

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.141 van 22 oktober 2024
in de zaak A. 235.395/X-18.727**

In zake : A.S.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Koen Van Wynsberge
 kantoor houdend te 9860 Oosterzele
 Kwaadbeek 47a
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het RUILVERKAVELINGSCOMITE MOLENBEERSEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Dewaele
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Groeningestraat 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 12 oktober 2021 van het ruilverkavelingscomité Molenbeersel [...] waarbij geen toestemming wordt verleend aan [de verzoekende partij] voor het boren van een grondwaterwinning op een terrein met als ligging ‘Boerenbos’”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2024.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Van Wynsberge, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Luna Ghekiere, die *loco* advocaat Pieter Dewaele verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot 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. Verzoeker is eigenaar en gebruiker (landbouwer) van percelen gelegen te Kinrooi.

3.2. Verzoekers percelen maken deel uit van de ruilverkaveling Molenbeersel, die bij ministerieel besluit van 10 september 2019 nuttig wordt verklaard en waarvan het kavelplan en het ruilverkavelingsplan worden goedgekeurd.

3.3. Bij besluit van 18 december 2020 richt de Vlaamse regering het ruilverkavelingscomité Molenbeersel op. Bij besluit van 7 januari 2021 richt de

Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme de commissie van advies van de ruilverkaveling Molenbeersel op.

3.4. Op 21 mei 2021 verleent de gemeente Kinrooi aan verzoeker een omgevingsvergunning voor een termijn van 20 jaar voor het boren en exploiteren van een grondwaterwinning op één van zijn percelen. In het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag verleent het agentschap Natuur en Bos een ongunstig advies.

3.5. Op 14 juli 2021 vraagt verzoeker op grond van artikel 68 van de ruilverkavelingswet toestemming aan het ruilverkavelingscomité Molenbeersel voor het installeren van een beregeningsbron op zijn percelen:

“Geachte Comité,

Met dit schrijven wil ik in kader van toepassing art.68 van de ruilverkavelingswet, toelating vragen voor het installeren van een beregeningsbron op een perceel in de boerenbos [...].

Deze bron is noodzakelijk om ruim 18 ha rond en op de boerenbos te kunnen beregenen.

Voordien werden deze percelen steeds met oppervlakte water uit de A-beek beregend.

De laatste jaren werd dit steeds moeilijker omdat er meermaals een captatieverbod was enerzijds en de drooglegging van de A-beek door de beverdammen anderzijds. Bijkomend is er ook het verbod op oppervlakte-watergebruik vanwege bruinrot in de aardappel teelt.

Zonder deze bron is voor de 18 ha geen akkerbouw meer mogelijk.

De vergunning is onlangs toegekend.”

Niet betwist wordt dat verzoeker reeds een beregeningsput heeft aangelegd alvorens het ruilverkavelingscomité Molenbeersel over de voormelde aanvraag standpunt inneemt.

3.6. Met de bestreden beslissing van 12 oktober 2021 weigert de verwerende partij deze aanvraag:

“Motivering

Dit besluit is gebaseerd op de volgende motieven:

- Overeenkomstig artikel 68 van de ruilverkavelingswet mogen zodra het ruilverkavelingscomité Molenbeersel is opgericht en totdat de aanvullende ruilverkavelingsakte Molenbeersel is verleden, de eigenaars,

vruchtgebruikers of gebruikers van percelen in het ruilverkavelingsblok Molenbeersel geen werken uitvoeren die het landschap of de bestemming of de plaatsgesteldheid zodanig wijzig[...]en dat zij de ruilverkavelingsverrichtingen belemmeren zonder voorafgaande en schriftelijke toestemming van het ruilverkavelingscomité. Werken die uitgevoerd werden in strijd met deze bepaling, leveren geen grond tot toekenning van enige meerwaarde als bedoeld in artikel 20 van de ruilverkavelingswet. Het ruilverkavelingscomité kan beslissen dat de oorspronkelijke toestand moet worden hersteld; het kan desnoods beslissen de hiertoe nodige werken op kosten van de overtreders te laten uitvoeren.

- Op 14 juli 2021 heeft [de verzoekende partij], hierna genoemd de aanvrager, per brief aan het secretariaat van het ruilverkavelingscomité Molenbeersel, de toestemming gevraagd van het ruilverkavelingscomité Molenbeersel voor het boren van een grondwaterwinning op een terrein met als ligging 'Boerenbos' [...].

De grondwaterwinning is volgens de aanvrager noodzakelijk voor het beregenen van ruim 18 ha landbouwgewassen en komt in de plaats van het gebruik van oppervlaktewater uit de Abeek. De aanvrager motiveert dat dit de laatste jaren steeds moeilijker werd omdat er meermaals een captatieverbod was en door de drooglegging van de Abeek door de beverdammen. Bijkomend is er ook het verbod op oppervlaktewatergebruik vanwege bruinrot in de aardappelteelt.

- Het ruilverkavelingscomité neemt akte van het feit dat de gemeente Kinrooi een omgevingsvergunning heeft afgeleverd voor het boren en exploiteren van de waterput en dat op het terrein de waterput reeds is aangelegd.

De percelen waarop de vermelde werken zijn uitgevoerd, zijn gelegen binnen de blokgrens van de ruilverkaveling Molenbeersel. De in de aanvraag bedoelde aanleg van een grondwaterwinning kan aldus worden beschouwd als een werk zoals bedoeld in artikel 68 van de ruilverkavelingswet en valt bijgevolg onder het toepassingsgebied van dit artikel.

- De percelen waarop de vermelde werken zijn uitgevoerd, zijn gelegen binnen een gebied dat op het ruilverkavelingsplan Molenbeersel is aangeduid als zone met als doel natuurgebied te ontwikkelen.

- Het ruilverkavelingscomité Molenbeersel heeft in vergadering van 12 oktober 2021 geoordeeld dat de aangevraagde werken in strijd zijn met de doelstellingen van het ruilverkavelingsplan en dus de realisatie van het plan verhinderen.

Volgens het criterium 'De aanvraag past binnen de maatregelen die voorzien zijn op het ruilverkavelingsplan' kan er geen toestemming gegeven worden. Het is de ambitie om de betrokken percelen uit te ruilen en de landbouw uit het Boerenbos te verplaatsen naar het landbouwgebied. De aanleg van een waterput voor landbouwdoeleinden, komt niet overeen met de doelstelling van het ruilverkavelingsplan en hindert de realisatie ervan.

- Er kan bijgevolg geen toestemming worden verleend voor de aangevraagde werken. Deze weigering betekent dat de aangevraagde en reeds uitgevoerde werken geen grond kunnen opleveren voor de toekenning van een meerwaarde zoals bedoeld in artikel 20 van de ruilverkavelingswet.

- Deze weigering:

- geldt uitsluitend voor de in de aanvraag van 14 juli 2021 beschreven

werken;

- vormt geen vrijstelling voor het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen, machtigingen of ontheffingen;
- wordt verleend onder voorbehoud van de burgerlijke rechten die betrekking hebben op de onroerende goederen;
- kan geenszins beschouwd worden als een uitspraak omtrent de toewijzing van de nieuwe kavels in ruilverkaveling Molenbeersel; over deze toewijzing zal later beslist worden door het ruilverkavelingscomité Molenbeersel.”

3.7. Op 8 november 2021 vraagt verzoeker aan de verwerende partij om haar beslissing te heroverwegen:

“Beste,

Ik heb u aangetekend bericht met kenmerk LIM/LGO/PDV op datum van 4[.]11.2021 goed ontvangen.

Bij deze kan ik absoluut niet akkoord gaan met de negatieve toestemming voor de berekening put zoals in aanvraag beschreven.

Ik heb dit met de heer [V.] afgelopen vrijdag telefonisch besproken en hem gevraagd om dit nogmaals op het comité voor te leggen met de verduidelijking van de negatieve impact voor mijn bedrijfsvoering door deze beslissing.

De eerste prioriteit van deze ruilverkaveling staat toch ten dienste van de landbouw dacht ik?

Wel door deze beslissing kan ik in de toekomst de 10 ha buiten het ruilverkaveling blok niet meer beregenen.

Ten eerste omdat de eigenaar dit perceel wil verkopen waardoor hij mij vandaag geen toestemming geeft om een put te boren. Ik zal hoe dan ook wel pachter of gebruiker blijven.

Ten tweede heeft ons studie bureau mij meegedeeld dat de stad Bree geen vergunningen aflevert in natuurgebieden.

We zullen dan als akkerbouwer dit perceel (10 ha) niet meer kunnen gebruiken voor normale akkerbouwgewassen.

Doordat ruilverkaveling ons bedrijf niet in het rvk-blok wou opnemen zijn we genoodzaakt geweest om onze bedrijfszetel met 30 ha te verkopen. Van de 85 ha blijft er daardoor nog maar 55 ha over. Er was mij mondeling beloofd dat ik rond de nieuwe boerderij gronden zou kunnen aankopen. Deze belofte is men niet nagekomen waardoor ik zelfs ruzie heb met een eigenaar die zijn gronden (4 ha) aan mij verkocht heeft en waarop rvk ondanks mondelinge belofte het voorkeprrecht dan toch heeft uitgeoefend).

Nu wil u geen toestemming geven voor een beregeningsput om 18 ha te beregenen. 10 ha hiervan ligt buiten rvk en kan ik vandaag om bovenstaande redenen niet van een put voorzien.

Er blijft dan van de initiële 85 ha nog slecht 45 ha over om efficiënt te gebruiken. Dit helemaal te danken aan ‘ruilverkaveling in Molenbeersel’. De logica [van] ‘verbetering van de landbouwstructuren in dit gebied’ is helemaal zoek. Ruilverkaveling maakt ons bedrijf langzaam maar zeker kapot. Welke toekomst heeft mijn zoon nog op dit bedrijf?

Ik vraag u daarom nadrukkelijk om toch toestemming te verlenen voor deze put zodat we in een latere fase, alvorens de effectieve verkaveling, een oplossing kunnen vinden voor het gebruik van deze put.”

3.8. Op 14 december 2021 besluit de verwerende partij om bij haar eerdere beslissing te blijven.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting

4. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van artikel 68 van de wet van 22 juli 1970 ‘op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet’ (hierna: de ruilverkavelingswet), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet) en het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt dat op grond van artikel 68 van de ruilverkavelingswet de toestemming voor bepaalde werken of handelingen slechts kan worden geweigerd indien deze de realisatie van de ruilverkavelings-verrichtingen zouden belemmeren, wat niet blijkt uit het loutere gegeven dat de werken niet overeenstemmen met de doelstellingen van de ruilverkavelingsplan. Dit laatste wordt overigens niet aangetoond en betreft een loutere stijlformule.

De verwerende partij licht niet toe waarom de grondwaterwinning van verzoeker niet in overeenstemming zou zijn met de doelstelling van de ruilverkaveling, te weten “te ontwikkelen natuur, herschikken van boskamers”. Verzoeker stelt dat het bestaan van boskamers verenigbaar is met open ruimtes die bijvoorbeeld als landbouwgrond worden geëxploiteerd (wat

actueel ook het geval is). Bovendien heeft de grondwaterwinning net als doel om tot een betere economische exploitatie van landeigendommen te komen. Irrigatie leidt tot een betere economische exploitatie van de landeigendommen. Dit alles geldt des te meer, nu uit de passende beoordeling, de voortoets, en het gunstig advies van de gemeentelijke omgevingsvergunningsambtenaar in het kader van de omgevingsvergunningsprocedure, alsook uit de uiteindelijke omgevings-vergunning, blijkt dat de impact van de grondwaterwinning beperkt is.

Beoordeling

5.1. Overeenkomstig artikel 68 van de ruilverkavelingswet kan het ruilverkavelingscomité de toestemming weigeren voor het uitvoeren van werken op percelen gelegen binnen een ruilverkaveling indien het gaat om werken “die het landschap of de bestemming of plaatsgesteldheid zodanig wijzigen dat zij de ruilverkavelingsverrichtingen belemmeren, zoals bouwwerken, aanplanting van bomen, plaatsing van afsluitingen of wijzigingen van de waterhuishouding, aanleg en exploitatie van zandgroeven, steengroeven, graverijen en steenbakkerijen, profiel- of reliëfwijziging”.

5.2. Het bestreden besluit overweegt onder meer dat “[d]e percelen waarop de vermelde werken zijn uitgevoerd, [...] gelegen [zijn] binnen een gebied dat op het ruilverkavelingsplan Molenbeersel is aangeduid als zone met als doel natuurgebied te ontwikkelen”, en dat “[h]et [...] de ambitie [is] om de betrokken percelen uit te ruilen en de landbouw uit het Boerenbos te verplaatsen naar het landbouwgebied”. De aanleg van een waterput voor landhouwdoeleinden komt volgens het bestreden besluit dan ook “niet overeen met de doelstelling van het ruilverkavelingsplan en hindert de realisatie ervan”. Anders dan verzoeker meent, reveleert het bestreden besluit aldus wel degelijk een concrete motivering om de gevraagde toestemming te weigeren. Van een “stijlformule” is geen sprake.

5.3. Het doel van de ruilverkaveling op verzoekers kwestieuze perceel – gelegen in een speciale beschermingszone van een habitatrictlijngebied – bestaat er precies in de landbouwactiviteit aldaar stop te zetten en natuurgebied te

ontwikkelen. De verwerende partij kon in redelijkheid besluiten dat de aanleg van de kwestieuze waterput op verzoekers perceel – die volgens verzoeker zelf moet bijdragen tot “een meer rendabele landbouwexploitatie” – de realisatie van natuurgebied hindert.

5.4. Dat de ruilverkaveling overeenkomstig artikel 62 van de ruilverkavelingswet de betere economische exploitatie van landeigendommen als doel heeft, maakt de motivering nog niet gebrekkig. De ‘Toelichtingsnota Ruilverkavelingsplan Molenbeersel’ verduidelijkt dat “[l]andbouw [...] de hoofdzaak van een ruilverkaveling [is en blijft]”, maar dat het hierbij “belangrijk [is] niet enkel de landbouw zelf, maar ook de randvoorwaarden, nl. de landelijke omgevingskwaliteit in al zijn aspecten (waterbeheersing, natuur, landschap) duurzaam te verbeteren en te verankeren”, waarna de landbouwdoelstellingen worden besproken. Daarbij wordt, wat de landbouwenclave Boerenbos betreft, onder meer gesteld dat “[h]et uitruilen van de landbouwers uit de landbouwenclave Boerenbos in het Stramprooierbroek [...] de juridische zekerheid voor de betrokken landbouwers [verhoogt] aangezien deze percelen als een ‘enclave’ gelegen zijn in een groene gewestplanbestemming”.

5.5. Dat volgens de passende beoordeling bij verzoekers omgevingsvergunningsaanvraagdosier “[d]e invloed van de grondwaterwinning op zowel habitatrichtlijn-, vogelrichtlijn- als VEN-gebied [...] als minimaal [wordt] ingeschat [, h]oofdzakelijk omwille van het beperkte dagdebiet dat ervoor zorgt dat het effect niet buiten de akkers reikt”, dat uit “de voortoets” blijkt dat de “invloedstraal van de grondwaterwinning beperkt is en niet overlapt met actueel habitat”, en dat de gemeente Kinrooi finaal een omgevingsvergunning voor de kwestieuze waterput heeft verleend, toont nog niet aan dat de beslissing van de verwerende partij dat de aanleg van een waterput voor landhouwdoeleinden de realisatie van het met de ruilverkaveling beoogde natuurgebied hindert, de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan. Verzoeker gaat in zijn verzoekschrift overigens geheel voorbij aan het ongunstig advies dat het agentschap voor Natuur en Bos in het kader van zijn omgevingsvergunningsaanvraag desbetreffend heeft verstrekt.

5.6. Dat uit de motivering van de bestreden beslissing niet blijkt dat de verwerende partij de bevindingen uit de passende beoordeling en de voortoets en de motieven van de omgevingsvergunning mee in overweging heeft genomen, maakt die beslissing nog niet onwettig. De bestreden beslissing maakt het voorwerp uit van een eigen, van de omgevingsvergunning onderscheiden, procedure, met een eigen finaliteit. Van enige verplichting tot “afweging” van de elementen uit de omgevingsvergunningsprocedure, of enige vereiste om de motieven in het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag bij de bestreden beslissing te betrekken, zoals verzoeker blijkt aan te nemen, is geen sprake.

5.7. Verzoeker toont gelet op wat voorafgaat geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

5.8. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting

6. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM (hierna: EAP), van de formelemotiveringsplicht zoals voorzien in de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, en van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

Hij voert aan dat met de bestreden beslissing de toestemming wordt geweigerd om een vergunde, broodnodige grondwaterwinning te exploiteren, waarvan hij ook in de toekomst gebruik wil blijven maken. Door deze weigering kan de grondwaterwinning verdwijnen en kan verzoeker geen aanspraak maken op een meerwaardevergoeding in het kader van de realisatie van de ruilverkaveling. De bestreden beslissing legt zonder redelijke verantwoording beperkingen op aan zijn eigendomsrecht, aangezien deze beslissing, zoals uit het

eerste middel is gebleken, niet afdoende is gemotiveerd. Zij is ook disproportioneel, nu de grondwaterwinning ook wordt aangewend voor gronden gelegen buiten de blokgrens van de ruilverkaveling. Verzoeker besluit dat de bestreden weigering op kennelijk onredelijke wijze afbreuk doet aan zijn subjectieve rechten (een vergunde grondwaterwinning voor 20 jaar) en disproportionele gevolgen heeft.

Beoordeling

7.1. Volgens het bestreden besluit “[betekent] [d]eze weigering [...] dat de aangevraagde en reeds uitgevoerde werken geen grond kunnen opleveren voor de toekenning van een meerwaarde zoals bedoeld in artikel 20 van de ruilverkavelingswet”. Artikel 2 van het bestreden besluit bepaalt verder:

“Als zou blijken dat de waterput nog aanwezig is op het ogenblik dat [verzoeker] deze percelen verlaat om zijn nieuwe percelen in gebruik te nemen, moet [verzoeker] de waterput op eigen kosten dempen.”

7.2. Uit het bestreden besluit vloeien beperkingen voort die rechtens geen onteigening en evenmin eigendomsberoving zijn, doch die wel kunnen worden aangemerkt als een beperking van het “recht op het ongestoord genot” van verzoekers eigendom, zoals omschreven in artikel 1 EAP. Een beperking van “het ongestoord genot” van eigendom houdt evenwel niet *ipso facto* een schending in van artikel 1 EAP. Het tweede lid van artikel 1 bepaalt immers dat het recht op ongestoord genot “op geen enkele wijze” het recht aantast dat een staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met “het algemeen belang”. De door de ruilverkaveling vooropgestelde doelstellingen (zie randnummer 5.3), en het met het bestreden besluit beoogde doel om de realisatie van de voorgenomen ruilverkaveling niet te belemmeren, moeten geacht worden het algemeen belang te dienen.

Om rechtmatig te zijn, dienen de eigendomsbeperkingen te beantwoorden aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang en de

bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de in het bestreden besluit ingeschreven beperkingen van verzoekers eigendomsrechten en het door het bestreden besluit beoogde doel.

7.3. Waar verzoeker meent dat zijn eigendomsrecht zonder redelijke verantwoording wordt beperkt aangezien het bestreden besluit niet afdoende is gemotiveerd, volstaat het te verwijzen naar de beoordeling van het eerste middel.

Dat verzoeker geen aanspraak zal kunnen maken op de toekenning van een meerwaarde zoals bedoeld in artikel 20 van de ruilverkavelingswet, houdt voor hem weliswaar een financieel verlies in, maar toont nog niet aan dat er geen redelijk verband van evenredigheid zou bestaan tussen de door het bestreden besluit opgelegde beperking van verzoekers eigendomsrecht en het door het bestreden besluit beoogde doel. Een gebrek aan disproportionaliteit wordt voorts evenmin aangetoond door verzoekers betoog dat het bestreden besluit hem ook verhindert om zijn gronden buiten de blokgrens van de ruilverkaveling – aan de overzijde van de Abeek – te bewateren, al was het maar omdat met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat verzoeker niet aantoont dat een bewatering van die percelen niet mogelijk zou zijn met een waterwinning/waterput op zijn percelen buiten de blokgrens. Ten slotte weze nog opgemerkt dat verzoeker tot de aanleg van de waterput binnen de blokgrens van de ruilverkaveling is overgegaan zonder eerst de uitspraak over zijn aanvraag op grond van artikel 68 van de ruilverkavelingswet af te wachten.

7.4. Het middel wordt verworpen.

8. De middelen zijn ongegrond gebleken. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt 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 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Johan Lust