

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.848 van 23 mei 2022
in de zaak A. 232.033/X-17.820**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat John Toury
 kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
 Jean Baptiste Nowélei 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 oktober 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juli 2020 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kustpolders tussen Oudenburg, Jabbeke en Stalhille”’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 mei 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat John Toury, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de 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. Verzoekster is sedert januari 2016 eigenaar van drie percelen grond, gelegen aan de Kalsijdeweg 44 te Stalhille-Jabbeke (hierna: verzoeksters percelen). Het gaat om een vroeger landbouwbedrijf met woonhuis en bijgebouw en ruim 3,5 hectare grasland daarrond, waar zij “een volwaardig leefbaar landbouwbedrijf” zou willen uitbaten. Op 17 december 2018 heeft zij van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Jabbeke een omgevingsvergunning verkregen om de woning en het bijgebouw te herbouwen.

Verzoeksters percelen zijn overeenkomstig het op 26 januari 1977 vastgestelde gewestplan Oostende-Middenkust in ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’ gelegen.

3.2. In uitvoering van de opdracht van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) om de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur middels gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen af te bakenen, vat de verwerende partij de opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Kustpolders tussen Oudenburg, Jabbeke en Stalhille’ (hierna: het gewestelijk

RUP) aan. Verzoeksters percelen situeren zich binnen het beheersingsgebied van dit plan.

3.3. Er wordt een voorontwerp van het gewestelijk RUP opgemaakt, waarover op 8 juni 2016 een plenaire vergadering wordt georganiseerd.

3.4. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening verleent op 31 augustus 2016 een advies over het voorontwerp van het gewestelijk RUP.

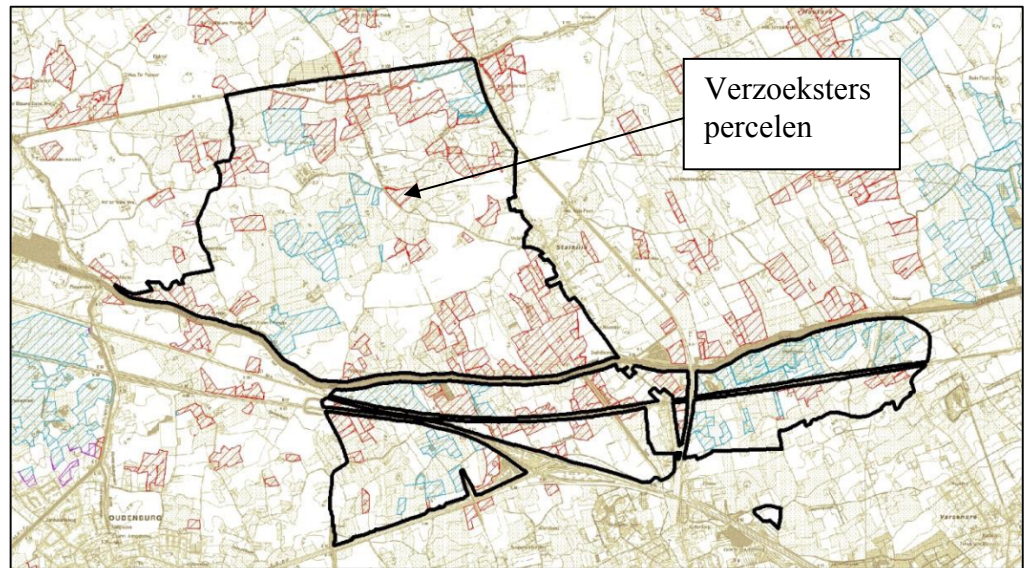
3.5. Op 24 juni 2016 stelt het agentschap voor Natuur en Bos van de Vlaamse overheid dat het voorgenomen plan geen passende beoordeling behoeft.

3.6. Op 4 november 2016 oordeelt de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid dat de opmaak van een planmilieueffectrapport niet is vereist.

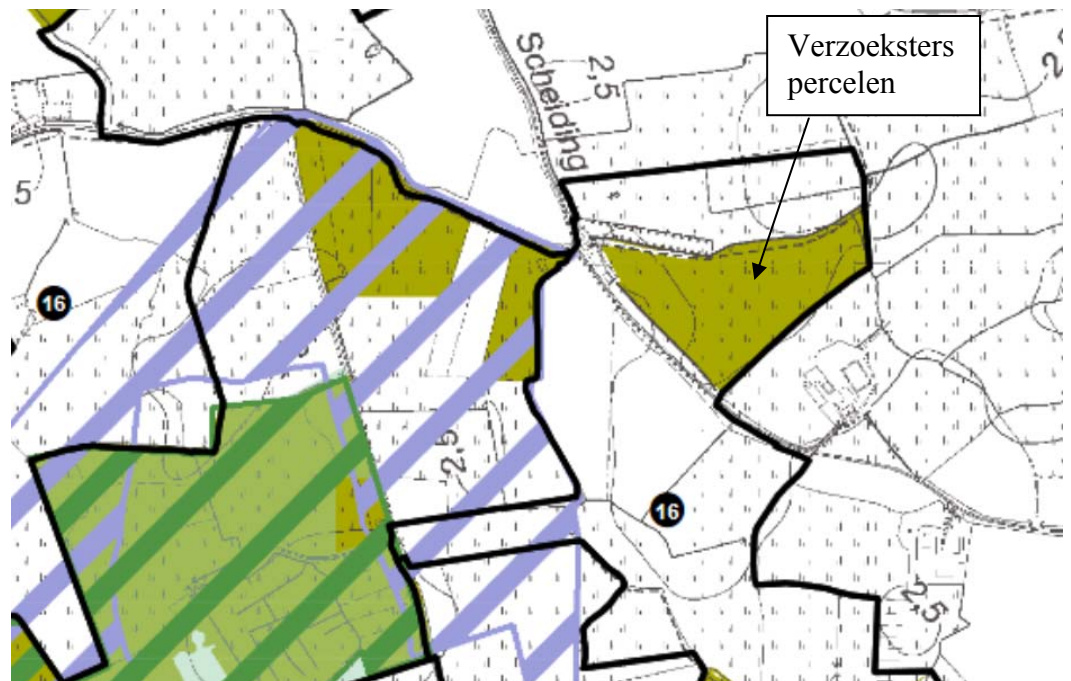
3.7. Met haar besluit van 3 mei 2019 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk RUP voorlopig vast.

3.8.1. In de toelichtende nota bij het ontwerp van het gewestelijk RUP worden verzoeksters percelen – die op de volgende figuur 6 uit de toelichtende nota benaderend worden aangegeven – aangeduid als beschermde poldergraslanden (rode arcering):

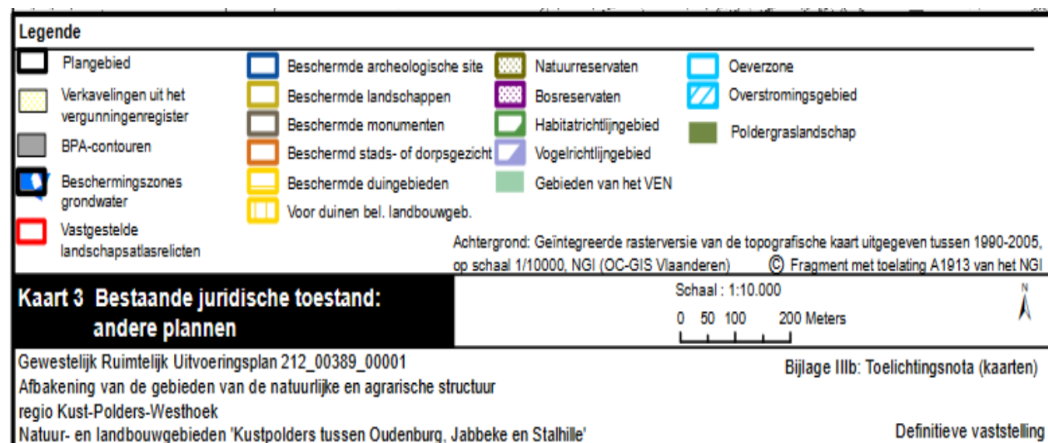
Figuur 6. Beschermde poldergraslanden (BVR 27 november 2015)



3.8.2. Op kaart 3 met de weergave van de bestaande juridische toestand, die als bijlage bij de toelichtingsnota bij het ontwerp van het gewestelijk RUP is gevoegd, worden verzoeksters percelen – hierna op kaart 3 benaderend aangegeven – evenzeer als ‘poldergraslandschap’ vermeld:



De legende bij deze kaart is de volgende:



3.9. Onder ‘7.1 Visie en gewenste ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven’ wordt in de toelichtende nota bij het ontwerp van het gewestelijk RUP voorts nog gesteld:

“7.1 Visie en gewenste ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven

De relevante elementen van de ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos voor deze deelruimte zijn:

- Groot aaneengesloten grondgebonden landbouwgebied als ruimtelijke drager in de polder;
- Behoud van ecologisch waardevolle graslanden in het agrarisch poldergebied;
- Complexen van waardevolle graslanden en natuurkernen;
- Ontwikkelen van landschappelijk en ecologisch waardevolle lineaire elementen met recreatief medegebruik.

Zowel het behoud van de gave polderlandschappen en markante terreinovergangen, het behoud van ecologisch waardevolle graslanden in het agrarisch poldergebied en complexen van aardevolle graslanden als natuurkernen werden als specifieke visie-elementen opgenomen in de deelruimte Kustpolders.

Groot aaneengesloten grondgebonden landbouwgebied als ruimtelijke drager in de polder

Grote delen van het poldergebied vormen aaneengesloten samenhangende landbouwgebieden waarin grondgebonden landbouw als ruimtelijke drager erkend en gevrijwaard wordt.

De aaneengesloten gebieden worden zoveel mogelijk vrijgehouden van bebouwing, dit in eerste instantie ten behoeve van het in stand houden van een kwalitatieve en weinig versnipperde landbouwstructuur. Bestaande bedrijven dienen voldoende ontwikkelingsmogelijkheden te krijgen. Nieuwe bedrijven en herlokalisatie van bedrijven dient bij voorrang te gebeuren in aansluiting bij bestaande bebouwing.

Intensivering door overschakeling naar strikt grondloze activiteit is uitgesloten. De open polder wordt gevrijwaard van glastuinbouw. Grondloze activiteiten kunnen wel geconcentreerd ingeplant worden in

versnipperde gebieden aansluitend bij kernen in de overgang naar de zandstreek.

In het landbouwgebied moet gestreefd worden naar het behoud en de ontwikkeling van een raamwerk van kleine landschapselementen alsook naar het behoud en herstel van cultuurhistorische relictten en het bouwkundig erfgoed, zodat een ecologische en landschappelijke basiskwaliteit gegarandeerd wordt.

In het landbouwgebied zijn voorzieningen mogelijk voor vormen van recreatief medegebruik met een laagdynamisch karakter.

De nederzettingen en het omgevende landbouwlandschap moeten hun identiteit kunnen bewaren. Het groene karakter van de dorpen als kleinschalige toeristische elementen moet versterkt worden.

Het concept is van toepassing op volgende gebieden:

8.16 polder bij Stalhillebrug

8.20 poldergebied Klemskerke

8.24 overgang polder-zandstreek bij St.-Andries

Behoud van ecologisch waardevolle graslanden in het agrarisch poldergebied

Delen van het poldergebied vormen aaneengesloten samenhangende landbouwgebieden waarin de landbouwactiviteit op permanente graslanden als ruimtelijke drager erkend en gevrijwaard wordt. Zowel de graslanden zelf, als de kleine landschapselementen bezitten een belangrijke ecologische kwaliteit, vaak van internationaal belang, die bewaard moet blijven.

Er wordt gestreefd naar het in stand houden van een microreliëfrijk weidelandschap in een raamwerk van grachtenstelsels en te ontwikkelen kleine landschapselementen, waar de landbouwactiviteit moet blijven functioneren en ondersteund wordt, maar waar de aanwezige aan grasland gekoppelde fauna en flora eveneens een plaats krijgt. Binnen dit grondgebonden landbouwgebied worden waardevolle natuur- en landschapselementen in stand gehouden en hersteld. Waterlopen worden zoveel mogelijk natuurtechnisch ingericht en op een ecologisch verantwoorde manier beheerd.

Deze poldergebieden worden zoveel mogelijk gevrijwaard van nieuwe bebouwing, onder meer via de afbakening van het natuurverwevingsgebied. Nieuwe inplantingen van niet-grondgebonden landbouwactiviteiten, zoals glastuinbouw en intensieve veeteelt, worden uitgesloten. Structuurverbeteringen in functie van de landbouw kunnen enkel doorgevoerd worden met respect voor ecologische waarden.

Deze poldergebieden kunnen ingeschakeld worden in een netwerk voor zacht recreatief medegebruik.

De afbakening van het natuurverwevingsgebied als overdruk op het agrarisch gebied stemt maximaal overeen met het vogelrichtlijngebied en de clusters van poldergraslanden. De aanduiding van de graslandclusters is gebeurd op basis van een luchtfoto. Daarbij is een zo eenvoudig mogelijke configuratie nagestreefd, door waar mogelijk de kadastrale grenzen te volgen. Rond de actieve landbouwbedrijven is steeds een uitbreidingsperimeter behouden zonder overdruk, die gelijkaardig is aan de uitbreidingsmogelijkheden voor landbouwbedrijven binnen de beschermde poldergraslanden.

Het concept is van toepassing op volgende gebieden:

10.12 Palingpotweiden, omgeving Pompje

10.18 omgeving Schobbejak - Paddegat

10.19 Ettelgemse Weide

10.20 Kwetshage tot Bloemendale

Complexen van waardevolle graslanden als natuurkernen

Belangrijke complexen van ecologisch waardevolle graslanden moeten maximaal beschermd en in stand gehouden worden, dit omwille van de huidige hoge natuurwaarden (zowel ornithologisch als botanisch) die voorkomen in ruimtelijk grote aaneengesloten formaties, omwille van het bestaande natuurbeheer en omwille van het internationaal belang.

Er wordt gestreefd naar het in stand houden en ontwikkelen van een microreliëfrijk, vochtig en nat weidelandschap met waterplassen en moeras in een raamwerk van grachtenstelsels en te ontwikkelen kleine landschapselementen, waar de landbouw een ondersteunende rol krijgt in het beheer. Deze poldergebieden worden gevrijwaard van nieuwe bebouwing. Scheuren van graslanden is uitgesloten. Omzetting van akkers naar grasland wordt ondersteund.

Waardevolle natuur- en landschapselementen worden ontwikkeld met een aangepast beheer. Waterlopen worden natuurtechnisch ingericht en op een ecologisch verantwoorde manier beheerd met respect voor het aangrenzende landbouwgebruik. Deze poldergebieden kunnen ingeschakeld worden in een netwerk voor zacht recreatief medegebruik.

Het concept is van toepassing op volgende gebieden:

11.8 het Pompje

11.9 Paddegat - Schobbejak

Ontwikkelen van landschappelijk en ecologisch waardevolle lineaire elementen met recreatief medegebruik.

De belangrijke ruimtelijk structuurbepalende waterverbindingen moeten instaan voor de afwatering van de polders, maar moeten ook een rol opnemen binnen het integraal waterbeheer. Ze kunnen een potentieel bieden voor de ontwikkeling van watergebonden natuur- en landschapswaarden met een recreatieve functie.

Natte en droge lineaire landschapselementen hebben potenties als landschapsecologische en recreatieve verbinding. Recreatieve mogelijkheden situeren zich op het vlak van fiets- en wandeltoerisme, en op een aantal waterlopen ook op het vlak van toervaart en roeisport, dit in evenwicht met de ruimtelijke en ecologische draagkracht. In de polders bieden dijken, kreken, vaarten en sloten goede mogelijkheden voor de versterking van de natuurlijke en landschappelijke structuur.

Het concept is van toepassing op volgende gebieden:

13.1 Kanaal Oostende-Brugge

13.6 Noordede

Behoud van de gave polderlandschappen en markante terreinovergangen

Een aantal polderlandschappen bezitten een uitgesproken landschappelijke en cultuurhistorische waarde die vaak samenhangt met het voorkomen van aaneengesloten landbouwgebieden of ecologisch waardevolle elementen. Het is dan ook van belang de herkenbaarheid van deze nog gave polderlandschappen en hun relict-elementen in stand te

houden, dit zowel inzake bodemgebruik, bebouwing als kleine landschapselementen.

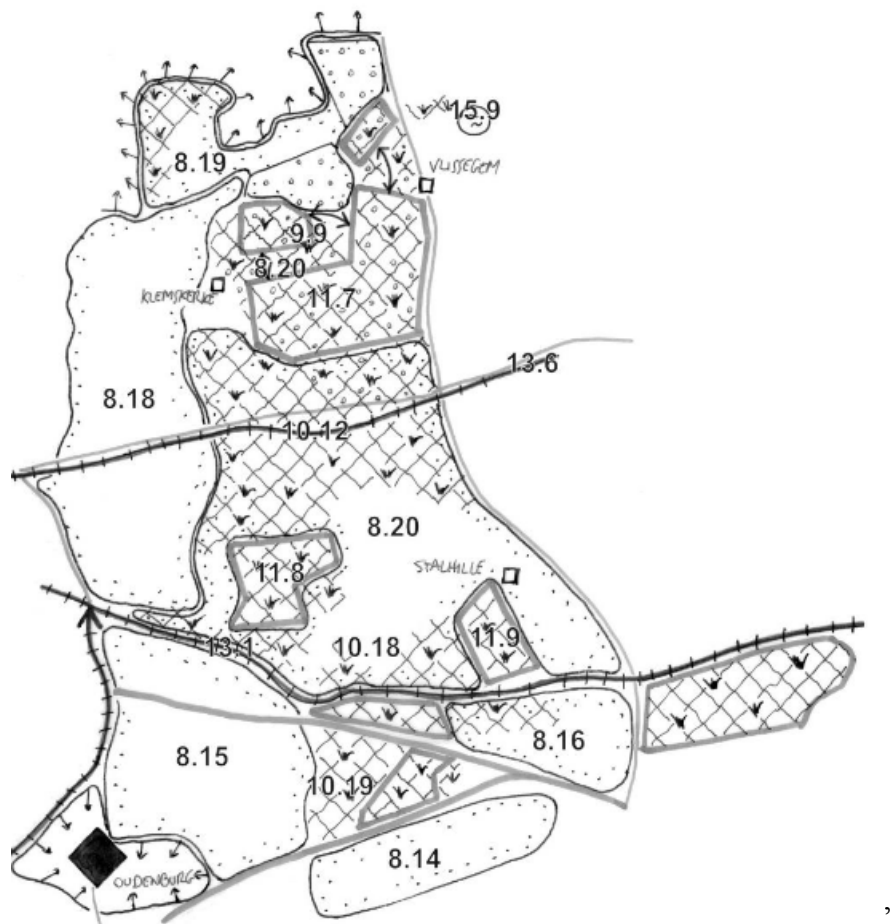
Deze landschappelijke gehelen zijn opgehangen aan in stand te houden elementen als waterlopen en grachtenstelsels, kreken, dijken, hoeves, schuren, forten, mottes, bomenrijen, houtkanten, knotbomenrijen, poelen, microreliëfrijke permanente graslanden, rietlanden, bruggen, sluizen, kerken, kapellen, kastelen, landgoederen, eendenkooien, verdedigingslinies met bunkers, droogmakerijen. De oorspronkelijke percelering, grachten-, wegen- en bedijkingspatronen en het historisch bodemgebruik zijn herkenbare landschappelijke structuren die zoveel mogelijk bewaard moeten blijven.

De architecturale eigenheid van het bouwkundig erfgoed van de typische polderdorpen dient behouden te blijven en vormt het uitgangspunt voor vernieuwing. De polderstrook tussen duinen en snelweg vormt een te vrijwaren en open te houden gebied, als open-ruimtebuffer tussen de verstedelijkte, versnipperde kust en het binnenland.

Belangrijk is ook het behoud en versterking van de markante terreinovergang tussen de polders en de zandstreek en zandleemstreek, die zich naar de zandstreek toe duidelijk aftekent in het meer gesloten karakter, de aanwezigheid van zandruggen die gemarkeerd worden door groen ingeklede kastelen, hoeves en bosstructuren en door een afwijkend bodemgebruik. Naar de zandleemstreek tekent het reliëf van de hoger gelegen zandleemplateaus met eerder een akkerlandgebruik zich af tegen de polder. Deze landschappelijke kwaliteiten moeten zoveel mogelijk gevrijwaard blijven, onder meer door deze gebieden bouwvrij te houden, en kunnen plaatselijk gemarkeerd worden door onder meer aanplanten van groenstructuren.

Het concept is van toepassing op volgende gebieden:

9.9 Poldergebied Klemskerke



3.10. Verzoeksters percelen worden door het ontwerpplan bestemd als ‘agrarisch gebied’ (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften) met de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ (artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften), waarbinnen volgens de stedenbouwkundige voorschriften “de functies natuurbehoud en landbouw nevensgeschikt zijn”.

Artikel 1 ‘agrarisch gebied’ van de stedenbouwkundige voorschriften luidt:

“Artikel 1.1

Het gebied is bestemd voor de beroepslandbouw.

Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten.

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

Het oprichten van serres is niet toegelaten.

Artikel 1.2

In het gebied zijn ook aan de landbouw verwante bedrijven toegelaten voor zover hun aanwezigheid in het agrarisch gebied nuttig of nodig is voor het goed functioneren van de landbouwbedrijven in de omgeving én ze gevestigd worden in bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies. Die bedrijven moeten een directe en uitsluitende relatie hebben met de aanwezige landbouwbedrijven door afname of toelevering van diensten of producten. Primaire bewerking of opslag van producten is toegelaten.

Verwerking van producten is uitgesloten, met uitzondering van mestbehandeling en mestvergisting.

Artikel 1.3

Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen is het aanbrengen van windturbines en windturbineparken toegelaten, alsook andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie.

De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd.

Artikel 1.4

Handelingen die nodig of nuttig zijn voor:

- het behoud en herstel van het waterbergend vermogen van de polderwaterlopen,
- het behoud en herstel van de structuurkenmerken van de polderwaterlopen, de waterkwaliteit en de verbindingfunctie,
- het behoud, het herstel en de ontwikkeling van overstromingsgebieden, het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast in voor bebouwing bestemde gebieden en het voorkomen van droogte,
- het beveiligen van vergunde of vergund geachte bebouwing en infrastructuur tegen overstromingen, zijn toegelaten voor zover daarbij gebruik wordt gemaakt van de technieken van natuurtechnische milieubouw.

De in artikel 1.1 tot 1.3 genoemde handelingen kunnen slechts toegelaten worden voor zover ze verenigbaar zijn met de waterbeheerfunctie van het gebied en het waterbergend vermogen van de polderwaterlopen niet doen afnemen.”

Artikel 1.5 ‘natuurverwevingsgebied’ van de stedenbouwkundige voorschriften luidt:

“Het in overdruk aangeduide gebied is een natuurverwevingsgebied waarbij de functies natuurbehoud en landbouw nevensgeschikt zijn.

In het als natuurverwevingsgebied aangeduide gebied gelden ten aanzien van de artikels 1.1 tot 1.4 volgende bijkomende bepalingen:

- De vermelde handelingen zijn toegelaten voor zover de natuurwaarden van het gebied in stand gehouden worden.

- Alle handelingen voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden zijn toegelaten.
- Het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies is niet toegelaten.”

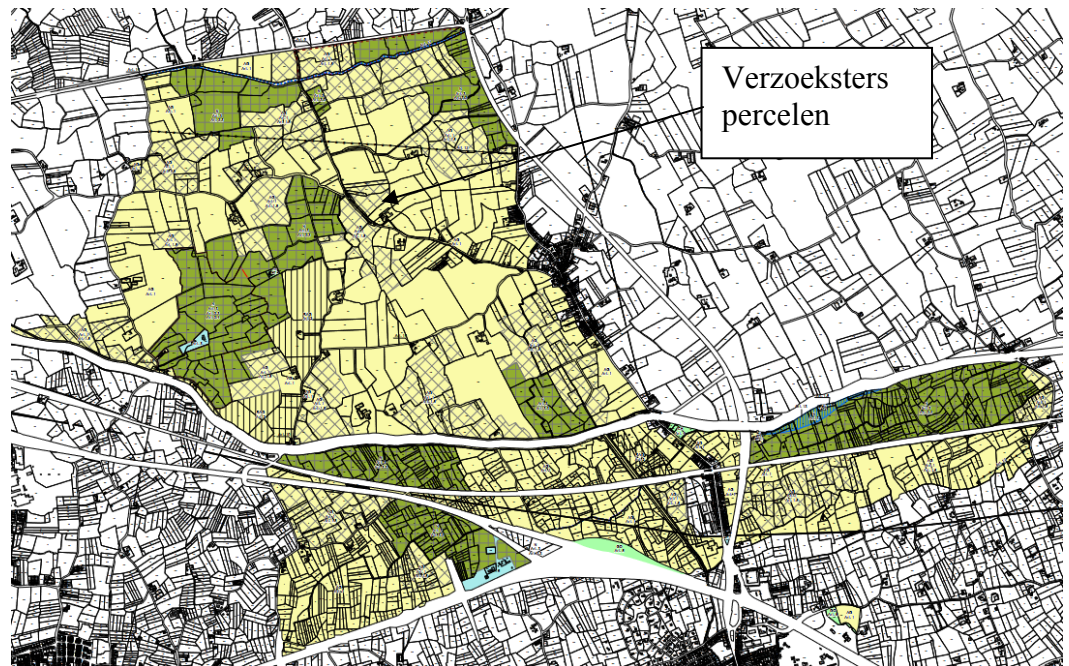
3.11. Tijdens het openbaar onderzoek dat van 16 juli tot 13 september 2019 over het ontwerp van het gewestelijk RUP wordt gehouden, dient onder anderen verzoekster een bezwaarschrift in. Daarin verzet zij zich tegen de overdruk ‘natuurverwevinggebied’ voor haar percelen.

3.12. Op 6 maart 2020 besluit de Vlaamse regering om de termijn voor het definitief vaststellen van het gewestelijk RUP te verlengen.

3.13. Op 1 juli 2020 verleent de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies nr. 67.520/1 over het ontwerp van het gewestelijk RUP.

3.14. Met het bestreden besluit van 3 juli 2020 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast. Het plan blijft voor verzoeksters percelen ongewijzigd.

Ter verduidelijking volgt hierna een weergave van het grafische plan van het gewestelijk RUP, met een benaderende aanduiding van verzoeksters percelen.



IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1.1. Verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van “artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens [...], artikel 544 BW en [artikel] 16 Grondwet alsook artikel 14 van het EVRM, de artikelen 10 en 11 Grondwet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

Zij betoogt dat de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ voor haar percelen de heropstart van een landbouwactiviteit en de toekomstige uitbreiding daarvan hypothekeert, “zonder daarvoor in een billijke schadevergoeding te voorzien”. Verkeerdelijk houdt het gewestelijk RUP geen rekening met haar intenties om in de nabije toekomst een landbouwbedrijf te starten, en worden “aldus de zakelijke rechten aan[getast] van een toekomstige landbouwer om in agrarisch gebied een leefbare landbouwactiviteit uit te bouwen”. Het bestreden

besluit bevestigt dat de kwestieuze overdruk “het genot van de gronden beperkt” en “een waardeverlies voor de bebouwde delen van de percelen met zich meebrengt”. De overdruk als ‘natuurverwevingsgebied’ houdt ook in dat “in de loop der tijd” nieuwe, nog meer beperkende voorwaarden aan de overdruk ‘natuurverweving’ toegekend zullen worden via de natuurwetgeving. Niettegenstaande de verwerende partij de schade ingevolge de kwestieuze overdruk erkent, wordt er niet voorzien “in een compensatie voor dit waardeverlies”. Verzoeksters eigendomsrecht wordt op een disproportionele wijze beperkt, nu zij op haar percelen geen professionele activiteiten meer kan uitoefenen en zij “hiervoor niet vergoed wordt”. Het bestreden besluit stelt onterecht dat het ontbreken van een vergoedingsmogelijkheid op basis van de planschaderegeling “de scoop” van het gewestelijk RUP overstijgt.

4.1.2. “In de mate” dat de Raad van State “niet onmiddellijk” tot de vernietiging van het gewestelijk RUP zou overgaan, moet de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof worden gesteld:

“Schenden de huidige wettelijke bepalingen m.b.t. planschaderegeling de artikelen 544 BW en 16 Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM alsook artikel 14 van het EVRM en de artikelen 10 en 11 Grondwet doordat het recht om op de meest volstrekte wijze van de gronden genot te hebben aangetast wordt door een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan door toekenning van de overdruk natuurverweving en dat zonder aan de betrokken rechtsonderhorigen in een billijke schadevergoeding te voorzien, daar waar rechtsonderhorigen die een aantasting van het genot van hun percelen hebben door de wijziging van de bestemming van percelen van agrarisch gebied naar natuurgebied, op grond van de planschaderegeling wel op een billijke schadevergoeding, *pro rata* de schade die zij lopen, kunnen rekenen en derhalve rechtsonderhorigen in een gelijke situatie (waardevermindering van eigendom) op vlak van rechtsbescherming (een *pro rata* compensatie ervoor) op een verschillende wijze behandeld worden?”

4.2. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat zij zich ter ondersteuning van het middel niet op haar “subjectief eigendomsrecht” beroept. Het middel is gebaseerd op de “evenwichtsleer” en het verbod voor de overheid om “abnormale lasten” voor de burger in het leven te roepen zonder compensatie. Te dezen zijn de leer van de “*quasi-onteigening* of *de*

facto-onteigening” en “het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten” van toepassing. In het middel wordt het volledig verbod op het vestigen van een landbouwbedrijfszetel in agrarisch gebied aan de kaak gesteld, wat beschouwd moet worden als een grotere last dan deze die een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen. Verzoekster meent dat het gewestelijk RUP haar percelen onbruikbaar maakt voor het beoogde doel, en dat een “landbouwbedrijf-in-opstart” sociaal-economisch gezien als een “landbouwbedrijf” dient behandeld te worden. Zij betoogt dat zij geen kritiek uitoefent op de natuurreglementering, maar dat de aangevoerde schending moet gesitueerd worden bij het rechtszekerheids- en het proportionaliteitsbeginsel, “aangezien rechtsonderhorigen geen absolute duidelijkheid hebben in welke mate de toegekende overdruk op hun percelen de landbouwbedrijfsvoering in de toekomst negatief zal impacteren”, “waardoor de werkelijke omvang van de door de overdruk veroorzaakte schade □ die op heden al disproportioneel te noemen is □ wellicht nog onderschat wordt”. Bovendien blijken de opgelegde beperkingen niet nodig te zijn om de doelstellingen van het gewestelijk RUP te halen. Er is voorts geen sprake van een “nevengeschiedheid” van de functies landbouw en natuur, nu deze laatste functie primeert. Restricties waarbij de feitelijke gebruiksmogelijkheden niet meer in overeenstemming zijn met de grondkleur, maar waarbij de grondkleur toch behouden blijft, zijn in strijd met het RSV. De wetgever heeft bij een bestemmingswijziging van landbouw naar natuur voorzien in een schadevergoeding, zonder dat een gerechtelijke procedure moet worden ingesteld, terwijl verzoekster in een situatie wordt gebracht waarbij via een burgerlijke rechtbank een schadevergoeding moet worden gevorderd, wat bijzonder onzeker is en slechts op termijn kan worden verkregen. Voor de Raad van State vordert zij geen schadevergoeding, maar klaagt zij een ongelijke behandeling aan, die erin bestaat dat de kwestieuze overdruk de landbouwfunctie van het perceel volledig doet verdwijnen.

4.3. Verzoekster doet in haar laatste memorie nog gelden dat zij “op geen enkele wijze” vraagt om uitspraak te doen over een subjectief recht. *In casu* is de schade dermate groot, dat zij “op geen enkele wijze” nog gebruik kan maken van haar gronden.

Beoordeling

5.1. Verzoekster beklagt er zich in haar middel over dat het gewestelijk RUP niet in “een billijke schadevergoeding” voorziet, of nog, dat niet wordt voorzien in “een compensatie” voor het “waardeverlies” van haar percelen. In haar onder randnummer 4.1.2 gesuggereerde prejudiciële vraag beklagt zij zich erover dat de huidige planschaderegeling voor haar situatie niet in een billijke schadevergoeding voorziet.

Anders dan zij in haar latere procedurestukken voorhoudt, wil verzoekster met haar middel zoals uiteengezet in haar verzoekschrift in wezen een uitspraak verkrijgen over haar recht op (plan)schadevergoeding.

De Raad van State is onbevoegd waar verzoekster hem wil doen vaststellen dat zij recht heeft op een vergoeding omdat haar eigendom een waardevermindering zou ondergaan. Een geschil over dergelijk burgerlijk recht behoort immers krachtens artikel 144, eerste lid, van de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de justitiële rechter.

Het middel is in zoverre onontvankelijk.

5.2. De door verzoekster onder randnummer 4.1.2 gesuggereerde prejudiciële vraag betreft verzoeksters onontvankelijke eis tot schadevergoeding en dient niet te worden gesteld.

5.3. Met haar grief met betrekking tot “artikel 9 van het Natuurdecreet”, “waarin staat dat de instandhoudingsmaatregelen, voor zover deze expliciet zijn opgenomen in een goedgekeurd natuurrichtplan” beperkingen, verbods- en gebodsbepalingen kunnen opleggen, wat “een normale bedrijfsvoering grondig [kan] verstoren”, bekritiseert verzoekster de wettigheid van dit decreet. De Raad van State is ter zake niet bevoegd.

5.4. Waar verzoekster nog aanvoert dat zij “het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten” geschonden acht, wordt opgemerkt dat dit

beginsel een vergoedend en geen verbiedend karakter heeft, en de schending ervan zodoende niet tot vernietiging van het gewestelijk RUP kan leiden.

5.5. In haar memorie van wederantwoord laat verzoekster nog op laattijdige en ontvankelijke wijze argumenten gelden met betrekking tot een beweerd gebrek aan “nevengeschiktheid” van de functies landbouw en natuur, en de daaraan gerelateerde strijdigheid van het gewestelijk RUP met het RSV, alsook betreffende het onderscheid om, enerzijds, een schadevergoeding te verkrijgen via een burgerlijke rechtbank in geval van een overdruk, en, anderzijds, vergoed te worden zonder enige gerechtelijke procedure bij een bestemmingswijziging van landbouw naar natuur.

5.6. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Verzoekster voert in een tweede middel de schending aan van “artikel 1.1.4 [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO)], artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, artikel 13 van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel”.

Zij stelt dat het gewestelijk RUP, wat haar percelen betreft, haaks staat op “de spelregels” die werden vastgelegd “in de visie en gewenste ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven uit de verantwoording van het planvoorstel”, waar haar eigendom wordt ondergebracht in een zone 8.20 ‘poldergebied Klemskerke’, die wordt bestempeld als een “[g]root aaneengesloten grondgebonden landbouwgebied als ruimtelijke drager in de polder”. Die zone 8.20 wordt van de aanpalende zone 10.12 ‘Palingpotweiden, omgeving Pompje’ afgescheiden door de grens met de gemeente De Haan. Ook in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Jabbeke (hierna: het GRS Jabbeke)

worden haar gronden betiteld als een “agrarisch gebied met grondgebonden landbouw”, waardoor deze “met zekerheid voor beroepslandbouw bestemd zijn”. Dit alles wijst uit dat haar gronden “foutievelijk” en per “vergissing” werden voorzien van de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’. Verzoekster heeft daar tijdens het openbaar onderzoek op gewezen, maar haar bezwaar werd niet afdoende beantwoord. Dat haar percelen behoren tot de Oudlandpolder en dat de bestaande natuurwaarden en het karakter als historisch grasland aanleiding hebben gegeven tot de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ kan verzoekster niet overtuigen, nu die logica voor andere percelen in hetzelfde gebied niet werd toegepast. Dat de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP een beschrijving per deelgebied bevat, doet volgens verzoekster “niet ter zake”, nu zij zich precies tegen die indeling verzet. Het was de Vlaamse overheid er duidelijk om te doen een paar hectare extra gebied met overdruk natuurverweving te realiseren, zonder dat dit evenwel is gebeurd op basis van “objectieve elementen vanuit het principe van goede ruimtelijke ordening”. Dat het de bedoeling was om in het deelgebied 8.20 geen oude landbouwbedrijven terug actief te laten worden, noemt verzoekster “niet vooraf te voorzien” en “een compleet vreemde redenering waar niemand uit zichzelf als buitenstaander zou opkomen”. Die redenering wordt pas met de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP veruitwendigd, en lag niet ten grondslag aan het voorlopig vastgestelde ontwerp van het gewestelijk RUP. Aldus werden “de spelregels” alsnog gewijzigd, wat getuigt van onbehoorlijk bestuur. Er wordt gemotiveerd met verwijzing naar “een afwegingskader”, waartegen verzoekster zich precies verzet.

Bovendien is het gewestelijk RUP ook gebaseerd op data met betrekking tot de waterhuishouding die “verouderd en onjuist” zijn. De verwerende partij heeft een watertoetskaart van 2014 gebruikt, die voor haar percelen evenwel anders is ingekleurd dan de watertoetskaart van 2017. Volgens die laatste kaart zijn verzoeksters percelen niet langer overstromingsgevoelig, waardoor ze ook minder natuurwaarde hebben als habitat voor vogels en andere dieren. De planprocedure heeft trouwens “zodanig lang geduurd” dat het plan finaal op een verouderde uitgangssituatie steunt. De Vlaamse overheid is ook inconsequent geweest, door uit het blok “[g]root aaneengesloten grondgebonden landbouwgebied” een aantal percelen weg te snijden die geen bijzondere

natuurwaarde hebben, terwijl er andere percelen in de nabije omgeving zijn die een significante natuurwaarde vertonen doch die volledig overdruk vrij blijven. Verzoeksters percelen zijn voor landbouwdoeleinden geschikt, maar kunnen wegens de overdruk “natuurverwevingsgebied” niet meer dienen voor landbouw, nu de vestiging van nieuwe landbouwbedrijvigheid daar onmogelijk wordt gemaakt. Het niet respecteren van de beoogde aaneengeslotenheid in dit gebied, levert versnippering op en miskent de goede ruimtelijke ordening. Van een “nevengechiktheid” van de functies landbouw en natuur kan geen sprake meer zijn, nu landbouw in het geheel wordt uitgesloten. De grondkleur blijft ongewijzigd geel, waardoor verzoekster geen planschadevergoeding kan krijgen, niettegenstaande de schade voor haar dezelfde is “als bij een wijziging van agrarisch gebied naar natuurgebied”. Verzoekster beoordeelt een en ander als “pure willekeur”, zeker nu de sociaal-economische impact van de planvoorschriften voor haar niet werd geëvalueerd, terwijl zij “concrete opstartplannen” had, die niet zozeer getuigen van een individueel belang maar van “een algemeen belang dat alle landbouwers-in-opstart aangaat”. Het “in opstart zijn van een landbouwbedrijf” maakt deel uit van de bestaande situatie, waar een plannende overheid rekening moet mee houden. Te dezen werd geen evenwicht tussen alle betrokken belangen bewerkstelligd, terwijl het nochtans een haalbare kaart was om tot een compromis te komen. Ten slotte meent verzoekster dat op willekeurige wijze werd omgegaan met de ingediende bezwaren, waarbij zij verwijst naar het inwilligen van een bezwaarschrift dat werd ingediend voor het perceel aan de Klemskerksestraat 2 te Oudenburg.

6.2. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat zij nergens heeft beweerd dat de gemeentegrenzen een criterium zouden zijn bij de indeling in deelzones bij het vastleggen van de gewenste ruimtelijke structuur. Zij stelt verder dat de in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP gehanteerde topografische kaart geen “schets” is, en dat een “landbouwbedrijf-in-opstart [...] evengoed als ‘een landbouwbedrijf’ [kan] aanzien worden”. Het aanbrengen van een overdrukvrije perimeter rond de gebouwen op haar percelen was perfect mogelijk, nu dergelijke perimeter “verwaarloosbaar is ten opzichte van de met overdruk ingekleurde perceelsoppervlakte”. Het percentage aan landbouwbedrijven-in-opstart is klein, zodat het de doelstellingen van het plan

onmogelijk in gevaar kan brengen wanneer men deze bedrijven zou behandelen als een reeds opgestart landbouwbedrijf in plaats van ervoor te kiezen om deze te behandelen als een niet-landbouwbedrijf. Tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp van het gewestelijk RUP bestond geen volledig en correct beeld van het toetsingskader van het plan. Verweersters tegenwerping dat de watertoetskaarten irrelevant zijn in de huidige discussie, doet de vraag rijzen waarom zij dan verouderde en misleidende kaarten in de toelichtingsnota opneemt. In ieder geval ontbreekt de motivering voor de aanwezigheid van deze “irrelevante gegevens”. Verzoekster betoogt voorts dat niet het tijdsverloop op zich maar wel “de ermee samenhangende onnauwkeurigheid en/of onzorgvuldigheid” het gewestelijk RUP aantasten. De verwerende partij weerlegt ook nergens de inconsistentie van een overdruk die in werkelijkheid de grondbestemming van het terrein volledig onwerkzaam maakt. Haar situatie wordt onterecht geassimileerd met “een niet-landbouwbedrijf zonder reële opstartplannen van een landbouwactiviteit”. Er is een gebrek aan aftoetsing van de natuurgebonden voordelen ten opzichte van de sociaal-economische nadelen die haar worden berokkend. De behandeling van de ingediende bezwaarschriften geeft ten slotte blijk van een wildgroei aan onoordeelkundige beoordelingen.

6.3. Verzoekster doet in haar laatste memorie nog gelden dat de “poldergraslandcluster” waarbinnen haar percelen zich zouden bevinden, bij beoordeling van de feitelijke situatie “nagenoeg voor de helft van de cluster niet eens het element ‘gras’ bevat”. Bovendien stelt de toelichtingsnota dat het gewestelijk RUP uitvoering geeft aan de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Voor haar percelen geldt het GRS Jabbeke, dat bepaalt dat de omgeving van het plangebied grotendeels aanzien wordt als een agrarisch gebied met grondgebonden landbouw. Verzoekster betoogt verder dat de versnippering van het landbouwgebied niet wordt tegengegaan en dat de overstromingsgevoeligheid volgens de planopties een determinerend element is. Nog stelt verzoekster dat zij als landbouwer beschouwd diende te worden, en dat er geen afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten is gebeurd.

Beoordeling

7.1. In de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP (toelichtingsnota, p. 14 e.v.) wordt een uiteenzetting gegeven over het belang van de aanwezigheid van een aantal historisch permanente graslanden in het plangebied. Op figuur 6 van de toelichtingsnota worden verzoeksters percelen aangeduid als beschermde poldergraslanden (zie hoger randnummer 3.8.1). Op kaart 3, gevoegd als bijlage bij de toelichtingsnota, met de weergave van de bestaande juridische toestand, wordt het statuut van verzoeksters gronden als ‘poldergraslandschap’ bevestigd (zie hoger randnummer 3.8.2).

In de toelichtingsnota wordt voorts het planvoorstel verantwoord, waarbij voor het deelgebied van de polder van Stalhille het “[b]ehoud van ecologisch waardevolle graslanden in het agrarisch poldergebied” wordt vooropgesteld, “in functie van het in stand houden van een microreliëfrijk weidelandschap voor de duurzame instandhouding van de populaties overwinterende soorten”. Aldaar is “functionele landbouwvoering” weliswaar mogelijk, maar wordt de “[v]estiging van nieuwe landbouwzetels [...] evenwel geweerd”. Gesteld wordt ook dat het “[b]ehoud van de gave polderlandschappen en markante terreinovergangen” wordt beoogd in het gebied “[t]ussen Stalhille, Klemskerke, Vlissegem en De Haan”.

In het bestreden besluit wordt, in antwoord op de bezwaren van onder anderen verzoekster, uiteengezet dat de overdruk als ‘natuurverwevingsgebied’ wordt voorzien voor “percelen [die] een zekere natuurwaarde hebben en dat het behoud van historisch grasland tot de doelstelling van het plan” behoort, alsook dat het plan in overeenstemming is met de visievorming voor het gebied, “zij het dat de planopties verder zijn uitgewerkt op basis van concrete terreinkenmerken en de vooropgestelde plandoelstellingen”. Gesteld wordt voorts dat “[v]anuit de gewenste landbouwstructuur [...] er nood [is] aan uitbreidingsmogelijkheden veeleer dan nieuwe vestigingen van landbouwbedrijven”, dat de overdruk als natuurverweving ook dient “om de landschappelijke waarde van het poldergebied te behouden en te versterken”, “dat het de voorkeur geniet om het open en onbebouwd karakter van deze gebieden in agrarisch gebruik te behouden, veeleer dan bijkomende bebouwing toe te staan”, dat de problematiek van het al dan niet kunnen verkrijgen van schadevergoeding

wegens het waardeverlies “het gevolg [is] van de wettelijke bepalingen, hetgeen de scope van het voorliggende plan overstijgt”, dat ook de aaneengesloten samenhangende landbouwgebieden “zoveel mogelijk [worden] vrijgehouden van bebouwing, dit in eerste instantie ten behoeve van het in stand houden van een kwalitatieve en weinig versnipperde landbouwstructuur”, dat het de bedoeling is dat “de landbouwactiviteit moet blijven functioneren en ondersteund wordt, maar waar de aanwezige aan grasland gekoppelde fauna en flora eveneens een plaats krijgt”, dat de “poldergebieden [...] zoveel mogelijk [worden] gevrijwaard van nieuwe bebouwing, onder meer via de afbakening van het natuurverwevingsgebied”, dat die afbakening “maximaal overeen[stemt] met het vogelrichtlijngebied en de clusters van poldergraslanden”, waarbij die laatste “op basis van een luchtfoto” werden aangeduid met “een zo eenvoudig mogelijke configuratie [...] door waar mogelijk de kadastrale grenzen te volgen”, dat enkel “[r]ond de actieve landbouwbedrijven [...] een uitbreidingsperimeter [is] behouden zonder overdruk”, en dat de “landschappelijke kwaliteiten [...] zoveel mogelijk [moeten] gevrijwaard blijven, onder meer door deze gebieden bouwvrij te houden”, wat wordt “toegepast op het Poldergebied Klemskerke”.

7.2. Verzoekster overtuigt er gezien het voormelde niet van dat pas uit het bestreden besluit zou blijken dat haar percelen als te behouden ecologisch waardevolle graslanden in het poldergebied konden aangemerkt worden. Een en ander mocht reeds duidelijk blijken uit het ontwerp van het gewestelijk RUP en de daarbij horende toelichtingsnota. Verzoeksters percelen zijn in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP als beschermde poldergraslanden aangeduid. Het behoud van dergelijk grasland betreft een uitdrukkelijke doelstelling van het plan. Het afwegingskader voor het gewestelijk RUP en de daarin vervatte “spelregels” werden geenszins alsnog gewijzigd, integendeel werden zij doorgetrokken vanuit het ontwerp van het gewestelijk RUP naar het definitief vastgestelde gewestelijk RUP. Een “schending van het openbaar onderzoek” wordt door verzoekster dan ook niet aangetoond.

Verzoeksters betoog dat haar percelen blijkens de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP (zie randnummer 3.9) deel uitmaken van de zone 8.20 ‘poldergebied Klemskerke’, vermeld onder het concept ‘Groot

aaneengesloten grondgebonden landbouwgebied als ruimtelijke drager in de polder', en niet van de zone 10.12 'Palingpotweiden, omgeving Pompje', dat ressorteert onder het concept 'Behoud van ecologisch waardevolle graslanden in het agrarisch poldergebied', doet niet anders besluiten. De hoger uiteengezette planopties en de aanwezigheid van te beschermen grasland op verzoeksters percelen waren en zijn voldoende duidelijk. Verzoekster toont in haar verzoekschrift ten slotte niet aan, noch maakt zij aannemelijk, dat een gebeurlijke strijdigheid met het GRS Jabbeke van het gewestelijk RUP, dat uitvoering geeft aan het RSV, tot de vernietiging van het bestreden gewestelijk RUP moet leiden.

7.3. Verzoekster overtuigt er in het licht van de in de vorige randnummers gedane vaststellingen en weergegeven motieven evenmin van dat haar desbetreffende bezwaren onbeantwoord zouden zijn gebleven.

7.4. Dat in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP wordt verwezen naar vroegere gegevens met betrekking tot de waterhuishouding van het gebied en naar een oudere watertoetskaart, blijkt geen determinerend element te zijn geweest voor de bestemming van verzoeksters percelen. Voorts verduidelijkt verzoekster in haar verzoekschrift niet in welk opzicht de omstandigheid dat de planprocedure een bepaalde tijd in beslag heeft genomen, enige concrete invloed op de bestemming van haar percelen zou hebben gehad.

7.5. Verzoeksters standpunt dat haar percelen ingevolge de overdruk 'natuurverwevingsgebied' niet meer dienstig zijn voor landbouw, nu de vestiging van een nieuwe landbouwbedrijvigheid daar onmogelijk wordt gemaakt, en dat op die manier van een "nevenschiktheid" van de functies landbouw en natuur geen sprake meer kan zijn, nu landbouw "in het geheel wordt uitgesloten", wordt niet aannemelijk gemaakt.

Het gewestelijk RUP bestemt verzoeksters percelen tot 'agrarisch gebied', waar luidens artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften "beroepslandbouw" kan worden bedreven. De op die percelen aangebrachte overdruk 'natuurverwevingsgebied' betekent luidens artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften dat "de functies natuurbehoud en landbouw

nevengeschiedt zijn”, waarbij evenwel “[h]et oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies [...] niet [is] toegelaten”. Dit overdrukvoorschrift stemt overeen met de overdruk ‘Natuurverweving voor agrarisch gebied’ van artikel 4.4 van 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’. Dat op verzoeksters percelen niet een door haar gewenst, nieuw landbouwbedrijf kan worden opgericht en zij op deze percelen niet de soort landbouw kan bedrijven die zij wenst, wat zij in haar laatste memorie verder uitwerkt, toont nog niet aan dat op verzoeksters percelen geen volwaardige landbouw meer mogelijk zou zijn.

In de toelichtingsnota wordt specifiek met betrekking tot de wijziging van de gewestplanbestemming ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’ naar ‘agrarisch gebied’ met de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ in het gewestelijk RUP gesteld dat “[d]e bebouwingsmogelijkheden worden beperkt om de landschaps-ecologische kwaliteit van deze gebieden te vrijwaren en te versterken”, dat het “[d]e doelstelling van deze wijzigingen is [...] om de bestaande ruimtelijke kenmerken te bestendigen en te versterken zonder het economisch gebruik van het landbouwgebied in het gedrang te brengen”, alsook dat “[d]oordat versnippering, verharding of barrièrewerking door bebouwing vermeden wordt, [...] deze landbouwgronden beschikbaar [blijven] voor de grondgebonden beroepslandbouw” (toelichtingsnota, p. 66). Elders in de toelichtingsnota wordt uitgelegd dat in het agrarisch gebied met overdruk natuurverweving “vergunningsmogelijkheden” bestaan en “het landbouwgebruik zone-eigen” is, en dat “[g]ezien de bouwvrije aard van natuurverwevingsgebied [...] het [weliswaar] niet mogelijk [is] om permanente landbouwconstructies op te trekken”, maar dat “het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen op de bewuste percelen [...] niet [...] aan voorwaarden [is] gebonden en het scheuren van (permanente) graslanden [...] mogelijk [wordt] gemaakt” (toelichtingsnota, p. 72).

Gelet op het voormelde, overtuigt verzoekster er evenmin van dat te dezen een versnippering van het landbouwgebied zou voorliggen.

7.6. Ten onrechte stelt verzoekster het uitoefenen van de landbouwfunctie gelijk met de mogelijkheid tot het vestigen op haar percelen van een door haar gewenst nieuw landbouwbedrijf. Dat een landbouwbedrijf “in opstart” moet worden gelijkgesteld met een actief landbouwbedrijf, betreft verzoeksters persoonlijke mening en toont de onwettigheid van het gewestelijk RUP geenszins aan. Verzoekster ventileert aldus loutere opportunistiekritiek, waarvan niet blijkt dat zij die in haar tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift heeft aangevoerd, en waarmee zij de onwettigheid van het bestreden besluit niet aantoot. Waar zij zich zorgen maakt over de vergoedbaarheid van de schade die zij stelt te lijden, betreft haar betoog bovendien een kritiek die om de reden gesteld onder randnummer 5.1 niet ontvankelijk is.

7.7. Het betoog van verzoekster dat de sociaal-economische impact van het gewestelijk RUP niet werd geëvalueerd, nu de plannende overheid geen rekening blijkt te hebben gehouden met het landbouwbedrijf dat zij beoogt, kan geen bijval vinden. Verzoekster geeft in haar verzoekschrift zelf aan dat dit landbouwbedrijf “weliswaar nog niet actief was, maar [dat zij] wel concrete opstartplannen had”. Zij toont bij de uiteenzetting van haar middel niet aan dat de plannende overheid met een en ander bekend was. Het betoog in verzoeksters laatste memorie dat zij al landbouwster is, wordt niet aannemelijk gemaakt, temeer nu zij in haar verzoekschrift herhaaldelijk en uitdrukkelijk van het tegendeel doet blijken, waar zij vermeldt dat haar eigendom een “vroeger” landbouwbedrijf betreft, dat “[d]e start van de bouwwerken [...] aanvankelijk [was] voorzien voor najaar 2020 met opstart van het landbouwbedrijf begin 2021”, dat zij wenst “een landbouwactiviteit te kunnen opstarten”, en dat zij “de opstart van een landbouwbedrijf plant”.

Dat verzoekster, zoals zij in haar laatste memorie voorhoudt, “sinds 2016 landbouwer [is] en [dat zij] op haar percelen sinds 2016” een “volwaardig landbouwbedrijf” heeft, wordt niet bewezen door haar aangifte van landbouwgebruikspcelen bij het departement Landbouw en Visserij van 18 april 2019 en evenmin door het betoog in haar laatste memorie dat zij “afgestudeerd [is] als dierenarts met specialisatie ‘paard’” en sinds 2011 een eenmanszaak heeft “waarin ze veterinaire diensten levert”.

7.8. Waar verzoekster nog meent dat “op een willekeurige wijze” is omgegaan met de ingediende bezwaren en daartoe verwijst naar het inwilligen van een bezwaarschrift dat betrekking heeft op het perceel aan de Klemskerksestraat 2 te Oudenburg, werkt zij deze grief in haar verzoekschrift niet voldoende uit. In zoverre is het middel onontvankelijk.

7.9. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1.1. Verzoekster voert in een derde middel de schending aan van “het algemeen beginsel van verbod van discriminatie zoals vervat in artikel 14 van het EVRM, de artikelen 10 en 11 Grondwet alsook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel”.

Zij betoogt dat zij door het gewestelijk RUP voor haar gronden een overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ kreeg opgedrongen, terwijl meerdere soortgelijke percelen met eenzelfde of een “hogere” natuurwaarde, en gelegen in dezelfde zone als haar percelen, die overdruk niet hebben gekregen of een overdrukvrije perimeter rond het hoofdgebouw hebben verkregen.

8.1.2. Een eerste vergelijkbare situatie ontwaart verzoekster op 2,8 km afstand van haar percelen, op een site aan de Klemskerksestraat 5 te Oudenburg, waar een overdrukvrije perimeter werd aangebracht rond de gebouwen van een “paardenpension” waar geen paarden worden gefokt “voor de slacht” en waar evenmin sprake is van een “paardenmelkerij”. Volgens de gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen (hierna: KVO) is ter plaatse geen landbouwbedrijf gevestigd. Volgens verzoekster wordt aldaar geen enkele landbouwactiviteit uitgeoefend en bestaat daar ook geen enkele intentie toe.

Verder verwijst verzoekster naar een site op 1 km afstand van haar percelen, aan de Cathilleweg, waar niet alleen een overdrukvrige perimeter werd ingetekend, maar waar zelfs het ganse perceel “overdrukvrig” blijft, terwijl het een onbebouwd perceel betreft.

Een volgende vergelijkingsbasis vindt verzoekster bij de “percelen van de aangrenzende zuidoostelijk gelegen buur”. Die (onbebouwde) gronden hebben volgens de gegevens van de meest actuele versie van de biologische waarderingskaart dezelfde waardering als verzoeksters percelen en hebben eigenlijk zelfs een “hogere” natuurwaarde, maar zijn toch van geen enkele overdruk voorzien, wat wijst op willekeur.

Tot slot verwijst verzoekster naar wat zij bestempelt als “een niet-professioneel landbouwbedrijfje” aan de Klemskerksestraat 2 te Oudenburg. Op de ontwerpplannen van het gewestelijk RUP kreeg dit perceel initieel de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ toegekend, maar op de definitieve plannen werd deze overdruk geschrapt ingevolge een bezwaarschrift van de eigenaar. Het betreft nochtans “een hobbymatig gevoerde schapenhouderij op ongeveer 2 hectare land”, waar vandaag hoogstens “een rudimentaire boekhouding als zelfstandige in bijberoep wordt bijgehouden [...] wat verre van een leefbare activiteit is, laat staan dat ze als beroepslandbouw beschouwd kan worden”. Het betreffende “bedrijfje” zou volgens de gegevens van de KVO bovendien pas in januari 2020 zijn opgericht, dus na het openbaar onderzoek van het gewestelijk RUP. Bij het bezwaarschrift van de eigenaar konden dan ook onmogelijk stavingsstukken gevoegd zijn ten bewijze van het bestaan van een landbouwbedrijvigheid.

8.2. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat de verwerende partij voor het paardenpension aan de Klemskerksestraat 5 te Oudenburg niet het minste bewijs voorlegt van het bestaan van een professioneel landbouwbedrijf. Aangaande de terreinen aan de Cathilleweg blijft de vaststelling dat ook verzoekster te beschouwen is als een landbouwer. Voor de aanpalende gronden in zuidoostelijke richting blijft het merkwaardig dat een integraal perceel overdrukvrig wordt gelaten. De schapenhouderij is zeker een “niet-professioneel

landbouwbedrijfje”. De verwerende partij geeft in haar memorie van antwoord eigenlijk toe dat zij gelijk heeft.

8.3. Verzoekster doet in haar laatste memorie nog gelden dat zij onmiskenbaar de status van landbouwer heeft.

Beoordeling

9.1. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet dit in haar verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

9.2. Zoals hoger gezien (zie randnummer 7.7), kan niet aangenomen worden dat verzoekster een landbouwbedrijf zou uitbaten. Zij overtuigt niet van de vergelijkbaarheid van de kwestieuze locaties met haar situatie. Zo overtuigt zij er niet van dat het fokken van paarden, de activiteit die volgens haarzelf blijkt de gegevens van de KVO op de site aan de Klemskerksestraat 5 te Oudenburg plaatsvindt, geen agrarische activiteit van een beroepslandbouwbedrijf zou betreffen. De onbebouwde percelen aan de Cathilleweg en ten zuidoosten van de gronden van verzoekster blijken evenzeer toe te behoren aan een bestaand beroepslandbouwbedrijf, minstens toont verzoekster het tegendeel niet aan. Evenmin overtuigt verzoekster er in haar verzoekschrift ten slotte van dat de schapenhouderij aan de Klemskerksestraat 2 te Oudenburg bij het nemen van het bestreden besluit niet als een volwaardig beroepslandbouwbedrijf kon beschouwd worden.

9.3. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

10. Verzoekster voert in een vierde middel de schending aan van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het redelijkheidsbeginsel en het beginsel van zorgvuldige feitenvinding en behoorlijke belangenafweging”.

Zij betoogt dat de voor haar percelen opgelegde overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ gebaseerd is op onjuiste gegevens die niet afdoende zijn gemotiveerd en ongerechtvaardigd zijn. Het gewestelijk RUP belet haar een landbouwbedrijf op te starten en dit tot een economisch rendabel bedrijf uit te bouwen. Planopties worden pas in het bestreden besluit verwoord, terwijl dit reeds in het ontwerp van het gewestelijk RUP en in de toelichtingsnota bij het plan had moeten gebeuren, waardoor het openbaar onderzoek is geschonden. Het gewestelijk RUP heeft voor verzoekster en anderen die in een opstartscenario zitten ernstige sociaal-economische gevolgen, terwijl zulks niet noodzakelijk was in het licht van het behalen van de doelstellingen van het plan, en er een compromis mogelijk was. Anderen worden anders behandeld zonder dat daar een verantwoording voor bestaat, hetgeen onredelijk is. Het vestigen van een nieuw landbouwbedrijf in aansluiting bij verzoeksters bestaande bebouwing had niet mogen uitgesloten worden. Er werd gebruik gemaakt van onjuiste gegevens en verouderde data. Het waardeverlies en de extreme schade die verzoekster lijdt, is niet proportioneel, en had kunnen vermeden worden door een overdrukvrije perimeter rond haar gebouwen te voorzien. Wat haar percelen betreft, zou dit betekenen dat een “uitsnijding” van ongeveer een halve hectare grond zou worden gemaakt. Het zou de vooropgestelde doelstelling van het gewestelijk RUP met betrekking tot het agrarisch gebied met overdruk natuurverweving niet in het gedrang brengen. De situatie is des te bedenkelijker als men vaststelt dat elders onbebouwde percelen niet de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ krijgen. Men laat de sterkste schouders niet de zwaarste lasten dragen, wat niet getuigt van een “behoorlijke belangenafweging”.

Beoordeling

11.1. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat het middel een herneming inhoudt van in eerdere middelen geuite kritiek. Om het

middel te verwerpen volstaat dan ook een verwijzing naar de beoordeling van de voorgaande middelen.

11.2. Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. Verzoekster voert in een vijfde middel de schending aan van “artikel 1.1.3 VCRO en de artikelen 2.1.1, 2.1.5 en 2.2.1 VCRO die stellen dat gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen uitvoering moeten geven aan het RSV en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel”.

Zij betoogt dat het RSV de overdruk voor natuurverweving uitsluitend voorziet voor onbebouwde percelen of perceelsdelen waarop geen bouwwerken staan. Door de overdruk te voorzien op een bebouwd perceel worden haar “stallingsmogelijkheden” beperkt en kan aan dieren in de open polders geen afdoende beschutting worden geboden. Het uitbouwen van een leefbare landbouwactiviteit wordt onmogelijk gemaakt, wat in strijd is met het RSV, nu “bedrijfszetels essentieel zijn voor het functioneren van de agrarische structuur en er deel van uitmaken”. Verzoekster vervolgt dat met de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ de functie ‘landbouw’ volledig teniet gedaan wordt. Volgens haar waren er slechts twee mogelijke opties: ofwel een overdrukvrĳe perimeter rond de bestaande en vergunde bebouwing op het perceel creëren, ofwel een verandering van de grondkleur van het hele perceel van geel naar groen, om het perceel uitsluitend een natuurfunctie te geven. Het enige wat de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ toelaat is “braakliggend weiland”, terwijl activiteiten zoals bijvoorbeeld “het hooien van het land, het houden van dieren voor melk, slacht, wol,...” onmogelijk zijn. Er kan dus niet langer van een nevenschiktheid van natuur en landbouw sprake zijn. Verzoeksters percelen zijn op die manier

alleen nog “op papier” geel ingekleurd. De landbouwfunctie gaat volledig verloren.

Een en ander is volgens verzoekster des te meer van belang, nu planologische bestemmingswijzigingen overeenkomstig het RSV “nauwkeurig geregistreerd” moeten worden en datzelfde RSV daarnaast vereist dat bestemmingen worden ingebed in “goed gestructureerde gehelen”. Met het gewestelijk RUP worden bestemmingen integendeel versnipperd. Ingevolge de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ komen verzoeksters percelen in de verkeerde bestemmingscategorie terecht en worden geen correcte data verkregen over hoeveel hectare aan welk bestemmingsgebied precies gerealiseerd wordt.

Verzoekster merkt verder op dat het RSV oplegt om het ruimtelijk beleid af te stemmen op “het fysisch systeem”, maar dat het gewestelijk RUP geen rekening houdt met de waterloop die de grens vormt tussen de gemeenten Jabbeke en De Haan en tussen de zones 8.20 en 10.12 uit de gewenste ruimtelijke structuur, en integendeel eigen deelgebieden opstelt waarbij verzoeksters percelen in een verkeerd deelgebied worden opgenomen.

12.2. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat met de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ wel degelijk een verbod op het uitoefenen van de landbouwactiviteit wordt uitgevaardigd. Zij klaagt in haar middel veel meer aan dan alleen maar een “schuilhokaangelegenheid”. Er is veel meer stallings- en opstalruimte nodig voor de exploitatie van haar gronden. Zelfs de herbouw van het bijgebouw is door de bestreden planvoorschriften onmogelijk geworden. Zij stelt vroeg of laat met hoogstens een “woning met schuilhok” te eindigen.

12.3. Verzoekster herhaalt in haar laatste memorie dat er op haar percelen geen landbouwactiviteit meer kan uitgeoefend worden, en dat het middel dient gelezen te worden “vanuit het gegeven” dat verzoekster “landbouwer was”. Zij stelt dat de cijfers van de “ruimtebegroting” door haar wel degelijk worden betwist en dat zij, wat het “fysisch systeem” betreft, niet voorbijgaat aan het afwegingskader van het gewestelijk RUP. Het gewestelijk RUP laat haar eigen afwegingskader primeren op dat van het RSV. Het sluit evenmin aan bij de

feitelijke situatie ter plaatse, nu de “zogezegde ‘graslandcluster’” voor nagenoeg de helft van de oppervlakte niet eens het element “gras” bevat.

Beoordeling

13.1. Verzoekster maakt niet aannemelijk dat het gewestelijk RUP het RSV zou schenden. Zij focust met haar kritiek op een aantal passages uit het RSV die betrekking hebben op de agrarische structuur, en gaat eraan voorbij dat het RSV in zijn totaliteit als coherent en samenhangend geheel moet worden gelezen. Wat in het gewestelijk RUP wordt geregeld met de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’, blijkt niet in strijd met hetgeen het RSV met betrekking tot de natuurverwevingsfunctie bepaalt. Zo staat er over natuurverwevingsgebied onder meer in te lezen dat het idee van verweving met een andere bodemfunctie impliceert “dat elke functie behouden kan worden zonder andere functies te verdringen of door de andere functies verdrongen te worden” (RSV, p. 261). Bij de beoordeling van het tweede middel werd reeds overwogen dat het standpunt van verzoekster dat de landbouwfunctie ingevolge de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ verloren zou gaan, geen bijval kan vinden (zie randnummer 7.5). In de toelichting bij het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 1.5 van het gewestelijk RUP wordt bevestigd wat met betrekking tot natuurverwevingsgebied in het RSV staat, te weten dat “elke functie behouden kan worden zonder andere functies te verdringen of door andere functies verdrongen te worden”. Het mag van de plannende overheid redelijkerwijze niet worden verwacht dat zij de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP aftoetst aan de individuele plannen die verzoekster met haar eigendom koestert. Uit haar bezwaarschrift mogen alvast geen concrete plannen voor de oprichting van een professioneel landbouwbedrijf blijken. Overigens zij in dit verband herhaald (zie randnummer 7.7) dat verzoekster niet als een landbouwster kan beschouwd worden.

Uit de passage uit het richtinggevend gedeelte van het RSV over de natuurverwevingsgebieden, die voorziet in “het behoud en de versterking” van onder meer “het niet-bebouwd karakter” (RSV, p. 260), vermag verzoekster ten

slotte niet op goede grond af te leiden dat enkel onbebouwde gebieden de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ zouden mogen krijgen.

13.2. Het betoog van verzoekster dat haar gronden ingevolge de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ in de “verkeerde bestemmingscategorie” terechtkomen, en dat “geen correcte data” worden verkregen “over hoeveel hectare aan welk bestemmingsgebied” van het gewestelijk RUP precies gerealiseerd wordt, kan evenmin bijval vinden in het licht van hetgeen hoger bij de beoordeling van dit middel en onder randnummer 7.5 met betrekking tot de nevengeschiktheid van de functies landbouw en natuurbehoud wordt gesteld. Voorts is in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP een tabel opgenomen met de zogenaamde “ruimtebegroting”, waaruit blijkt dat het gewestelijk RUP 1282 hectare aan landbouwbestemmingen omvat, waarvan 432 hectare met de overdruk natuurverweving. Verzoekster betwist in haar verzoekschrift niet concreet de juistheid van die gegevens.

13.3. Waar verzoekster ten slotte nog aanvoert dat het RSV ertoe verplicht om het ruimtelijk beleid af te stemmen op “het fysisch systeem”, daar waar het gewestelijk RUP geen rekening houdt met de ligging van de waterloop die de grens vormt tussen de gemeenten Jabbeke en De Haan en tussen de zones 8.20 en 10.12 uit de gewenste ruimtelijke structuur, dient te worden vastgesteld dat verzoekster voorbijgaat aan het geëigende afwegingskader dat ten grondslag ligt aan het gewestelijk RUP, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de in het plangebied geïntariseerde, waardevolle poldergraslanden en de noodzaak van de bescherming van het typische polderlandschap met de daarin aanwezige, voor de polders typerende, landschapselementen. Het betreft elementen die bij uitstek tot “het fysisch systeem” behoren, en die op goede grond mede de planvoorschriften determineren. Verzoekster toont niet aan dat de plannende overheid de grenzen van de redelijkheid te buiten zou zijn gegaan, of het RSV heeft geschonden, door de aanwezigheid van poldergraslanden te laten “primeren” op de aanwezigheid van een waterloop op de grens tussen de gemeenten De Haan en Jabbeke. Verzoeksters bewering dat de “zogezegde ‘graslandcluster’ voor nagenoeg de helft van de oppervlakte niet eens het element ‘gras’ bevat”, doet niet anders besluiten.

13.4. Het middel wordt verworpen.

IV. Anonimisering

14. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vraagt verzoekster dat bij de publicatie van het arrest haar identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster 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 verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig mei tweeduizend tweeëntwintig, 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