

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.869 van 25 oktober 2022
in de zaak A. 234.844/X-18.015**

In zake :

1. de BV DENOO
2. Marie-Cecile VAN HEESVELDE
3. Koen RAMAN
4. Veerle VAN VERDEGEM

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Verhelle
kantoor houdend te 9800 Deinze
Kerrebroek 99
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ruben Volckaert
kantoor houdend te 9000 Gent
Citadellaan 20

tegen :

1. de GEMEENTE EVERGEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47/001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 oktober 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 27 mei 2021 van de gemeenteraad van de gemeente Evergem houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Woonuitbreidingsgebieden’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Verhelle, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Jutte Nijs, die *loco* advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden verschijnt voor de tweede 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. De eerste verzoekende partij is eigenaar van vier percelen, gelegen Vierlinden 1 te Evergem, kadastraal bekend als afdeling 2, sectie C, nr. 1293/b, dat een bebouwd perceel betreft, en nrs. 1294/b, 1291/c en 1290/b, en

verder ook van een bebouwd perceel, gelegen Vierlinden 3 te Evergem, kadastraal bekend als afdeling 2, sectie D, nr. 1292/f.

Tweede verzoekster is mede-eigenaar van een perceel gelegen Vierlindenstraatje zn., te Evergem, kadastraal bekend als afdeling 2, sectie D, nr. 1635/a.

Derde verzoeker en vierde verzoekster zijn eigenaars van twee bebouwde percelen gelegen Reibroekstraat 161 te Evergem, kadastraal bekend als afdeling 2, sectie D, nrs. 1623/g en 1623/h.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’ zijn de voormelde percelen in woonuitbreidingsgebied gelegen. Het perceel 1623/h en een deel van het perceel 1623/g zijn tevens gelegen binnen de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent.

3.2. In zitting van 22 juni 2017 beslist de gemeenteraad van de gemeente Evergem op voorstel van het college van burgemeester en schepenen tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) voor de schrapping van het woonuitbreidingsgebied in Kluizen en tot de opmaak van gemeentelijke RUP's met het oog op de bevrozing, tot 2040, van de woonuitbreidingsgebieden aan de Wurmstraat, Weststraat, Vierlinden, Belzeelsestraat en Holstraat.

3.3. In zitting van 25 april 2019 beslist de gemeenteraad om zijn beslissing van 22 juni 2017 als volgt te wijzigen:

“De opmaak van verschillende ruimtelijke uitvoeringsplannen voor volgende woonuitbreidingsgebieden:

Kluizen: het omzetten van het woonuitbreidingsgebied naar een bouwvrij agrarisch gebied waarbij enkel de bouwmogelijkheden van de bestaande bebouwde percelen gegarandeerd blijven zonder evenwel het aantal woongelegenheden te laten toenemen.

Wurmstraat: het omzetten van het woonuitbreidingsgebied naar een bouwvrij agrarisch gebied waarbij enkel de bouwmogelijkheden van de

bestaande bebouwde percelen gegarandeerd blijven zonder evenwel het aantal woongelegenheden te laten toenemen doch waarbij de onbebouwde loten uit de voormalige verkaveling V3608 dezelfde bouwmogelijkheden krijgen als de andere loten uit deze voormalige verkaveling.

Weststraat: het omzetten van het woonuitbreidingsgebied naar een bouwvrij agrarisch gebied waarbij enkel de bouwmogelijkheden van de bestaande bebouwde percelen gegarandeerd blijven zonder evenwel het aantal woongelegenheden te laten toenemen.

Vierlinden: het omzetten van het woonuitbreidingsgebied naar een bouwvrij agrarisch gebied waarbij enkel de bouwmogelijkheden van de bestaande bebouwde percelen gegarandeerd blijven zonder evenwel het aantal woongelegenheden te laten toenemen

Belzeelsestraat: het omzetten van het woonuitbreidingsgebied naar een bouwvrij agrarisch gebied waarbij enkel de bouwmogelijkheden van de bestaande bebouwde percelen gegarandeerd blijven zonder evenwel het aantal woongelegenheden te laten toenemen

Holstraat: het omzetten van het woonuitbreidingsgebied naar een bouwvrij agrarisch gebied waarbij enkel de bouwmogelijkheden van de bestaande bebouwde percelen gegarandeerd blijven zonder evenwel het aantal woongelegenheden te laten toenemen.”

3.4. Nadat de startnota met betrekking tot het voorgenomen gemeentelijk RUP ‘Woonuitbreidingsgebieden’ ter inzage werd gelegd van 1 september 2019 tot 30 oktober 2019 en er twee participatiemomenten werden georganiseerd, wordt op 21 februari 2020 een scopingnota opgesteld.

3.5. Op basis van de startnota, de resultaten van de participatie, de adviezen en de verwerking hiervan in de scopingnota concludeert Team Mer van de Vlaamse overheid op 23 april 2020 “dat er geen plan-MER opgesteld moet worden voor het voorliggende RUP”.

3.6. Op 19 mei 2020 vindt een plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP ‘Woonuitbreidingsgebieden’.

3.7. Op 24 september 2020 stelt de gemeenteraad van de gemeente Evergem het ontwerp van het gemeentelijk RUP ‘Woonuitbreidingsgebieden’ voorlopig vast.

Met de opmaak van het gemeentelijk RUP wil het gemeentebestuur de open ruimte die het landelijk karakter van Evergem mee bepaalt,

beschermen. De woonuitbreidingsgebieden zullen een nieuwe bestemming krijgen in functie van open ruimte. Hiermee wenst het gemeentebestuur duidelijkheid te scheppen omtrent de toekomst van de nog onaangesneden woonuitbreidingsgebieden. De bouwmogelijkheden van de reeds bebouwde percelen binnen deze gebieden blijven gegarandeerd, zonder dat evenwel het aantal woongelegenheden kan toenemen. Goedgekeurde verkavelingen blijven behouden, ook wat onbebouwde kavels betreft, en bestaande bedrijven kunnen blijven.

3.8. De percelen van de verzoekende partijen situeren zich binnen het deel-RUP 'Vierlinden' en worden herbestemd tot 'woonzone' (artikel 1) en 'landbouwzone' (artikel 2).

3.8.1. De bestemmingsvoorschriften van de bestemming 'woonzone' (artikel 1.1) luiden:

“Deze zone is bestemd voor wonen en aan het wonen aanverwante activiteiten en voorzieningen.

Naast de bestaande woningen zijn eveneens de bijhorende uitrustingen zoals tuinen, tuinhuisjes, niet overdekte constructies, garages, hobbylandbouw,... toegelaten.”

De inrichtingsvoorschriften van de bestemming 'woonzone' (artikel 1.2) luiden:

“1.2.1. Volgende werken en handelingen zijn vergunbaar aan bestaande, hoofdzakelijk vergunde woningen

- verbouwen
- herbouwen op dezelfde of gewijzigde locatie
- uitbreiden

Het aantal woongelegenheden mag niet toenemen.

1.2.2. Tuinuitrusting

In de tuinen bij vergunde woningen geldt:

- bijgebouwen zijn toegelaten tot een maximale oppervlakte van 40 m².
- niet-overdekte constructies zijn toegelaten tot een maximale oppervlakte van 80m².
- vergunde bijgebouwen groter dan 40 m² kunnen herbouwd worden binnen het bestaande volume

Al deze werken zijn toegelaten voor zover de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang wordt gebracht.

1.2.3. Volgende werken en handelingen zijn vergunbaar aan bestaande hoofdzakelijk vergunde ambachtelijke bedrijven

- Verbouwen binnen het bestaande vergunde volume
- Herbouwen binnen het bestaande vergunde volume
- uitbreidingen zijn enkel toegelaten in het geval dit noodzakelijk is o.w.v. milieumaatregelen, gezondheidsredenen of redenen van arbeidsinspectie.
- het creëren van extra woongelegenheden binnen een bedrijfspand is niet toegelaten.”

3.8.2. De bestemmingsvoorschriften van de bestemming ‘landbouwzone’ (artikel 2.1) luiden:

“Het gebied is bestemd voor de beroepslandbouw en voor de bestaande landbouwbedrijven. Natuurbehoud en landschapszorg, recreatief medegebruik en waterbeheersing zijn ondergeschikte functies.”

De inrichtingsvoorschriften van de bestemming ‘landbouwzone’ (artikel 2.2) luiden:

“2.2.1 Algemeen

Het gebied wordt ingericht als agrarisch gebied met mogelijkheid tot zacht recreatief medegebruik, landschapontwikkeling en bos. Met uitzondering van aanplantingen in de tuinen van bestaande vergunde woningen en met uitzondering van aanplantingen in functie van de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven, dienen aanplantingen in het plangebied te gebeuren met streekeigen soorten. Bestaande beboste percelen dienen behouden te blijven als bos.

2.2.2 Volgende activiteiten zijn vergunbaar

- Alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van bestaande landbouwbedrijven;
- Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen, zijn eveneens toegelaten:
 - Alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn of gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van de landschapswaarden;
 - Het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied en/of gericht op natuureducatie of recreatief medegebruik;
 - Het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor recreatief verkeer;
 - Het herstellen of heraanleggen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen
 - Alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden voor zover de technieken van de natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden;

- Het afbreken van gebouwen en constructies.

2.2.3 Volgende activiteiten zijn toegelaten aan bestaande landbouwbedrijven

- Een landbouwbedrijfszetel mag enkel de noodzakelijke bedrijfsgebouwen en de woning van de exploitanten bevatten, evenals verblijfsgellegenheid, verwerkende en dienstverlenende activiteiten voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaken;
- Een bestaand landbouwbedrijf kan uitbreiden, bestaande vergunde gebouwen horende bij een bestaand landbouwbedrijf kunnen herbouwd of verbouwd worden;
- Het herbestemmen van een bedrijfswoning naar een woning, met behoud van het aantal woongellegenheden is toegelaten;
- Het afsplitsen van een bedrijfswoning van een actief bedrijf is niet toegelaten.

2.2.4 Nieuwe agrarische bedrijven

Het oprichten van nieuwe agrarisch bedrijven is niet toegelaten. Evenmin zijn functiewijzigingen naar niet grondgebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of naar intensieve veeteelt toegelaten.

2.2.5 Bestaande tuinen

Bestaande tuinen, inclusief bijhorende vergunde tuinrichting kunnen behouden blijven.”

3.9. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 20 november 2020 tot en met 19 januari 2021 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, brengen het departement Omgeving van de Vlaamse overheid en de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen een advies uit en worden 41 bezwaren ingediend, onder meer door de verzoekende partijen.

3.10. In zitting van 11 mei 2021 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Evergem (Gecoro) de bezwaren en brengt zij een gunstig advies uit, mits enkele aanpassingen aan het plan worden doorgevoerd.

3.11. Met het bestreden besluit van 27 mei 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Evergem het gemeentelijk RUP ‘Woonuitbreidingsgebieden’ definitief vast.

Op het goedgekeurde grafisch plan is een kleine wijziging aangebracht met betrekking tot de percelen van de eerste verzoekende partij, zodat er een ruimere herbestemming is naar ‘woonzone’.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van “artikel 4.2.3, §§ 1 en 3, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid [DABM] en artikel 4.2.1 DABM in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur.”

Zij bekritiseren dat geen planmilieueffectrapport (plan-MER) werd opgesteld. De verzoekende partijen zetten uiteen dat Team Mer oordeelt dat het voorgenomen gemeentelijk RUP geen kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlage I, II of III van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’ (project-MER-besluit), wat volgens hen hier niet aan de orde is. Evenmin wordt toegelicht, zoals in de scopingnota wordt vooropgesteld, dat het om een kleine wijziging of een klein gebied op lokaal niveau zou gaan.

Verder wijzen de verzoekende partijen erop dat de planologische toets bij een herbestemming vereist dat voor elke zone van het plan de vergelijking wordt gemaakt tussen de voorschriften van het bestaande plan en de voorschriften van het voorgenomen plan, terwijl die vergelijking noch in de startnota noch in de procesnota te vinden is. Zij menen dat een vergelijking met de voorschriften van woonzone en landbouwzone van het gemeentelijk RUP uitwijst dat er wel degelijk sprake is van een aanzienlijke wijziging inzake milieueffecten omdat in woonuitbreidingsgebied enkel groepswoningbouw kan, terwijl het gemeentelijk RUP ingrijpendere handelingen kan toelaten die geenszins kaderen in groepswoningbouw. Zo kunnen in woonzone sneller tuinhuizen, garages en uitbreidingen aan woningen worden vergund, terwijl voor groepswoningbouw

eerst een geheel dient voor te liggen. Om de herbestemming te motiveren wordt enkel gewezen op de bestaande feitelijke toestand, terwijl een wijziging van de planologische toestand niet bij het onderzoek wordt betrokken.

De verzoekende partijen betogen verder dat voor het uitvoeren van een volledig en zorgvuldig effectonderzoek de planologische toets niet kan volstaan wanneer de betrokken percelen zich vanuit milieuoogpunt in een bijzondere feitelijke situatie bevinden, zoals bij de vastgestelde aanwezigheid van waardevolle natuurelementen. Zij wijzen erop dat de percelen van de eerste verzoekende partij als “biologisch waardevol” aangemerkt zijn (en worden omgezet naar woonzone en landbouwzone), en dat een perceel van derde verzoeker en vierde verzoekster als “complex van biologisch minder waardevolle en zeer waardevolle elementen” aangemerkt is. Het is te kort door de bocht om te stellen dat de geviseerde planwijziging geen aanzienlijke effecten met zich kan meebrengen. In de woonzone van het bestreden gemeentelijk RUP is het uitbreiden van de bestaande woning mogelijk en in landbouwzone is recreatief medegebruik toegestaan, wat een impact heeft op de bestaande natuurwaarden. In dit verband merken de verzoekende partijen op dat de toestand van de bestaande natuurwaarden niet beschreven wordt.

Naast de vereiste dat de initiatiefnemer moet aantonen dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, geldt tevens de cumulatieve vereiste dat het plan het gebruik moet bepalen van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging moet inhouden. Door zich enkel op de bestaande toestand te beroepen, heeft de verwerende partij volgens de verzoekende partijen geen correcte beoordeling gemaakt van de vraag of met het voorgenomen plan al dan niet een “kleine wijziging” voorligt. Om uit te maken of een nieuw RUP een “kleine wijziging” ten opzichte van een bestaand plan inhoudt, dienen alle verschillen tussen beide plannen in hun geheel in ogenschouw genomen te worden.

Beoordeling

5.1. De verzoekende partijen zetten in hun verzoekschrift niet uiteen op welke wijze volgens hen het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en

materiële motiveringsbeginsel zouden geschonden zijn. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk. De desbetreffende exceptie van de tweede verwerende partij is gegrond.

5.2. Het te dezen toepasselijke artikel 4.2.3, §§ 1 en 3, DABM luidt:

“§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

[...]

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoonst dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

5.3. Om wettig gebruik te kunnen maken van de in artikel 4.2.3, § 3, DABM bedoelde afwijkingsmogelijkheid van de principiële plan-MER-plicht, moet cumulatief aan twee voorwaarden worden voldaan: het plan of programma moet het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhouden en de initiatiefnemer moet aantonen dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5.4. Te dezen is luidens de scopingnota afgeweken van de principiële plan-MER-plicht omdat het plan “het gebruik [regelt] van een klein gebied op lokaal niveau”. De kwalificatie “klein” mag op afdoende wijze blijken uit de grafische weergave van het gebied in de scopingnota en de vermelding daarin dat het plangebied als klein moet worden beoordeeld.

Bovendien werd tijdens het openbaar onderzoek hieromtrent een bezwaar ingediend. Dit werd, specifiek wat het criterium “klein gebied op lokaal niveau” betreft, als volgt beantwoord door de Gecoro:

“Daarenboven bepaalt het plan het gebruik van een ‘klein gebied op lokaal niveau’. De bezwaarindieners betwisten dit omdat het plan een ‘algehele ruimtelijke omwenteling (*de facto* betonstop)’ zou impliceren.

Met het begrip ‘kleine gebieden op lokaal niveau’ wordt naar de omvang van het betrokken gebied verwezen waarbij blijkt dat de omvang van dat gebied, vergeleken met die van het grondgebied van de lokale instantie gering is.

Het RUP heeft betrekking op 6 gebieden binnen de gemeente Evergem. Het lokaal niveau kan niet worden betwist. In totaal heeft het RUP betrekking op ca 1,63 km² (163 ha) en betreft dus een klein gebied binnen de omvang van de gemeente Evergem (ca 75 km²).”

5.5. De verzoekende partijen komen er in hun verzoekschrift niet toe om deze vaststelling te betwisten. De vraag of het gemeentelijk RUP tevens een kleine wijziging inhoudt, en de kritiek hierop, is in die omstandigheden zonder relevantie.

In zoverre de verzoekende partijen eerst in hun memorie van wederantwoord en laatste memorie kritiek uiten op de kwalificatie van het plangebied als “klein gebied op lokaal niveau”, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk.

5.6. Dat Team Mer op basis van de scopingnota vaststelt dat het voorgenomen plan “geen kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlage I, II of III van het [project-MER-besluit], is voorts niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

5.7. De verzoekende partijen overtuigen er ten slotte niet van dat geen planologische toets zou zijn gebeurd. De plandoelstelling bestaat erin de open ruimte te beschermen door zes woonuitbreidingsgebieden te herbestemmen naar een openruimtebestemming. In de scopingnota, waarop de beslissing van Team Mer is gesteund, is wel degelijk een vergelijking gemaakt tussen de geldende gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied en de bestemmingen van het bestreden besluit, waarbij de effecten van bebouwing worden afgezet tegen het behoud van de open ruimte.

Er dient overigens te worden vastgesteld dat niet blijkt welk belang de verzoekende partijen hebben bij de kritiek die betrekking heeft op het onderzoek naar de milieueffecten van de bestemmingswijzigingen. De eerste verzoekende partij beklaagt er zich, wat haar belang bij het beroep betreft, onder meer over dat zij door de omzetting naar woonzone “het aantal woongelegenheden niet kan verhogen, wat met huidige gewestplanbestemming wel mogelijk was geweest”. Het belang van tweede verzoekster is geënt op het feit dat “het perceel van elke bebouwing wordt uitgesloten”. Derde verzoeker en vierde verzoekster beklagen zich erover dat “het aantal woongelegenheden in woonzone niet kan verhogen, alsook dat in de aangeduide landbouwzone niet langer bebouwing kan”.

5.8. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van “artikel 2.2.5, 1°, 3° en 9° Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening [VCRO] in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur”.

6.1. In een *eerste middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat onvoldoende wordt geantwoord op hun bezwaar met betrekking tot “de toestand van bebouwde percelen”, en de vraag waarom het aantal woongelegenheden niet mag toenemen. Nergens uit de toelichting mag blijken waarom een beperking van het aantal woongelegenheden voor bestaande bebouwing wordt opgelegd. De doelstellingen worden niet gelinkt aan de inperking van het aantal woongelegenheden voor bestaande bebouwing. Het vrijwaren van het openruimtegebied heeft volgens hen niets van doen met het tegenhouden van bijvoorbeeld meergezinswoningen op reeds bebouwde percelen. De stelling van de eerste verwerende partij dat meergezinswoningen in woonuitbreidingsgebied *de facto* uitgesloten zijn, lijkt bovendien te strijden met

het ruimtelijk rendement dat vooropgesteld wordt in artikel 4.3.1, § 2, 2°, VCRO. De verzoekende partijen wijzen op de bebouwing in de omgeving en menen dat er geen redenen zijn om te verbieden dat er bijkomende woongelegenheden op hun bebouwde percelen worden gecreëerd, te meer daar die percelen niet gelegen zijn in een overstromingsgevoelig gebied of een water-, infiltratie- of overstromingsgevoelige zone.

6.2. In een *tweede middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat de omzetting van de twee zuidelijke percelen (1290/b en 1291/c) van de eerste verzoekende partij naar landbouwzone niet afdoende werd “getoetst”. Zij wijzen erop dat er nooit landbouwactiviteiten geweest zijn op deze percelen. De toelichting bij het gemeentelijk RUP bevat geen toets om dit “park met bomen” om te zetten naar landbouwzone. Een dergelijke omzetting is volgens hen ook onverantwoord, gelet op de klimaatdoelstellingen waarbij zoveel mogelijk bomen behouden moeten blijven. Ook menen de verzoekende partijen dat een woonfunctie veel beter kan accorderen met behoud van bomen. Zij stellen dat na het bezwaarschrift werd beslist “dat bestaande beboste percelen dienen behouden te blijven als bos”, maar dat de bestemmingswijziging naar landbouwzone toch werd doorgevoerd. Dit strijdt volgens hen met de stedenbouwkundige voorschriften van ‘landbouwzone’, waarbij de hoofdbestemming beroepslandbouw is. Artikel 2.2.5, § 1, 3°, VCRO wordt zodoende geschonden.

Nog klagen de verzoekende partijen aan dat de omzetting van de zuidelijke percelen naar landbouwzone ervoor zorgt dat de villa (perceel 1293/b) niet langer een toegang kent tot de straat omdat deze toegangsweg loopt door het perceel 1291/c, dat met het gemeentelijk RUP wordt omgezet naar landbouwzone. Een drastische wijziging in de historische configuratie is naar hun mening niet aangewezen. Verder stellen zij dat het villaperceel niet voor plancompensatie in aanmerking komt, hoewel de toegangsweg tot de villa zonder meer onderbroken wordt.

6.3. In een *derde middelonderdeel* bekritiseren de verzoekende partijen dat tijdens het openbaar onderzoek geen register ter inzage lag waaruit de percelen blijken die voor planschade of compensatie in aanmerking komen. Pas bij

de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP werd een perceelregister *online* gezet.

Beoordeling

7. De verzoekende partijen zetten in hun verzoekschrift niet uiteen op welke wijze het bestreden besluit volgens hen het rechtszekerheidsbeginsel zou schenden. Het middel is in zoverre onontvankelijk.

8.1. De doelstelling van het gemeentelijk RUP wordt in de toelichtingsnota erbij als volgt verantwoord:

“Evergem kent een aantal grote en minder grote woonuitbreidingsgebieden (WUG) op haar grondgebied. Een behoefte om deze gronden te ontwikkelen is er niet gezien het aanbod voor woningbouw binnen de gemeente ruimschoots voldoende is [...]. In het kader van kernversterking en verdichting dienen in eerste instantie de gronden binnen het woongebied ingezet te worden voor de ontwikkeling van bijkomende wooneenheden voordat er beroep gedaan wordt op de woonuitbreidingsgebieden.

Aan de hand van het beleid dat werd bepaald in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan worden in dit RUP 6 woonuitbreidingsgebieden herbestemd naar een openruimtebestemming. Hiermee wenst het gemeentebestuur duidelijkheid te scheppen omtrent de toekomst van de nog onaangesneden woonuitbreidingsgebieden.

De bouw mogelijkheden van de reeds bebouwde percelen binnen deze gebieden blijven gegarandeerd, zonder dat evenwel het aantal woongelegenheden kan toenemen. Goedgekeurde verkavelingen (ook onbebouwde kavels) blijven behouden en bestaande bedrijven kunnen blijven.

Door de opmaak van het RUP wil het gemeentebestuur de open ruimte die het landelijk karakter van Evergem mee bepaalt, beschermen. De woonuitbreidingsgebieden zullen een nieuwe bestemming krijgen in functie van open ruimte zoals landbouw of bos. Het vrijwaren van de WUG's is noodzakelijk om ook naar de toekomst toe een duurzaam en kwaliteitsvol ruimtelijk beleid uit te zetten.

6 gebieden zullen elk als deelRUP deel uitmaken van één groter RUP. Voor deze zes ruimtelijk van elkaar gescheiden gebieden worden bestemmingen vastgelegd en bijhorende stedenbouwkundige voorschriften opgemaakt.

Eens deze 6 gebieden een herbestemming hebben gekregen, beschikt de gemeente Evergem niet meer over onbebouwde WUG's, behalve deze die ontwikkeld zullen worden door een sociale bouwmaatschappij.”

Gelet op het voormelde, is het bestreden gemeentelijk RUP in overeenstemming met artikel 2.2.5, 1°, VCRO, dat bepaalt dat een RUP “een beschrijving en verantwoording van de doelstellingen van het plan” bevat.

8.2. Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. Indien een bezwaarindieners op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, moet hij dit antwoord kunnen vinden in een stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is.

Het bezwaar van de verzoekende partijen omtrent de motivering van de beleidskeuze om het aantal woongelegenheden op de reeds bebouwde percelen niet te laten toenemen, werd door de Gecoro als volgt beantwoord:

“De percelen die de bestemming woonzone krijgen, zijn reeds bebouwd en dus kunnen de bouwmogelijkheden gegarandeerd worden. Gelet op de doelstellingen van het RUP is het niet mogelijk het aantal woongelegenheden te laten toenemen.

[...]

Verdichting hoort niet thuis in woonuitbreidingsgebieden. De eigenaars van bebouwde percelen in woonuitbreidingsgebied, hebben geen recht op een wijziging naar woongebied (of gelijkaardig). Voor zover de bezwaarindieners zich hierop beroepen, zijn deze bezwaren ongegrond. De bezwaarindieners kunnen ook niet worden gevolgd waar zij menen dat er geen rechtszekerheid zou worden gecreëerd. De stedenbouwkundige voorschriften zijn duidelijk en worden niet bediscussieerd op zich. De eigenaar weet wat er binnen de vastgestelde stedenbouwkundige voorschriften mogelijk is.

Uit de doelstelling van het RUP blijkt wel waarom voor het louter behoud van de bestaande bouwmogelijkheden wordt geopteerd :

- Een behoefte om de bestaande WUG te ontwikkelen is er niet gezien het aanbod voor woningbouw binnen de gemeente ruimschoots voldoende is.
- In het kader van kernversterking en verdichting dienen in eerste instantie de gronden binnen het woongebied ingezet te worden voor de ontwikkeling van bijkomende wooneenheden voordat er beroep gedaan wordt op de woonuitbreidingsgebieden.
- Aan de hand van het beleid dat werd bepaald in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan worden in dit RUP 6 woonuitbreidingsgebieden herbestemd naar een openruimte-bestemming. Hiermee wenst het gemeentebestuur duidelijkheid te scheppen omtrent de toekomst van de nog onaangesneden woonuitbreidingsgebieden.”

De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de hiervoor geciteerde overwegingen niet zouden volstaan om afdoende te laten begrijpen waarom de eerste verwerende partij ervoor opteert geen verdere verdichting van de reeds bebouwde percelen toe te laten. Dat de percelen niet gelegen zijn in een overstromingsgevoelig gebied of andere water-, infiltratie- of overstromingsgevoelige zone, doet in dit verband niet ter zake.

8.3. In de memorie van wederantwoord trachten de verzoekende partijen, aan de hand van de ligging van de percelen van de eerste verzoekende partij tegenover een woongebied en op grond van het bebouwd karakter van de percelen rondom de percelen van de eerste, derde en vierde verzoekende partijen, er alsnog van te overtuigen dat hun percelen in aanmerking komen voor meergezinswoningen. Het betreft in wezen loutere opportuniteitskritiek waarvan de beoordeling niet behoort tot de bevoegdheid van de Raad van State, die een wettigheidsrechter is. Alleszins tonen verzoekers niet aan dat de plannende overheid met haar beleidskeuze de grenzen van de redelijkheid zou zijn te buiten gegaan.

8.4. Tenslotte dient samen met de eerste verwerende partij te worden opgemerkt dat het door de verzoekende partijen geschonden geachte artikel 4.3.1, § 2, 2°, VCRO betrekking heeft op de vergunningverlening, zodat een schending ervan in het kader van de vaststellingsprocedure van het bestreden gemeentelijk RUP niet dienstig kan worden aangevoerd.

8.5. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

9.1. Volgens een tweede middelonderdeel zou niet voldoende rekening zijn gehouden met het beboste karakter van de twee zuidelijk gelegen percelen van de eerste verzoekende partij, die herbestemd worden tot landbouwzone.

9.2. Een gelijklopende kritiek van de eerste verzoekende partij werd door de Gecoro als volgt beantwoord:

“Conform de stedenbouwkundige voorschriften is in deze zone mogelijk :
‘Het gebied wordt ingericht als agrarisch gebied met mogelijkheid tot zacht recreatief medegebruik, landschapsontwikkeling en bos. Met uitzondering van aanplantingen in de tuinen van bestaande vergunde woningen en met uitzondering van aanplantingen in functie van de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven, dienen aanplantingen in het plangebied te gebeuren met streekeigen soorten. Bestaande beboste percelen dienen behouden te blijven als bos.’

Het bestaande beboste perceel zal dus als bos moeten worden behouden.”

Gezien het geciteerde, is met het beboste karakter van de kwestieuze percelen wel degelijk rekening gehouden. Van een strijdigheid met de bestemming ‘landbouwzone’, waarvan de inrichtingsvoorschriften inderdaad in het behoud van de bestaande beboste percelen als bos voorzien (artikel 2.2.1, zie randnummer 3.8.2), is geen sprake.

9.3. Verder houden de verzoekende partijen voor dat de omzetting van de zuidelijke percelen naar landbouwzone ervoor zorgt dat de villa (perceel 1293/b) niet langer een toegang kent tot de straat.

Met de eerste verwerende partij moet worden vastgesteld dat de contour van de woonzone aangepast werd na het openbaar onderzoek, waarbij een deel van het perceel nr. 1291/c als woonzone werd ingekleurd, meer bepaald waar het de kwestieuze toegangsweg bevat. De kritiek van de verzoekende partijen mist feitelijke grondslag.

9.4. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

10.1. De verzoekende partijen achten in hun derde middelonderdeel het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden omdat er tijdens het openbaar onderzoek geen register ter inzage zou hebben gelegen met de percelen die voor planschade of compensatie in aanmerking komen.

10.2. Ook deze kritiek werd tijdens het openbaar onderzoek reeds geuit en door de Gecoro als volgt beantwoord:

“Artikel 2.2.5., §1, 9° VCRO luidt als volgt : [...]

De toelichtingsnota vermeldt op pagina 85 :

‘16. Register van (delen van) percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd.

Het betreft, conform art. 2.2.2 §1, 7° een register van (delen) van percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd, die aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding, een planbatenheffing of een compensatie. Voor een aantal percelen wijzigt de bestemming van woonuitbreidingsgebied naar landbouwzone, een wijziging van de gebiedscategorie wonen naar landbouw. Voor de reeds bebouwde (delen van) percelen, gelegen binnen de eerste 50m vanaf de voorliggende weg, wijzigt de bestemming van woonuitbreidingsgebied naar woonzone. De gebiedscategorie blijft hier wonen en wijzigt dus niet.’

Het register wordt grafisch aangebracht op de plannen 6 tot en met 12.

Er ligt dus wel een register ter inzage conform artikel 2.2.5., §1, 9° VCRO”

De verzoekende partijen gaan niet in op dit antwoord. Zij betogen dat “[p]as bij de definitieve vaststelling [...] een perceelregister *online* gezet [werd]”. Hieruit blijkt evenwel niet dat het betreffende register niet ter inzage lag tijdens het openbaar onderzoek. Uit het in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde bericht blijkt dat het ontwerp van gemeentelijk RUP niet alleen kon geraadpleegd worden op de website van de gemeente Evergem van 20 november 2020 tot 19 januari 2021, maar dat het gedurende deze periode eveneens ter inzage lag in het gemeentehuis van Evergem.

De verzoekende partijen tonen niet aan, noch maken zij aannemelijk, dat het ter inzage gelegde ontwerp van gemeentelijk RUP ontoereikend was om hun recht op inspraak met kennis van zaken uit te oefenen.

10.3. Het derde middelonderdeel wordt evenzeer verworpen.

11. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van “de artikelen 1.1.4, 2.1.2, § 3, en 2.2.18 §1, derde lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen [RSV] inclusief de regels omtrent het stedelijke en het lokale woonbeleid, alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, de formele en materiële motiveringsplicht.”

Zij zetten uiteen dat het oostelijk deel van het plangebied ‘Vierlinden’ gelegen is binnen de afbakeningslijn van het grootstedelijk gebied Gent, zoals vastgesteld door het gewestelijk RUP ‘afbakening grootstedelijk gebied Gent’ (gewestelijk afbakenings-RUP), en betogen dat de planologische toets met dit gewestelijk RUP niet werd doorgevoerd. Uitgaande van het ruimtelijk principe van de “gedeconcentreerde bundeling” van het RSV moet in het stedelijk gebied inzake wonen “een aanbodbeleid” worden gevoerd, terwijl in het buitengebied “een terughoudend beleid” gepast is, met “strikte behoeftestudies voor wonen en werken”. De mogelijkheid tot bebouwing van de percelen van minstens derde en vierde verzoekers komt tegemoet aan de verzoeking naar optimale dichtheid en zuinig ruimtegebruik, zoals verwoord in de toelichtingsnota bij het gewestelijk afbakenings-RUP en in het RSV. Aangezien de percelen in het grootstedelijk gebied Gent liggen en daar een aanbod moet gelden, kan volgens hen de aangevoerde woonbehoeftestudie niet volstaan. De verzoekende partijen betogen dat een gemeentelijk RUP niet kan afwijken van de voorschriften van een gewestelijk RUP, zoals artikel 2.2.18 § 1, derde lid, VCRO uitdrukkelijk stelt.

Verder menen de verzoekende partijen dat de raming van de behoeftestudie niet naar behoren werd gemaakt. Bij de confrontatie van aanbod versus behoefte wordt toegegeven dat dit slechts een “eerste, ruwe inschatting” betreft. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat de behoeften van de toekomstige

generaties niet in het gedrang mogen worden gebracht. De berekeningen van het gemeentelijk RUP ter zake zijn onvoldoende.

Beoordeling

13.1. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de (delen van de) percelen van derde verzoeker en vierde verzoekster die opgenomen zijn binnen de afbakeningslijn van het grootstedelijk gebied Gent door het bestreden gemeentelijk RUP ingekleurd zijn als ‘woonzone’. Verder blijkt dat het gewestelijk afbakenings-RUP voor deze percelen geen stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer bevat, zodat voorafgaand aan het bestreden besluit de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied erop toepassing vond. In dit verband wordt in de toelichtingsnota uitdrukkelijk vermeld:

“Het oostelijk deel van het plangebied Vierlinden, nl. de zone ten oosten van Vierlinden, is gelegen binnen de afbakeningslijn van het grootstedelijk gebied Gent, echter niet binnen een zone waarvoor een gewestelijk RUP van toepassing is. De bestemming WUG is dus nog steeds van kracht.”

Een afwijking van de voorschriften van het gewestelijk afbakenings-RUP mag gezien het voormelde niet blijken. Voorts wordt in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP de relatie met het gewestelijk afbakenings-RUP uiteengezet en wordt wel degelijk “de planologische toets met dit gewestelijk RUP” doorgevoerd.

13.2. Met de eerste verwerende partij moet verder worden vastgesteld dat de verzoekende partijen er niet toe komen een bindende bepaling van het RSV aan te duiden die door het gemeentelijk RUP zou zijn geschonden.

13.3. Tenslotte achten de verzoekende partijen artikel 1.1.4 VCRO geschonden doordat de raming van de woonbehoeftestudie niet naar behoren zou zijn gemaakt. Zij betrekken hun kritiek evenwel enkel op het punt ‘behoefteberekening volgens GRS’ uit de toelichtingsnota, waarbij uitgegaan is van een gesloten bevolkingsprognose, en gaan volledig voorbij aan de daaropvolgende overwegingen, in het bijzonder aan het punt ‘behoefteberekening

SVR', waarbij uitgegaan wordt van een open prognoseberekening en waarin ingegaan wordt op de evoluties en vooruitzichten van het bevolkingsaantal, van de bevolkingsindicatoren en van het aantal huishoudens (ook naar omvang), alsook op de woningvraag en het woningaanbod en waarbij na confrontatie van het aanbod en de behoefte wordt geconcludeerd:

“Het bestaande juridisch bestemde aanbod van onbebouwde gronden in woongebieden is voldoende om de woningbehoefte tot 2035 te kunnen opvangen.

We merken op dat deze tabel enkel een eerste, ruwe inschatting geeft. Als men een meer exact, gedetailleerd inzicht wenst te bekomen, dan moet men de richtlijnen volgen van de omzendbrief voor woonbehoeftestudies:

- Bij het aanbod moeten de onbebouwde percelen gelegen langsheen uitgeruste wegen maar niet gelegen in een goedgekeurde verkaveling worden bijgeteld.
- Bij het aanbod moet het aanbod vanuit leegstand en vanuit de verdichtings- en reconversiemogelijkheden worden bijgeteld.
- Op dit alles moeten ook realisatiegraden worden toegepast.
- Bij de woningbehoefte moet de open prognose van de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) bewerkt worden naar een gesloten prognoseberekening.

Aangezien de gemeente Evergem een positief migratiesaldo heeft [...], zal dit dan resulteren in een lagere prognose van de woningbehoefte in Evergem (+ 302 in 2008 en + 208 in 2018)

Deze vaststelling impliceert dat de grote reserve aan woonuitbreidingsgebieden vanuit een kwantitatieve behoefteberekening overbodig is.”

Door deze elementen niet of niet afdoende bij hun kritiek in hun verzoekschrift te betrekken, slagen de verzoekende partijen er niet in aan te tonen dat de woonbehoeftestudie niet naar behoren werd uitgevoerd of dat er sprake is van een schending van artikel 1.1.4 VCRO. De eerst in hun laatste memorie ter zake geuite kritiek is laattijdig en onontvankelijk.

13.4. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een vierde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan elk van de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientwintig oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Pierre Lefranc