

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.110 van 18 oktober 2024
in de zaak A. 238.750/X-18.363**

In zake : P.B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen en Valérie Vandecaetsbeek
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE DIEPENBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Andy Beelen
kantoor houdend te 3740 Bilzen
Grensstraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV L.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Van Geeteruyen en Jordy Hendrikx
kantoor houdend te 3700 Tongeren
Piepelpoel 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 maart 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Diepenbeek van 5 december 2022 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) ‘Elshouterveld’ definitief wordt vastgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 september 2023.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkommende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 september 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valérie Vandecaetsbeek, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Andy Beelen, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jordy Hendrikx, die verschijnt voor de tussenkommende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Verzoeker woont in de gemeente Diepenbeek. Zijn woonperceel is krachtens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan ‘Hasselt - Genk’ gelegen in een landelijk woongebied dat in het noordwesten paalt aan een agrarisch gebied.

4. In 2022 neemt de gemeente Diepenbeek het initiatief voor het gemeentelijk RUP ‘Elshouterveld’ dat er toe strekt een deel van het agrarisch gebied van het gewestplan te herbestemmen tot lokaal bedrijventerrein.

5. Op 4 mei 2022 beslist het “team Milieueffectrapportage” van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest dat er geen plan-milieueffectrapport moet worden opgesteld.

6. Op 20 juni 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Diepenbeek het ontwerp van gemeentelijk RUP ‘Elshouterveld’ voorlopig vast.

7.1. Tijdens het openbaar onderzoek, dat gehouden wordt van 30 juni tot 29 augustus 2022, dient onder meer verzoeker een bezwaarschrift in.

7.2. In zijn bezwaarschrift voert verzoeker vooreerst aan dat het bestreden gemeentelijk RUP afbreuk doet aan de doelstelling en bepalingen van de geldende ruimtelijke structuurplannen en beleidsopties.

7.3. Voorts werpt verzoeker in zijn bezwaarschrift de niet-naleving op van de voorwaarden die gesteld zijn in de omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 inzake het herbevestigd agrarisch gebied (hierna: HAG). Er is ook niet voldaan aan de voorwaarden om af te wijken van het gewestplan.

8. Op 14 november 2022 behandelt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) de ingediende bezwaarschriften en brengt zij een gunstig advies uit.

9.1. Met het bestreden besluit van 5 december 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Diepenbeek het gemeentelijk RUP 'Elshouterveld' definitief vast. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2023.

9.2. De verwerende partij verwerpt het in randnummer 7.2 bedoelde bezwaar van verzoeker op grond van onder meer de volgende motivering van de Gecoro:

“De provincie Limburg leverde i. c. een voorwaardelijk gunstig advies af. [...]

In de toelichtingsnota is de ruimtebehoefte [...] verder onderbouwd. Bezwaarindieners gaan daar maar beperkt op in.

Waar bezwaarindieners aanvoeren dat de huidige bedrijfsoppervlakte van de te herlocaliseren bedrijven slechts 1ha45ca is, kan bv. in de toelichtingsnota worden gelezen dat door [W.C.] op heden diverse elders gelegen gronden die feitelijk niet behoren tot het bedrijfsperceel al *de facto* in de bedrijfsvoering worden aangewend. De reële grondoppervlakte die thans reeds door te herlocaliseren bedrijven in de bedrijfsvoering wordt aangewend, ligt m.a.w. al een flink stuk hoger dan 1ha45a.

Het is verder zo dat de betrokken bedrijven de totaalbehoefte van 6ha aannemelijk maken op basis van diverse elementen die betrekking hebben op hun huidige bedrijfsvoering maar ook op potentiële uitbreidingen. Zo is bijvoorbeeld de overname van Houthandel M., zijnde een groothandel gespecialiseerd in aan- en verkoop van hout, materialen ten behoeve van dakwerkers en interieur/afwerkingsbedrijven en het uitbaten van doe-het-zelfvestigingen, een aspect dat een zekere toename van bedrijfsoppervlakte aannemelijk maakt. Ook de herlocalisatie van [W.C.] en Transportbedrijf [C.] kan zo leiden tot een verdere intensifiëring van de samenwerking met de radiatorenfabriek [J.], gelegen aan de overzijde van de [...] N76, waarvoor beide bedrijven actueel reeds opdrachten blijken te doen.

De luchtfoto's van de huidige bedrijfssites [W.C.] en [C.] geven verder aan dat er op de huidige bedrijfsspercelen al een ernstig tekort is aan ruimte, alleen al om de vrachtwagens waarover beide bedrijven op heden [...] beschikken te stallen en dan zijn er daarnaast nog andere ruimtebehoevende bedrijfsgerelateerde functies (zie bv. Transportbedrijf [C.]: gebouw voor onderhoud en herstelling voertuigen - wasstraat [...]).

De oppervlakte van 6,5ha wordt i.c. afdoende onderbouwd en zij strijdt niet met het PRS[...] dat bepaalt dat gemeenten 5ha of meer kunnen ontwikkelen en dat slechts een richtinggevende omvang van 5ha voorziet. [...]

Het alternatievenonderzoek is geactualiseerd in 9.4 van de toelichtingsnota. De weerhouden locatie haalde de beste score op de criteria. [...]

De herlocalisatie van de betrokken bedrijven is [...] niet alleen economisch maar tevens vanuit oogpunt van clustering, mobiliteit, milieu, etc. een positieve ontwikkeling.

Bij een herlocalisatie naar de Demerstraat – zoals bezwaarindiener suggereert – of naar een andere gemeente, c. q. de stad Genk, zou eerder het tegenovergestelde het geval zijn (alleszins niet dezelfde positieve effecten maar eerder negatieve effecten inzake mobiliteit en milieu), onverminderd het feit dat het hier een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan van de gemeente Diepenbeek betreft en planningsinitiatieven die het grondgebied van de stad Genk betreffen via dit instrument juridisch niet realiseerbaar zijn. Daarenboven is de KMO-zone langs de Demerstraat volledig bezet.”

9.3. Het in randnummer 7.3 bedoelde bezwaar van verzoeker wordt door de verwerende partij weerlegd op grond van onder meer de volgende motivering van de Gecoro:

“De Omzendbrief [RO/2010/01] maakt het [...] mogelijk om in herbevestigd agrarisch gebied bestemmingswijzigingen door te voeren via een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Essentieel is daarbij dat de bestemmingswijziging geen betekenisvolle afbreuk doet aan de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische macrostructuur. De verantwoording dat dit niet het geval is dient rekening te houden met alternatieve locaties, de impact op de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische structuur en mogelijk flankerende maatregelen voor landbouw.

De Gecoro stelt vast dat in de toelichtingsnota onder 4.4. uitgebreid op deze criteria en aspecten van verantwoording wordt ingegaan en dat bezwaarindiener niet aantoont dat het ic. niet toegestaan zou zin om de bestemming van de percelen opgenomen in het deelplan 1 te wijzigen op de wijze voorzien in het RUP.

Voor wat het alternatievenonderzoek betreft verwezen bezwaarindieners in hun bezwaarschrift enkel naar hun hogere grieven, waarover de Gecoro reeds heeft geadviseerd dat deze niet gegrond zin. Verder proberen de bezwaarindieners het feit dat deelplan 1 betrekking heeft op een klein gedeelte van het herbevestigd agrarisch gebied en een gedeelte dat bovendien volledig aan de rand van dit herbevestigd agrarisch gebied en tegen de Kattenweidelaan is gelegen, blijkbaar veelal te doen negeren, terwijl dit in het licht van de essentiële toets – nl. wordt er een betekenisvolle afbreuk gedaan aan de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische macrostructuur? – wel degelijk erg relevant is. De functionaliteit van het HAG blijft ook verzekerd doordat o. a. via aanwezige landbouwwegen het gebied integraal toegankelijk blijft.

Aanvullend op de toelichtingsnota kan trouwens nog worden aangestipt dat uit de Kaart van de landbouwgebruikspercelen 2020, bron www.geopunt.be zoals weergegeven in de toelichtingsnota ook nog blijkt dat het plangebied zich situeert op percelen die ten dele (weliswaar slechts kleinere delen gesitueerd aan de Verbindingslaan enerzijds en de Kattenweidelaan anderzijds) niet effectief in gebruik zijn voor landbouw. Uit navraag blijkt verder dat er i. c. tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaar

tegen de herbestemming is ingediend door feitelijke gebruiker(s) – landbouwer(s)/exploitant(en) van het HAG.

Tenslotte is ook het vraagstuk van de planologische ruil behandeld, waarbij dit resulteerde in een compensatie via een zone tussen de Zwartveldstraat, Zavelstraat, en de Tierstraat. Deze zone is vandaag bestemd als dienstverleningsgebied maar kent een huidig landbouwgebruik met grasland, maïs en de teelt van fruit en noten. Dat deze compensatie naar oppervlakte niet geheel dekkend is, sluit op basis van de Omzendbrief de bestemmingswijziging binnen het HAG niet uit. Het gaat om een flankerende maatregel.

[B]ezwaarindieners stellen verder dat het onzorgvuldig is om landschap-verstorende industrie te vestigen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied [...].

Er kan vooreerst worden opgemerkt dat het plangebied zich in een zone situeert die door het gewestplan is bestemd als agrarisch gebied (art. 11) niet als landschappelijk waardevol gebied (art. 15).

Daarnaast kan worden opgemerkt dat in agrarisch gebied conform art. 11 van het KB van 28.12.1972 reeds o.a. bedrijfsgebouwen, woning exploitanten,... kunnen worden gebouwd en dat dit m.a. w. op basis van de vigerende bestemmingstoestand al kon. Die mogelijkheden zijn trouwens uitgebreider wanneer het agrarisch gebied, zoals *i.c.* het geval is, grenst aan landelijk woongebied (zie art. 11 KB).

Waar bezwaarindieners verstorende industrie viseren laten de voorschriften van het RUP dit niet toe [...]

Bovendien is er ook nog een zone van groenbuffer voorzien die de impact op de omliggende gronden en woningen beperkt en de landschappelijke integratie vervult. [...] De buffer wordt uitgevoerd als een dichte, intensieve groenbuffer met streekeigen opgaande en struweelvormige soorten, ondersteund met hoogstambomen. [...]

Tenslotte komt de impact op het landschap ook aan bod in de Mer-screening (zie ook toelichtingsnota, pag. 107-108). Team Mer oordeelde desbetreffend dat het plan geen aanzienlijke milieu-effecten kan hebben. De Gecoro bemerkt *i.c.* alles in acht genomen dan ook geen onzorgvuldigheid.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van “het formeel motiveringsbeginsel zoals opgenomen in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen

[hierna: de formelemotiveringswet) en van de beginselen van behoorlijk bestuur,
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.110 X-18.363-6/13

meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel en het artikel 2.2.18 § 1 tweede lid en artikel 2.2.23 § 2.1°/2 van de VCRO [hierna: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening]”.

10.2. Verzoeker licht toe dat het bestreden gemeentelijk RUP afbreuk doet aan de doelstelling en bepalingen van de geldende ruimtelijke structuurplannen en beleidsopties. Hij wijst erop dat de doelstellingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) voornamelijk gericht zijn op het vrijwaren van het buitengebied, het tegengaan van versnippering en het bundelen van ontwikkeling. Het richtinggevend gedeelte van het RSV bepaalt een hele reeks beginselen waarmee een gemeente voor de ontwikkeling van een nieuw lokaal bedrijventerrein in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan rekening moet houden. Het richtinggevend gedeelte van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Limburg (hierna: PRS) gaat op dezelfde teneur verder voor lokale bedrijventerreinen in het buitengebied. Krachtens de omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 inzake het HAG is een bestemmingswijziging van het HAG van het gewestplan slechts mogelijk na gedegen afweging en toetsing aan de ruimtelijke doelstellingen.

Concreet is de omvang van het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP niet afgestemd op de noden die blijken uit het uitgevoerde behoeftenonderzoek. De bestreden beslissing is gemotiveerd door de nood tot herlokalisatie van vier bestaande zonevreemde lokale bedrijven die een totale oppervlakte beslaan van 1,45 ha. Desondanks is het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP ongeveer 5 ha groot. De wanverhouding tussen de behoeften en de oppervlakte van het nieuwe bedrijventerrein staat dus vast. In het advies van de provincie is er reeds op gewezen dat er geen ruimtebalans is die duidelijkheid verschaft over de noodzaak van de herbestemmingen. Op het eerste gezicht is de ruimte-inname kennelijk overdreven.

Verzoeker vervolgt dat de in de structuurplannen vooropgestelde beginselen ook geschonden zijn omdat het nieuwe bedrijventerrein niet aansluit bij

de woonkern van de gemeente Diepenbeek en de ontwikkeling ervan niet gebeurt met zorg voor het behoud van de open ruimte.

Tot slot wijst verzoeker erop dat het uitgevoerde alternatievenonderzoek erg summier is. Dit is reeds in verscheidene adviezen opgemerkt. Het is onduidelijk waarom de overheid ervoor kiest een nieuw gebied aan te snijden voor een bijkomend bedrijventerrein. Als dit bedrijventerrein al geen afbreuk doet aan het agrarisch gebied, natuur en landschap, het RSV en het gewestelijk RUP tot afbakening van het regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk, dan moet worden vastgesteld dat er ruimtelijk betere alternatieven kunnen bestaan.

11. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat het ruimtebeslag van het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP niet kan worden verantwoord door de ruimtebehoefte van het transportbedrijf W.C. daar dit bedrijf op zijn website aankondigt dat een nieuw magazijn in Genk in gebruik zal worden genomen.

12. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat de Gecoro niet afdoende heeft geantwoord op zijn bezwaren en dat de (drog)redenen op grond waarvan de locatiealternatieven (bijvoorbeeld de Demerstraat) verworpen werden, niet opwegen tegen het aansnijden van het HAG.

Beoordeling

13.1. De uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift komt neer op een herhaling van de bezwaren die verzoeker heeft aangevoerd in zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift.

13.2. De toelichtingsnota bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP bevat een uitgebreide bespreking van de overeenstemming van dit RUP met de geldende structuurplannen en van de voor- en nadelen van de negen onderzochte locatiealternatieven, waaronder een locatiealternatief aan de Demerstraat.

13.3. Het middel is niet deugdelijk geadstrueerd aangezien verzoeker er noch de weerlegging van zijn bezwaarschrift (randnrs. 9.2 en 9.3), noch de in randnummer 13.2 bedoelde bespreking in betreft.

De kritiek die verzoeker in zijn laatste memorie aanvoert is onontvankelijk wegens haar laattijdigheid.

14. Voorts dient in herinnering te worden gebracht dat de omzendbrief RO/2010/01 geen verordenende kracht bezit. Het is een louter beleidsdocument waarin de Vlaamse regering haar beleidsvisie over planningsinitiatieven in de betrokken gebieden uiteenzet. De beweerde schending van de inhoud van deze omzendbrief kan niet tot de vernietiging leiden.

15. Uit het voorgaande volgt dat verzoeker er niet in slaagt een schending van de aangevoerde rechtsregels aannemelijk te maken.

Het argument in de memorie van wederantwoord (randnr. 11) is niet van aard er anders over te oordelen.

16. Het middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17.1. Als tweede middel wordt de schending aangevoerd van “de geldende gewestplanbestemming ter plaatse”.

17.2. Verzoeker licht toe dat een gemeentelijk RUP enkel mag afwijken van het gewestplan als voldaan is aan drie voorwaarden:

- de gewestplanbestemming is achterhaald;
- de in het gemeentelijk RUP voorziene nieuwe bestemming beantwoordt aan een “dwingende behoefte” en

- de “planologische redenen moeten duidelijk en goed gelokaliseerd zijn en steunen op de eigen aard van het deelgebied [en] mogen [...] de algemene economie van het gewestplan niet aantasten”.

Volgens verzoeker zijn te dezen minstens de eerste en de tweede voorwaarde niet vervuld. De motivering van het bestreden besluit dat uit artikel 7.4.5 VCRO volgt dat de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP de voorschriften van het gewestplan (agrarisch gebied) vervangen, faalt in rechte daar gewestplannen geen plannen van aanleg zijn.

17.3. Voorts herhaalt verzoeker zijn kritiek uit zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift in verband met de omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 inzake het HAG.

18. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat in de memorie van antwoord louter verwezen wordt naar artikel 7.4.5 VCRO en er zelfs geen poging wordt ondernomen om aan te tonen dat aan de drie voorwaarden om af te wijken van het gewestplan is voldaan.

19. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat de in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP opgenomen motivering inzake de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische structuur “uiterst summier” is.

Beoordeling

20. Terecht wordt er in het bestreden besluit op gewezen dat de gewestplannen “plannen van aanleg” zijn in de zin van het als volgt luidende artikel 7.4.5 VCRO:

“De voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen vervangen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van de plannen van aanleg, tenzij het ruimtelijk uitvoeringsplan het uitdrukkelijk anders bepaalt.”

Even terecht heeft de verwerende partij uit de hiervoor geciteerde bepaling afgeleid dat de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP de voorschriften van het gewestplan (agrarisch gebied) hebben vervangen.

De bewering van verzoeker dat de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP slechts rechtsgeldig konden “afwijken” van de gewestplanbestemming agrarisch gebied indien voldaan was aan drie voorwaarden, mist elke juridische grondslag.

21. Wat de in randnummer 17.3 bedoelde kritiek betreft, dient vooreerst hetgeen in randnummer 14 is gesteld hier als herhaald te worden beschouwd. Tot slot moet worden opgemerkt dat het middel niet deugdelijk is geadstrueerd aangezien verzoeker nalaat er de weerlegging van zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift in te betrekken.

22. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Het derde middel

Uiteenzetting van het middel

23.1. In het derde middel wordt aangevoerd dat er “onvoldoende rekening [is] gehouden met de bezwaren van [verzoeker]”.

23.2. Verzoeker licht toe dat er, zoals hij in zijn eerste middel heeft aangetoond, onvoldoende is geantwoord op zijn tijdens het openbaar onderzoek geuite bezwaar in verband met het alternatievenonderzoek.

24. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de weerlegging van zijn bezwaarschrift in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP naast de kwestie is.

Beoordeling

25. In zoverre verzoeker het eerste middel herhaalt, wordt verwezen naar de verwerping van dit middel hiervoor.

26. Opnieuw moet worden vastgesteld dat het middel niet deugdelijk is geadstrueerd nu het verzoekschrift nalaat om de in de toelichtingsnota bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP opgenomen bespreking van de voor- en nadelen van de negen onderzochte locatiealternatieven erin te betrekken.

27. Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 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, op achttien oktober tweeduizend vierentwintig, 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