening zoals weergegeven op de overzichtskaart bij het operationeel uitvoeringsprogramma, doet aan deze verantwoording geen afbreuk.

38. Voor zover de verzoekende partij blijft benadrukken dat de percelen die werden herbestemd een strategische reserve vormen in functie van verdere uitbreiding van de campus, kan worden verwezen naar de bespreking van het eerste middel. De verzoekende partij toont geen schending aan van artikel 1.1.4 VCRO. In haar uiteenzetting beperkt de verzoekende partij zich tot het weergeven van haar eigen visie ten opzichte van de visie ontwikkeld door de plannende overheid. Hiermee maakt de verzoekende partij echter niet aannemelijk dat de gemaakte afweging de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan.

39. Het derde middel is ongegrond.

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 tien september 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust