

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.154 van 21 juni 2016
in de zaak A. 213.106/X-15.886.**

In zake : Denise LAUWERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verstraeten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Vaartstraat 70
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE ZEMST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koenraad Flamant
kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
Luchthavenlaan 10
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2014, strekt tot de nietigverklaring van:
 - a. het besluit van de gemeenteraad van Zemst van 23 januari 2014 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “RUP 21 Pater Van Beverweg” en
 - b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 13 maart 2014 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “RUP 21 Pater Van Beverweg” van de gemeente Zemst.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster 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 5 februari 2016.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marike Lefevre, die *loco* advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor verzoekster, advocaat Koenraad Flamant, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Filip van Dievoet, die *loco* advocaat Michel van Dievoet verschijnt de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

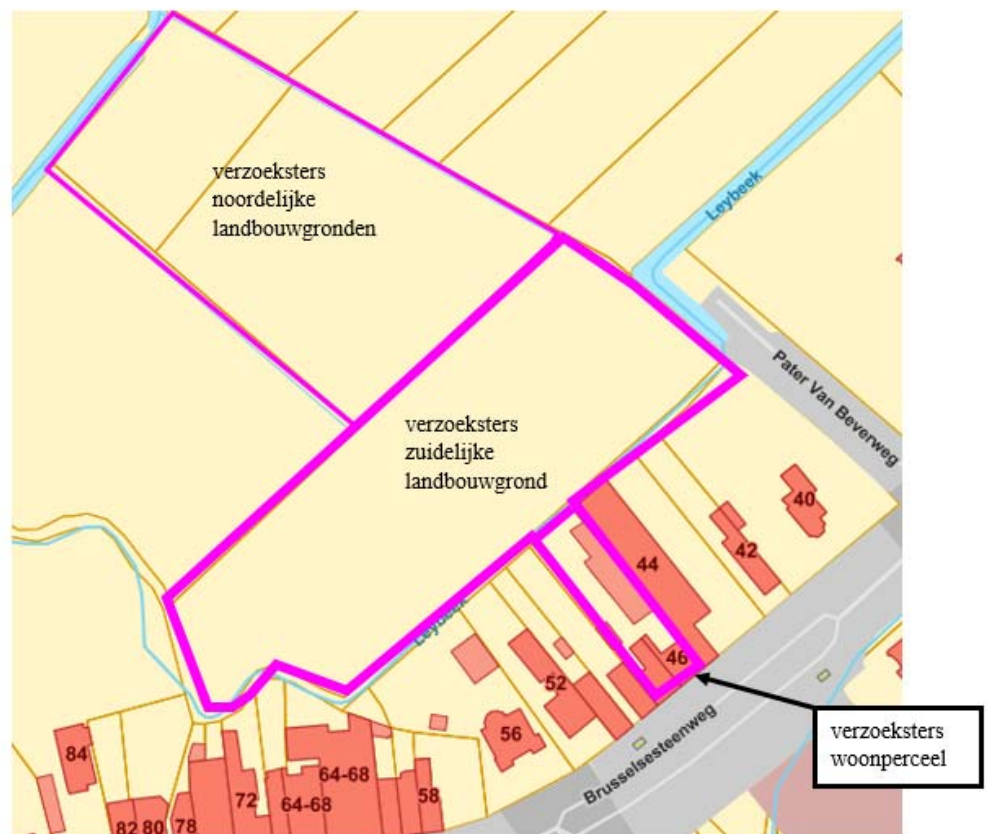
III. Feiten

3. Verzoekster is eigenaar van een perceel met haar woning aan de Brusselsesteenweg 46 te Zemst (hierna: verzoeksters woonperceel), alsook van drie percelen landbouwgrond waarvan het eerste (hierna: verzoeksters zuidelijke

landbouwgrond) achteraan paalt aan verzoeksters woonperceel en de twee andere (hierna: verzoeksters noordelijke landbouwgronden) gelegen zijn achter verzoeksters zuidelijke landbouwgrond. Op verzoeksters zuidelijke landbouwgrond stroomt, onmiddellijk achter verzoeksters woonperceel, de Leibeek.

Volgens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is verzoeksters woonperceel gelegen in woongebied. Volgens hetzelfde gewestplan is verzoeksters zuidelijke landbouwgrond, op het zuidwestelijke hoekje na, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Ter verduidelijking is hierna een schematische weergave van de plaatselijke toestand opgenomen.



4. Begin 2012 maakt de gemeente Zemst een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan op dat een gedeeltelijke herziening van twee

bijzondere plannen van aanleg en een ruimtelijk uitvoeringsplan beoogt voor een strook tussen de Brusselsesteenweg (N1) en de Leibeek. Het voorontwerp combineert drie doelstellingen:

- beter vormgeven en ontsluiten noordelijke bebouwingswand langs de N1;
- verruimen bestemmings- en bebouwingsmogelijkheden in functie van de aanwezige kleinhandel;
- mogelijk maken van een herinrichting van een deel van de Leibeekvallei.

5. Op 21 mei 2012 ontvangt de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) een nota tot “*screening*” van de noodzaak van milieueffectrapportage voor het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan van de gemeente Zemst (hierna: de MER-*screening*).

Op 31 mei 2012 beslist de dienst Mer dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een milieueffectenrapport niet nodig is.

6. Op 17 oktober 2012 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan. Naar aanleiding van de opmerkingen die geformuleerd worden tijdens de plenaire vergadering, wordt beslist om het plangebied uit te breiden.

Om rekening te houden met deze uitbreiding wordt middels een *addendum* een aanvullende *screeningsnota* overgemaakt aan de dienst Mer, die op 22 april 2013 opnieuw beslist dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een milieueffectenrapport niet nodig is.

7.1. Op 20 juni 2013 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zemst het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan “RUP 21 Pater Van Beverweg” voorlopig vast.

7.2. Verzoeksters woonperceel wordt bestemd tot “woongebied” (artikel 2). Bekeken vanuit het zuiden wordt de eerste strook van verzoeksters zuidelijke landbouwgrond bestemd tot “woongebied” (artikel 2), waarover een ongeveer 7 meter diepe overdruk “reservatiestrook voor wegenis voor gemotoriseerd verkeer” (artikel 5) is aangebracht. Achter de laatstgenoemde strook wordt verzoeksters zuidelijke landbouwgrond bestemd tot “landbouwzone” (artikel 4), waarover, palend aan die strook, een 13 meter diepe overdruk “zone voor beekvallei” (artikel 6) is aangebracht die in de noordoostelijke hoek van verzoekster perceel verbreedt.

De overdruk “reservatiestrook voor wegenis voor gemotoriseerd verkeer” op verzoeksters zuidelijke landbouwgrond moet de doortrekking van de Pater Van Beverweg mogelijk maken, zodat parallel met de Brusselsesteenweg een weg ontstaat die de aan deze steenweg gelegen percelen achteraan ontsluit.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het ontwerpplan, met aanduiding van de voornoemde overdrukken en de percelen van verzoekster.



8. Van 15 juli 2013 tot 12 september 2013 wordt over het ontwerp van uitvoeringsplan een openbaar onderzoek gehouden.

Verzoekster dient twee bezwaarschriften in.

9. Op 8 oktober 2013 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Zemst (hierna: de Gecoro) een voorwaardelijk gunstig advies uit over het ontwerp van uitvoeringsplan.

10.1. Op 23 januari 2014 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zemst het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “RUP 21 Pater Van Beverweg” (hierna: het RUP) definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit.

Er worden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van hetgeen in randnummer 7.2 werd vermeld.

10.2. De verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het definitief vastgestelde RUP stellen het volgende:

“4. Artikel 4: Landbouwzone

Artikel 4.1: Gebiedscategorie

Landbouw.

Artikel 4.2: Bestemming en inrichting

De zone is bestemd voor grondgebonden landbouw, met uitzondering van aan de land- en tuinbouw toeleverende, verwerkende en dienstverlenende activiteiten en van land- en tuinbouwverwante activiteiten.

Een landbouwbedrijfszetel mag alleen de noodzakelijke bedrijfsgebouwen en de woning van de exploitanten bevatten, alsook verblijfsgelegenheid, verwerkende en dienstverlenende activiteiten voor zover die een integrerend deel van het bedrijf uitmaken.

Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen, zijn de volgende werken, handelingen en wijzigingen eveneens toegelaten:

- ☐ het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor educatief of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd verkeer;

- ☐ het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen;

☐ de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden.

5. Artikel 5: Reservatiestrook voor wegenis voor gemotoriseerd verkeer (overdruk)

In het gebied, aangeduid met deze overdruk, geldt een verbod om vergunningsplichtige gebouwen en constructies op te richten behalve werken, handelingen en wijzigingen voor leidingen, telecommunicatie infrastructuur, lokaal openbaar vervoer, lokale wegen voor gemotoriseerd verkeer en paden voor niet-gemotoriseerd verkeer.

Deze werken zijn pas vergunbaar indien de herinrichting van de Leibeek heeft plaatsgevonden.

Delen van de reservatiestrook die niet voor ontsluitingsinfrastructuur worden gebruikt, worden met groen beplant.

6. Artikel 6: Zone voor beekvallei (overdruk)

De overdrukzone is tevens bestemd voor het behoud van de beekvalleien. De term 'behoud' omvat instandhouding, herstel en ontwikkeling van de beekvallei, bestaande uit de waterloop en de oeverzones.

Volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen zijn eveneens toegelaten:

☐ Werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn in functie van het behoud van de beekvallei.

☐ Werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen in functie van het verbeteren van de waterkwaliteit, voor zover ze landschappelijk geïntegreerd zijn of worden.

☐ Werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen in functie van het verbeteren van de structuurkenmerken van de beekvalleien.

☐ Het aanleggen en in stand houden van poelen en waterplassen ten behoeve van de versterking van de natuur en het natuurlijk milieu gekoppeld aan de beek en de beekvallei.

De Leibeek mag niet overkapt of ingebuisd worden om op die plaats een openbare weg in te richten.

De overdrukzone is bouwvrij, het oprichten van gebouwen is niet toegelaten.”

11. Op 13 maart 2014 keurt de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant het RUP goed. Dit is het tweede bestreden besluit.

Van het goedkeuringsbesluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 mei 2014.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Uiteenzetting van de middelen

12.1. In het eerste middel voert verzoekster de schending aan van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) “*juncto* artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens *juncto* de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel”.

In het tweede middel voert verzoekster de schending aan van “het recht” en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet) “*juncto* het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, *juncto* artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid”.

12.2. In het eerste en het tweede middel viseert verzoekster de op haar zuidelijke landbouwgrond voorziene overdrukken “reservatiestrook voor wegenis voor gemotoriseerd verkeer” en “zone voor beekvallei”.

Volgens verzoekster kan zij ten gevolge van de voornoemde overdrukken niets meer doen met haar zuidelijke landbouwgrond.

Verzoekster meent dat er geen enkel algemeen belang voorhanden is dat zulke verregaande aantasting van haar eigendomsrecht kan verantwoorden. Zij stelt dat de enige doelstelling van het RUP het doortrekken van de Pater Van Beverweg achter de percelen aan de Brusselsesteenweg is, waardoor ook de Leibeek verplaatst moet worden, hetgeen gebeurt op haar zuidelijke landbouwgrond. Volgens verzoekster blijkt nergens uit het

administratief dossier dat hiervoor een werkelijke noodzaak bestaat. De percelen die grenzen aan de Brusselsesteenweg zijn op heden allemaal bebouwd en hebben thans hun garage aan de zijde van de Brusselsesteenweg.

Verzoekster wijst erop dat zij tijdens het openbaar onderzoek de noodzaak voor de doortrekking van de Pater Van Beverweg in vraag heeft gesteld en gewezen heeft op de bijkomende hinder die de aanleg van de wegenis achter haar woonperceel zal veroorzaken. Deze twee bezwaren werden echter respectievelijk genegeerd en van tafel geveegd. Volgens verzoekster gaf de Gecoro in haar advies zelf aan dat er geen werkelijke noodzaak voor de doortrekking is, aangezien zij overwoog dat slechts “een zeer beperkt aantal wagens” gebruik zal maken van deze wegenis. Verzoekster meent dat de eerste verwerende partij zich bij de weerlegging van haar bezwaarschrift eigenlijk heeft tegengesproken door, enerzijds, voor te houden dat de doortrekking absoluut nodig is om de mobiliteitssituatie aan de Brusselsesteenweg te verbeteren en, anderzijds, de vaststelling te maken dat de doorgetrokken weg amper zal worden gebruikt. Het is ook niet duidelijk waarop die laatste vaststelling steunt, aangezien de eerste verwerende partij geen enkele studie liet uitvoeren naar de mogelijke effecten van de doortrekking.

Verder kan de doortrekking van de Pater van Beverweg nog niet onmiddellijk plaatsvinden aangezien, zoals blijkt uit de toelichtingsnota bij het RUP, eerst nog voetweg nr. 97 moet worden verlegd. Overeenkomstig de wet van 10 april 1841 ‘op de buurtwegen’ (hierna: de buurtwegenwet) komt het de deputatie toe om over die verlegging te beslissen. Tot die beslissing is genomen, is het onzeker of de doortrekking van de Pater van Beverweg wel kan worden aangelegd. Volgens verzoekster had het toekomstig tracé van voetweg nr. 97 moeten worden bepaald alvorens haar percelen te herbestemmen.

Verzoekster leidt uit het voorgaande af dat de locatie van de wegenis onzeker is. Zulke onzekere, niet concrete en vermoedelijke toekomstplannen kunnen volgens verzoekster onmogelijk in een evenwichtige

verhouding staan tot de zwaarwichtige economische gevolgen die het RUP voor haar heeft.

Verder benadrukt verzoekster dat het bestreden RUP niet voldoet aan de toetsingscriteria die artikel 1.1.4 VCRO oplegt.

De gemeente Zemst liet geen enkele studie uitvoeren waaruit zou blijken dat de mobiliteitssituatie langs de Brusselsesteenweg zou vereisen dat er een bijkomende ontsluiting door middel van de doortrekking van de Pater van Beverweg wordt gecreëerd. Verzoekster meent dat de huidige generatie geen vragende partij is voor die doortrekking. Bovendien is volgens verzoekster elke toekomstige generatie meer gebaat bij de vrijwaring van het mooie landschap op haar zuidelijke landbouwgrond.

Verzoekster wijst ten slotte op de waterproblematiek. Volgens haar zijn de bijkomende verharding door de aanleg van de wegenis en de garages en opritten aan de achterzijde van de Brusselsesteenweg nergens besproken in de watertoets en werden de effecten hiervan niet op afdoende wijze nagegaan. Hetzelfde geldt voor de verhardingen die nodig zijn voor de bijkomende parkeergelegenheid voor 135 auto's die in het plangebied wordt gecreëerd. Ook de noodzaak van deze bijkomende parkeergelegenheid werd niet aangetoond.

13. In haar memorie van wederantwoord betwist verzoekster dat haar kritiek louter opportunistiekritiek is of “kadert binnen het NIMBY-perspectief (*not in my backyard*)”. Het is aan de verwerende partijen om aan te tonen dat het RUP in overeenstemming is met het algemeen belang en beantwoordt aan een maatschappelijk nut.

14.1. In haar laatste memorie voegt verzoekster toe dat de bewering dat de aan de Brusselsesteenweg gelegen kleinhandelaars gebruik zouden maken van de doortrekking van de Pater van Beverweg niet realistisch is. Deze winkels zijn immers op de Brusselsesteenweg gericht en laden en lossen aan de achterzijde van hun perceel is in veel gevallen praktisch onmogelijk, minstens

zou het zware financiële investeringen vergen die deze kleinhandelzaken zich niet kunnen permitteren.

14.2. Tot slot stelt verzoekster in haar laatste memorie dat in tegenstelling tot wat mocht worden verwacht, de effecten van de in de gedane watertoets vermelde verhardingen niet werden bepaald, laat staan dat herstellende of compenserende maatregelen werden opgelegd.

Beoordeling

15. Met betrekking tot de ingeroepen schending van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, moet worden vastgesteld dat een ruimtelijk uitvoeringsplan geen bestuurshandeling is met individuele strekking en bijgevolg niet onder het toepassingsgebied valt van de genoemde wet. Het tweede middel mist in zoverre juridische grondslag. Inzake de aangevoerde schending van de formelemotiveringswet is dit middel dan ook onontvankelijk.

16. Het vereiste gesteld in artikel 1.1.4 VCRO dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen, impliceert niet dat deze diverse facetten daarom ook *per se* gelijkwaardig aan bod moeten komen in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Uit de afweging kan immers blijken dat één of meerdere van deze behoeften zwaarder doorwegen dan andere, wat dan ook tot uiting kan komen in de in het plan vast te leggen bestemmingen en maatregelen. De belangenafweging moet gebeuren bij het opmaken van het plan in zijn geheel. De overheid beschikt ter zake over een ruime appreciatiebevoegdheid, die slechts voor geschonden kan worden gehouden in zoverre de overheid de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan.

Er dient verder te worden opgemerkt dat de ordening van de ruimte op wettige wijze eigendomsbeperkingen kan inhouden. De eigendomsbeperkingen die van overheidswege worden opgelegd, zijn toegestaan indien ze beantwoorden aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen

belang van de gemeenschap en de bescherming van de grondrechten van het individu.

Bij het vaststellen van bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen is de overheid er niet toe gehouden de op dat ogenblik bestaande toestand in het plan te bevestigen en te bekrachtigen. De plannen zijn namelijk toekomstgericht en kunnen stedenbouwkundige voorschriften vastleggen die afwijken van de bestaande toestand.

Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheid bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht vermag de Raad van State niet zijn beoordeling inzake de watertoets in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is wel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, namelijk of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het behoort evenmin tot de bevoegdheid van de Raad van State om zijn beoordeling van de aangevoerde bezwaren in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid.

17. In het eerste bestreden besluit wordt het volgende overwogen:

“Motivering

- Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Zemst stelt in zijn richtinggevend gedeelte dat Zemst een woonkern wordt met duidelijke, goed afgewerkte randen naast de groene Leibeekvallei.

- Door de beek te verwijderen van de percelen langs de N1 kan aan beide zijden een natuurlijke oever worden gemaakt en kan de weg, die ook al in het BPA gepland is, tegen de achterste perceelgrenzen worden gelegd. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om de gebouwen in de Brusselsesteenweg langs achter te ontsluiten. De voorzijde kan dan optimaal vorm gegeven worden voor wonen, diensten of andere commerciële functies.

- De mogelijkheid om de gebouwen in de Brusselsesteenweg langs achter te ontsluiten biedt het voordeel dat het aantal erfontsluitingen op de Brusselsesteenweg kan worden beperkt. Dit bevordert de verkeersveiligheid en -doorstroming op deze in- en uitvalsweg van Zemst.

- Bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan kunnen de bestemmings- en bebouwingsmogelijkheden volgens de aanwezige kleinhandel verruimd worden. De Brusselsesteenweg is in het centrum van Zemst een winkel- en dienstenstraat.

- De opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan geeft de mogelijkheid een poort te creëren. Een poort kondigt het begin van de echte kern aan en omsluit een niet te lang segment van de gewestweg waar een drastischere snelheidsbeperking geldt.”

Uit de hiervoor aangehaalde motivering blijkt dat de onder meer op verzoeksters zuidelijke landbouwgrond ingetekende overdruk “zone voor beekvallei” gemotiveerd wordt door de doelstelling om “aan beide zijden [van de Leibeek] een natuurlijke oever [te creëren]”. Verzoekster laat na dit motief te bekritisieren.

18. Wat de mobiliteitssituatie op de Brusselsesteenweg betreft, wordt in de toelichtingsnota bij het bestreden RUP aangegeven dat door de splitsing van de rijrichtingen door een verhoogde middenberm de woningen thans maar in één richting ontsloten kunnen worden. Door de doortrekking van de Pater Van Beverweg achter de woningen worden de individuele ontsluitingen gebundeld, samen met de ontsluiting van de detailhandelszaken, waardoor een logische en overzichtelijke verkeersstructuur ontstaat die het aantal ontsluitingen op de Brusselsesteenweg beperkt en die de veiligheid voor de fietsers en de doorstroomcapaciteit op de weg verhoogt. Het aspect mobiliteit komt tevens aan bod in de screeningsnota.

19. Er moet worden vastgesteld dat de overdrukken “reservatiestrook voor wegenis voor gemotoriseerd verkeer” en “zone voor

beekvallei” ingetekend zijn op het bij het RUP horende grafisch plan zodat er duidelijkheid bestaat over hun breedte en precieze situering.

Anders dan verzoekster aanneemt, brengt het enkele gegeven dat voor de verlegging van een binnen het plangebied gelegen voetweg de procedure van de buurtwegenwet moet worden doorlopen, niet mee dat de locatie en de realisatie van de binnen de “reservatiestrook voor wegenis voor gemotoriseerd verkeer” aan te leggen weg dermate onzeker zou zijn dat een schending van het rechtszekerheidsbeginsel zou voorliggen. Overigens blijkt niet – en verzoekster beweert ook niet – dat het bestaande tracé van die voetweg in conflict zou komen met de in het RUP voorziene bestemmingen.

20.1. Eveneens ten onrechte beweert verzoekster dat de Gecoro zelf zou hebben aangegeven dat er voor de doortrekking van de Pater Van Beverweg geen werkelijke noodzaak bestaat. De Gecoro heeft immers geoordeeld dat die doortrekking beantwoordt aan het algemeen belang door het nut ervan als volgt te verantwoorden:

- “- Leveranciers kunnen lossen langs de Pater Van Beverweg in plaats van het verkeer op de Brusselsesteenweg te hinderen
- Eigenaars kunnen hun woning altijd bereiken
- Meer parkeerplaatsen beschikbaar voor handelaars
- Er wordt zo weinig mogelijk open ruimte ingenomen met een zo'n efficiënt mogelijk gebruik ervan.”

20.2. De eerste verwerende partij is de grenzen van de redelijkheid niet te buiten gegaan door verzoeksters bezwaar in verband met de hinder die de doortrekking van de Pater Van Beverweg zal meebrengen, te weerleggen met de opmerking dat slechts “een zeer beperkt aantal wagens” gebruik zal maken van deze ontsluitingsweg die bedoeld blijkt te zijn voor de (leveranciers van) aangelande kleinhandelszaken en de aangelande bewoners die hun woonperceel achteraan willen ontsluiten.

20.3. Anders dan verzoekster dit ziet, is er geen tegenstrijdigheid tussen het gegeven dat slechts “een zeer beperkt aantal wagens” gebruik zal

maken van de Pater Van Beverweg en de vaststelling dat de creatie van die weg de mobiliteitssituatie op de Brusselsesteenweg zal verbeteren, namelijk doordat “[l]everanciers kunnen lossen langs de Pater Van Beverweg in plaats van het verkeer op de Brusselsesteenweg te hinderen”.

De kritiek die verzoekster in haar laatste memorie (randnr. 14.1) uit ten aanzien van de in randnummer 20.1 aangehaalde motivering is wegens haar laattijdigheid onontvankelijk.

21. Verzoeksters middelen zijn verder niet deugdelijk geadstrueerd omdat wordt nagelaten in te gaan op de in de toelichtingsnota bij het bestreden RUP opgenomen verantwoording voor de toename van het aantal parkeerplaatsen in het plangebied, waarbij het in de eerste plaats gaat om een uitbreiding van de in het oosten van dit gebied gelegen supermarkt. Voor de raming van de parkeerbehoefte van deze uitbreiding steunt de toelichtingsnota op een mobiliteitsstudie die werd uitgevoerd voor een vergelijkbaar filiaal van dezelfde supermarktketen te Scherpenheuvel.

22. Tot slot dient vastgesteld te worden dat de waterproblematiek onderzocht en geëvalueerd werd bij de MER-*screening* die de opmaakprocedure van het RUP voorafging. Ook in de toelichtingsnota bij het bestreden RUP wordt een afzonderlijk deel gewijd aan de watertoets, waarin, anders dan verzoekster in haar verzoekschrift voorhoudt, wel degelijk ingegaan wordt op de voorziene bijkomende verhardingen. In deze watertoets worden de concrete redenen aangegeven waarom er geen aanzienlijke effecten te verwachten zijn van de laatstgenoemde verhardingen. Met haar algemeen geformuleerde kritiek slaagt verzoekster er niet in aan te tonen dat de afweging op het vlak van de waterproblematiek ontoereikend zou zijn.

23. De conclusie is dat verzoekster er niet in slaagt aan te tonen dat de plannende overheid bij de afweging van de in artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte de grenzen van de redelijkheid te buiten zou zijn gegaan of dat het bestreden RUP haar

eigendomsrechten op disproportionele wijze zou aantasten dan wel de aangevoerde rechtsregels op een andere wijze zou schenden.

24. Het eerste en het tweede middel worden verworpen.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

25.1. In het derde middel voert verzoekster onder meer de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel.

25.2. Verzoekster betoogt dat uit het tweede bestreden besluit blijkt dat T.D. deelnam aan de beraadslaging van de deputatie, terwijl hij eveneens gemeenteraadslid is en in die hoedanigheid ook deelnam aan de beraadslaging van de gemeenteraad van Zemst die leidde tot het eerste bestreden besluit. Als gemeenteraadslid van de gemeente Zemst kon T.D. niet op een onpartijdige en objectieve wijze mee als lid van de deputatie oordelen over de al dan niet goedkeuring van het RUP, aangezien hij als gemeenteraadslid zijn goedkeuring al verleende.

26. In haar memorie van antwoord benadrukt de eerste verwerende partij dat een mandataris in het algemeen belang optreedt. T.D. heeft volgens de eerste verwerende partij geen enkel persoonlijk belang ten aanzien van het RUP en de tussenkomst van de gemeente dan wel de provincie in deze dossiers is er een van gezamenlijke, dan wel aanvullende bevoegdheden en geenszins conflicterende.

27. In haar memorie van antwoord stelt de tweede verwerende partij dat verzoekster geenszins aantoont dat T.D. een persoonlijk of rechtstreeks belang zou hebben bij de goedkeuring van het RUP. De tweede verwerende partij stipt verder aan dat de bevoegdheid van de gemeenteraad en de deputatie verschillend zijn. De gemeenteraad is de initiatiefnemer die het uitvoeringsplan

opmaakt en vaststelt, terwijl de deputatie het plan goedkeurt of (gedeeltelijk) afkeurt. Beide besturen zijn dan ook te beschouwen als gezamenlijke auteurs van het plan zodat volgens de tweede verwerende partij moet worden vastgesteld dat er geen sprake is van enige partijdigheid of schijn van partijdigheid in hoofde van een bestuurslid dat zowel zetelt in de gemeenteraad als in de deputatie.

Beoordeling

28. Het onpartijdigheidsbeginsel, voor zover van toepassing op de deputatie als orgaan van actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de leden van de deputatie die een beslissing neemt, als de structurele onpartijdigheid van de deputatie op het vlak van de organisatie ervan, het verloop van de procedure en het tot stand komen van haar beslissingen.

In zoverre het de structurele onpartijdigheid waarborgt, is het onpartijdigheidsbeginsel slechts van toepassing op een orgaan van actief bestuur indien de toepassing ervan verenigbaar is met de eigen aard, inzonderheid de eigen structuur van het bestuur. De toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel mag er niet toe leiden dat het nemen van een regelmatige beslissing onmogelijk wordt, namelijk doordat dit beginsel het optreden van het bevoegde orgaan onmogelijk zou maken.

Om de schending van de structurele onpartijdigheid van een bestuursorgaan aannemelijk te maken moet die schending objectief gerechtvaardigd zijn, rekening houdend met de concrete, feitelijke elementen van de zaak.

29. Op 23 januari 2014 heeft T.D. als gemeenteraadslid het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan mee vastgesteld. Op 13 maart 2014 heeft T.D. als lid van de deputatie ook zijn goedkeuring verleend aan het gemeentelijk uitvoeringsplan waarvan hij eerder, als gemeenteraadslid, medeauteur was. In het kader van het goedkeuringstoezicht dat de deputatie diende uit te oefenen, moest aldus T.D. mee toezien op de wettigheid van de

gemeenteraadsbeslissing die hij zelf hielp tot stand brengen en moest hij de overeenstemming ervan bewaken met het algemeen belang van de hogere overheid, dat van het gemeentelijk belang kan verschillen. Het is een opdracht die T.D. niet kon vervullen zonder dat hij, objectief beschouwd, ten minste een schijn van verdenking op de deputatie laadt van een gebrek aan onpartijdigheid.

Aan de voorgaande vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door het door de verwerende partijen aangevoerde gegeven dat het betrokken deputatielid geen persoonlijk belang had bij het vaststellen van het uitvoeringsplan.

30. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het betrokken deputatielid om het vertrouwen van de inwoners in de provinciale instellingen niet te schenden, zich op 13 maart 2014 had dienen te onthouden van deelname aan de beraadslaging en stemming over de al dan niet goedkeuring van het bestreden uitvoeringsplan. Indien hij dat had gedaan zou het regelmatig optreden van de deputatie, zoals de tweede verwerende partij ter terechtzitting erkent, geenszins onmogelijk zijn gemaakt.

31. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Omvang en gevolg van de vernietiging

32. Het gegrond bevonden derde middel betreft uitsluitend het tweede bestreden besluit zodat enkel dit besluit moet worden vernietigd.

33. Ten gevolge van de uit te spreken vernietiging ziet de tweede verwerende partij zich opnieuw geplaatst voor de uitoefening van haar goedkeuringstoezicht. Zij beschikt daarvoor over een nieuwe beslissingstermijn te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.

VI. Rechtsplegingsvergoeding

34. Wat het eerste bestreden besluit betreft, is verzoekster te aanzien als de in het ongelijk gestelde partij, zodat het past, ten laste van verzoekster, aan de eerste verwerende partij het gevorderde basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding toe te kennen.

Wat het tweede bestreden besluit betreft, is de tweede verwerende partij te aanzien als de in het ongelijk gestelde partij, zodat het past, ten laste van de tweede verwerende partij, aan verzoekster het gevorderde basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding toe te kennen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 13 maart 2014 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “RUP 21 Pater Van Beverweg” van de gemeente Zemst.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. De tweede verwerende partij wordt veroordeeld tot de betaling van het rolrecht van 200 euro en een aan de verzoekende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

De verzoekende partij wordt veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de eerste verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig juni 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust