

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 254.870 van 25 oktober 2022  
in de zaak A. 234.864/X-18.019**

In zake :           1. Christophe HUYSMAN  
                      2. Anja PAUWELS  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Stijn Van Hulle  
                      kantoor houdend te 9930 Lievegem  
                      Zomerlaan 1 B 0102  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

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 25 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 Evergem’, van “de gemeenteraadsbeslissing dd. 25 april 2019 (waarbij de insteek van het RUP totaal werd veranderd)”, en van “de beslissing van de dienst MER dd. 23 april 2021 (ref. SCRI19096)”.

## *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 Stijn Van Hulle, 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 (hierna RvS-wet).

## *III. Feiten*

3.1. Verzoekers zijn eigenaars van een aantal percelen grond gelegen te Evergem, Vierlinden, kadastraal bekend als afdeling 2, sectie D, nrs. 1342/p, 1325 en 1326, en Zwartestraat, kadastraal bekend als afdeling 2, sectie D, nr. 1284/a, deel van nr. 1285/02c en deel van nr.1285/c.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’ situeren deze percelen zich in woonuitbreidingsgebied.

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.”

Dit is het tweede bestreden besluit.

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”.

Dit is het derde bestreden besluit.

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 verzoekers situeren zich binnen het deel-RUP 'Vierlinden' en worden herbestemd tot 'landbouwzone' (artikel 2). De bestemmingsvoorschriften (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 (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 woongelegenheden 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 tuininrichting 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 verzoekers.

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

Dit is het eerste bestreden besluit.

### *IV. Onderzoek van het enige middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

4. Verzoekers voeren in een enige middel de schending aan van “artikel 1.1.4 [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)], het

richtinggevend en bindend gedeelte van het [gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van] Evergem [GRS], inzonderheid het uitgangspunt om de WUG's als reservegebied te bevrozen, alsmede de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het rechtszekerheidsbeginsel, alsmede de materiële motiveringsplicht, inzonderheid het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

5.1. In een *eerste middelonderdeel* betogen verzoekers dat “radicaal” wordt afgeweken van het uitgangspunt in het richtinggevend en bindend gedeelte van het GRS. Zij lichten toe dat het richtinggevend gedeelte van het GRS voorziet in het behoud van de woonuitbreidingsgebieden als reserve, en dat het bindend gedeelte van het GRS enkel bepaalt dat de woonuitbreidingsgebieden binnen de planperiode niet worden aangesneden, hetgeen een volkomen ander uitgangspunt betreft dan een omzetting van deze gebieden naar bouwvrij agrarisch gebied. Het GRS kan niet zomaar aan de kant worden geschoven door een gemeenteraadbeslissing die de “insteek” van het GRS volledig wijzigt. In dit verband hernemen verzoekers de toepassingsvoorwaarden van artikel 2.1.2, § 3, VCRO. Het is volgens hen ook strijdig met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel dat beslist beleid zomaar teniet wordt gedaan.

De loutere overweging dat het “beter is om deze [woonuitbreidingsgebieden] definitief te schrappen [...] met het oog op de realisatie van het klimaatplan”, wordt geenszins *in concreto* gemotiveerd vanuit de beleidsdoelstelling van artikel 1.1.4. VCRO, noch wordt uiteengezet waarom er zomaar zou kunnen afgeweken worden van de richtinggevende en bindende beleidsdoelstelling in het GRS. Een bevrozing van de woonuitbreidingsgebieden kan volgens hen een beter alternatief zijn, maar een alternatievenafweging mag blijkbaar niet gebeuren. Het is frappant dat er bij het planproces steeds wordt van uitgegaan dat er geen alternatieven voorhanden zijn, terwijl het alternatief precies staat ingeschreven in het GRS, en ook de initiële opdracht was van “VENECO”, te weten een bevrozing van de woonuitbreidingsgebieden.

5.2. In een *tweede middelonderdeel* bekritiseren verzoekers het gebrek aan (nul)alternatievenafweging, een element waarop zij reeds in hun

bezwaarschrift hebben gewezen. Het nulalternatief wordt niet als een redelijk alternatief beschouwd, maar is precies wat het GRS als uitgangspunt heeft vooropgesteld. Met het nulalternatief – zijnde het behoud van de bestaande toestand, al dan niet met een verdere bevrozing in een RUP, zoals dit initieel was vooropgesteld – zou precies dezelfde doelstelling kunnen worden bereikt, met behoud van opties voor de toekomst. Dat het nulalternatief beleidsmatig niet als referentietoestand mag worden beschouwd, is vreemd nu het GRS dat nulalternatief (loutere bevrozing) als beslist beleid voorschrijft. Een eenvoudige gemeenteraadsbeslissing die niet wordt gemotiveerd kan dit niet zomaar voor onbestaande houden.

Zowel de start- als de scopingnota moeten een beknopte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of voor onderdelen ervan bevatten, en een beknopte beschrijving van de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven, hetgeen hier niet het geval is.

### *Beoordeling*

6. In het verzoekschrift wordt niet uiteengezet op welke wijze het zorgvuldigheidsbeginsel volgens verzoekers zou geschonden zijn. In zoverre is het eerste middelonderdeel onontvankelijk.

7.1. Een structuurplan is bedoeld om een beleidsvisie te ontwikkelen die ruimte laat om die visie nadien concreet te vertalen in RUP's. Die beleidsvisie reveleert zich in de onderlinge samenhang van het bindend, richtinggevend en informatief gedeelte van dat structuurplan. Het komt verzoekers toe aannemelijk te maken dat het bestreden gemeentelijk RUP op onrechtmatige wijze van de bepalingen van het GRS zou afwijken.

7.2. Opgemerkt moet worden dat de bevoegde overheden bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan in een RUP beschikken over een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarbij de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd is na te gaan of de betrokken overheid bij de uitoefening van deze bevoegdheid is uitgegaan van

de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de grenzen van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

7.3. De te dezen relevante bepalingen van het bindend gedeelte van het GRS zijn:

#### “2.1. GEWENSTE NEDERZETTINGSSTRUCTUUR

[...]

- Om aan de lokale woonbehoefte te voldoen wordt door de gemeente onderstaande woonprogrammatie voorgesteld :
- invulling van percelen in goedgekeurde verkavelingen en langs uitgeruste wegen in het woongebied
- aansnijding van niet-uitgeruste gronden in het woongebied en in de woonuitbreidingsgebieden waarvoor een BPA is goedgekeurd.
- Alle andere woonuitbreidingsgebieden buiten de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent worden niet aangesneden, behalve dat van Oostveld Sleidinge en de Biezenkouter te Ertvelde.
- Het woonuitbreidingsgebied van de Zwartestraat wordt gereserveerd voor gemeenschapsvoorzieningen met een beperkte bebouwingsbehoefte (openluchtrecreatie, uitbreiding kerkhof,...).”

De te dezen relevante bepalingen van het richtinggevende gedeelte van het GRS zijn:

#### “1. RUIMTELIJKE VISIE OP EVERGEM

[...]

De ruimtelijke visie voor Evergem streeft naar een duurzame ontwikkeling, en dit zowel op het lokale als op regionale niveau. Door delen van haar grondgebied als grootstedelijk gebied en als havengebied te laten ontwikkelen wil de gemeente haar verantwoordelijkheid opnemen om een duurzaam ruimtelijk beleid op Vlaams niveau te helpen realiseren. Door zowel te zorgen voor een concentratie van functies in de stad als voor het openhouden van het buitengebied, kunnen de ruimtelijke kwaliteiten van deze tegenpolen aangescherpt worden.

Ook binnen de gemeentegrenzen zal de klemtoon steeds op duurzame kwaliteit komen te liggen. Respect voor enerzijds de ecologische draagkracht (ruimte, milieu) en anderzijds de functionele en maatschappelijke draagkracht van de gemeenschap moeten bij deze ontwikkeling voor ogen gehouden worden.

[...]

#### 4.1. GEWENSTE NEDERZETTINGSSTRUCTUUR

##### 4.1.1. ONTWIKKELINGSOPTIES

[...]

Investeren in de verbetering van de kwaliteit van de woonfunctie in het buitengebied: Het grootste deel van de gemeente behoort tot het buitengebied. Evergem heeft in vergelijking met de rest van Vlaanderen en

de omliggende arrondissementen een relatief hoog aandeel van oude woningen waarin elementen van klein comfort ontbreken. Dit is vooral het geval in het buitengebied rond Sleidinge. Om de open ruimte in het buitengebied zoveel mogelijk te bewaren en toch de leefbaarheid van het platteland te verbeteren moet de kwaliteit van de woonfunctie (woonomgeving en woning) verhoogd worden. De uitgangspunten daarvoor zijn inbreiding, de verweving tussen wonen, werken en land- en tuinbouw behouden en versterken, zoveel mogelijk vergunde woningen behouden en opwaarderen, voorzien van groen en recreatie en een architecturaal-landschappelijk verantwoorde inrichting van de openbare ruimte bewerkstelligen. De gemeente dient daarbij een actieve rol te spelen. [...]

#### WOONPROGRAMMATIE : EEN GEFASEERD WOONBELEID

De woonbehoeftenstudie in het informatief deel heeft aangetoond dat de lokale behoeften (uitgaand van een gesloten prognose) tot 2007 ruimschoots kunnen worden ingevuld binnen de geëigende woonzones op het gewestplan en dat in principe geen woonuitbreidingsgebied moet worden aangesneden. Enkel de woonuitbreidingsgebieden, die binnen de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent vallen en waarvoor reeds een goedgekeurd BPA bestaat, zullen worden aangesneden. Zo kan het aanbodbeleid, dat in het kader van het RSV nagestreefd wordt, ten uitvoer gebracht worden.

[...]

WUG in reserve te houden :

Een aantal woonuitbreidingsgebieden worden in reserve gehouden tot na de planperiode. Het gaat over terreinen, die gunstig gelegen zijn t.o.v. de gewenste ruimtelijke structuur. Zij sluiten nauw aan bij in het PRS geselecteerde hoofddorpen en woonkernen en liggen bovendien buiten de laaggelegen depressiegebieden. Momenteel is er echter geen behoefte om ze aan te snijden. Aangezien het over gunstig gelegen gebieden gaat, worden zij dan ook behouden op het gewestplan. Het gaat over volgende gebieden :

- WUG Kleine Moerstraat (ten westen van Belzele)
- WUG tussen Zwartestraat en Vierlinden (ten noorden van Evergem)
- WUG Azaleastraat (ten noorden van Evergem)
- WUG Sleidingsvaardeken (ten zuiden van Sleidinge)
- WUG tussen Keizerdreef en Langendam (ten noorden van Sleidinge)
- WUG Rijschootstraat (ten noorden van Ertvelde)”

7.4. Middels het bestreden gemeentelijk RUP wordt onder meer het voor verzoekers relevante woonuitbreidingsgebied ‘Vierlinden’ herbestemd. Het bestreden gemeentelijk RUP blijkt niet strijdig met het bindend gedeelte van het GRS, dat enkel bepaalt dat de opgesomde woonuitbreidingsgebieden, die gelegen zijn buiten de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent, niet worden aangesneden. Er is immers geen sprake van het aansnijden van het woon-

uitbreidingsgebied met het bestreden gemeentelijk RUP, dat voor de onbebouwde percelen een herbestemming naar een openruimtebestemming doorvoert.

7.5. Anders dan verzoekers voorhouden, is er verder allerm minst sprake van een “radicale” afwijking van de uitgangspunten van het richtinggevend gedeelte van het GRS. De klemtoon van het GRS ligt immers ook hier op het niet aansnijden van verschillende woonuitbreidingsgebieden, waaronder het woonuitbreidingsgebied ‘Vierlinden’, wat met de herbestemming tot openruimtegebied ook niet gebeurt. Tevens blijkt uit het GRS dat een andere doelstelling ervan gelegen is in het versterken van de open ruimte.

7.6. Blijkens de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP is het uitgangspunt ervan dat in het kader van kernversterking en verdichting in eerste instantie de gronden binnen het woongebied ingezet dienen te worden voor de ontwikkeling van bijkomende wooneenheden, een uitgangspunt dat zich volledig inschrijft in de richtinggevende bepalingen van het GRS. Verder wordt onder punt 8 van de toelichtingsnota uitgebreid stilgestaan bij de behoefteberekening, waarbij de berekening uit het GRS wordt aangevuld met berekeningen van de studiedienst van de Vlaamse regering (observaties van 2000 tot en met 2017 en vooruitzichten 2018 tot en met 2035). De conclusie luidt:

“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 (meer inkomende dan uitgaande verhuisbewegingen), 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.”

Diezelfde vaststellingen komen naar voor in het advies van de Gecoro, waarin benadrukt wordt dat er geen behoefte is om de woonuitbreidingsgebieden op het grondgebied van Evergem te ontwikkelen, aangezien het aanbod voor woningbouw binnen de gemeente ruimschoots voldoende is. De Gecoro wijst erop dat, in het kader van kernversterking en verdichting, in eerste instantie de gronden binnen het woongebied ingezet dienen te worden voor de ontwikkeling van bijkomende wooneenheden, en vestigt er de aandacht op dat nog heel sterk verdicht kan worden in reeds bebouwde gebieden en dat onbebouwde gebieden bouwvrij moeten blijven. Zij benadrukt dat het woonaanbod werd berekend aan de hand van het register van onbebouwde percelen en dat er geen rekening werd gehouden met extra woonentiteiten die er door verdichting bijkomen, met wonen boven winkels en met herbestemmingen van bijvoorbeeld leegstaande panden. Het eigenlijke aanbod op termijn zal dus nog groter zijn. Er wordt voorts verwezen naar de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, waarin de gewenste ruimtelijke structuur van het GRS wordt vermeld, en er wordt vastgesteld dat het gemeentebestuur door de opmaak van het gemeentelijk RUP de open ruimte, die het landelijk karakter van Evergem mee bepaalt, wil beschermen.

Verzoekers betrekken deze elementen niet bij hun kritiek in hun verzoekschrift. Zij slagen er aldus niet in om aan te tonen dat het gemeentelijk RUP op onrechtmatige wijze van de richtinggevende bepalingen van het GRS zou afwijken.

7.7. Dat een bevrozing van de woonuitbreidingsgebieden een beter alternatief zou zijn, zoals verzoekers voorhouden, betreft loutere opportunistiekritiek waarvan de Raad van State als wettigheidsrechter geen kennis kan nemen.

7.8. Mede gelet op wat voorafgaat, tonen verzoekers evenmin aan dat het GRS “zomaar aan de kant [wordt] geschoven” door het tweede bestreden besluit, die de “insteek” van het GRS volledig zou wijzigen. Waar het tweede

bestreden besluit overweegt “dat het wenselijk is om, met het oog [op] de realisatie van het klimaatplan, de opdracht bij te sturen en de woonuitbreidingsgebieden niet langer te bevriezen tot 2040 maar het beter is deze definitief te schrappen en om te zetten naar een bouwvrij agrarisch gebied”, zij voorts opgemerkt dat reeds in het gemeenteraadsbesluit van 22 juni 2017 wordt overwogen “[d]at het wenselijk is om met betrekking tot de woonuitbreidingsgebieden gelegen aan [...] Vierlinden, [...] duidelijkheid te scheppen en in uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan de mogelijke realisatie van deze gebieden onmogelijk te maken”.

7.9. Verzoekers tonen voorts evenmin een schending van de motiveringsplicht en van artikel 1.1.4 VCRO aan. Met betrekking tot het belang van de open ruimte zij opgemerkt dat het door de Vlaamse regering op 9 december 2019 goedgekeurde Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 onder meer de volgende doelstelling vooropstelt: “Bouwshift, vrijwaren open ruimte en aanleg groenblauwe infrastructuur”. Ook laten verzoekers na om de motieven uit de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP bij hun kritiek te betrekken. Daarnaast dient te worden vastgesteld dat de Gecoro een bijkomende motivering heeft gegeven, waarin wordt gewezen op de visie van de Vlaamse overheid om het ruimtebeslag terug te dringen, en op de omzendbrief ‘Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden’. De Gecoro wijst er verder op dat het algemeen belang en de geschiktheid om te herbestemmen gelegen is in het feit dat gewerkt wordt aan een klimaatrobuuste ruimte en dat ook maatschappelijke kosten in de weegschaal moeten gelegd worden nu er reeds studies zijn die aantonen dat de maatschappelijke kost bij de ontwikkeling van deze woonuitbreidingsgebieden zeer hoog is, waarbij ook het algemeen belang en de levenskwaliteit een rol spelen bij het bepalen van de kost.

Het betoog in de laatste memorie van verzoekers dat de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP en het advies van de Gecoro “vanuit een reeds geijkt en opgelegd standpunt motieven aangeven”, kan geen bijval vinden.

7.10. Tenslotte kan evenmin verzoekers’ standpunt bijval vinden dat door te kiezen voor een herbestemming in plaats van een bevriezing van de kwestieuze woonuitbreidingsgebieden “beslist beleid zomaar te niet wordt

gedaan”, en er een schending voorligt van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn immers toekomstgericht. Indien de overheid bij haar planologisch beleid geen wijzigingen zou mogen aanbrengen in de bestemmingen van particuliere eigendommen en de bestaande individuele rechtssituaties en rechtsverhoudingen volledig zou dienen te vrijwaren, zou het voor haar onmogelijk zijn enig planologisch beleid te voeren. Verzoekers konden er derhalve niet wettig op vertrouwen dat de op hen toepasselijke planvoorschriften in de toekomst ongewijzigd behouden zouden blijven. De Gecoro heeft hier overigens ook op gewezen bij het beantwoorden van de bezwaren.

7.11. Gelet op wat voorafgaat, tonen verzoekers de schending van de aangevoerde rechtsregels niet aan.

8. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

9. Verzoekers lichten in hun tweede middelonderdeel niet toe op welke wijze artikel 1.1.4 VCRO en het motiverings-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel volgens hen zouden geschonden zijn, zodat het middelonderdeel in zoverre ontvankelijk is. De desbetreffende excepties van de verwerende partijen zijn gegrond.

10.1. In het middelonderdeel uiten verzoekers in essentie kritiek op het gebrek aan onderzoek van het nulalternatief. In dit verband werpen zij de schending op van artikel 5, eerste lid, van richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad ‘betreffende de beoordeling en de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’.

10.2. Vastgesteld moet worden dat de voormelde bepaling door het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ zijn omgezet in het Belgisch recht en dat verzoekers in hun verzoekschrift niet beweren dat deze omzetting niet correct is gebeurd, zodat zij niet rechtstreeks de schending van deze richtlijnbeepaling kunnen aanvoeren. In zoverre het middel de schending inroept van de voormelde bepaling van richtlijn 2001/42 is het niet ontvankelijk. Ten overvloede kan met de eerste verwerende partij worden vastgesteld dat artikel

5, eerste lid, van richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 enkel betrekking blijkt te hebben op de situatie waarbij een plan-MER dient te worden opgesteld, terwijl verzoekers niet betwisten dat dit te dezen niet het geval is.

11. In hun bezwaren hebben verzoekers een kritiek geuit die gelijkaardig is aan de kritiek die zij thans aanvoeren. Hierop heeft de Gecoro als volgt geantwoord:

“Op pagina 48 van de toelichtingsnota wordt vermeld :

‘Het nulalternatief is de basis waartegen milieueffecten vergeleken worden. Dit is de situatie wanneer het plan niet gerealiseerd wordt. Het nulalternatief betekent het op termijn mogelijks ontwikkelen van de woonuitbreidingsgebieden voor woningbouw en dit op slechte locaties. Hieruit zullen negatieve effecten voortvloeien op diverse milieudisciplines.’

Het nulalternatief wordt dus beleidsmatig niet als een redelijk alternatief beschouwd.

Bij het screeningsonderzoek wordt vertrokken van de referentiesituatie. Volgens het Richtlijnenboek Milieueffectrapportage Algemene Methodologische en Procedurele Aspecten (oktober 2015) is de referentiesituatie de toestand van het milieu die als vergelijkingsbasis dient voor het beschrijven en beoordelen van de impact van een plan of project. De referentiesituatie is dus de toestand van de omgeving in het referentiejaar in afwezigheid van het plan.”

Verzoekers lijken er in het middelonderdeel ten onrechte van uit te gaan dat het nulalternatief erin bestaat de betreffende woonuitbreidingsgebieden te bevriezen. Het nulalternatief is het alternatief dat erin bestaat het voorgenomen gemeentelijk RUP niet aan te nemen. Uit de lezing van de toelichtingsnota blijkt dat het nulalternatief als “referentiesituatie” wordt genomen. Vervolgens worden de mogelijke effecten bij het niet uitvoeren van het gemeentelijk RUP per discipline afgewogen ten opzichte van de effecten van het voorgenomen plan. Gelet op het planopzet om de open ruimte die het landelijk karakter van Evergem mee bepaalt te beschermen, komt het de Raad van State voor dat de plannende overheid de grenzen van de redelijkheid niet te buiten is gegaan door het nulalternatief te hanteren als referentiesituatie en toetsingskader bij het onderzoek naar de effecten van de onderzochte locatiealternatieven.

Evenmin blijkt met deze werkwijze een schending voor te liggen van artikel 2.2.4, § 2, 3° VCRO, dat vereist dat de startnota “een beknopte beschrijving [dient te bevatten] van de alternatieven voor het ontwerpplan of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen, en een beknopte beschrijving van de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven”.

12. Verzoekers tonen gezien het voormelde niet aan dat het derde bestreden besluit de door hen aangevoerde rechtsregels zou schenden.

13. Het tweede middelonderdeel wordt evenzeer verworpen.

14. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

15. Het beroep dient hoe dan ook verworpen te worden.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 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 vijftientig 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**