RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 256.081 van 21 maart 2023
in de zaak A. 234.915/X-18.025

In zake : Willy LANSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Verhelle
kantoor houdend te 9800 Deinze
Kerrebroek 99
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat 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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingediend op 2 november 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Evergem van 27 mei 2021 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) ‘Kasteeldomein Wippelgem’ definitief wordt vastgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 oktober 2022.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Verhelle, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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 van een perceel met woning, gelegen Droogte 179 te Wippelgem, dit is een deelgemeente van Evergem.

3.2. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de tuin van verzoekers perceel paalt aan de tuin van het perceel Kramershoek 34, dat op zijn beurt paalt aan een bebost perceel. Ten westen en ten zuiden grenst het laatstgenoemde perceel aan percelen aaneengesloten graslanden – waarvan meerdere met houtkanten – tussen de straat Droogte en het park rond het kasteel van Wippelgem.

3.3. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone is verzoekers perceel – net als alle voornoemde percelen – gelegen in woonuitbreidingsgebied (hierna: het betrokken woonuitbreidingsgebied). Op dit gewestplan ligt het betrokken woonuitbreidingsgebied ten oosten van het parkgebied rond het kasteel.

4.1. Op 11 maart 2019 wordt de startnota opgemaakt voor een nieuw gemeentelijk RUP ‘Kasteeldomein Wippelgem’.

4.2. De startnota wordt ter inzage gelegd van 1 september tot 30 oktober 2019.

4.3. Op 17 maart 2020 wordt over de mogelijke negatieve milieueffecten van het voorontwerp van gemeentelijk RUP een “Scopingnota” opgemaakt (hierna: de screeningsnota).

5. Op 7 oktober 2020 beslist het “Team Mer” van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest, met name op basis van de screeningsnota, dat er geen plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) moet worden opgesteld.

6. Op 22 oktober 2020 stelt de gemeenteraad van de gemeente Evergem het ontwerp van gemeentelijk RUP ‘Kasteeldomein Wippelgem’ voorlopig vast.

7. Van 20 november 2020 tot 19 januari 2021 wordt over het ontwerp van gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden. Verzoeker dient een bezwaarschrift in.

8. In haar zitting van 11 mei 2021 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Evergem (hierna: Gecoro) de ingediende bezwaarschriften en brengt zij een advies uit.

9.1. Bij besluit van 27 mei 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Evergem het gemeentelijk RUP ‘Kasteeldomein Wippelgem’ definitief

vast. Dit is het bestreden besluit.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 september 2021.

9.2. Verzoekers perceel wordt opgenomen in “Zone 3: gemengd openruimtegebied”.

9.3. De stedenbouwkundige voorschriften van het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP stellen onder meer het volgende:

> “5. Zone 3: gemengd openruimtegebied
> Deze zone valt onder de categorie van gebiedsaanduiding: “overig groen”.
> 5.1. Bestemming
> Binnen dit gebied zijn natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevengeschikte functies. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor deze functies zijn toegelaten.
> 5.2. Inrichting en beheer
> Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet wordt overschreden zijn, in uitzondering op het onbebouwde karakter van het gebied, de volgende werken, handelingen en wijzigingen toegelaten:
> • het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur die gericht op de sociale, educatieve of recreatieve functie van het gebied, waaronder sanitaire gebouwen of schuilplaatsen van één bouwlaag met een oppervlakte van ten hoogste 100 m² met uitsluiting van elke verblijfsaccommodatie.
> • het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor educatief of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd verkeer;
> • het aanleggen van openbare wegen en nutsleidingen, alsook het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande.
> • het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur die gericht is op het gebruik van het gebied voor landbouw of hobbylandbouw.
> 5.3. Bestaande woningen
> Voor zover de bestemming van het gebied niet in het gedrang wordt gebracht, is het toegelaten bestaande woningen te herbouwen, te verbouwen en uit te breiden, op voorwaarde dat (1) de woning op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot is (de woning wordt beschouwd als verkrot indien ze niet voldoet aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen); en (2) de woning hoofdzakelijk vergund is of geacht wordt vergund te zijn, ook wat de functie betreft.
> Het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal. De creatie van een zorgwoning is wel toegelaten, mits voldaan wordt aan de voorwaarden en definities uit de vigerende wetgeving m.b.t. zorgwonen.

[…]”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 2.2.5, 1°, 3° en 9° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

10.2. Verzoeker zet uiteen dat onvoldoende werd geantwoord op zijn bezwaar tegen het voorschrift dat het aantal woongelegenheden op zijn perceel niet mag toenemen. Nergens in de toelichting valt te vinden waarom een beperking van het aantal woongelegenheden voor de bestaande bebouwing wordt opgelegd. Dit klemt volgens hem des te meer gezien zijn perceel aanvankelijk niet in de ‘scoop’ van het RUP was opgenomen. Na het adviesmoment beslist het college van burgemeester en schepenen om (onder meer) zijn perceel mee te nemen in het plangebied, terwijl de dichter gelegen woningen bij het kasteel aan Kramershoek niet in het plangebied worden opgenomen. Verzoeker stelt dat het doel blijkt te zijn om het zicht op het kasteeldomein te vrijwaren en daarom zowel ten oosten als ten westen in een bouwvrije zone te voorzien. Dit doel wordt volgens hem niet bereikt door zijn perceel op te nemen in het bestreden gemeentelijk RUP. Hij wijst er in dit verband op dat conform artikel 2.2.5, 1°, VCRO een RUP een verantwoording van de doelstellingen van het plan dient te bevatten en dat de huidige doelstellingen niet worden gelinkt aan de inperking van het aantal woongelegenheden voor bestaande bebouwing. Verzoeker meent dat het vrijwaren van het openruimtegebied niets van doen heeft met het tegenhouden van bijvoorbeeld meergezinswoningen op reeds bebouwde percelen. Dergelijke stelling lijkt bovendien te strijden met het ruimtelijk rendement dat vooropgesteld wordt in artikel 4.3.1, § 2, 2°, VCRO. Aangezien het betrokken woonuitbreidingsgebied reeds bebouwd en bewoond is en bestemd als woongebied, blijkt er geen reden te

zijn om voor de bebouwde percelen te voorzien dat er geen bijkomende woongelegenheden zouden kunnen worden gecreëerd.

11. In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker toe dat de bestaande bebouwing ten westen van het kasteel niet is opgenomen in het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP, terwijl dit voor de bebouwing ten oosten van het kasteel wel het geval is. Voorts werd de dichter bij het kasteeldomein gelegen noordelijke bebouwing volledig buiten het bestreden gemeentelijk RUP gelaten, met twee vreemde inhammen tot gevolg. Het doel van het bestreden gemeentelijk RUP zou kunnen worden bereikt indien de woonpercelen in het noorden en het westen worden opgenomen in het plangebied, wat niet is gebeurd.

12. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat niet is verantwoord waarom verdichting vooreerst zou dienen te gebeuren in het eigenlijke woongebied, eerder dan in het woonuitbreidingsgebied.

Beoordeling

13. De beoordeling van opportuniteitskritiek behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State, die een wettigheidsrechter is.

14.1. Te dezen moet vooreerst worden vastgesteld dat verzoeker het bij het verkeerde eind heeft waar hij stelt dat zijn perceel aanvankelijk niet in de “scope” van het bestreden gemeentelijk RUP was opgenomen. Reeds in de op 11 maart 2019 opgemaakte startnota is zijn perceel immers binnen het plangebied gelegen.

14.2. Voorts is verzoekers verwijzing naar artikel 4.3.1, § 2, 2°, VCRO niet dienstig, aangezien deze bepaling betrekking heeft op de vergunningverlening en het bestreden besluit een gemeentelijk RUP betreft.

15.1. In de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP wordt als doelstelling van het bestreden gemeentelijk RUP opgegeven: het omzetten van het betrokken woonuitbreidingsgebied naar een bouwvrij gebied waarbij de bouwmogelijkheden van de bestaande bebouwde percelen gegarandeerd blijven zonder evenwel het aantal woongelegenheden te laten toenemen.

De doelstelling om een bouwvrij gebied te creëren wordt in de toelichtingsnota verantwoord door de mogelijkheden die dit gebied biedt voor het vrijwaren van open ruimte, voor het ontwikkelen van natuurwaarden en voor het stimuleren van de sociale functie van het kasteel.

15.2. Verzoeker gaat er aan voorbij dat het verbod om bijkomende woningen te bouwen past in de betrachting om de in het betrokken woonuitbreidingsgebied aanwezige natuurwaarden – meer bepaald graslanden, houtkanten en bos (randnr. 3.2) – te vrijwaren en verder te ontwikkelen.

15.3. Gelet op de in de toelichtingsnota opgenomen verantwoording blijkt niet dat het bestreden gemeentelijk RUP niet in overeenstemming zou zijn met artikel 2.2.5, 1°, VCRO, dat bepaalt dat een RUP "een beschrijving en verantwoording van de doelstellingen van het plan" bevat.

16. Voorts herhaalt verzoeker de argumenten uit zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschrift. De Gecoro heeft dit bezwaarschrift onder meer als volgt beantwoord:

> "[Verzoekers] perceel is op heden gelegen in de bestemmingszone 'woonuitbreidingsgebied'. Het omzetten van het woonuitbreidingsgebied tussen Droogte en Kramershoek naar een bouwvrij gebied waarbij de bouwmogelijkheden van de bestaande bebouwde percelen gegarandeerd blijven zonder evenwel het aantal woongelegenheden te laten toenemen en waarbij de keuzes zoals vastgelegd […] in het goedgekeurd beheersplan van het kasteel van Wippelgem kunnen gerealiseerd worden, is één van de doelstellingen van het RUP (zie blz 7 van de toelichtingsnota). Dit is een beleidsbeslissing van de gemeente.
>
> Bezwaarindiener haalt diverse argumenten aan die rekening houden met de ligging van het perceel in het centrum van Wippelgem, nabij de school, in het bebouwde gebied,… Als men rekening houdt met deze argumenten komt de vraag naar boven tot binnen welke straal van het centrum van Wippelgem

men deze argumenten kan gebruiken om de omzetting van het woonuitbreidingsgebied tegen te gaan. Dit zou betekenen dat het ene perceel gelegen in woonuitbreidingsgebied andere (meer?) rechten zou verkrijgen dan een ander perceel gelegen in hetzelfde woonuitbreidingsgebied.

Om deze ongelijkheid tussen verschillende percelen te voorkomen, is dus beslist door de gemeente om het volledige woonuitbreidingsgebied om te zetten."

Het hiervoor geciteerde antwoord laat afdoende begrijpen waarom verzoekers bezwaarschrift niet is ingewilligd: de door verzoeker gewenste verdichting van de bebouwing gaat in tegen de beleidsdoelstelling om een bouwvrij gebied te creëren. De plannende overheid heeft niet willen raken aan de verworven rechten van de reeds bebouwde percelen en heeft deze rechten willen verzoenen met de laatstgenoemde doelstelling. Tevens heeft zij, om de gelijke behandeling van met name de langs Droogte en Kramershoek gelegen percelen te vrijwaren, beslist om het volledige woonuitbreidingsgebied te herbestemmen.

17. De bestaande woonpercelen ten westen en ten noorden van het kasteel behoren niet tot het betrokken woonuitbreidingsgebied. Verzoekers bewering dat het doel van het bestreden gemeentelijk RUP zou kunnen worden bereikt door deze woonpercelen op te nemen in het plangebied, kan niet worden beschouwd als wettigheidskritiek waarover de Raad van State vermag te oordelen (randnr. 13).

18. In het licht van het voorgaande, gaat de beslissing om verzoekers perceel, net als de andere bebouwde en onbebouwde percelen in het betrokken woonuitbreidingsgebied, op te nemen in de "Zone 3: gemengd openruimtegebied" van het bestreden gemeentelijk RUP niet de grenzen van de redelijkheid te buiten.

Verzoeker slaagt er evenmin in aannemelijk te maken dat de laatstgenoemde beslissing enige van de andere aangevoerde rechtsregels zou schenden.

19. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

20.1. Het tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 1.1.4, 2.1.2, § 3, en 2.2.18, § 1, tweede lid, VCRO, alsook uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de formele- en materiëlemotiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

20.2. Verzoeker stelt dat zijn perceel behoort tot het af te werken woonlint langs de straat Kramershoek dat is aangeduid in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Evergem (hierna: GRS). Hij wijst erop dat de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP volgend citaat uit het informatieve gedeelte van het GRS bevat:

> "Het woonlint langsheen de verkeersweg Gent-Ertvelde (N458) verbindt de bebouwing van Wippelgem met deze van Kluizen en Langerbrugge/Kerkbrugge. Dit langgerekte lint bevat tevens de kern van de bebouwing van Wippelgem. Het kerkje van Wippelgem ligt evenwel langs Kramershoek, een minder dens bebouwd en korter lint in oostelijke richting."

Volgens verzoeker stelt het GRS voor zijn perceel kernversterking voorop. Dat dit perceel wordt herbestemd tot gemengd openruimtegebied strijdt dan ook met het GRS. Verzoeker hekelt het feit dat geen woonbehoeftestudie wordt bijgebracht om te duiden waarom de percelen in het in het GRS aangeduide woonlint niet verder kunnen verdicht worden in de optiek van zuinig ruimtegebruik. Hij wijst er op dat het aantal gezinnen in Evergem tussen 2001 en 2012 sterk toegenomen is.

Beoordeling

21. Het uitgangspunt van het middel is dat het GRS op verzoekers perceel woonkernversterking zou vooropstellen.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoekers perceel niet behoort tot het woonlint langs de N458, dat – met de woorden van het GRS – “de kern van de bebouwing van Wippelgem” bevat. Voorts is ter hoogte van verzoekers perceel het “minder dens” woonlint langs de straat Kramershoek reeds gerealiseerd. Verzoekers perceel behoort bijgevolg niet tot een nog af te werken gedeelte van een woonlint van het GRS.

Bovendien gaat verzoeker er aan voorbij dat in het richtinggevend gedeelte van het GRS is vooropgesteld dat het betrokken woonuitbreidingsgebied een openruimtefunctie dient te krijgen omdat dit landschappelijk waardevolle terrein aansluit bij het kasteeldomein van Wippelgem. Het GRS voorziet daarom in de schrapping van het betrokken woonuitbreidingsgebied.

Uit het voorgaande volgt dat verzoeker er niet in slaagt het uitgangspunt van het middel aannemelijk te maken.

22. Tot slot toont verzoeker niet aan dat de beleidskeuze om het betrokken woonuitbreidingsgebied om te zetten naar een openruimtegebied niet zou kaderen binnen een afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten die de grenzen van het recht eerbiedigt of de aangevoerde rechtsregels anderszins zou schenden.

23. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Het derde middel

Uiteenzetting van het middel

24.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 4.2.3, §§ 1 en 3, en 4.2.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht als algemene

beginselen van behoorlijk bestuur.

24.2. Toegelicht wordt dat “[v]oor de herbestemming van het perceel van verzoekende partij […] geen plan-MER [werd] opgesteld”. Nergens wordt aangeduid dat het slechts om een klein gebied op lokaal niveau of om een kleine wijziging zou gaan. Om de herbestemming te motiveren is volgens verzoeker enkel gewezen op de bestaande feitelijke toestand. Een wijziging van de planologische toestand is bij het onderzoek geenszins betrokken.

Het verzoekschrift vervolgt:

> “Een vergelijking met de voorschriften van openruimtegebied van het RUP wijst uit 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 met de herbestemming sneller recreatie-activiteiten, tuinhuizen, garages en uitbreidingen aan de woningen worden vergund, terwijl voor groepswoningbouw eerst een geheel dient voor te liggen.”

25. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat nergens in de screeningsnota wordt verwezen naar het criterium klein gebied op lokaal niveau. Er wordt niet vermeld dat het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP klein is. De motivering dienaangaande van de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord gebeurt *post factum* en is aldus laattijdig.

26. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat de oppervlakte van het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP niet is vergeleken met de totale gemeenteoppervlakte, daar de vermelding van deze oppervlaktes op twee uiteenlopende plaatsen van de screeningsnota daartoe geenszins kan volstaan.

Beoordeling

27.1. Zoals reeds is opgemerkt in het auditoraatsverslag, wordt in de screeningsnota uitdrukkelijk gesteld dat “[h]et RUP […] het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau [bepaalt]”.

In zoverre wordt voorgehouden dat er in de screeningsnota geen beroep wordt gedaan op de uitzondering voor een klein gebied op lokaal niveau, mist het middel feitelijke grondslag.

In de screeningsnota is gepreciseerd dat het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP slechts een oppervlakte heeft van 68,2 hectare, terwijl de gemeente een oppervlakte heeft van 7.504 hectare. Anders dan verzoeker voorhoudt, volgt uit het enkele feit dat deze oppervlaktes op verschillende plaatsen zijn vermeld niet dat zij in het kader van het onderzoek naar de milieueffecten niet met elkaar zouden zijn vergeleken.

27.2. Voorts is in de screeningsnota – zoals eveneens is vastgesteld in het auditoraatsverslag – wel degelijk een planologische vergelijking gemaakt tussen de voorschriften van het bestaande plan (woonuitbreidingsgebied overeenkomstig het gewestplan) en deze van het bestreden gemeentelijk RUP.

Ook in zoverre wordt beweerd dat de planologische toets ontbreekt, mist het middel feitelijke grondslag.

28. Tot slot overtuigt verzoeker er niet van dat op het vlak van de milieueffecten de realisatie van groepswoningbouw – waardoor de aanwezige natuurelementen zoals graslanden, houtkanten en bos in belangrijke mate zouden verdwijnen – minder ingrijpend zou zijn dan de realisatie van de stedenbouwkundige voorschriften voor het “gemengd openruimtegebied” van het bestreden gemeentelijk RUP, krachtens welke de voornoemde natuurelementen in beginsel gevrijwaard moeten worden.

29. Enige schending van de aangevoerde rechtsregels wordt niet aannemelijk gemaakt.

30. Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de eerste verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stefan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Johan Lust**