

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.960 van 24 november 2017
in de zaak A. 218.114/X-16.493.**

In zake : 1. Maria BONTINCK
 2. Piet VERFAILLIE
 3. Jan VERFAILLIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Vande Castele
 kantoor houdend te 2900 Schoten
 Klamperdreef 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 4. Karin VERFAILLIE
 woonplaats kiezend te 8860 Lendeledede
 Francis Charlier
 Langemuntelaan 1
 8860 Lendeledede

tegen :

1. de STAD VEURNE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Bronders
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 Archimedesstraat 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 januari 2016, strekt tot de nietigverklaring van “(1) het besluit van 3 september 2015 waarbij de deputatie van de Provincie West-Vlaanderen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Beauvoorde voor de stad Veurne, zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad van de Stad Veurne in zitting van 6 juli 2015, goedkeurt en (2) het besluit dd. 6 juli 2015 van de gemeenteraad houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Beauvoorde en de intrekking van

het besluit dd. 27 april 2015 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Beauvoorde”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De eerste verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 november 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Clive Rommelaere, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekers zijn samen eigenaar van een woonhuis met bijbehorende grond, gelegen aan de Kwadestraat 20 te Wulveringem-Beauvoorde (perceel 437/K), en van een achter die eigendom gelegen onbebouwd terrein (perceel 437/M):



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 6 december 1976 vastgestelde gewestplan Veurne-Westkust zijn deze percelen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen.

3.2. Het stadsbestuur van Veurne wenst een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken voor het dorp Beauvoorde, dat bestaat uit de deeltukken Vinkem en Wulveringem die door de Gouden Hoofdstraat met elkaar verbonden en verweven zijn.

Met dit plan wenst het stadsbestuur blijkens de toelichtingsnota “de ontwikkelingsperspectieven voor de dorpskern van Beauvoorde vast te

leggen in één globaal ruimtelijk uitvoeringsplan”, waarbij bijzondere aandacht zal worden besteed aan de volgende elementen :

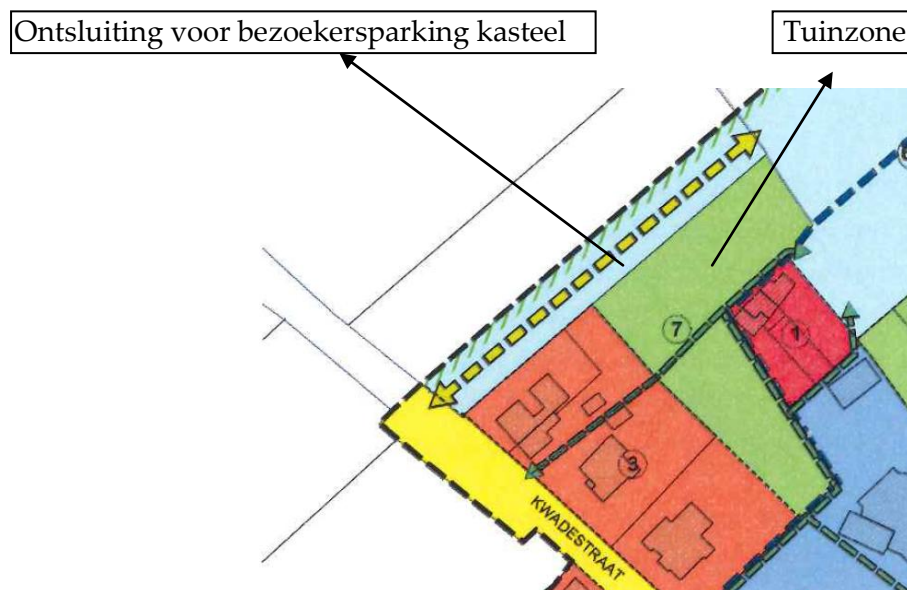
- activeren van kleinschalige woonprojecten;
- definiëren van historisch waardevolle elementen;
- voorzien van ontwikkelingsperspectieven voor een zonevreemd bedrijf en de ruimtelijke integratie ervan;
- voorzien van nevenactiviteiten op een landbouwbedrijf palend aan de kern;
- voorzien van parkeermogelijkheid voor het kasteelpark en de grote horecazaken;
- duidelijk afgewerkte dorpsranden.

3.3. Op basis van het screeningsdossier en de uitgebrachte adviezen beslist de dienst Milieueffectrapportage (de dienst Mer) op 15 december 2011 “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

3.4. Er wordt een voorontwerp opgemaakt van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Beauvoorde” (hierna: GRUP), waarover op 26 november 2013 een plenaire vergadering plaatsvindt.

3.5. Op 27 oktober 2014 stelt de gemeenteraad van de stad Veurne het ontwerp-GRUP voorlopig vast.

Het ontwerp voorziet er onder meer in dat de aan de Kwadestraat gelegen huiskavel van de verzoekers wordt herbestemd tot “woonzone met open en/of halfopen bebouwing” (artikel 3). Verzoekers’ achterliggend perceel wordt herbestemd tot “tuinzone” (artikel 7). Naast de eigendom van de verzoekers wordt een strook “zone voor gemeenschapsvoorzieningen” (artikel 6) ingekleurd, die van een overdruk “ontsluiting gemotoriseerd verkeer” (artikel 13) is voorzien, met als doel om vanaf de Kwadestraat een dieper gelegen bezoekersparking bij het kasteel Beauvoorde te kunnen bereiken:



3.6. Het openbaar onderzoek over het ontwerp-GRUP levert zeven bezwaarschriften op, waaronder een bezwaarschrift van tweede, derde en vierde verzoeker. Deze verzoekers stellen daarbij als “verbeterpunt” voor om “kleinschalige woonontwikkeling” mogelijk te maken op hun perceel dat als “tuinzone” wordt voorzien.

3.7. Op 24 februari 2015 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (de Gecoro) van de stad Veurne de ingediende bezwaren en adviezen, en brengt zij over het ontwerp-GRUP een eenparig gunstig advies uit. Wat de bezwaren van tweede, derde en vierde verzoeker betreffen, beoordeelt de Gecoro het door hen voorgestelde “verbeterpunt” als “niet mogelijk gezien de negatieve woonprogrammatie voor Veurne”. Bij “een eventuele toekomstige woonbehoefte” zal volgens de Gecoro bovendien “eerst ingezet worden op de woonreservegebieden [...] als afwerking van de dorpskern”.

3.8. In zitting van 27 april 2015 stelt de gemeenteraad van de stad Veurne het GRUP definitief vast.

3.9. Op 6 juli 2015 trekt de gemeenteraad het voormelde besluit in en stelt hij het GRUP opnieuw definitief vast.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.10. Bij besluit van 3 september 2015 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen het GRUP goed.

Dit is het eerste bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de excepties

4.1.1. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep niet ontvankelijk is omdat de verzoekers “geen bewijs voorleggen van hun beweerde eigendomsrechten”.

4.1.2. Voorts betwist zij het belang van de verzoekers omdat zij in hun bezwaarschrift geen kritiek uiten op de door het GRUP aangenomen stedenbouwkundige opties maar enkel voorstellen om een deel van hun eigendom vrij te geven voor “kleinschalige woonontwikkeling” in plaats van daar een “tuinzone” te voorzien.

4.1.3. Tot slot meent de eerste verwerende partij dat het belang van de verzoekers bij een gebeurlijke vernietiging beperkt is tot de herbestemming van hun eigen percelen.

4.2. In haar laatste memorie stelt de eerste verwerende partij haar exceptie inzake het eigendomsstatuut van verzoekers’ percelen niet langer aan te houden, gelet op het door hen bijgebrachte notarieel attest. Nog volgens de eerste verwerende partij “geldt hetzelfde” voor haar exceptie “betreffende de zogenaamde instemming van de verzoekende partijen met de planologische opties die werden aangenomen met het [tweede] bestreden besluit, die eveneens niet langer wordt aangevoerd”.

Beoordeling

5.1. Vastgesteld wordt dat de eerste verwerende partij in haar laatste memorie afstand doet van haar onder randnummers 4.1.1 en 4.1.2 vermelde excepties.

5.2. De vraag om een gebeurlijk partiële vernietiging van het bestreden GRUP heeft geen antwoord, aangezien de aangevoerde middelen, zoals hierna zal blijken, ongegrond zijn en het beroep om die reden moet worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekers voeren in een eerste middel machtsoverschrijding en “onwettige motieven” aan, alsook de schending van artikel 2.2.14, § 9, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids-, en materiële motiveringsbeginsel.

Zij betogen dat de bestreden besluiten de intrekking van het eerdere definitieve vaststellingsbesluit van 27 april 2015 niet “inzichtelijk” maken. Het op 27 april 2015 definitief vastgestelde GRUP berust volgens de verzoekers op “minstens één onregelmatigheid, namelijk ingevolge het in aanmerking nemen van het MER-ontheffingsbesluit dd. 15 december 2011”. Het GRUP zou “aldus op achterhaalde gegevens” steunen, meer bepaald “van meer dan drie jaar voordien”. Bovendien legt het MER-ontheffingsbesluit volgens de verzoekers voorwaarden op die volgens het advies van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (hierna: het departement LNE) van 19 november 2013 “niet werden doorvertaald in het ontworpen [G]RUP”, meer bepaald wat de

vraag betreft “waarom de voorgenomen buffering niet ten aanzien van alle woonpercelen grenzend aan de kasteelparking wordt doorgetrokken”.

6.2. De verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat concrete feitelijke motieven moeten aangeven waarom de tweede bestreden beslissing in overeenstemming is met de eisen van artikel 2.2.14, § 9, VCRO. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Veurne van 23 juni 2015 waarnaar de tweede verwerende partij verwijst, is volgens de verzoekers niet raadpleegbaar en “vormt geen onderdeel van het administratief dossier van het [G]RUP”.

Bovendien kunnen volgens de verzoekers de overwegingen van de collegebeslissing van 23 juni 2015 geenszins dienstig worden aangedragen als materiële motivering, nu zulks zou impliceren dat het verplichte advies van de Gecoro onwettig is, waardoor de procedure sowieso door onwettigheid is aangetast “hetgeen niet hersteld kan worden door een loutere bijstelling van de motieven van het finale gemeenteraadsbesluit”. Nu er geen afdoende beoordeling van de bezwaren door de Gecoro is geschied, menen de verzoekers dat de procedure moet worden hernomen vanaf de beoordeling door de Gecoro. Het advies van de Gecoro is overeenkomstig artikel 2.2.14, § 5, eerste lid, VCRO “een afdwingbare essentiële behoorlijkheidseis” die voorziet dat de gemeenteraad zich laat adviseren door een gespecialiseerde commissie. De gemeenteraad beschikt inzake stedenbouwaangelegenheden immers niet over “dezelfde specialismen [...] als de leden van een technische adviescommissie”.

6.3. De verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat er klaarblijkelijk geen afdoende beoordeling van de bezwaren door de Gecoro is geschied, zodat de procedure diende hernomen te worden vanaf de beoordeling door de Gecoro.

Beoordeling

7.1. Artikel 2.2.14, § 9, VCRO, zoals dit toentertijd gold, luidt:

“§ 9. De gemeenteraad kan, met het oog op het herstel van een onregelmatigheid, het besluit houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk intrekken en hernemen, waarbij het wettigheidsgebrek wordt rechtgezet.”

7.2. Zoals de eerste verwerende partij terecht aanvoert, volgt uit de voormelde bepaling geen verplichting om in de bestreden beslissingen zelf aan te geven welke onregelmatigheden worden hersteld.

7.3. Blijkens een bij het administratief dossier gevoegd afschrift van een uittreksel uit de notulen van het college van burgemeester en schepenen van de stad Veurne van 23 juni 2015, heeft dit college akte genomen van het “herwerkte voorstel van gemeenteraadsbesluit” om over te gaan tot een hernieuwde definitieve vaststelling van het GRUP. Het college stelt vast “dat een aantal bezwaren door de Gecoro niet of nauwelijks werd behandeld en dat in dit geval het de gemeenteraad toekomt om de bezwaren zelf te behandelen” en beslist “[n]a contact name met de dienst ruimtelijke ordening van de provincie [...] de definitieve goedkeuring van het RUP Beauvoorde [...] in te trekken en vraagt het de voorzitter van de gemeenteraad de definitieve vaststelling van het RUP Beauvoorde door te verwijzen naar de gemeenteraadszitting van 6 juli 2015”, mits aan een aantal aanpassingen op voorstel van het college is voldaan.

7.4. Anders dan de verzoekers dit zien, vermocht de gemeenteraad het niet-toereikend advies van de Gecoro in het eerste bestreden besluit aan te vullen. Een nieuw advies van de Gecoro was niet vereist. De door de gemeenteraad gevolgde werkwijze is in overeenstemming met het toentertijd geldende artikel 2.2.14, § 9, VCRO en wordt door afdoende motieven geschraagd.

7.5. Verder beweren de verzoekers in hun verzoekschrift weliswaar dat de beslissing van de dienst Mer van 15 december 2011 achterhaald zou zijn, maar tonen zij dit niet aan. De bewijslast terzake berust nochtans in beginsel bij de verzoekers. Voorts beperken de verzoekers zich tot een loutere bewering dat diverse milieumaatregelen die in het kader van de MER-screening werden

voorgesteld niet in het GRUP zouden zijn doorvertaald, maar tonen zij dit evenmin aan.

Alleszins volstaat de enkele verwijzing in dit verband naar het advies dat het departement LNE voor de plenaire vergadering over het voorontwerp van GRUP heeft uitgebracht, niet om de onwettigheid van het bestreden GRUP aan te tonen, nu dit advies deel uitmaakt van het administratieve voortraject van het bestreden GRUP, en de overheid die het plan definitief vaststelt niet verplicht is om op de inhoud ervan in te gaan. Een en ander klemmt te dezen overigens nog meer, nu de verzoekers nalaten om het antwoord van de ontwerper van het GRUP op het advies van het departement LNE van de Vlaamse overheid bij hun middel te betrekken.

7.6. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekers voeren in een tweede middel machtsoverschrijding en “onwettige motieven” aan, alsook een schending van het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel en artikel 2.2.2 VCRO.

De verzoekers herhalen het betoog van hun eerste middel dat de MER-ontheffingsbeslissing zou steunen op achterhaalde gegevens. Dit zou volgens hen blijken uit het feit dat dit besluit “dagtekent [...] van meer dan drie jaar voordien”. Verder betogen zij dat de plannende overheid de voorwaarden die aan de MER-ontheffingsbeslissing zijn verbonden, niet heeft gerespecteerd, waarbij zij verwijzen naar het advies van 19 november 2013 van het departement LNE. Meer bepaald wordt volgens de verzoekers niet verduidelijkt “waarom de voorgenomen buffering niet ten aanzien van alle woonpercelen grenzend aan de kasteelparking wordt doorgetrokken”.

8.2. De verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat het advies van het departement LNE wel degelijk relevant is “omdat daarin punctueel is aangegeven dat heel wat milieumaatregelen uit de screening niet planologisch zijn doorvertaald”. Er is volgens hen een duidelijk verband tussen het betreffende advies en de screening. Zij voeren aan dat “indien de verwerende partijen deze aanmerkingen alle hadden ontmoet na de plenaire vergadering, [...] zij toepassing [hadden] moeten maken van volgend beginsel uit het LNE-advies [...]: We wijzen u er ook op dat, als u het plan wijzigt n.a.v. de plenaire vergadering, het openbaar onderzoek of ..., u dient na te gaan of de wijzigingen voldoende gevat zijn door de reeds gemaakte milieubeoordeling”.

De verzoekers stellen dat één van de niet naar het GRUP vertaalde aspecten volgens het departement LNE de buffering van de bezoekersparking ten aanzien van de woonpercelen is. Uit artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP blijkt volgens hen dat deze buffering “niet in rechte is voorgeschreven”. Er dient enkel te worden voorzien in “enige ‘streekeigen beplanting’, wat sterk verschilt van een eigenlijke buffer”. Deze buffering is ook niet “*as such*” opgenomen op de plankaart van het bestemmingsplan. De verwijzing naar toelichtingsnota’s en inrichtingsschetsen doet volgens de verzoekers niet ter zake omdat dit “niet bindende documenten” zijn.

Tot slot merken de verzoekers op dat in het verweer ten onrechte wordt gesteld dat op hen een bewijslast zou rusten om aan te tonen “dat in de 4 jaar tussen de MER-ontheffing en het bestreden [G]RUP sprake is van gewijzigde omstandigheden”. Wanneer een behoorlijk oordelende overheid vaststelt dat tussen de screening van de milieueffecten en de eindbeslissing “een meer dan behoorlijk lange periode” verstreken is, rust op haar de zorgvuldigheidsplicht om na te gaan of een en ander geen aanleiding heeft gegeven tot een nieuw of bijkomend onderzoek.

8.3. De verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat niet op draagkrachtige wijze wordt gemotiveerd waarom aan de opmerkingen van het

departement LNE niet moest worden voldaan. Verder menen zij dat de verwijzing naar artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP in hun memorie van wederantwoord geen uitbreiding van hun middel inhoudt.

Beoordeling

9.1. Verzoekers' bewering dat de beslissing van de dienst Mer van 15 december 2011 achterhaald zou zijn, moet om de reden die wordt vermeld onder randnummer 7.5 verworpen worden.

9.2. Om de aldaar vermelde redenen kan ook verzoekers' bewering dat diverse milieumaatregelen die in het kader van de MER-screening werden voorgesteld niet in het GRUP zouden zijn doorvertaald, respectievelijk hun verwijzing naar het advies dat het departement LNE niet tot de vernietiging leiden.

9.3. Voor het eerst in hun memorie van wederantwoord betrekken de verzoekers artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP bij hun betoog. Dit vermag de ontoereikende uiteenzetting van het middel in hun verzoekschrift niet goed te maken. Bovendien zal bij de beoordeling van het vierde middel blijken dat verzoekers' betoog inzake deze bepaling de Raad van State niet aannemelijk voorkomt (zie randnummer 13.1.2).

9.4. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekers roepen in een derde middel machtsoverschrijding en "onwettige motieven" in, evenals een schending van het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel.

Zij zetten uiteen dat de toelichtingsnota bij het GRUP en het eerste bestreden besluit verwijzen naar de zogenaamde “HAG-toets vermeld in de Omzendbrief RO/2010/01 dd. 7 mei 2010 – ‘Ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn’”, die volgens de verzoekers impliceert dat in de herbevestigde agrarische gebieden, waartoe ook het volledige plangebied zou behoren, terdege moet worden nagegaan of een herbestemming van agrarisch gebied aanvaardbaar is en eventueel gecompenseerd kan of moet worden. Deze “HAG-toets” is volgens de verzoekers “manifest onzorgvuldig uitgevoerd”.

Zij stellen dat de toelichtingsnota bij het GRUP de wijziging van de bestemming van herbevestigd agrarisch gebied naar tuinzone voor hun perceel, behorende tot de zone F aan de Kwadestraat, niet vermeldt, en dat deze wijziging niet werd onderzocht en verantwoord. Ter zake ligt volgens de verzoekers ook een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel voor omdat de overheid niet aangeeft waarom “ze afwijkt van het beleid dat ze tenslotte verklaart te volgen door het (expliciet) aanhalen van de voormelde Omzendbrief RO/2010/01”.

Nog volgens de verzoekers is ook “het beginsel van natuurbehoud”, bepaald in artikel 2, 10°, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ geschonden. De overheid is immers gehouden tot het in stand houden, herstellen en ontwikkelen van de natuur en het natuurlijk milieu door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer en het streven naar een zo groot mogelijke biologische diversiteit in de natuur (en naar een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten), en dit “ook en zeker in herbevestigd agrarische gebieden”.

10.2. De verzoekers betwisten in hun memorie van wederantwoord de stelling van de verwerende partijen dat de tuinzone onder een woonbestemming valt, aangezien voor de betrokken tuinzone een autonome bestemmingszone is uitgewerkt (artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het gaat volgens hen niet op om een geïsoleerde tuinzone waar enkel groenaanleg mogelijk is en

die geordend wordt middels een afzonderlijk bestemmingsvoorschrift als “wonen” in rekening te brengen. Daarenboven menen zij dat nergens wordt vermeld waarom een dergelijk autonoom bestemmingsvoorschrift, dat elke landbouwaanwending naar de toekomst toe uitsluit, verenigbaar zou zijn met het gevoerde beleid inzake de herbevestiging van agrarische gebieden.

10.3. De verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat zij de schending van de HAG-toets als vernietigingsgrond kunnen aanvoeren. Zij betogen dat de verwerende partijen hun beslissing omtrent de HAG-toets nooit (formeel) hebben gemotiveerd, zodat minstens een schending van de (formele) motiveringsplicht moet worden vastgesteld. Ook menen de verzoekers dat hun situatie geheel verschilt met de situatie van enkele andere omliggende woningen, nu hun perceel niet gebruikt wordt als tuinzone bij hun woning en wel degelijk gebruikt wordt voor landbouwdoeleinden van een landbouwbedrijf.

Beoordeling

11.1. De verzoekers voeren in hoofdzaak de schending van de ministeriële omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 aan, die als zodanig geen verordenend karakter bezit en waarvan een gebeurlijke miskenning niet tot de vernietiging van de bestreden besluiten kan leiden.

11.2. In de toelichtingsnota bij het GRUP (p. 58) wordt overigens wel degelijk melding gemaakt van verzoekers’ eigendom, waar verwezen wordt naar “vier woningen met bijhorende tuin in het noorden van de Kwadestraat en de achterliggende drie beluikwoningen” en komt de herbestemming naar tuinzone en woonzone uitdrukkelijk aan bod. Bovendien wordt in het advies van het departement Ruimte Vlaanderen van 25 november 2013 gesteld “dat de motivatie tot inname van het HAG goed onderbouwd en aanvaardbaar is” en “voldoende gemotiveerd” wordt.

11.3. Waar de verzoekers in hun verzoekschrift nog de schending opwerpen van “het beginsel van natuurbehoud”, blijven zij in gebreke hun middel

op afdoende wijze te adstrueren en is het middel onontvankelijk. In zoverre de verzoekers eerst in hun laatste memorie een schending van de formelemotiveringsplicht aanvoeren, is dit laattijdig en is hun betoog evenzeer onontvankelijk.

11.4. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. De verzoekers roepen in een vierde middel machtsoverschrijding en “onwettige motieven” in, evenals de schending van het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids, en materiële motiveringsbeginsel en de artikelen 1.1.4 en 2.2.2, VCRO.

12.1.1. In het *eerste middelonderdeel* stellen zij dat in het screeningsdossier verschillende milderende maatregelen zijn voorgesteld en dat het departement LNE in een advies van 19 november 2013 heeft gesteld dat de diverse milieumaatregelen die zijn voorgesteld in het kader van de MER-screening niet zijn doorvertaald in het GRUP. In het bijzonder menen de verzoekers dat niet is verduidelijkt “waarom de voorgenomen buffering niet ten aanzien van alle woonpercelen grenzend aan de kasteelparking wordt doorgetrokken”. Dit advies werd bij de opmaak van het bestreden GRUP volgens de verzoekers onbesproken gelaten en “weggewuifd”. “[N]og opmerkelijker” is het volgens hen dat het doortrekken van de buffering niet is opgenomen in het definitief vastgestelde en goedgekeurde plan. Enkel is in de inrichtingsvoorschriften van artikel 6 opgenomen dat ter hoogte van de perceelsgrenzen streekeigen beplanting moet worden voorzien, maar “[d]e schaal van deze beplanting (hoogte, breedte)” is niet aangegeven. Een “beukenhaagje” volstaat volgens de verzoekers om de woningen af te scheiden van de geplande bezoekersparking. Deze volgens hen “beperkte *modus operandi*” kan niet worden

aangenomen als een rechtszekere en effectieve doorvertaling van de vooropgestelde milderende maatregelen.

12.1.2. In het *tweede middelonderdeel* zetten de verzoekers uiteen dat in het ontheffingsbesluit van de dienst Mer van 15 december 2011 wordt gesteld dat in het GRUP de noodzakelijke garanties tot behoud en versterking van een aantal aanwezige erfgoedwaarden moeten worden opgenomen en dat voor de gewenste ontwikkelingen binnen deze beschermingen verder ontwerpend onderzoek vereist zal zijn. Tevens wordt door de dienst Mer gesteld dat de nodige randvoorwaarden voor dat ontwerpend onderzoek dienen te worden opgenomen in het GRUP. Deze noodzakelijke waarborgen zijn volgens de verzoekers echter niet in het GRUP ingeschreven. Het plan bevat volgens hen niet meer dan “een ‘aanmaning’” om erfgoedwaarden niet te schaden. Voor het overige wordt de problematiek volledig doorgeschoven naar het projectniveau. Bovendien zijn de randvoorwaarden voor het ontwerpend onderzoek volgens hen geenszins dwingend opgelegd.

12.2. De verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 6 “kennelijk geen adequate vertaling [is] van de milieu-eis dat een adequate buffer moet worden uitgetekend”. Zo worden de hoogte en breedte van de buffer niet omschreven en wordt “de invulling van de buffer (haag, hoogstammen, combinatie,...)” niet aangegeven. Het feit dat ruimtelijke uitvoeringsplannen flexibel moeten kunnen zijn, kan hier volgens de verzoekers “niet aan worden tegengeworpen”, “aangezien een en ander rechtstreeks voortvloeit uit de milieu-advisering en dus noopt tot een meer passende vertaling”.

Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stellen de verzoekers dat de voorschriften die de inrichtingsstudies voorschrijven niet volstaan aangezien zij geen randvoorwaarden omvatten. De omschrijving van de inrichtingsstudie is volgens hen “een standaardclausule die op geen enkele wijze

de harde randvoorwaarden inzake beeldkwaliteit verwoordt waarmee het ontwerpend onderzoek rekening moet houden”.

12.3. De verzoekers doen in hun laatste memorie, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, nog gelden dat er geen concrete randvoorwaarden naar voor werden geschoven of dwingend werden opgelegd.

Beoordeling

13.1.1. Wat het eerste middelonderdeel betreft, moet vooreerst verwezen worden naar het gestelde onder randnummer 7.5.

13.1.2. De verzoekers maken voorts niet aannemelijk dat de door artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP voorziene verplichte beplanting als buffer niet zou volstaan. Deze verordenende voorschriften stellen onder meer:

“Naast de landschappelijke inkleding (art.12) van deelzone 6.3 dient ter hoogte van de perceelsgrenzen streekeigen beplanting voorzien te worden in functie van de integratie van de parking in de omgeving. [...]”

De omstandigheid dat in de stedenbouwkundige voorschriften niet wordt vastgelegd wat de precieze kenmerken inzake onder andere de hoogte, breedte en samenstelling van de aan te leggen beplanting moeten zijn, toont nog niet aan dat deze verplichte beplanting als buffer niet zou volstaan. Die beplanting moet volgens deze voorschriften immers garant staan voor “de integratie van de parking in de omgeving”.

13.1.3. Het *eerste middelonderdeel* wordt verworpen.

13.2.1. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, moet vooreerst worden vastgesteld dat veel meer dan enkel een “aanmaning” te geven om de bestaande erfgoedwaarden te respecteren, het GRUP onder zijn punt 3. “erfgoedlandschap” van artikel 0 van de stedenbouwkundige voorschriften op verordenende wijze bepaalt dat het volledige plangebied een erfgoedlandschap uitmaakt. Voorts

bevatten deze voorschriften de volgende uitgebreide omschrijving van de waarden en kenmerken van dit erfgoedlandschap:

“Het volledige plangebied is een erfgoedlandschap in de zin van het Landschapsdecreet.

De waarden, ruimtelijke kenmerken en typische landschapskenmerken van dit erfgoedlandschap (Plateau van Izenberge) zijn:

- de onregelmatige kleinschalige percelering verwijst naar een ongeorganiseerde individuele vroeg-middeleeuwse ontginning in relatie tot de bodemkundige gesteldheid en het reliëf;

- in oorsprong bocagelandschap, vandaar ook de naam ‘Houtland’.

Nu nog slechts relictten van perceelsrandbegroeiing bestaande uit solitaire hoogstammigen, knotbomen, meidoornhagen en gemengde houtkanten, meer en meer ook open zones door het verdwijnen van de perceelsrandbegroeiing;

- het wegenpatroon getuigt van de vroeg-middeleeuwse ontginning van het gebied;

- de oude bewoningsgeschiedenis wordt gereflecteerd in de grote rijkdom aan bouwkundig erfgoed die nu nog aanwezig is. Dit erfgoed is vooral geconcentreerd in de nog gave dorpskernen die gedomineerd worden door een gotische of laat-gotische bakstenen kerk(toren);

- herkenbare elementen van de embryonale dorpsgenese zijn bijvoorbeeld de samenhang tussen kerk+pastorie (Vinkem), kerk+kasteel+pastorie (Wulveringem) en de herenboerderijen in de onmiddellijke omgeving hiervan;

- de bewoning is vooral geconcentreerd in de dorpskernen, in de nabijheid van de landgrens zijn de woningen gegroepeerd in gehuchten. Elders vooral verspreide hoeves met vaak nog huisweiden. Hogere dichtheid dan de aangrenzende Moeren.

In dit erfgoedlandschap gaat bijzondere aandacht uit naar:

- een aangepaste inkleding van de dorpsranden. De hoge en lage beplantingen aan de dorpsranden zijn bepalend voor de ruimtelijk-structurerende waarde;

- het behoud, de versterking en het beheer van de aanwezige landschapselementen zoals de walgrachtsites, kasteelpark, kerkhoven, perceelsrandbegroeiing;

- het behoud en het beheer van het typische bouwkundig erfgoed (gotisch en laat-gotische kerk, 18 de eeuwse pastorie, kasteel van Beauvoorde, herenhoeven, waarvan de oudste teruggaan op omwalde sites, kleinere hoeven met losse opstelling van de onderdelen en een variatie aan burgerhuizen (kleine arbeiderswoningen, breedhuizen met één of twee bouwlagen), waarvan verschillende een functie als herberg hadden).

[...].”

13.2.2. Verder dient vastgesteld dat de verzoekers voorbijgaan aan meerdere gebiedsspecifieke voorschriften van de artikelen 1 tot en met 9 van het GRUP, die de bescherming van de erfgoedwaarden in het gebied beogen. Door dit alles niet bij hun middel te betrekken, maken de verzoekers niet aannemelijk dat de erfgoedwaarden door het bestreden GRUP niet afdoende in rekening zouden zijn genomen en beschermd, en dat de vereiste randvoorwaarden zouden ontbreken. Evenmin maken de verzoekers aldus aannemelijk dat een en ander volledig wordt doorgeschoven naar de vergunningverlenende overheid middels de bij de vergunningsaanvraag toe te voegen inrichtingsstudie.

13.2.3. Waar de verzoekers eerst in hun memorie van wederantwoord – en bovendien op onvolledige wijze – naar de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 5 betreffende de “projectzone” en de inrichtingsstudie verwijzen, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk.

13.2.4. Het *tweede middelonderdeel* is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

13.3. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

14.1. De verzoekers roepen in een vijfde middel machtsoverschrijding en “onwettige en tegenstrijdige motieven” in, evenals de schending van het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel.

De verzoekers menen dat het niet opgaat om een geïsoleerde “tuinzone”, waar enkel groenaanleg mogelijk is en die geordend wordt middels een afzonderlijk bestemmingsvoorschrift, in te schalen onder de categorie voor gebiedsaanduiding “wonen”. Immers kan in een tuinzone geen enkele

woonvoorziening worden opgericht. Volgens de verzoekers wordt eerder aangesloten bij de categorie voor gebiedsaanduiding “overig groen”, “waarvan de standaardtypebepaling [...] stelt dat deze gebieden gericht zijn op inzonderheid natuurbehoud en landschapontwikkeling”. Volgens de verzoekers moet ook rekening worden gehouden met het gegeven dat een bestemmingswijziging vanuit de categorie “landbouw” naar de categorie “overig groen” aanleiding geeft tot een “bestemmingswijzigingscompensatie” op grond van artikel 6.2.1 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’. Ook de ruimtebalans in de toelichtingsnota bij het GRUP is naar de mening van de verzoekers aangetast door de niet-correcte inschaling van de bestemming.

14.2. De verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat het GRUP voorziet in een volledig autonome bestemming “tuinzone - artikel 7”, los van enige band met een woonfunctie. In dat artikel 7 wordt enkel bepaald dat de zone bestemd is voor groenaanleg, zonder een link te maken met woningen. Wanneer in woonzones tuinen worden voorzien, gebeurt dit volgens de verzoekers binnen een bestemmingsartikel “woonfunctie”, waarin bepaald wordt hoeveel groen kan of moet worden voorzien.

14.3. De verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat hun achterliggend perceel afgescheiden is van hun woonkavel en voor landbouw wordt gebruikt.

Beoordeling

15.1. Vastgesteld moet worden dat de verzoekers een beperkte lezing geven van artikel 7 “tuinzone” van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP. Een dergelijke zone is inderdaad bestemd voor groenaanleg, maar er kunnen onder meer ook bijgebouwen worden opgericht. Meer bepaald luidt artikel 7 als volgt:

- “1. bestemming
De zone is bestemd voor groenaanleg.
- 2. inrichting en beheer
- 2.1. bezettingspercentage

Deze zone wordt als tuin ingericht met maximaal 10% verharding.
Bijgebouwen zijn mogelijk met een maximale gezamenlijke oppervlakte van 50 m² per perceel.

De maximale hoogte van de bijgebouwen bedraagt 3.50 meter.

De bestaande bebouwing kan behouden en in stand gehouden worden.

2.2. erfscheidingen

Men is niet verplicht afsluitingen op de perceelsgrens te realiseren.

De maximale hoogte is 2.00 meter.

Afsluitingen in betonplaten, houten schuttingen zijn niet toegelaten ter hoogte van de dorpsranden, hier is enkel een levende streekeigen haag toegelaten.”

15.2. Daargelaten de omstandigheid dat de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’ niet-verordenende typebepalingen bevat die als leidraad dienen bij de redactie van de stedenbouwkundige voorschriften van een “gewestelijk” RUP, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat dit besluit onder “wonen” niet enkel “woningen”, maar ook “de bijbehorende uitrusting zoals tuinen, tuinhuisjes, garages, hobbylandbouw [...]” begrijpt. De categorie “overig groen” wordt volgens dit besluit opgedeeld in “gemengd openruimtegebied”, “parkgebied”, “GEN voor overig groen (overdruk)”, “GENO voor overig groen (overdruk)” en “natuurverweving voor overig groen”.

Gelet op het voorgaande en op de inhoud van artikel 7 GRUP, dat het onder meer mogelijk maakt om in een “tuinzone” verhardingen aan te brengen en bijgebouwen en afsluitingen op te richten (randnummer 15.1), overtuigen verzoekers niet van hun uitgangspunt als zou de bestemming “tuinzone” niet onder de functiecategorie “wonen” resorteren.

15.3. Gezien het feit dat de kwestieuze “tuinzone” *in casu* direct aansluiting blijkt te vinden bij meerdere percelen die volgens het GRUP als woonzone worden bestemd, komt het niet onredelijk voor om het kwestieuze perceel als “tuinzone” te bestemmen.

15.4. Het op een onjuist uitgangspunt gesteunde middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

16.1. De verzoekers roepen in een zesde middel machtsoverschrijding en “onwettige en tegenstrijdige motieven” in, evenals de schending van het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel.

Volgens de verzoekers is de wijziging van bestemming van “herbevestigd agrarisch gebied” naar “gebied voor gemeenschapsvoorzieningen” voor de aanleg van een parking bij het kasteeldomein onwettig omdat deze parking dienst zal doen voor bezoekers van horeca- en feestzalen in het dorp. De ingeroepen redenen daartoe zijn volgens hen “niet dermate wichtig dat een herbestemming van het herbevestigd agrarisch gebied geoorloofd is”. De omstandigheid dat de aan te leggen parking ook dienstig zou zijn voor de bezoekers van het kasteel zelf verhelpt niet de onwettigheid van deze motieven. Hetzelfde geldt volgens de verzoekers voor de omstandigheid dat de eigenaar van het kasteel een parking wenst aan te leggen buiten het kasteeldomein.

Ook is volgens de verzoekers “het beginsel van natuurbehoud” zoals dit is bepaald in artikel 2, 10°, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ geschonden. De overheid is immers gehouden tot “het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van de natuur en het natuurlijk milieu door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer en het streven naar een zo groot mogelijke biologische diversiteit in de natuur (en naar een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten)”, “ook en zeker in herbevestigd agrarische gebieden”. Aldus zou ook niet voldaan zijn aan de eis van “ruimtelijke kwaliteit”, bepaald in artikel 1.1.4 VCRO. De verzoekers besluiten dat er “geen wichtige reden [is] om af te wijken van de eis tot natuurbehoud en landschapontwikkeling, wat betreft de landbouwzone die thans omgevormd wordt tot een nieuw[e] parking voor ‘feestzalen’, ‘horeca’, en ‘het kasteel van [B]eauvoorde’”.

16.2. De verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord uit het dossier te kunnen afleiden dat “[d]e ratio” van de parking “duidelijk gelegen [is] in het faciliteren van private activiteiten”. Zij menen dat er een “inconsistentie [is] tussen de voorschriften en de voorbereidende teksten”. Daarenboven achten zij “de aangedragen motieven (gebruik voor horeca, rommelmarkten,...) geenszins dragend voor een herbestemming van het herbevestigd agrarisch gebied, zeker niet in het licht van de geciteerde beginselen uit het decreet natuurbewoud”.

16.3. De verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat “niet [wordt] aangetoond hoe een parking voor bezoekers [voor] private aangelegenheden (die niet eens allen nader bepaald zijn) zich kan verhouden met het dwingend bestemmingsvoorschrift”, dat daarenboven niet wordt aangetoond “dat de exploitanten van de inricht[ingen] [...] al dan niet winstbejag nastreven”, en dat er “zeer veel onduidelijkheid rijst wat de (inrichting van) [een] publieke parking betreft”.

Beoordeling

17.1. Volgens punt 1.7 van de algemene bepalingen van artikel 0 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP zijn gemeenschapsvoorzieningen “[v]oorzieningen die gericht zijn op de bevordering van het algemeen belang en die ten dienste van de gemeenschap worden gesteld. De idee van dienstverlening (verzorgende sector) aan de gemeenschap is derhalve rechtstreeks aanwezig.”

Een zone voor gemeenschapsvoorzieningen is onderworpen aan de bepalingen van artikel 6 van het GRUP. De bezoekersparking van het kasteel van Beauvoorde wordt daarin aangeduid als deelzone 6.3, en is overeenkomstig de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 6 bestemd “voor de realisatie van een publieke bezoekersparking met bijhorende infrastructuur, de gronden die niet ingericht zijn als parking kunnen verder gebruikt worden als akkerland”.

17.2. In de toelichtende nota bij het GRUP wordt inzake het kasteelpark en de bezoekersparking onder meer het volgende gesteld :

“3. kasteelpark -bezoekersparking

[...]

Teneinde de bezoekers (ook autocars) van het kasteelpark op te vangen en de dorpskern te ontlasten wordt ten westen van het kasteelpark een bezoekersparking voorzien met een ontsluiting op de Kwadestraat.

Op vandaag heeft het Kasteelpark een 100-tal bezoekers verspreid over de dag. De parkeerplaatsen voor de kerk vangen dit deels op. Wanneer een bus het kasteelpark aandoet, ontstaan wel problemen. De vraag van Herita naar een bezoekersparking is vooral i.f.v. busparkeerplaatsen en op termijn om de extra parkeerbehoefte bij grotere evenementen op te vangen.

Gezien het Kasteelpark 's avonds niet toegankelijk is, is een voetgangersverbinding tussen de bezoekersparking en de dorpskern – Wulveringemstraat aangewezen. Tussen het beluik en de Kwadestraat ligt een voetweg (sentier n°12?), deze loopt door tot aan de geplande parking. Tussen de sentier en de Wulveringemstraat loopt eveneens een wandelpad, dat stopt ter hoogte van de bezoekersparking van de horecazaak ‘3 Koningen’. De bezoekersparking op haar beurt heeft een kwalitatieve voetgangersverbinding met de Wulveringemstraat [...].

Ter hoogte van de aansluiting op de Kwadestraat start de bebouwde kom van Beauvoorde. Er werd een middengeleider voorzien als poorteffect naar het dorp toe. Er is dus een zeer goede hoofdontsluiting voor handen voor deze parking die daarenboven zeer goed kan bewegwijzerd worden vanuit het dorp.

Een duidelijke verkeerssignalisatie voor alle bezoekers is hierbij onontbeerlijk.

De bezoekersparking wordt in het RUP opgenomen in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen, deze zone is evenwel groter dan de inrichtingsvoorstellen.

Dit biedt een aantal voordelen:

- een eventuele uitbreiding van het parkeeraanbod (nu: 60-65 auto's + 5 busparkings);
- de landschappelijke inrichting kan veel ruimer zijn (picknick plaats, ...);
- de aansluiting op het Kasteelpark kan beter georganiseerd worden, rekening houdend met de walgracht en het parkherwaarderingsplan voor het Kasteelpark (bijv. wandelas op bunker).

Hiervoor wordt een inrichtingsschets opgemaakt.

De bestemming in het RUP wordt gemeenschapsvoorzieningen.

De bezoekersparking krijgt een groene inkleding mee met streekeigen hagen. De parkeerplaatsen worden via een lussenconcept ontsloten. Er wordt een parkeercapaciteit voorzien van 60 auto's en 5 bussen. Een groenzone kan ingezet worden als overloopparking.

Voor de inrichting van de bezoekersparking werden twee scenario's uitgewerkt. Twee bestaande voetwegen verbinden de parking met respectievelijk de Kwadestraat en de Wulveringemstraat (over eigendom Salons Drie Koningen).

[...]

In het dorp bevinden zich twee grote horecazaken met feestzaal: Drie Koningen en Salons De Lelie.

Beide horecazaken veroorzaken in het weekend een parkeerdruk op het dorp. [...]

De respectievelijke parkings op eigen terrein zijn niet voldoende om bezoekers op te vangen. Voor het restaurant Drie Koningen wordt naar een oplossing gezocht via een gedeelde parking met het kasteelpark.

[...].”

Verder wordt in de toelichtende nota de kwestieuze herbestemming van herbevestigd agrarisch gebied naar zone voor gemeenschapsvoorziening als volgt beoordeeld :

“4. Landbouwtoets

[...]

4.3. beschrijving effect - zone voor gemeenschapsvoorzieningen

De omzetting van HAG naar gemeenschapsvoorzieningen t.b.v. een bezoekersparking voor het kasteelpark zal een erg beperkte impact hebben op de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische structuur.

Het betreft een kleine grensverschuiving van de dorpsrand en een beperkte inname van een groot perceel akkerland.

De alternatieve locaties voor een bezoekersparking liggen allen in HAG, zoals het volledige plangebied.

Er zijn m.a.w. geen redelijke alternatieven voor handen binnen het plangebied. Het is praktisch onmogelijk om een geschikt ruilgebied voor te stellen binnen het plangebied.”

17.3. Het belangrijkste motief om de kwestieuze parking als gemeenschapsvoorziening te realiseren, bestaat erin parkeergelegenheid voor personenwagens en autocars voor bezoekers van het kasteeldomein te voorzien. Daarnaast is de parking blijkens de toelichting bij het GRUP ook dienstig om de heersende parkeerdruk in de nabije dorpskom te verminderen.

17.4. De verzoekers maken in het licht van de voormelde gegevens niet aannemelijk dat de bezoekersparking niet als “gemeenschapsvoorziening” kan worden beschouwd. Evenmin tonen zij aan dat de landbouwtoets *in casu* ontoereikend zou zijn of dat “het beginsel van natuurbehoud” of de eis van “ruimtelijke kwaliteit” zoals bepaald in artikel 1.1.4 VCRO zou geschonden zijn.

17.5. In zoverre de verzoekers eerst in hun laatste memorie aanvoeren dat er “zeer veel onduidelijkheid rijst wat de (inrichting van) [een] publieke parking betreft”, is hun betoog laattijdig en is het middel onontvankelijk.

17.6. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een vierde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de eerste verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig november 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust