

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.486 van 8 april 2022
in de zaak A. 230.525/X-17.699**

In zake : 1. Walter DEMEYERE
 2. Anne-Marie DEMEYERE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jacky D’Hoest
 kantoor houdend te 8310 Assebroek
 Baron Ruzettelaan 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE ZUIENKERKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9620 Zottegem
Gentse Steenweg 323
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de LANDCOMMISSIE WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 april 2020, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zuienkerke
van 19 december 2019 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk
ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Nieuwmunster’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 248.327 van 22 september 2020 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen en is het verzoek tot tussenkomst van de Landcommissie West-Vlaanderen ingewilligd.

De verzoekende partijen heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen, de verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 december 2021.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Goethals, die *loco* advocaat Jacky D'Hoest verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Robin Beck, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de tussenkomende 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. Op het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust is de dorpskern van Nieuwmunster, dit is een deelgemeente van de gemeente Zuienkerke, voor het grootste deel ingekleurd als woongebied met landelijk karakter en voor een kleiner deel als woonuitbreidingsgebied (hierna: de rode gewestplanzone). Rond de dorpskern toont hetzelfde gewestplan agrarisch gebied (hierna: de gele gewestplanzone).

Verzoekers zijn eigenaar van een uitgestrekt terrein in de dorpskern, met daarop de historische hoeve 't Glaviehof, dat grotendeels gelegen is in de rode gewestplanzone (hierna: het Glaviehofterrein). Daarnaast zijn verzoekers ook eigenaar van een agrarisch terrein ten westen van de dorpskern dat deel uitmaakt van de gele gewestplanzone (hierna: verzoekers' landbouwterrein).

De dorpskom van Nieuwmunster, waarvan ook 't Glaviehof deel uitmaakt, is beschermd als dorpsgezicht.

4. De gemeente Zuienkerke neemt in 2017 het initiatief voor de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) 'Nieuwmunster', dat gepaard gaat met de inzet van het instrument van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil.

De bedoeling is de dorpskern van Nieuwmunster te versterken, door een zekere ontwikkeling en uitbreiding van het woningenbestand toe te laten, met respect voor de eigenheid van het dorp, de belangen van de bewoners en de inbedding in het omringende polderlandschap. Onder meer is het daarbij het opzet de bebouwingsmogelijkheden die het gewestplan biedt op het Glaviehofterrein deels te verplaatsen naar een locatie ter hoogte van verzoekers' landbouwterrein.

Voorts wordt een herverkaveling van landbouwpercelen met het oog op een optimaler grondgebruik beoogd.

5. Op 27 september 2018 keurt de gemeenteraad van de gemeente Zuienkerke het ontwerp van een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Zuienkerke en verzoekers goed.

6. Op 29 oktober 2018 sluiten de gemeente Zuienkerke en verzoekers de samenwerkingsovereenkomst, waarbij onder een aantal “cumulatieve opschortende voorwaarden” onder meer wordt overeengekomen:

“1. Op [het Glaviehofterrein] is nog een juridisch woonaanbod aanwezig, zijnde een potentieel aantal woningen dat volgens het vigerende gewestplan nog kan worden gerealiseerd. [...]

De familie Demeyere is bereid afstand te doen van deze ontwikkelingsmogelijkheden zodat de kern van Nieuwmunster planologisch kan ontwikkeld worden volgens de stedenbouwkundige inzichten ontwikkeld in het Masterplan ‘Nieuwmunster’, opgemaakt in opdracht van de gemeente.”

7. Op 21 mei 2019 maakt de landcommissie West-Vlaanderen (hierna: de landcommissie) de eerste versie van het grondruilplan op.

8.1. In zijn zitting van 23 mei 2019 neemt de gemeenteraad van de gemeente Zuienkerke drie besluiten.

8.2. Met het eerste besluit van 23 mei 2019 stelt de gemeenteraad het ontwerp van de inrichtingsnota ‘Nieuwmunster’ voorlopig vast.

8.3. Met het tweede besluit van 23 mei 2019 stelt de gemeenteraad het ontwerp van gemeentelijk RUP ‘Nieuwmunster’ voorlopig vast.

8.4. Met het derde besluit van 23 mei 2019 stelt de gemeenteraad het in randnummer 7 bedoelde ontwerp van grondruilplan voorlopig vast.

9. Van 11 juni 2019 tot 10 augustus 2019 wordt het ontwerp van gemeentelijk RUP (randnr. 8.3) tegelijk met het ontwerp van grondruilplan (randnr. 8.4) aan een openbaar onderzoek onderworpen.

Verzoekers dienen een bezwaarschrift in waarin zij inzonderheid voorhouden dat op een aantal punten van de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente wordt afgeweken.

10. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening neemt op 22 oktober 2019 kennis van het dossier en van de bezwaren en adviezen.

11. Op 19 november 2019 behandelt de landcommissie de bezwaren die betrekking hebben op de eerste versie van het grondruilplan en maakt zij de tweede – definitieve – versie van het grondruilplan op.

12.1. In zijn zitting van 19 december 2019 neemt de gemeenteraad van de gemeente Zuienkerke drie besluiten.

12.2. Met het eerste besluit van 19 december 2019 geeft de gemeenteraad zijn instemming met de aan de gemeente toegewezen taken in het kader van de uitvoering van de inrichtingsnota ‘Nieuwmunster’.

12.3. Met het tweede besluit van 19 december 2019 stelt de gemeenteraad het gemeentelijk RUP ‘Nieuwmunster’ definitief vast.

Op het Glaviehofterrein worden, naast woonontwikkeling, parkzones en een zone bouwvrij agrarisch gebied voorzien. Op het door het grondruilplan aan verzoekers toebedeelde terrein ten westen van de dorpskern wordt woonontwikkeling mogelijk gemaakt.

12.4. Met het derde besluit van 19 december 2019 stelt de gemeenteraad het in randnummer 11 bedoelde grondruilplan definitief vast “onder de opschortende voorwaarde van het bekomen van de machtiging van de Vlaamse

Regering om het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil in te zetten”.

Volgens dit grondruilplan behouden verzoekers het grootste deel van het Glaviehofterrein en wordt hen ten westen van de dorpskern een terrein toebedeeld dat ongeveer drie keer zo groot is als verzoekers’ landbouwterrein.

13. Op 27 maart 2020 verleent de Vlaamse regering aan de gemeente Zuienkerke de machtiging om de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil door te voeren.

14. Met een besluit van 25 maart 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zuienkerke de inrichtingsnota ‘Nieuwmunster’ definitief vast. Tegen dit besluit stellen verzoekers op 17 juli 2021 bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring in (zaak A 234.126/X-17.964).

IV. Onderzoek van het enige middel

Het aangevoerde middel

15.1. Het enige middel is genomen uit de schending van de artikelen 2.2.2, § 1, 8° en 9°, en 2.2.13, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2.1.61 en 2.1.64, § 2, derde lid, van het decreet van 28 maart 2014 ‘betreffende de landinrichting’ (hierna: het landinrichtingsdecreet), van artikel 4.2.4 van het landinrichtingsdecreet *juncto* artikel 4.2.3.7 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 juni 2014 ‘betreffende de landinrichting’ (hierna: het landinrichtingsbesluit), evenals van het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

15.2. In hun verzoekschrift lichten verzoekers toe dat hoewel de verwerende partij steeds de indruk gaf de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil te willen doorvoeren, vastgesteld moet worden dat uiteindelijk enkel het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief is vastgesteld, wat strijdt met de

aangevoerde rechtsregels. Te dezen is de afwijking van de toepasselijke structuurplannen uitdrukkelijk gemotiveerd door de toepassing van het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. Spijts de door de verwerende partij gewekte indruk, is op heden enkel het gemeentelijk RUP vastgesteld. Er is dus een planologische ruil gebeurd op planningsniveau, doch zonder dat uiteindelijk een grondenruil zoals bepaald in het landinrichtingsdecreet is gebeurd.

Verzoekers vervolgen dat artikel 2.1.61 van het landinrichtingsdecreet een gelijktijdige omwisseling voorziet van, enerzijds, de bestemmingsgebieden en, anderzijds, de percelen van de bij de ruilverkaveling betrokken eigenaars en gebruikers. Te dezen is geen dergelijke gelijktijdige omwisseling gebeurd. Wel integendeel, op heden is enkel de planologische ruil doorgegaan waardoor verzoekers geconfronteerd worden met een eigendom dat minder waard is gelet op het feit dat een deel van hun eigendom parkgebied en landbouwgebied is geworden. In strijd met wat artikel 2.1.64, § 2, derde lid, van het landinrichtingsdecreet voorschrijft, heeft de gemeenteraad van de verwerende partij nagelaten tegelijkertijd met de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP ook het grondruilplan definitief vast te stellen.

Verzoekers vervolgen dat wat zij hebben uiteengezet in verband met het grondruilplan *mutatis mutandis* kan gelden voor wat betreft de inrichtingsnota 'Nieuwmunster'. Immers dient ook deze nota deel uit te maken van de "clusterbeslissing", samen met het gemeentelijk RUP en de definitieve vaststelling van het grondruilplan.

15.3. Tot slot voegen verzoekers in hun verzoekschrift toe dat het bestreden gemeentelijk RUP hoe dan ook de bepalingen van de VCRO schendt krachtens dewelke documenten zoals een grondruilplan en een inrichtingsnota aan het gemeentelijk RUP gehecht worden, of beter er een onderdeel van uitmaken. Het is immers te dezen zo dat er een grondruilplan is opgemaakt en er een inrichtingsnota voorhanden was. Het bestreden gemeentelijk RUP dient vernietigd te worden gelet op het feit dat het niet correct is samengesteld.

16. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers dat de verwerende partij ten onrechte voorhoudt dat de toepasselijke procedureregels correct zouden zijn toegepast omdat haar gemeenteraad op 19 december 2019 – dit is op de dag van de definitieve vaststelling van het bestreden gemeentelijk RUP – het grondruilplan definitief heeft vastgesteld. Verzoekers wijzen er op dat in het kwestieuze gemeenteraadsbesluit uitdrukkelijk gesteld wordt dat het grondruilplan vastgesteld wordt “onder de opschortende voorwaarde van het bekomen van de machtiging van de Vlaamse Regering om het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil in te zetten”. Naar verzoekers’ mening kan een beslissing “onder opschortende voorwaarde” onmogelijk definitief zijn. Zolang er geen machtiging is, is er geen beslissing.

Verzoekers vervolgen dat een gemeente vooraleer zij het instrument van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil wil gebruiken de machtiging van de Vlaamse regering moet vragen, niet *post factum*, zoals hier blijkbaar is gebeurd.

17. In hun laatste memorie insisteren verzoekers erop dat de beslissing over het gemeentelijk RUP en het grondruilplan niet tegelijk zijn genomen. Het zijn twee aparte beslissingen, die per definitie met minstens enkele minuten verschil van elkaar genomen zijn. Er was dus geen sprake van een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. Het zijn twee afzonderlijke operaties.

Beoordeling

18. In hun verzoekschrift gaan verzoekers er ten onrechte aan voorbij dat de gemeenteraad van de verwerende partij wel degelijk – zoals artikel 2.1.64, § 2, derde lid, van het landinrichtingsdecreet eist – “tegelijkertijd” met de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP, het grondruilplan definitief heeft vastgesteld. Beide definitieve vaststellingen gebeurden immers in dezelfde gemeenteraadszitting van 19 december 2019 (randnummers 12.3 en 12.4).

Uit de door verzoekers in hun laatste memorie aangehaalde omstandigheid dat er tussen het nemen van de twee vaststellingsbesluiten “minstens enkele minuten” zijn verstreken, volgt geen onwettigheid.

Dat, zoals in dezelfde laatste memorie wordt voorgehouden, de vaststelling van het gemeentelijk RUP en de vaststelling van het grondruilplan twee aparte operaties zouden geweest zijn wordt voorts tegengesproken door de overwegingen van de vaststellingsbesluiten en de stukken van het administratief dossier, die bevestigen dat het gemeentelijk RUP en het grondruilplan deel uitmaken van één geïntegreerd project.

19. De gemeenteraad heeft het grondruilplan op 19 december 2019 definitief vastgesteld “onder de opschortende voorwaarde van het bekomen van de machtiging van de Vlaamse Regering om het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil in te zetten”. Het aldus geformuleerde voorbehoud doet niet meer dan een decretale verplichting in herinnering brengen, die voortvloeit uit het als volgt luidende artikel 4.1.1, derde lid, laatste zin, van het landinrichtingsdecreet:

“Voor de toepassing van [het] instrument[...] herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil [...], is een machtiging van de Vlaamse Regering vereist.”

Anders dan verzoekers in hun memorie van wederantwoord voorhouden moet de gemeente de machtiging van de Vlaamse regering verkrijgen nadat zij het grondruilplan definitief heeft vastgesteld. Het is immers pas op dat ogenblik dat de concrete ruiloperaties definitief vaststaan, zodat de Vlaamse regering zich met kennis van zaken kan uitspreken. De hier bedoelde machtiging is een toelating die het door de gemeenteraad definitief vastgestelde grondruilplan uitvoerbaar maakt. Verzoekers hebben het verkeer voor waar ze deze machtiging begrijpen als een voorafgaandelijk groen licht om de procedure voor de opmaak van een grondruilplan te starten. Door het besluit van de gemeenteraad van 19 december 2019 is er wel degelijk definitief beslist over het grondruilplan.

20. Voorts is het terecht dat de gemeenteraad van de verwerende partij de inrichtingsnota pas heeft goedgekeurd nadat de Vlaamse regering een machtiging heeft verleend om het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil toe te passen. Zulks is immers met zoveel woorden voorgeschreven door artikel 4.2.3.7, 3°, van het landinrichtingsbesluit.

21. Wat tot slot het in randnummer 15.3 bedoelde middelonderdeel betreft, moet worden vastgesteld dat de VCRO voorziet dat een RUP “in voorkomend geval” een grondruilplan en een inrichtingsnota bevat. Te dezen blijkt uit de gegevens van de zaak dat, enerzijds, in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP uitdrukkelijk verwezen wordt naar het, in het administratief dossier van het bestreden besluit opgenomen, grondruilplan en de, erin opgenomen, inrichtingsnota en dat, anderzijds, verzoekers kennis hebben van deze beide documenten. In het licht van het voorgaande wordt het bestreden gemeentelijk RUP niet gevitieerd door het loutere feit dat het grondruilplan en de inrichtingsnota niet als afzonderlijke documenten aan dit RUP zijn gehecht.

22. Het enige middel wordt verworpen.

V. Conclusie

23. Gelet op de verwerping van het enige middel hiervoor, moet het beroep hoe dan ook worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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