

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 253.487 van 8 april 2022  
in de zaak A. 230.578/X-17.705**

In zake :        Martin SCHOUTEETEN  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Carl Alexander  
                      kantoor houdend te 8000 Brugge  
                      Zwijnstraat 3  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE ZUIENKERKE  
   bijgestaan en vertegenwoordigd door  
   advocaat Wim Rasschaert  
   kantoor houdend te 9620 Zottegem  
   Gentse Steenweg 323  
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. 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 20 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 grondruilplan  
‘Nieuwmunster’.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.                De gemeente Zuienkerke heeft een memorie van antwoord  
ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De Landcommissie West-Vlaanderen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 6 juli 2020. De Landcommissie West-Vlaanderen heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de gemeente Zuienkerke 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 Carl Alexander, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Robin Beck, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de gemeente Zuienkerke en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de Landcommissie West-Vlaanderen, 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. Rond de dorpskern toont hetzelfde gewestplan agrarisch gebied.

Verzoeker is eigenaar en exploitant van twee in dit agrarisch gebied opgenomen percelen, waarvan een ten zuiden en een ten noorden van de waterloop Kerkvliet ligt. Zoals verzoeker toelicht, zijn deze percelen respectievelijk 0,5819 ha en 1,1303 ha groot.

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 in het woonuitbreidingsgebied te verplaatsen naar een locatie ten westen van de dorpskern. Voorts wordt een herverkaveling van landbouwpercelen met het oog op een optimaler grondgebruik beoogd.

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

Volgens dit plan wordt verzoeker – in ruil voor zijn twee percelen – één aaneengesloten perceel ten noorden van de Kerkvliet toebedeeld.

5.2. Het opgemaakte grondruilplan omvat onder meer de “lijst van de vroegere percelen (inbreng)”, de “lijst van de eigenaars en vruchtgebruikers met per eigenaar en vruchtgebruiker zijn vroegere percelen en ruilwaarde (inbreng)” en de “lijst van de gebruikers met per gebruiker zijn vroegere percelen en gebruikswaarde (inbreng)”.

Op de drie voornoemde lijsten zijn beide percelen van verzoeker opgenomen. Voor verzoekers noordelijke en zuidelijke perceel worden de respectievelijke groottes van 0,5819 ha en 1,1303 ha vermeld.

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

6.2. Met het eerste besluit van 23 mei 2019 stelt de gemeenteraad het ontwerp van de inrichtingsnota 'Nieuwmunster' voorlopig vast.

6.3. Met het tweede besluit van 23 mei 2019 stelt de gemeenteraad het ontwerp van gemeentelijk RUP 'Nieuwmunster' voorlopig vast.

6.4. Met het derde besluit van 23 mei 2019 stelt de gemeenteraad het in randnummer 5.1 bedoelde ontwerp van grondruilplan voorlopig vast.

7. Tijdens het openbaar onderzoek worden er zes bezwaarschriften ingediend. Verzoeker dient geen bezwaarschrift in.

8. 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.

De landcommissie gaat in op het bezwaarschrift "nr. 1" dat uitgaat van een andere landbouwer die in het gebied actief is. Ten gevolge daarvan wijzigt de toedeling aan verzoeker: hij krijgt nu twee percelen langs weerszijden van de Kerkvliet toebedeeld.

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

9.2. 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'.

9.3. Met het tweede besluit van 19 december 2019 stelt de gemeenteraad het gemeentelijk RUP 'Nieuwmunster' definitief vast.

9.4. Met het derde besluit van 19 december 2019 stelt de gemeenteraad het in randnummer 8 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".

Dit is het bestreden besluit.

10. Met een schrijven van 10 januari 2020 brengt de landcommissie verzoeker op de hoogte van het in randnummer 9.4 bedoelde grondruilplan (hierna: de kennisgeving van 10 januari 2020).

11. 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.

#### *IV. Aanwijzing tegenpartij*

12. De bestreden beslissing stelt het door de landcommissie opgemaakte grondruilplan vast en steunt voor haar motivering op de door deze landcommissie gedane beoordeling van de bezwaarschriften. Deze motivering wordt in het enige middel van verzoeker betwist.

Er is bijgevolg reden om de landcommissie, initieel in het debat als tussenkomende partij toegelaten, finaal als een tegenpartij aan te merken en te behandelen.

## V. Onderzoek van het enige middel

### *Het aangevoerde middel*

13.1. Het enige middel is genomen uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen’ evenals “het zorgvuldigheidsbeginsel, inzonderheid het materiële motiveringsbeginsel”.

13.2. In het eerste middelonderdeel stelt verzoeker dat het bestreden besluit geen formele motieven bevat, zodat hij er het raden naar heeft waarom er een voor hem ongunstige beslissing is genomen. Een motivering door verwijzing naar andere stukken is niet aanvaardbaar.

13.3. In het tweede en het derde middelonderdeel stelt verzoeker vooreerst dat in twee documenten van de landcommissie geen melding is gemaakt van zijn bestaande perceel ten noorden van de Kerkvliet en dat in de bijlagen bij de kennisgeving van 10 januari 2020 voor zijn bestaande percelen onjuiste oppervlaktes zijn vermeld, zodat “inzoverre de berekening van de ruilwaarde van de vroegere percelen hier is op berekend, [...] deze berekening *prima facie* onjuist [lijkt]”.

13.4. Verzoeker vervolgt dat de landcommissie op onjuiste gronden is ingegaan op het voorstel uit het bezwaarschrift “nr. 1”. De gebruiker die is aangeduid met nummer “R0010” krijgt een onevenredig groot voordeel ten opzichte van het eigendomsrecht van verzoeker, enkel en alleen omdat de landcommissie kritiekloos is ingegaan op zijn voorstel. De landcommissie minimaliseert de benadeling van verzoeker. Hij raakt het grootste deel van zijn goede grond ten noorden van de Kerkvliet kwijt en krijgt daar drassige grond voor in ruil, die de Kerkvliet over een zeer lange afstand volgt. Bovendien ligt aldaar het geplande tweesporenpad, bestemd voor fietsers, voetgangers en landbouwvoertuigen.

De ruil die voorgesteld werd in de eerste versie van het grondruilplan, waarin verzoeker één aaneengesloten perceel ten noorden van de Kerkvliet werd toebedeeld, was in ieder geval “objectiever” en meer proportioneel ten opzichte van de bestaande toestand.

Verzoeker vervolgt dat hij slechts een financiële compensatie of “opleg” van 3.348,76 euro zal ontvangen, dit is minder dan 5 % van de door de landcommissie geschatte totale ruilwaarde van zijn vroegere percelen, zodat hij zijn toestemming niet moet geven. Het bedrag van de compensatie is volstrekt arbitrair tot stand gekomen.

Verzoeker benadrukt dat hij over de aantasting van zijn eigendomsrecht geen procedure bij de rechter kan starten, daar de artikelen 2.1.44 tot 2.1.47 van het decreet van 28 maart 2014 ‘betreffende de landinrichting’ (hierna: het landinrichtingsdecreet) niet toepasselijk zijn op een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. De laatgenoemde artikelen zijn immers opgenomen in afdeling 4 “Herverkaveling uit kracht van wet” van het landinrichtingsdecreet en niet in de – te dezen toepasselijke – afdeling 5 “Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil”.

14. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat geen enkele decretale bepaling de gemeente verplicht het grondruilplan vast te stellen zoals het haar wordt voorgelegd. Uit de lezing van het antwoord van de gemeente Zuienkerke lijkt het wel alsof zij wil betogen dat zij haar beslissingsbevoegdheid over het grondruilplan gedelegeerd heeft aan de landcommissie.

15. Samen met zijn laatste memorie legt verzoeker een verslag van een industrieel ingenieur landbouw neer die op 14 oktober 2021 zijn percelen heeft bezocht om “te komen tot een objectieve hedendaagse waardebepaling”. In het verslag van deze expert wordt zijn ten noorden van de Kerkvliet gelegen perceel gewaardeerd op 8 euro per vierkante meter, in plaats van de door de schatter van de landcommissie aangenomen 6 euro per vierkante meter.

Overigens, zo stelt verzoeker in zijn laatste memorie, heeft het financieel aspect een belang dat verder gaat dan de financiële afrekening en de financiële vergoeding. Foutieve schattingen geven immers aanleiding tot een foutieve inschatting van de “opleg”, waardoor de toepassing van artikel 2.1.29 van het landinrichtingsdecreet niet correct verloopt. Dat artikel bepaalt immers dat wanneer een “opleg” van meer dan 5% nodig is, de herverkaveling enkel doorgang kan vinden indien de eigenaar en vruchtgebruiker hun toestemming geven.

### *Beoordeling*

16. Verzoeker gaat er ten onrechte van uit dat de gemeenteraad naar eigen inzicht het hem voorgelegde grondruilplan kan wijzigen. Uit artikel 2.1.65 van het landinrichtingsdecreet volgt immers dat het aan de landcommissie toekomt om het grondruilplan op te maken en dat – zoals het in het paragraaf 6, tweede lid, van die bepaling wordt gesteld – “op basis van de adviezen, opmerkingen en bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek over [de voorlopig vastgestelde versie van] het grondruilplan, [...] de landcommissie het grondruilplan [kan] wijzigen”.

17. Zoals de verwerende partijen terecht opmerken, blijkt uit de gegevens van de zaak (randnr. 5.2) dat het grondruilplan gesteund is op de correcte aanduiding van (de oppervlakte van) verzoekers beide vroegere percelen. De onvolkomen vermeldingen ter zake waarvan verzoeker gewag maakt (randnr. 13.3), kunnen het bestreden besluit niet vitiëren.

18. Voor het overige betwist verzoeker in het tweede en het derde middelonderdeel de door de landcommissie vastgestelde ruilwaarde van zijn vroegere percelen, de ruilwaarde van zijn nieuwe percelen en de financiële compensatie of “opleg”.

Er moet worden vastgesteld dat oordelen over een betwisting van deze elementen uitsluitend tot de bevoegdheid van de justitiële rechter behoort. Anders dan verzoeker blijkbaar meent, is de rubricering van een decretale bepaling immers niet dwingend voor de interpretatie ervan, zodat het als volgt luidende

artikel 2.1.44 van het landinrichtingsdecreet wel degelijk toepasselijk is op de kwestieuze herverkaveling uit kracht van wet:

“Artikel 2.1.44. - Elke rechthebbende kan bij de rechter het volgende betwisten:

1° de ruilwaarde of gebruikswaarde van zijn vroegere percelen;

2° de oppervlakte, de ruilwaarde of de gebruikswaarde van zijn nieuwe percelen;

3° de financiële compensatie of de gebruikersvergoeding.”

Aan de laatstgenoemde vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door verzoeker in zijn laatste memorie vermelde hypothese dat de financiële compensatie of “opleg” de in artikel 2.1.29 van het landinrichtingsdecreet bedoelde 5 % zou overstijgen.

19. Wat tot slot het eerste middelonderdeel betreft, moet worden vastgesteld dat verzoeker de motieven van het bestreden besluit kent en deze – zoals hiervoor is gebleken zonder succes – bekritiseert in zijn tweede en derde middelonderdeel. In dat licht heeft verzoeker geen belang bij het middelonderdeel waarin louter de schending van de formelemotiveringsplicht wordt aangevoerd.

20. Het enige middel wordt verworpen.

## *VI. Conclusie*

21. 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 partij 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 de eerste verwerende partij.**

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**