

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.269 van 18 maart 2022
in de zaak A. 230.945/X-17.727**

In zake : Benny D'HOLLANDER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Igor Rogiers
kantoor houdend te 9270 Kalken
Kalkendorp 17/A
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11

tegen :

1. de GEMEENTE ZWIJNDRECHT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 mei 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 23 januari 2020 van de gemeenteraad van de gemeente Zwijndrecht houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'nr. 18 Vliet'.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2021.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert d'Hondt, die *loco* advocaten Igor Rogiers en Gregory Verhelst verschijnt voor verzoeker, advocaat Lennart Nijs, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Paul Hurlebusch, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. Verzoeker woont op een perceel aan de Molenstraat 191 te Zwijndrecht (hierna: verzoekers woonperceel). Hij is mede-eigenaar van een perceel landbouwgrond ten oosten van dit woonperceel (hierna: verzoekers landbouwgrond).

Het gebied tussen de Molenstraat in het westen en de Charles de Costerlaan in het noordoosten staat ter plaatse bekend als het Vliet. Dit gebied wordt doormidden gesneden door de langs de Vlietbosbeek gelegen Neerstraat. Het gedeelte van het Vliet ten westen van de Neerstraat is krachtens het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgesteld gewestplan Antwerpen gelegen in (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied. Op hetzelfde gewestplan is het gedeelte van het Vliet ten oosten van de Neerstraat groen ingekleurd als natuurreservaat.

Ten noorden van dit natuurreservaat, aan de overzijde van de autosnelweg E34, ligt op ongeveer 1 kilometer van verzoekers woonperceel het vogelrichtlijngebied ‘De Kuifeend en de Blokkersdijk’. Dit gebied, evenals een omliggende rand, is tevens opgenomen in het Vlaams ecologisch netwerk (hierna: VEN). Laatgenoemde gebied en rand worden hierna aangeduid als het kuifeendgebied.

Verzoekers woonperceel ligt in het agrarisch gebied van het gewestplan en verzoekers landbouwgrond in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

In het gedeelte van het Vliet ten westen van de Neerstraat bevindt zich een bos, dat bekend staat als het Vredesbos.

4. In 2015 start de gemeente Zwijndrecht het onderzoek naar de opmaak van een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) ‘nr. 18 Vliet’, dat betrekking heeft op het gedeelte van het Vliet ten westen van de Neerstraat.

5. Op basis van een door de eerste verwerende partij opgestelde nota over de mogelijke milieugevolgen (hierna: de screeningsnota) en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) op 3 juli 2017 dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is.

6. Op 22 mei 2018 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van gemeentelijk RUP.

7.1. Op 23 mei 2019 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zwijndrecht het ontwerp van gemeentelijk RUP voorlopig vast.

7.2. Verzoekers woonperceel wordt bestemd tot ‘zone voor landbouw en bestaande glastuinbouwbedrijven’ (artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Verzoekers landbouwgrond wordt bestemd tot ‘bouwvrij agrarisch gebied type 1, met nabestemming bosgebied’ (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

7.3. In de bij het ontwerp-RUP horende toelichtingsnota wordt een lijst opgenomen die de bestaande zonevreemde woningen in het plangebied opsomt, met vermelding van hun kadastraal perceelsnummer, het bouwjaar en alle vergunningen die voor deze woningen zijn afgegeven. De woning op verzoekers woonperceel wordt niet als zonevreemde woning vermeld.

Onderaan deze lijst wordt het volgende vermeld:

“Overige woningen betreffen een landbouw gerelateerde bedrijfswoning”.

8.1. Tijdens het van 1 juli tot 29 augustus 2019 gehouden openbaar onderzoek over het ontwerp van gemeentelijk RUP, worden tien bezwaarschriften ingediend, waaronder een door verzoeker.

8.2. In zijn bezwaarschrift verzet verzoeker zich tegen de herbestemming van zijn percelen omdat “[v]andaag de dag [...] men als tuinders- of landbouwbedrijf aan schaaluitbreiding [moet] kunnen doen om het hoofd boven water te houden”.

9. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van Zwijndrecht (hierna: de Gecoro) verleent op 5 november 2019 advies over het ontwerp van gemeentelijk RUP, waarbij zij voorstelt om verzoekers

bezwaarschrift niet in te willigen.

10.1. Met het bestreden besluit van 23 januari 2020 stelt de gemeenteraad van Zwijndrecht het gemeentelijk RUP definitief vast. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 maart 2020.

10.2. Er worden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van wat in randnummer 7.2 is vermeld.

10.3. De percelen waarop zich het Vredesbos bevindt worden door het bestreden gemeentelijk RUP opgenomen in een zone ‘bosgebied’ (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Aan de randen van het plangebied worden een aantal percelen met bestaande zonevreemde woningen herbestemd tot een zone voor ‘wonen in een landelijke en bosrijke omgeving’ (artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften).

10.4. De bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP horende toelichtingsnota neemt de lijst van de bestaande zonevreemde woningen in het plangebied uit het ontwerp-RUP (randnr. 7.3) ongewijzigd over.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Het aangevoerde middel

11.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de artikelen 10 en 14 van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de dienstenrichtlijn) en van de artikelen 2.2.2, § 1, vierde lid, 2.2.3, § 1, tweede lid, en 2.2.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), alsook uit de schending van het

rechtszekerheids-, het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en uit “de ontstentenis van de rechtens vereiste juridische en feitelijke grondslag”.

11.2. In een *eerste middelonderdeel* voert verzoeker aan dat het onduidelijk is wanneer de voorziene nabestemming bosgebied precies in werking zal treden. Verzoeker meent dat er door de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften een voorwaarde wordt toegevoegd aan de verordenende stedenbouwkundige voorschriften, te weten dat de bestemming ‘bosgebied’ slechts in werking treedt wanneer de gemeente, of een andere al dan niet publiekrechtelijke rechtspersoon, het perceel verwerft of bebost, zonder dat deze voorwaarde een grondslag vindt in de verordenende bestemmingsvoorschriften. Aangezien de bestemmingsvoorschriften bepalen dat er geen sprake meer is van landbouw indien de gebieden niet meer voor landbouw worden gebruikt, wordt de inwerkingtreding van de nabestemming volgens de verzoekende partij volledig afhankelijk gemaakt van een feitenkwestie en een bijkomende beslissing van de overheid, namelijk wanneer het landbouwgebruik om de één of andere reden niet meer mogelijk zou zijn en er vervolgens beslist zou worden tot aankoop van de gronden om ze te bebossen. Dergelijk criterium is volstrekt onduidelijk.

11.3. In een *tweede middelonderdeel* betoogt verzoeker dat het onderscheid in artikel 4 van de voorschriften tussen bestaande en nieuwe glastuinbouwbedrijven bijzonder onduidelijk is. Zal bijvoorbeeld het landbouwbedrijf van zijn vader kunnen worden overgenomen door een familielid of door derden? Kan de overname van reeds vergunde activiteiten worden beschouwd als de verderzetting van een bestaand landbouwbedrijf? Volgens verzoeker is niet voldoende duidelijk bepaald wat onder nieuwe en bestaande landbouwbedrijven kan worden verstaan, zodat de vergunningverlenende overheid een verregaande discretionaire beoordelingsbevoegdheid krijgt die haaks staat op het rechtszekerheidsbeginsel.

11.4. In een *derde middelonderdeel* zet verzoeker uiteen dat het onderscheid dat door het bestreden gemeentelijk RUP wordt ingesteld tussen bestaande landbouwondernemingen – die bestendig worden – en nieuwe

landbouwondernemingen – die zich niet in het gebied zouden kunnen vestigen – strijdig is met het gelijkheidsbeginsel en met de bepalingen van de dienstenrichtlijn. Volgens verzoeker is de dienstenrichtlijn *in casu* van toepassing en stelt het reserveren van landbouwgronden voor de verderzetting van bestaande landbouwondernemingen, bij gebreke waarvan aan de gronden hun economische benuttingsmogelijkheden ontnomen worden, een discriminerend onderscheid in tussen bestaande landbouwondernemingen en derden. Het plan bevat geen enkele aanduiding omtrent dwingende redenen van algemeen belang die zouden noodzaken tot de uitholling van de vestigingsmogelijkheden voor landbouwondernemingen en in het bijzonder serrebedrijven in het betrokken gebied en evenmin wordt aangetoond dat voldaan is aan de evenredigheidsvereiste.

12.1. Wat betreft het eerste middelonderdeel, voegt verzoeker in zijn memorie van wederantwoord toe dat het onduidelijk is of de landbouwbestemming een einde neemt wanneer de landbouwvelden bijvoorbeeld tijdelijk niet bewerkt zouden kunnen worden ingevolge slechte klimatologische omstandigheden. Ook naar aanleiding van een verkoop zullen de eigenaars overgeleverd zijn aan de willekeur van de gemeente, want mogelijke kopers zullen logischerwijze inlichtingen inwinnen bij de gemeente omtrent het stedenbouwkundig statuut van het goed, om daar willekeurig te horen te krijgen wat naar de smaak van de gemeente (of de loketbediende) de bestemming is van de gronden op een bepaald ogenblik in de tijd.

12.2. Wat betreft het derde middelonderdeel, stelt verzoeker in zijn memorie van wederantwoord dat landbouwers per definitie handelaars zijn in de zin van de dienstenrichtlijn. Zij hebben immers niet de gewoonte om hun oogst volledig zelf te consumeren, maar zij bieden deze oogst op de binnenlandse of buitenlandse markt aan. Die handel neemt de vorm aan van groothandel, maar ondergeschikt betreft het ook detailhandel via de hoeveverkoop van verse producten.

Voorts benadrukt verzoeker dat hij heeft aangetoond dat bestaande dienstverlenende bedrijven nog wel in het gebied gevestigd mogen blijven, daar waar nieuwe dienstverlenende bedrijven uit het gebied worden

geweerd. Dit creëert logischerwijze een onderscheid in behandeling.

Beoordeling

13. Wat het eerste middelonderdeel betreft, moet vooreerst worden vastgesteld dat krachtens het onder meer op verzoekers landbouwgrond toepasselijke voorschrift de nabestemming bosgebied op een perceel van kracht wordt van zodra aan de volgende twee cumulatieve voorwaarden is voldaan: (1) het perceel wordt niet meer gebruikt voor beroepslandbouw en (2) het perceel wordt bebost.

Anders dan verzoeker voorhoudt, kunnen beide criteria objectief beoordeeld worden. Evenzeer ten onrechte, stelt verzoeker dat in de toelichting bij het laatstgenoemde voorschrift een derde voorwaarde voor de inwerkingtreding van de nabestemming zou worden toegevoegd. De toelichting doet niet meer dan toelichten dat – aangezien een particuliere grondeigenaar niet vaak spontaan tot bebossing overgaat – het in de meeste gevallen “al dan niet publieke rechtspersonen” – zoals een natuurvereniging of de gemeente – zullen zijn die het perceel verwerven en bebossen. Voorts verwijst het criterium van het niet meer in gebruik zijn voor beroepslandbouw onmiskenbaar naar het feit dat het perceel niet langer behoort tot de geëxploiteerde gronden van enige beroepslandbouwer en niet naar een tijdelijke onderbreking in de bewerking van de grond.

Met de eerste verwerende partij moet worden vastgesteld dat de inwerkingtreding van de nabestemming bosgebied op voldoende duidelijke wijze bepaalbaar is, zodat niet blijkt dat er afbreuk wordt gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel.

14. Het tweede middelonderdeel viseert het voorschrift volgens hetwelk de ‘zone voor landbouw en bestaande glastuinbouwbedrijven’ onder meer bestemd is “voor het behoud en de uitbreiding van de bestaande glastuinbouwbedrijven” evenals het voorschrift dat in die zone “bijkomende nieuwe glastuinbouwbedrijven [...] niet toegelaten [worden]”. Zoals bevestigd wordt in artikel 0.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, zijn de “bestaande

glastuinbouwbedrijven”, de glastuinbouwbedrijven die bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van het bestreden gemeentelijk RUP. Noch uit dit voorschrift, noch uit enig stuk van het administratief dossier blijkt dat het verboden zou zijn om een bestaand glastuinbouwbedrijf over te nemen en de exploitatie ervan verder te zetten. Ook de Gecoro heeft naar aanleiding van het onderzoek van de bezwaren bevestigd dat landbouwbedrijven nog steeds van landbouwer naar landbouwer overgedragen kunnen worden om agrarische activiteiten uit te oefenen.

Het blijkt niet dat de in het middelonderdeel geviseerde voorschriften afbreuk zouden doen aan het rechtszekerheidsbeginsel.

15.1. Wat het derde middelonderdeel betreft, moet vooreerst worden opgemerkt dat het bestreden gemeentelijk RUP – zoals uiteengezet wordt in de bijhorende toelichtingsnota – meerdere doelstellingen nastreeft, met name, enerzijds, het versterken van het Vliet als groengebied door onder meer bebouwing van het bestaande open landbouwgebied tegen te gaan en, anderzijds, rechtszekerheid geven aan de bestaande landbouwbedrijven, onder meer door aan te duiden waar de glastuinbouwbedrijven kunnen uitbreiden.

15.2. Zoals reeds in het auditoraatsverslag is gebeurd, moet worden vastgesteld dat het middelonderdeel gebrekkig geadstrueerd is in zoverre het betrekking heeft op de dienstenrichtlijn.

Vooreerst gaat het middel er immers aan voorbij dat deze richtlijn in beginsel niet van toepassing is op voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen. Voorts blijkt niet – en bewéért verzoeker zelfs niet – dat het bestreden gemeentelijk RUP een nationaliteitseis of enige andere door artikel 14 van de dienstenrichtlijn verboden eis zou bevatten.

Gelet op de in het vorige randnummer aangehaalde doelstellingen, zijn er geen redenen om aan te nemen dat het in het

middelonderdeel geviseerde voorschrift betrekking zou hebben op planningseisen waarmee economische doelen worden nagestreefd. Door zich te beperken tot een theoretisch betoog toont verzoeker niet aan dat het geviseerde voorschrift – dat voortvloeit uit de doelstellingen van het bestreden gemeentelijk RUP – niet noodzakelijk voortkomt uit, en evenredig is met, dwingende redenen van algemeen belang.

Enige schending van de dienstenrichtlijn wordt niet aannemelijk gemaakt.

15.3. De verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet dit in haar verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

Te dezen brengt verzoeker geen dergelijke gegevens bij. Uit de algemene opmerkingen van verzoeker blijkt niet dat het gemaakte onderscheid niet-pertinent of niet-objectief zou zijn, dan wel niet een redelijke band van evenredigheid zou vertonen ten opzichte van de – hiervoor aangehaalde (randnr. 15.1) – doelstellingen van het bestreden gemeentelijk RUP.

Er blijkt geen schending van het gelijkheids- of het niet-discriminatiebeginsel.

16. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17.1. Het tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 2.2.3 VCRO en artikel 35bis van het Veldwetboek, alsook uit de schending van het rechtszekerheids-, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en “uit de ontstentenis van de rechtens vereiste juridisch en

feitelijke grondslag”.

17.2. Volgens verzoeker is de in het bestreden gemeentelijk RUP voorziene nabestemming bosgebied in de bouwvrije agrarische gebieden (artikelen 2 en 3 van de stedenbouwkundige voorschriften) onuitvoerbaar. Hij licht toe dat deze nabestemming pas in werking treedt wanneer de bebossing heeft plaatsgevonden. Krachtens artikel 35bis van het Veldwetboek dient voor het bebossen van een agrarisch terrein een vergunning verkregen te worden. De vergunning zal noodzakelijkerwijze geweigerd moeten worden daar de agrarische hoofdbestemming geldt en de aanplant van een bos voor recreatieve doeleinden op een agrarisch perceel hoe dan ook uitgesloten is.

Verzoeker meent dat uit het voorgaande volgt dat de stedenbouwkundige voorschriften voor de bouwvrije agrarische gebieden met nabestemming bosgebied volledig onwerkzaam worden. Hierdoor hebben deze gebieden geen rechtsgeldige bestemming meer, wat een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet impliceert daar elke burger recht heeft op een rechtszekere en duidelijke bestemming van zijn grond.

Beoordeling

18. Het uitgangspunt van het middel is dat de in het bestreden gemeentelijk RUP voorziene nabestemming bosgebied nog niet in werking zou getreden zijn op het ogenblik dat de vergunningverlenende overheid een aanvraag voor het bebossen van een perceel dat niet langer meer gebruikt wordt voor beroepslandbouw inwilligt. Dit uitgangspunt is onjuist. Op het laatstgenoemde ogenblik staat immers afdoende vast dat het betrokken perceel bebost wordt en is de nabestemming bosgebied – ter vervanging van de aanvankelijke bestemming bouwvrij agrarisch gebied – wel degelijk van kracht.

19. Het op een onjuist uitgangspunt gesteunde tweede middel wordt verworpen.

C. Het derde middel

Uiteenzetting van het middel

20.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 4.2.1 en 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van het motiverings-, rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, alsook “uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, met toepassing van artikel 159 GW ten aanzien van de beslissing van [de dienst Mer van] 3 juli 2017”.

20.2. In een *eerste middelonderdeel* voert verzoeker aan dat de screeningsnota uitgaat van een volledig foutieve insteek omdat voortdurend wordt verwezen naar de plaatselijke feitelijke toestand van het betrokken gebied, zonder dat onderzoek wordt gedaan naar de mogelijke omschakeling van (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied naar bosgebied. Hij betoogt dat de gemeente Zwijndrecht deze percelen in de loop der jaren heeft bebost waardoor het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, dat gekenmerkt werd door zijn afwisselende open landbouwvelden en boomgaarden, verminkt is. Hij merkt verder op dat het plan ook op diverse plaatsen voorziet in een woonbestemming waarbij voorbijgegaan wordt aan de onderliggende gewestplanbestemming.

Verzoeker vervolgt dat bij het onderzoek naar het nulalternatief moet worden nagegaan wat de effecten op de mens of het milieu zouden zijn indien het RUP niet wordt vastgesteld, zodat diende te worden nagegaan wat het alternatief zou zijn indien het gebied bestemd zou blijven als (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied en dus niet wat het effect is van het feitelijke Vredesbos dat op het terrein aanwezig is.

De screeningsnota geeft ook aan dat er zogezegd een kleine wijziging zou plaatsvinden door het vaststellen van het RUP nu er immers reeds een bos op de terreinen aanwezig is, zodat opnieuw niet wordt nagegaan wat de invloed is van de wijziging van de bestaande gewestplanbestemming maar blindelings wordt voortgegaan op het aanwezige bos. Ook voor de zonevreemde

woningen wordt zonder meer aangenomen dat deze woningen reeds aanwezig zijn, maar hiermee wordt geen uitspraak gedaan over de mogelijke milieueffecten van de bestemmingswijziging.

Verzoeker besluit dat de planologische toets volledig achterwege is gelaten en dat de screeningsnota derhalve niet voldoet en klaarblijkelijk onzorgvuldig werd opgesteld.

20.3. In een *tweede middelonderdeel* betoogt verzoeker dat de omschakeling van een landschappelijk waardevol agrarisch gebied naar ‘bosgebied’ of een zone voor ‘wonen in een landelijke en bosrijke omgeving’ niet beschouwd kan worden als een kleine wijziging. Een bebossing leidt volgens verzoeker niet automatisch tot een bevordering van de aanwezige natuurwaarden, en de kenmerkende landschapswaarden van het gebied worden aangetast.

20.4. In een *derde middelonderdeel* zet verzoeker uiteen dat de beslissing van de dienst Mer in haar wettigheid is aangetast omdat ze zonder enig concreet onderzoek poneert dat het plan niet onderworpen is aan de plan-MER-plicht. Hij meent dat de screeningsnota niet concreet is gemotiveerd en enkel standaardmotiveringen bevat.

21.1. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat het feit dat de zonevrije woningen in het agrarisch gebied van het gewestplan onder het gunstregime voor zonevrije constructies van de artikelen 4.4.10 en volgende van de VCRO vallen, geen afbreuk doet aan het feit dat er een planologische vergelijking gemaakt moest worden tussen de huidige gewestplanbestemming en de toekomstige bestemming ‘wonen in een landelijke en bosrijke omgeving’.

21.2. Verzoeker vervolgt in zijn memorie van wederantwoord dat het feit dat er in agrarisch gebied van het gewestplan bos kan worden aangeplant evenmin afbreuk doet aan de noodzaak van een planologische toets. Een deugdelijk onderzoek naar de milieueffecten is *in casu* niet uitgevoerd.

Beoordeling

22.1. Wat het eerste middelonderdeel betreft, dient vooreerst in herinnering te worden gebracht dat bij het onderzoek naar het milieueffect van een RUP voor elke zone van het plan de vergelijking moet worden gemaakt tussen de verordenende voorschriften van het bestaande plan en die van het voorgenomen plan (hierna: de planologische toets). Voor het uitvoeren van een volledig en zorgvuldig effectenonderzoek kan de voornoemde planologische toets echter niet volstaan wanneer de betrokken percelen zich vanuit milieuoogpunt in een bijzondere feitelijke situatie bevinden, zoals bij de vastgestelde aanwezigheid van waardevolle natuurelementen. In dat geval moet ook worden nagegaan of er, gelet op die bestaande feitelijke toestand, milieueffecten kunnen zijn bij de realisatie van het voorgenomen plan (hierna: de feitelijke toets).

22.2. Verzoeker gaat er aan voorbij dat het in het kader van de voormelde feitelijke toets is dat te dezen in de screeningsnota in wordt gegaan op de feitelijke toestand op het terrein. Bij het onderzoek naar het milieueffect van artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP is er rekening mee gehouden dat de percelen met daarop het biologisch waardevolle Vredesbos zich vanuit milieuoogpunt in een bijzondere feitelijke situatie bevinden. Verzoeker toont niet aan dat het onterecht zou zijn dat er geoordeeld is dat er geen negatieve milieueffecten te verwachten zijn van de opname van de laatstgenoemde percelen in bosgebied. Hij mag dan wel van oordeel zijn dat het landschappelijk waardevol agrarisch gebied van het gewestplan “verminkt” is door het aanplanten van het Vredesbos, doch met die mening maakt hij niet aannemelijk dat te dezen onterecht is aangenomen dat de herbestemming van dit gebied tot bosgebied geen negatief milieueffect kan veroorzaken, te meer daar binnen de voornoemde gewestplanbestemming de overschakeling naar bosgebied in beginsel toegelaten is.

22.3. Voorts gaat verzoeker er aan voorbij dat in de screeningsnota wel degelijk een planologische vergelijking is gemaakt tussen de krachtens het gewestplan geldende bestemmingsvoorschriften en de bestemmingsvoorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP. Meer bepaald is in de screeningsnota

uiteengezet dat de laatstgenoemde voorschriften neerkomen op beperkte wijzigingen van de gewestplanbestemming voor (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied.

Uit niets blijkt dat er onwettig gehandeld zou zijn doordat er bij die vergelijking rekening is gehouden met alles wat vergunbaar is in het agrarisch gebied van het gewestplan en met name ook met de zonevreemde woningen waarvoor de artikelen 4.4.10 en volgende van de VCRO gelden.

In de screeningsnota luidt het dat er ten opzichte van het gewestplan enkel nadere differentiaties worden toegevoegd, die er op neerkomen dat het Vredesbos planologisch verankerd wordt en dat de bebouwingsmogelijkheden errond ingeperkt worden, zodat dit bos zich als “groene long” zou kunnen ontwikkelen. Verzoeker toont niet aan dat het onterecht zou zijn dat er geoordeeld is dat van deze toevoegingen geen negatieve milieueffecten te verwachten zijn.

23. Het tweede middelonderdeel betreft de voorwaarde die artikel 4.2.3, § 3, 1°, DABM stelt om wettig te kunnen oordelen dat er geen plan-MER moet worden opgemaakt. Wat deze voorwaarde betreft, volstaat het dat wordt aangetoond dat het gemeentelijk RUP het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau óf dat dit plan een kleine wijziging inhoudt. Ofschoon de plannende overheid van oordeel is dat aan de beide voormelde voorwaarden is voldaan, uit verzoeker in zijn verzoekschrift geen enkele kritiek op de motivering dat het gemeentelijk RUP het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau. Verzoekers tweede middelonderdeel kan dan ook niet tot vernietiging leiden.

24. Zoals blijkt uit de stukken van het administratief dossier en zoals bevestigd wordt in de ontheffingsbeslissing van de dienst Mer, is deze beslissing gesteund op de screeningsnota en de uitgebrachte adviezen, waarvan deze dienst kennis heeft genomen en die zij inhoudelijk is bijgetreden.

Zoals reeds is opgemerkt in het auditoraatsverslag, komt verzoeker er niet toe de bespreking van de verschillende disciplines in de

screeningsnota en de voornoemde adviezen concreet bij zijn kritiek te betrekken, zodat hij er niet van overtuigt dat die bespreking ontoereikend zou zijn.

In die omstandigheden, maakt verzoeker niet aannemelijk dat de beslissing van de dienst Mer door enige onwettigheid zou zijn aangetast.

25. Het derde middel wordt verworpen.

D. Het vierde middel

Uiteenzetting van het middel

26.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het decreet natuurbehoud), van het motiverings-, rechtszekerheids-, zorgvuldigheids-, en redelijkheidsbeginsel en “uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

26.2. Verzoeker stelt dat het plangebied gelegen is in de nabijheid van het kuifeendgebied. In de screeningsnota is er van uitgegaan dat het aanplanten van bos geen betekenisvolle aantasting inhoudt van de natuurlijke kenmerken van dit gebied. Die aanname is volgens verzoeker bijzonder kort door de bocht: bosaanplant kan er immers toe leiden dat de nabijgelegen landbouwgronden verdwijnen waardoor deze niet meer beschikbaar zijn voor de talloze beschermde vogelsoorten die aanwezig zijn in het kuifeendgebied. Verzoeker voegt er aan toe dat nergens specifiek is nagegaan of het bestreden gemeentelijk RUP onherstelbare schade kan veroorzaken aan de natuur in het VEN.

27. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat het gebrek aan passende beoordeling of VEN-toets te dezen des te meer klemmt, nu de provincie Antwerpen in haar advies gewezen heeft op de aanwezigheid van het kuifeendgebied.

28. In zijn laatste memorie voegt verzoeker toe dat er in de screeningsnota onderzoek had moeten worden gedaan naar de gevolgen voor het kuifeendgebied van onder meer de stikstofdeposities van de door het bestreden gemeentelijk RUP toegelaten landbouwactiviteiten en zonevreemde woonfuncties.

Beoordeling

29. Krachtens artikel 36^{ter} van het decreet natuurbehoud dient tot een passende beoordeling te worden overgegaan indien het betrokken plan een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken.

30. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de eerste verwerende partij de in het advies van de provincie Antwerpen opgeworpen vraag of er met betrekking tot het kuifeendgebied een passende beoordeling moest worden opgemaakt negatief heeft beantwoord op grond van twee elementen, te weten (1) de ligging van het kuifeendgebied – ten noorden van het gedeelte van het Vliet ten oosten van de Neerstraat, aan de overzijde van de autosnelweg E34 – en (2) de beperkte draagwijdte van het bestreden gemeentelijk RUP dat er toe strekt het Vredesbos planologisch te verankeren en de bebouwingsmogelijkheden errond in te perken, zodat dit bos zich als “groene long” zou kunnen ontwikkelen.

31. Gelet op de in het vorige randnummer aangehaalde elementen, maakt het in het verzoekschrift aangevoerde middel, door te beweren dat “nabijgelegen landbouwgronden [kunnen] verdwijnen waardoor deze niet meer beschikbaar zijn voor de talloze beschermde vogelsoorten die aanwezig zijn in het [kuifeendgebied]”, niet aannemelijk dat het bestreden gemeentelijk RUP een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het kuifeendgebied zou kunnen veroorzaken.

32. Met zijn in de laatste memorie aangevoerde kritiek (randnr. 28) geeft verzoeker een laattijdige, en bijgevolg onontvankelijke, nieuwe grondslag aan het middel.

33. Verzoeker overtuigt er niet van dat de verwerende partij ten onrechte geoordeeld heeft dat er geen passende beoordeling moest worden opgemaakt of specifiek had moeten nagaan of het bestreden gemeentelijk RUP onherstelbare schade kan veroorzaken aan de natuur in het VEN.

34. Het vierde middel wordt verworpen.

E. Het vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

35.1. Het vijfde middel is genomen uit de schending van artikel 2.2.13 VCRO en van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Zwijndrecht (hierna: GRS), uit de schending van het zorgvuldigheids- het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, en “uit ontstentenis van de rechtens vereiste juridisch en feitelijke grondslag”.

35.2. In het *eerste middelonderdeel* stelt verzoeker dat uit het GRS blijkt dat het niet de bedoeling was om aan natuurontwikkeling te doen in de strook die door het bestreden gemeentelijk RUP wordt herbestemd tot ‘bouwvrij agrarisch gebied type 1, met nabestemming bosgebied’. Dit blijkt volgens hem ook uit de feitelijke realisatie van het Vredesbos op het terrein. Voorts meent verzoeker dat de ‘zone voor landbouw en bestaande glastuinbouwbedrijven’ (artikel 4) zeer smal is. In deze zone vallen louter de bestaande landbouwbedrijven en hun serres, zodat de perimeter waarbinnen zij mogen functioneren zeer beperkt is. De naastgelegen onbebouwde agrarische percelen worden omgezet naar bouwvrij agrarisch gebied waar nieuwe serregebouwen niet zijn toegelaten. Volgens het GRS dienden nochtans ontwikkelingskansen gegeven te worden aan de bestaande landbouwbedrijven, zodat het steeds de bedoeling was dat de bestaande landbouwbedrijven verder konden uitbreiden.

Verzoeker stelt dat het bestreden gemeentelijk RUP lijnrecht ingaat tegen de bepalingen van het GRS aangezien de landbouwbedrijven verdrukt

worden en er duidelijk voorzien wordt in een uitdoving van de bestaande landbouwbedrijven. Bovendien bepaalt artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften dat alleen de noodzakelijke bedrijfsgebouwen mogen worden opgericht, hetgeen allerminst toelaat om het glastuinbouwbedrijf daadwerkelijk uit te breiden. Gelet op het uitdovingsbeleid dat door de gemeente op onderhavige locatie wordt gevoerd, is het volgens de verzoekende partij weinig waarschijnlijk dat bijkomende serregebouwen als noodzakelijk zullen worden beschouwd.

35.3. In het *tweede middelonderdeel* betoogt verzoeker dat de eerste verwerende partij de procedurele verplichtingen die het GRS oplegt niet heeft nageleefd. In de eerste plaats moet een voorstudie worden opgemaakt, daarnaast moet detailonderzoek worden uitgevoerd naar de zonevrije woningen in het plangebied en tot slot moet er een ruimteboekhouding worden opgesteld die toelaat om de overeenstemming met het GRS na te gaan.

Te dezen blijkt evenwel niet dat er een voorstudie werd opgemaakt. Evenmin is door de eerste verwerende partij een detailonderzoek uitgevoerd naar de bestaande zonevrije woningen in het plangebied, noch is de verplichting in verband met de ruimteboekhouding nageleefd.

36.1. Wat het eerste middelonderdeel betreft, stelt verzoeker in zijn memorie van wederantwoord dat de lezing die de eerste verwerende partij geeft aan het GRS een kaakslag is voor de landbouwers in het plangebied omdat hen de garantie was gegeven dat zij hun bestaande landbouwbedrijven konden uitbreiden. Uitbreiden wordt in de praktijk onmogelijk gemaakt omdat slechts een marginale strook voor landbouw wordt behouden.

36.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft, doet volgens verzoeker het element dat de Gecoro het bestreden gemeentelijk RUP heeft besproken geen afbreuk aan het feit dat er geen voorstudie is opgemaakt.

Dat de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP geen detailonderzoek naar de zonevrije woningen bevat, blijkt volgens de memorie van wederantwoord uit het feit dat verzoekers woning niet als zonevrije

woning is vermeld.

Tot slot geeft de in de toelichtingsnota opgenomen ruimtebalans louter een overzicht van de huidige bestemmingen en geen historisch overzicht van de opeenvolgende bestemmingen.

37. Wat het tweede middelonderdeel betreft, voegt verzoeker in zijn laatste memorie toe dat hij op heden geen landbouwer is, “doch woont in de vroegere landbouwbedrijfswoning”.

Beoordeling

38. Wat het eerste middelonderdeel betreft, dient er vooreerst op te worden gewezen dat de te dezen relevante bepaling van het bindende gedeelte van het GRS als volgt luidt:

“3.1.8. Opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Vliet

24. Om de onzekerheid bij de land- en tuinbouwers weg te nemen, zekerheid te creëren aangaande hun uitbreidingsmogelijkheden en de vestiging van nieuwe land- en tuinbouwactiviteiten in dit gebied tegen te gaan in functie van de uitbouw ervan als randstedelijk groengebied, maakt de gemeente een ruimtelijk uitvoeringsplan op voor het Vliet, waarbij de leefbaarheid van de bestaande serrebedrijven aansluitend bij de bestaande bebouwing wordt gegarandeerd (door bijvoorbeeld een perimeter af te bakenen i.f.v. uitbreiding).”

Het richtinggevende gedeelte van het GRS bevat een gelijkaardige bepaling:

“1. Gewenste open ruimte structuur

[...]

[...] de gemeente [overweegt] om volgende gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken.

[...]

- Het opmaken van een R.U.P. voor het Vliet, waarbij zekerheid wordt gecreëerd aangaande de uitbreidingsmogelijkheden van de bestaande land- en tuinbouwactiviteiten in het gebied, waarbij de leefbaarheid van de bestaande serrebedrijven aansluitend bij de kern van Zwijndrecht wordt gegarandeerd (door bijvoorbeeld een perimeter af te bakenen i.f.v. uitbreiding) en de vestiging van nieuwe land- en tuinbouwactiviteiten in dit

gebied wordt tegengegaan in functie van de uitbouw van dit gebied als randstedelijk groengebied.”

39. Vooreerst moet worden vastgesteld dat het GRS binnen het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP – en dus óók binnen de strook die herbestemd wordt tot ‘bouwvrij agrarisch gebied type 1, met nabestemming bosgebied’ – de ontwikkeling van een groengebied vooropstelt. Noch uit de tekst van het GRS, noch uit de door verzoeker aangehaalde “feitelijke realisatie van het Vredesbos op het terrein” kan worden afgeleid dat het – zoals hij voorhoudt – niet de bedoeling was om aan groenontwikkeling te doen binnen de laatstgenoemde strook.

Voorts blijkt uit wat verzoeker aanvoert niet dat het bestreden gemeentelijk RUP de leefbaarheid van de bestaande serrebedrijven aansluitend bij de bestaande bebouwing niet zou garanderen. Verzoeker beperkt zich immers tot, enerzijds, de algemene bewering dat de zones voor landbouw en bestaande glastuinbouwbedrijven een “marginale omvang” zouden hebben en, anderzijds, het opwerpen van de veronderstelling dat “het weinig waarschijnlijk is dat bijkomende serregebouwen als noodzakelijk zullen worden beschouwd”, maar maakt niet concreet aannemelijk dat die zones onvoldoende groot zouden zijn om de leefbaarheid van de bestaande serrebedrijven te waarborgen, noch dat het voor die leefbaarheid nodig is dat méér dan de noodzakelijke gebouwen kunnen worden opgericht. Revelerend in dat verband is dat verzoeker de opmerking van de Gecoro dat voor zijn familiebedrijf de oppervlakte van de serres nog verdriedubbeld kan worden, geheel onbesproken laat.

Ten onrechte laat verzoeker uitschijnen dat het GRS de garantie inhoudt dat ook aan landbouwbedrijven die geen serrebedrijven zijn uitbreidingsmogelijkheden zouden worden gegeven. Het GRS stelt immers enkel dat voor die bedrijven er “zekerheid [dient te worden] gecreëerd aangaande de uitbreidingsmogelijkheden”. Het blijkt niet dat de met name voor verzoekers landbouwperceel geldende voorschriften geen dergelijke zekerheid zouden bieden: het perceel mag verder gebruikt worden voor de beroepslandbouw, doch dient bouwvrij te blijven.

40. Wat het tweede middelonderdeel betreft, wijst de eerste verwerende partij er terecht op dat haar stedenbouwkundige ambtenaar op de vergadering van de Gecoro van 6 mei 2015 een nota gepresenteerd heeft met een “eerste benadering in functie van een op te stellen RUP [‘nr. 18 Vliet’]”. Uit wat verzoeker aanvoert blijkt niet dat deze nota niet aangemerkt kan worden als een in het GRS bedoelde voorstudie.

Voorts geeft de in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP opgenomen gedetailleerde lijst van de bestaande zonevreemde woningen (randnrs. 7.3 en 10.4) er blijk van dat er wel degelijk een detailonderzoek is uitgevoerd naar deze woningen. Dat verzoeker aanvoert dat zijn woning op heden zonevreed is vermag het bestreden gemeentelijk RUP niet te vitiëren, te meer daar hij in zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift geenszins heeft tegengesproken dat het toentertijd om een landbouwbedrijfswoning ging.

Voorts dient met de eerste verwerende partij aangenomen te worden dat de in het GRS bedoelde toetsing van de ruimteboekhouding afdoende mogelijk gemaakt is door de in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP opgenomen ruimtebalans. Anders dan verzoekers memorie van wederantwoord laat uitschijnen, betreft deze ruimtebalans ook de vroegere bestemmingen van het gewestplan.

41. Het vijfde middel wordt verworpen.

F. Het zesde middel

Uiteenzetting van het middel

42.1. Het zesde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 1.1.4 en 2.2.2, § 1, 3° VCRO, van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en “uit de ontstentenis van de rechtens vereiste juridisch en feitelijke grondslag”.

42.2. Volgens verzoeker worden de bestaande landbouwactiviteiten in verdrukking gebracht door het streven van de gemeente om het bestaande Vredesbos uit te breiden in de bouwvrije agrarische gebieden met nabestemming bosgebied. Een uitbreiding van de bestaande glastuinbouwbedrijven is niet meer mogelijk, minstens worden de uitbreidingsmogelijkheden drastisch beperkt. Enkel de bestaande serregebouwen worden voorzien in de ‘zone voor landbouw en bestaande glastuinbouwbedrijven’, en de rest van het plangebied wordt bestemd tot bouwvrij agrarisch gebied, waardoor het praktisch onmogelijk is om nog nieuwe serregebouwen te realiseren. Verzoeker meent dat er geen belangenafweging werd gemaakt tussen de bestaande landbouwactiviteiten en de – beweerde – noodzaak tot het bestendigen en het uitbreiden van het Vredesbos. Dat deze noodzaak werkelijk zou bestaan blijkt niet, tenzij dan voor het verdoezelen van de wederechtelijke aanplant van het betrokken bos.

Volgens verzoeker klemmt het veronachtzamen van de bestaande beroepslandbouw des te meer nu er bij de opmaak van het bestreden gemeentelijk RUP gesteund is op meerdere foutieve gegevens. De toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP en het plan houdende weergave van de bestaande feitelijke toestand is onvolledig. Vooreerst merkt verzoeker op dat de eerste verwerende partij voortdurend verwijst naar het bestaande Vredesbos, maar dat nergens rekening werd gehouden met de onderliggende gewestplanbestemming ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’. Evenmin blijkt uit het dossier of voor het aanplanten van dit Vredesbos in landschappelijk waardevol agrarisch gebied een vergunning werd verkregen. Er is ook nergens melding gemaakt van het waardevolle erfgoedobject, Neerstraat 18.

43. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat het GRS de garantie inhoudt dat aan landbouwbedrijven uitbreidingsmogelijkheden zouden worden gegeven.

Beoordeling

44. Wat betreft verzoekers stelling dat de bestaande glastuinbouw- en landbouwbedrijven in verdrukking zouden worden gebracht, dient vooreerst te

worden verwezen naar de beoordeling in randnummer 39 hiervoor.

45. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat de eerste verwerende partij geen belangenafweging heeft gemaakt tussen, enerzijds, de behoefte aan meer groen en, anderzijds, de behoeftes van de bestaande landbouwbedrijven. Het bestreden gemeentelijk RUP vertaalt de beleidskeuze van het GRS om het Vredesbos te vrijwaren en te versterken, zonder de bestendiging van de bestaande glastuinbouwbedrijven in gevaar te brengen.

Uit wat verzoeker aanvoert, blijkt niet dat de laatstgenoemde keuze niet zou kaderen binnen een afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten die de grenzen van het recht – daarin begrepen het redelijkheidsbeginsel – respecteert.

46. Voorts maakt verzoeker niet aannemelijk dat er bij de opmaak van het bestreden gemeentelijk RUP gesteund zou zijn op onjuiste gegevens. Vooreerst blijkt uit de toelichtingsnota bij dit gemeentelijk RUP dat er wel degelijk rekening is gehouden met de gewestplanbestemming ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’ van de percelen waarop zich het Vredesbos bevindt. Met betrekking tot deze percelen legt de verwerende partij als aanvullend stuk 2 een vergunning voor het bebossen neer. Het enkele feit dat deze vergunning niet opgenomen is in het administratief dossier kan niet tot de vernietiging van het bestreden gemeentelijk RUP leiden. Hetzelfde geldt voor het feit dat het erfgoedobject, Neerstraat 18, niet is vermeld in de toelichtingsnota bij dit RUP, temeer nu verzoeker de opmerking in het auditoraatsverslag dat de erfgoedwaarden van dit object inmiddels verdwenen zijn niet tegenspreekt.

47. Het zesde middel wordt verworpen.

V. Conclusie

48. Gelet op de verwerping van alle middelen hiervoor, moet het beroep hoe dan ook worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan elk van de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien maart tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,

kamervoorzitter,

Jan Clement,

staatsraad,

Stephan De Taeye,

staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust