

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.550 van 27 september 2019
in de zaak A. 221.392/X-16.855.**

In zake : de GEMEENTE BEVEREN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

Tussenkomen partij :

de PROVINCIALE ONTWIKKELINGSMAATSCHAPPIJ
OOST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frank Van Hoecke
kantoor houdend te 9040 Sint-Amandsberg
Victor Braeckmanlaan 239
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 februari 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 5 oktober 2016 van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Glastuinbouw Melsele”, met bijhorend onteigeningsplan.

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.

De Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Vlaanderen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 20 april 2017. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

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

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 september 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest andersluidend 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. Nadat het besluit van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 20 juni 2012 tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Glastuinbouwgebied Melsele’ te Beveren met bijhorend onteigeningsplan, en het besluit van de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening van 26 oktober 2012 tot goedkeuring van dit plan door de Raad van State met het arrest nr. 229.438 van 2 december 2014 werden vernietigd, wordt op 21 december 2015 een plenaire vergadering omtrent een nieuw voorontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Glastuinbouw Melsele’ te Beveren (hierna: het PRUP) gehouden.

3.2. De plangrenzen van het voorgenomen PRUP worden in grote lijnen bepaald door het Fort van Zwijndrecht (Fortstraat), het regionaal bedrijventerrein Schaarbeek, de site van de gevangenis, de Ponjaardhoekstraat, de Priemstraat en de Biestraat.

In de toelichtingsnota bij het PRUP wordt aangaande het opzet van het plan het volgende gesteld :

“Tot nu toe werden in Vlaanderen serres voor glastuinbouw vrijwel uitsluitend verspreid gerealiseerd, hoewel zich in sommige gebieden spontaan zeker concentraties of clusters aftekenden. Door het ontbreken van openbare voorzieningen zoals onder meer wegen, gas- en elektriciteitsnet en rioolvoorzieningen is het zeker niet overal mogelijk om een modern tuinbouwbedrijf te realiseren. Om concurrentieel te zijn, dient een glastuinbouwer te beschikken over ruime kavels en dienen er geschikte openbare nutsvoorzieningen aanwezig te zijn. Glastuinbouwers zijn dan ook op zoek naar geschikte locaties waar onder meer meerwaarde gecreëerd kan worden door schaalvergroting, samenwerking in aankoop en de aanwezigheid van de juiste voorzieningen.

De Vlaamse Regering heeft zich tot doel gesteld om nieuwbouw van glastuinbouw te ondersteunen enerzijds via het ruimtelijk beleid in het RSV en anderzijds in het Vlaams Actieplan Glastuinbouw (2003). Door de hierboven aangehaalde problemen en door de moeilijke procedures voor het verkrijgen van de nodige vergunningen is dat echter moeilijk. De provincie Oost-Vlaanderen streeft dezelfde doelstelling na en heeft die bevestigd in het bindend gedeelte van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan. In navolging van deze beleidsoptie worden glastuinbouwgebieden van

bovenlokaal belang afgebakend in deze provincie. Een eerste werd afgebakend in het PRUP Stokstorm in Deinze.

Het voorliggende plan is nu een PRUP om een glastuinbouwgebied in Melsele af te bakenen.”

De doelstelling van het PRUP wordt in de toelichtingsnota verder als volgt toegelicht:

“Het PRUP Glastuinbouwgebied Melsele omvat een ontwikkelingsgebied voor glastuinbouw in één van de bestaande glastuinbouwconcentratiegebieden van Oost-Vlaanderen, Beveren/Hamme, ter hoogte van het bedrijventerrein Schaarbeek op de grens van de gemeenten Beveren, Kruibeke en Zwijndrecht.

Het plangebied wordt ontwikkeld als een agrarische bedrijvenzone die deel uitmaakt van de gebieden van de agrarische structuur (750 000ha agrarisch gebied bestemd voor beroepslandbouw). In het bijzonder maakt het PRUP deel uit van een landbouwgebied met ontwikkelingsmogelijkheden voor de glastuinbouw. Landbouw is er de hoofdfunctie.

Vandaag wordt dit landbouwgebied gekenmerkt door een ruimtelijke afwisseling van grondgebonden landbouw en glastuinbouw. Het plangebied wordt door gebiedsspecifieke bestemmingsvoorschriften aangeduid als een agrarisch bedrijvenzone binnen dit samenhangende landbouwgebied. Een belangrijke doelstelling is om de zone zodanig optimaal ruimtelijk te organiseren en landschappelijk in te kleden zodat de hinder naar de omgeving geminimaliseerd wordt, o.a. voor het samenhangende open landbouwgebied ten westen ervan en de aangrenzende bewoning.”

3.3. Op 2 november 2015 wordt voor het PRUP een plan-MER opgesteld, dat de dienst Mer op 12 januari 2016 goedkeurt.

3.4. Op 27 januari 2016 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het ontwerp-PRUP voorlopig vast.

3.5. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 18 april 2016 tot en met 16 juni 2016 over het ontwerp-PRUP plaatsvindt, worden 7 adviezen uitgebracht en 381 bezwaren ingediend.

3.6. In zitting van 13 september 2016 bespreekt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening de bezwaren en adviseert zij gunstig over het plan, mits een aantal aanpassingen worden doorgevoerd.

3.7. Op 5 oktober 2016 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het PRUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het vierde middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij roept in het vierde middel de schending in van onder meer artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), alsook van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert onder meer aan dat haar gemeenteraad op 31 mei 2016 heeft geadviseerd dat “elk draagvlak voor het PRUP ontbreekt”. Zij stelt dat de vereiste afweging ten aanzien van de belangen van de omwonenden niet is gebeurd en dat de bezwaren van haar gemeenteraad “zonder enige motivering terzijde [zijn] geschoven”.

4.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat “er een grondige afweging op Vlaams niveau [is] gebeurd”, dat het PRUP “in een ruimer beleidskader past”, “dat er ook sprake is van een lokale behoefte” en dat de toelichtingsnota bij het PRUP in dit verband werd geactualiseerd.

4.3. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat de verwerende partij inmiddels in haar beleidsplan “zelf [heeft] vastgesteld en bevestigd” dat er geen draagvlak is voor het bestreden PRUP.

Beoordeling

5.1. Artikel 1.1.4 VCRO luidt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

5.2. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel is de overheid ertoe verplicht zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van haar beslissing, en dient zij ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen. Zij dient de betrokken belangen zorgvuldig in te schatten en af te wegen, derwijze dat particuliere belangen niet nodeloos worden geschaad.

Uit het materiële motiveringsbeginsel volgt dat iedere administratieve rechtshandeling op motieven moet steunen waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking genomen kunnen worden.

5.3. De verwerende partij overtuigt er niet van dat zij het advies van de gemeenteraad van de verzoekende partij van 31 mei 2016, luidens hetwelk “elk draagvlak voor het PRUP ontbreekt”, bij haar beoordeling heeft betrokken. Dat is des te meer flagrant, waar zij in haar bestuursakkoord 2019-2024 stelt:

“We zetten de plannen voor de realisatie van de glastuinbouwcluster in Melsele stop. Er is hier geen draagvlak voor bij de lokale bevolking en het gemeentebestuur van Beveren. We werken het stopzettingsscenario nauwkeurig uit en gebruiken de vrijgekomen financiële middelen voor verduurzamende (energie-)investeringen op bedrijventerreinen, zodat we de opgebouwde glastuinbouwcluster-expertise maximaal kunnen benutten.”

5.4. Zodoende blijkt niet dat de beleidsoptie van de verwerende partij om een glastuinbouwcluster in Melsele te realiseren het resultaat is van een afweging van al de in artikel 1.1.4 VCRO bedoelde ruimtelijke behoeften, meer

bepaald van de *in casu* relevante behoeften van de lokale bevolking. Een afweging van de belangen van deze laatste *versus* de economische en sociale belangen van de glastuinbouw is niet gebeurd.

5.5. Gezien het voormelde, dient naast de schending van artikel 1.1.4 VCRO, evenzeer een schending van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel, zoals begrepen onder randnummer 5.2, te worden aangenomen.

5.6. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het besluit van 5 oktober 2016 van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Glastuinbouw Melsele”, met bijhorend onteigeningsplan.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van
zevenentwintig september tweeduizend negentien, door de Raad van State,
Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust.