

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 258.085 van 1 december 2023

in de zaak A. 235.502/X-18.071

In zake : 1. de BV VOLKSHAARD
 2. de CVBA SO GEWESTELIJKE MAATSCHAPPIJ VOOR
 DE KLEINE LANDEIGENDOM HET VOLK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Rasschaert
 kantoor houdend te 9620 Zottegem
 Gentse Steenweg 323
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemeenteraad van de stad Gent van 28 september 2021 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’, in zoverre dit het deelgebied ‘707 - Drongen-Woonuitbreidingsgebied Noordhout’ betreft.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 november 2023.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Ruben Merckx en Karel Verbestel, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnen voor de verzoekende partijen, en advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. In 2003 wordt het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de stad Gent goedgekeurd. In uitvoering van het GRS heeft de stad Gent op 15 februari 2012 een gemeentelijk groenstructuurplan aangenomen. Daarin wordt de in het GRS omschreven groenstructuur verfijnd en geconcretiseerd. In het groenstructuurplan wordt het “planjuridisch beschermen van bestaande groenwaarden” vooropgesteld.

3.2. In 2016 beslist de stad Gent om een thematisch gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) op te maken “om de bestaande waardevolle groenzones planologisch te beschermen”.

Op 10 juni 2016 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent de motivatienota en de lijsten met deelgebieden van het voorgenomen plan goed en geeft zij opdracht aan haar dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning om de opmaakprocedure van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ te starten. De lijsten bevatten een A-lijst, bestaande uit zonevreemde groengebieden die mogelijk kunnen worden herbestemd naar een gepaste groene bestemming, en een B-lijst, dat de nieuw te ontwikkelen groengebieden bevat. Binnen de A-lijst worden nog de ‘publiek toegankelijke groengebieden’ (A1) en de ‘bestaande natuur- en bosgebieden’ (A2) onderscheiden.

In de motivatienota wordt met betrekking tot de compensatie van de herbestemming van het herbevestigd agrarisch gebied (hierna: HAG) het volgende gesteld:

“[...]”

Voor de landbouwgebieden waar de bestemming van het gewestplan zeker behouden kan blijven, besliste de regering om de bestaande agrarische bestemmingen te herbevestigen. Op die manier is midden 2009 ca. 538.000 ha agrarisch gebied vastgelegd. Dit wordt het ‘herbevestigd agrarisch gebied’ genoemd.

De omzendbrief RO/2010/01 betreffende ‘het ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn’, verplicht de toetsing van de gemeentelijke opties van dit RUP aan de ruimtelijke doelstellingen voor het op Vlaams niveau herbevestigde agrarische gebied.

Binnen de afbakening van het thematisch RUP groen zijn 9 deelgebieden geselecteerd die binnen herbevestigd agrarisch gebied zijn gelegen. Het gaat telkens over gebieden uit de A2-lijst, namelijk bestaande natuur- en bosgebieden. Tijdens het onderzoek naar de zones die in aanmerking komen om te ontwikkelen tot nieuwe natuur of bos (B-lijst), werden expliciet geen percelen gelegen binnen herbevestigd agrarisch gebied geselecteerd. Volgende deelgebieden zijn gelegen binnen herbevestigd agrarisch gebied:

- 4.9 waardevol grasland en bosbuffer R4
- 8.2 omgeving Halewijn
- 8.3 omgeving Halewijn 2

- 8.4 omgeving Halewijn 3
- 8.16 bosje Noordhout 1
- 8.17 bosje Noordhout 2
- 8.18 bosje Noordhout 3
- 9.3 bosje Moervaart 1
- 9.11 grasland Moervaart 1.

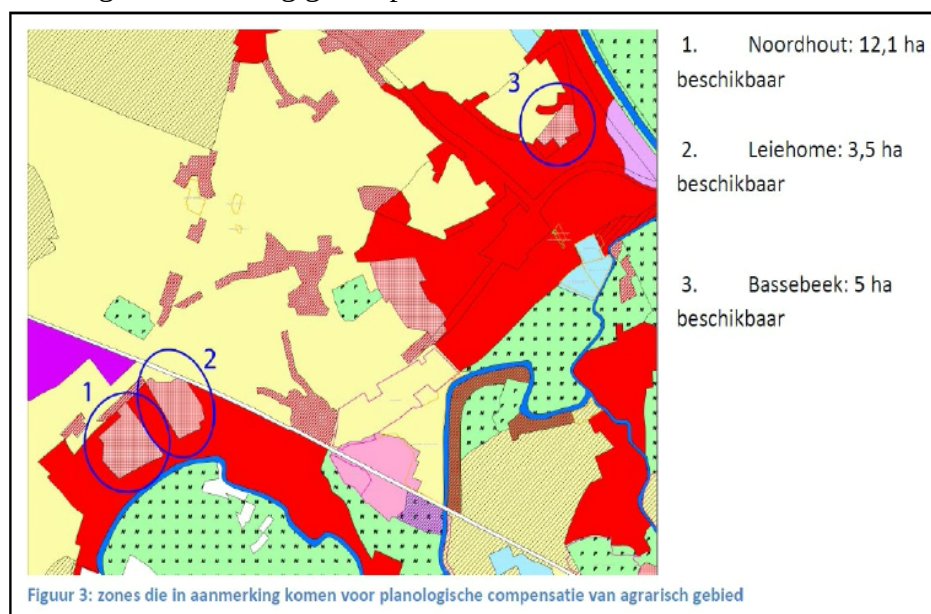
Een herbestemming van een perceel gelegen binnen herbevestigd agrarisch gebied (HAG) naar een andere bestemming heeft in principe tot gevolg dat de agrarisch bestemming elders gecompenseerd moet worden (zie eerder vermelde omzendbrief). Dit betekent dat elders een zone moet worden aangeduid waar zonevreemde landbouw zone-eigen wordt gemaakt (herbestemming van een andere bestemming naar agrarisch gebied).

Het voorstel van deelgebieden die worden herbestemd via het thematisch RUP groen werden voorgelegd aan Departement Landbouw en Visserij van de Vlaamse Overheid. Hieruit blijkt dat de reeds beboste zones niet gecompenseerd moeten worden. Concreet per deelgebied gelegen in HAG: [...]

In totaal moet er dus voor volgende deelgebieden een planologische compensatie gebeuren:

- 4.9. waardevol grasland en bosbuffer R4 (volledige deelgebied: 11,2 ha)
- 8.2. omgeving Halewijn (grasland: 0,4 ha)
- 9.11. grasland Moervaart 1 (volledige deelgebied: 1,8 ha).

Dit betekent dat er elders op Gents grondgebied 13,4 ha agrarisch gebied gecreëerd moet worden. Een aantal zones, waarvan de nog niet aangesneden woonuitbreidingsgebieden volgens het gewestplan in Drongen de belangrijkste zijn, komen in aanmerking als compensatiegebied. Hier is immers effectief landbouwgebruik aanwezig, zodat het in principe een pure planologische ruil betreft. Op die manier kan het verlies aan agrarische bestemming binnen herbevestigd agrarisch gebied volledig gecompenseerd worden.



3.3. Op 16 maart 2017 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent het concept goed van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’. Het voorgenomen plan vertrekt blijkens de toelichtingsnota erbij van de volgende doelstellingen:

- “- De juridische bescherming van bestaande groengebieden (wijkparken, woongroen, natuur en bos)
- De herbestemming van bijkomende groenzones in functie van de realisatie van de gewenste groenstructuur. De gewenste groenstructuur is oorspronkelijk vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan Gent, verder verfijnd in het Groenstructuurplan en bevestigd in de Structuurvisie 2030 - Ruimte voor Gent.”

Omdat het een thematisch RUP betreft, heeft het voorgenomen plan geen aaneengesloten plangebied. Het plangebied bestaat uit 101 ruimtelijk van elkaar gescheiden onderdelen (deelgebieden) die verspreid zijn over het volledige grondgebied van de stad “en waar het thema ‘groen’ het gemeenschappelijk element vormt”.

3.4.1. In de toelichtingsnota bij het concept van het gemeentelijk RUP worden met betrekking tot de zoektocht naar gebieden die in aanmerking komen voor de compensatie van HAG de volgende “algemene uitgangspunten” uiteengezet:

“13.3. Algemene uitgangspunten

De zoektocht naar gebieden die in aanmerking komen voor de compensatie van HAG gebeurde met volgende uitgangspunten:

- De compensatie van agrarisch gebied gebeurt op eigen grondgebied
- De compensatie gebeurt bij voorkeur op percelen die reeds in agrarisch gebruik zijn, maar geen agrarische bestemming hebben. Het is immers moeilijk tot onmogelijk om gebieden met een andere invulling of een andere functie (bebouwing, recreatiegebied, private tuinen, enz.) naar agrarisch gebied om te zetten. Dit zou enerzijds heel wat kosten met zich mee brengen (planschade), anderzijds is het niet evident om hier nog effectief agrarisch gebruik mogelijk te maken. Bij gebieden die reeds in (zonevreemd) agrarisch gebruik zijn, is de nieuwe planologische bestemming naar agrarisch gebied reeds uitgevoerd. Er hoeven op terrein geen wijzigingen meer te gebeuren.
- Het is aangewezen dat de nieuw te bestemmen agrarische zone een voldoende grote oppervlakte heeft. Een aantal verschillende kleinschalige en verspreide of versnipperde percelen zijn immers vanuit landbouwkundig en economisch oogpunt minder interessant. Dit kan zijn omdat ze te klein zijn om als landbouwgrond te bewerken (restpercelen) of omdat ze

geïsoleerd liggen (omringd door hardere functies). Bovendien is het ook vanuit landschappelijk oogpunt zinvoller om de grotere open ruimtes als dusdanig te bewaren en te bestendigen. Ook vanuit ruimtelijk oogpunt gaat de voorkeur naar grotere structurerende gehelen.

- Bij voorkeur heeft de herbestemming naar agrarisch gebied ook een landschappelijke meerwaarde. In die zin is het aangewezen dat de nieuw aan te duiden agrarische gebieden aansluiten bij grotere openruimtegebieden. Er werd gezocht naar gebieden waar een agrarische bestemming een meerwaarde betekent voor de omgeving, ten opzichte van de huidige planologische bestemming.

- Bij voorkeur sluiten de nieuw te bestemmen agrarische gebieden aan op bestaand herbevestigd agrarisch gebied. Op die manier wordt een robuustere en structurerend openruimte- en agrarisch gebied gecreëerd en ontstaat een ruimtelijk logisch geheel.

- Percelen die onderdeel zijn van een groter geheel met een andere functie worden niet meegenomen. Het gaat bijvoorbeeld om restpercelen bij een sportcomplex, een scholencampus, een woonproject, enz. Het is voor dergelijke gronden namelijk zeer moeilijk tot onhaalbaar om hier een effectief landbouwgebruik mogelijk te maken. Uiteraard zijn kleine (stads)landbouwprojecten (bv een moestuin bij een school) niet uitgesloten, maar kunnen dergelijke invullingen moeilijk als compensatie voor het professionele landbouwgebruik ingeschakeld worden.

Op basis van een GIS-oefening werden ook volgende type percelen uitgesloten:

- bebouwde percelen

- percelen ingericht als onderdeel van de verkeersinfrastructuur of het openbaar domein.

Deze uitgangspunten leidde tot een selectie van deelgebieden die in voorliggend thematisch RUP groen worden omgezet naar agrarisch gebied in functie van een planologische ruil.

De compensatie gebeurt in hetzelfde RUP als de omzetting waarvoor compensatie vereist is. In dit geval wordt de omzetting van HAG naar een groene bestemming in het thematisch RUP groen rechtstreeks gecompenseerd door de bestemming van nieuwe agrarische gebieden in hetzelfde thematisch RUP groen. Op die manier blijft deze planologische ruil in één proces gehouden.”

3.4.2. Op grond van de voormelde “algemene uitgangspunten” worden vier deelgebieden voor de compensatie van de inname van het HAG voorgesteld, waarbij evenwel de concrete afbakening van het compensatiegebied nog dient bepaald te worden:

“13.4. Deelgebieden ter compensatie van het thematisch RUP groen

Er zijn vier deelgebieden geselecteerd die instaan voor de planologische ruil. Elk van deze deelgebieden wordt afzonderlijk besproken in de toelichtingsnota per deelgebied. Het betreft volgende zones die worden herbestemd naar agrarisch gebied:

- woonuitbreidingsgebied Noordhout: 3 tot 5 ha
- woonuitbreidingsgebied Bassebeek: 2,8 ha
- Afsneekouter: 4,4 ha
- Oostakker zuid: 3 ha.

De exacte afbakening van deze moet nog verder uitgeklaard worden op basis van ontwerpend onderzoek en/of inrichtingsplannen voor de specifieke sites. Er wordt wel al een minimum oppervlakte die wordt herbestemd vastgelegd, zodat de planologische ruil opgevangen kan worden.

De vier geselecteerde deelgebieden zijn, rekening houdend met de vooropgestelde uitgangspunten, de enige zones op Gents grondgebied die in aanmerking komen voor de compensatie van het verloren gegane herbevestigd agrarisch gebied. Eventuele andere percelen zijn te klein, liggen te geïsoleerd of zijn in de praktijk niet meer omzetbaar naar een landbouwgebruik en kunnen dus niet dienen voor de compensatie van professioneel landbouwgebruik. Er zijn dus geen reservezones voorhanden. Omwille van deze reden wordt in voorliggend concept RUP een minimumoppervlakte vastgelegd, ongeacht er op dit moment nog geen concrete inrichtingsplannen voor de voorliggende gebieden beschikbaar zijn.”

3.5. Op 27 juni 2017 stelt de gemeenteraad van de stad Gent het ontwerp van GRS ‘Ruimte voor Gent - Structuurvisie 2030’ voorlopig vast. In het richtinggevend gedeelte van het ontwerp-GRS wordt met betrekking tot de woonuitbreidingsgebieden (hierna: WUG) te Gent het volgende gesteld:

“We vangen de groei op binnen de bestaande woongebieden. Bij realisatie van woonprojecten door de Groep Gent of op gronden of in gebouwen van de Groep Gent realiseren we minimum 20% sociale huurwoningen en 20% budget(huur)woningen.

Bij woonontwikkelingen vanaf 50 woonentiteiten in de groeistad voorzien we minimum 1/3 grondgebonden woningen. Bij woonontwikkelingen vanaf 50 woonentiteiten in de kernstad en binnenstad voorzien we minimum 1/4 grondgebonden woningen.

Daarnaast beschikken we over drie resterende woonuitbreidingsgebieden waarvan één in Drongen en twee in Baarle-Drongen. Drongen ligt niet in het grootstedelijke gebied waardoor ons buitengebiedbeleid hier van toepassing blijft. Ondanks het feit dat de Vlaamse regelgeving het aansnijden van deze woonuitbreidingsgebieden (ook in het buitengebied) toelaat voor sociale woningbouw zonder voorafgaand woonbehoeftenonderzoek, willen we dit alleen op een gepaste en

terughoudende wijze doen. We koppelen de invulling met sociale woningbouw aan een doelgroepenbeleid en aan een beleid voor stadsgerichte landbouw en landschapontwikkeling. Zo moeten de bijkomende (sociale) woningen maximaal in relatie staan tot de bestaande kernen van Baarle en Drongen dorp, worden aangepaste [duurzame] mobiliteitsmaatregelen uitgewerkt en wordt ruimte gevrijwaard voor (ouderen)zorg en buurtgerichte voorzieningen. Voor elk van de drie woonuitbreidingsgebieden moet een masterplan opgemaakt worden dat leidt tot een geïntegreerd totaalontwerp, los van eigendomsstructuur. Deze masterplannen houden minimaal rekening met volgende randvoorwaarden:

- WUG Baarledorp: Een mix van ouderenzorg, buurtvoorzieningen (kinderdagverblijf) en verschillende woningtypes wordt vooropgesteld. Hierbij is een gemeenschappelijk gebruik van voorzieningen (ontsluiting en publiek groen) noodzakelijk. De gronden ten noorden van het woon-zorgcentrum Leiehome aan de Kloosterstraat worden gereserveerd voor de bouw van sociale woningen. De inrichting van deze zone zal afgestemd moeten worden op de herinrichting van het klaverblad van de E40.
- WUG Noordhout: Een maximale doorwaadbaarheid van het gebied staat voorop, waarbij minstens de Noordhoutstraat, de Baarleboslaan en de Schepenstraat via wandel- en fietspaden verbonden worden met de Gaverlandstraat. Het woonuitbreidingsgebied met een totale oppervlakte van zowat veertien hectare wordt uitsluitend ontwikkeld in functie van sociale woningen, conform de Vlaamse regelgeving. De woningdichtheid wordt afgestemd op het buitengebied en de relatie met de omgevende kern en verkavelingen. Wel moet drie tot vijf hectare openruimtegebied gevrijwaard blijven voor een stadsgericht, economisch landbouwproject. Deze oppervlakte zal effectief als agrarisch gebied herbestemd worden ter compensatie van het agrarisch gebied dat verloren gaat ten gevolge van het thematisch RUP-groen.
- WUG Bassebeek: In dit woonuitbreidingsgebied wordt ruimte geboden voor de planologische ruil van het geplande cohousingproject aan de Mariakerksesteenweg en de omliggende percelen aan de R4 richting Leeuwenhof. Op die manier kan een grotere groenstructuur van 2,6 hectare aan de R4 gecreëerd worden. Deze zone wordt omgezet van woongebied naar groengebied. Ter compensatie van deze herbestemming kan 2,6 hectare van het woonuitbreidingsgebied Bassebeek uitsluitend voor sociale woningbouw aangesneden worden. De resterende 2,8 hectare wordt, in aansluiting met het aangrenzende agrarisch gebied, behouden voor landbouw. Deze oppervlakte wordt ook effectief herbestemd als agrarisch gebied, ter compensatie van het landbouwareaal dat verloren gaat ten gevolge van het thematisch RUP groen. [...]"

3.6. Op 31 augustus 2017 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent de startnota met betrekking tot het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ goed. In de toelichtingsnota erbij wordt de volgende planningscontext geschetst:

“5. Planningscontext

Op de gewenste groenstructuur van het Groenstructuurplan is het deelgebied aangeduid als ‘onderdeel van het fijnmazig groen netwerk en verweven groenstructuur in bebouwd landschap van de dorpen’.

masterplan in opmaak

Momenteel zijn de twee grootste eigenaars van het woonuitbreidingsgebied in samenwerking met twee sociale huisvestingsmaatschappijen bezig met de voorbereidingen voor de opmaak van een masterplan voor dit gebied. Deze verschillende partijen hebben namelijk de wens om het gebied te ontwikkelen met sociale woningen. De eigenaars zullen op basis van een masterplan hun gronden verkopen aan de betreffende sociale huisvestingsmaatschappijen. Het masterplan komt er op vraag van de Stad Gent en moet een kader bieden voor de gewenste invulling van het gebied, het type woningen, de ontsluiting ervan enz. en wordt opgemaakt in samenwerking met een team van ontwerpers, experts en stakeholders. Het masterplan wordt verwacht in het voorjaar van 2017. Er zullen pas stedenbouwkundige vergunningen en/of verkavelingsvergunningen voor het gebied kunnen worden aangevraagd nadat het masterplan wordt goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen. De Stad Gent heeft als randvoorwaarde meegegeven dat er in het woonuitbreidingsgebied 3 tot 5 ha gevrijwaard moet worden voor een stads- of wijkgericht landbouwproject.

Deze 3 tot 5 ha die voorzien zal worden voor een landbouwproject, is onderwerp van het RUP groen en zal herbestemd worden naar agrarisch gebied. In de loop van de procedure zal duidelijk worden waar de zone die gereserveerd is voor landbouw zal gelegen zijn.

[...] Herinrichting op- en afrittencomplex E40

Het Agentschap Wegen en Verkeer van de Vlaamse Overheid wil het snelwegcomplex nr 13 op de E40 te Drongen heraanleggen om de veiligheid en de capaciteit van het complex te verhogen. Tegelijkertijd wenst het agentschap ook de leefbaarheid van Baarle te verbeteren en de ontsluiting van het bedrijventerrein ‘Drongen I’ te verhogen. Om de milieu-impact van dit plan in te schatten, wordt een milieueffectenrapport (MER) opgemaakt.

Ter voorbereiding van dit MER is een ‘kennisgevingsnota’ opgemaakt. Deze nota beschrijft verschillende mogelijkheden tot heraanleg van het snelwegcomplex en licht toe op welke manier het onderzoek naar de milieueffecten zal gebeuren. Deze kennisgevingsnota die de onderzoeksstrategie voor het toekomstige MER bevat, wordt zoals wettelijk is voorzien, voorgelegd aan het brede publiek. Het openbaar onderzoek loopt tot en met 2 maart 2017.

In deze kennisgevingsnota worden verschillende alternatieven voor het complex onderzocht. Een mogelijk ontwikkelingsscenario bestaat eruit om een ringweg of randweg te voorzien. Deze wegen lopen dwars door het woonuitbreidingsgebied Noordhout.”

3.7. Van 1 september 2017 tot 29 november 2017 wordt over het ontwerp-GRS (‘Structuurvisie 2030’) een openbaar onderzoek gehouden.

3.8. Van 18 september 2017 tot 19 november 2017 organiseert de stad Gent een raadpleging van de bevolking over de start- en procesnota van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’. Op 9 oktober 2017 wordt een informatiemoment over de start- en procesnota georganiseerd.

3.9. In haar advies van 6 maart 2018 vraagt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Gent (hierna: de Gecoro) aan de structuurplannende overheid om de woonuitbreidingsgebieden in hun geheel niet aan te snijden:

“Tegelijk bepaalt de Stad welke woonuitbreidingsgebieden worden aangesneden, niet de hogere overheid. De Stad heeft daar ook de ruimtelijke handvaten voor (opmaak bestemmingsplannen en vergunningenbeleid).

De Gecoro ondersteunt het verdichtingsprincipe, maar merkt op dat die verdichting vooral binnen het verstedelijkt gebied moet gerealiseerd worden en dat daarvoor geen greenfields moeten aangesneden worden.

De Gecoro erkent de nood aan sociale huisvesting en betaalbaar wonen, maar die nood moet niet in de eerste plaats opgevangen worden op greenfields in het buitengebied. Er is eerst input van de nieuwe woonstudie nodig om ruimtelijke keuzes hieromtrent verder te onderbouwen.

De Gecoro vindt dat de Stad Gent door het aansnijden van de woonuitbreidingsgebieden de essentie van Ruimte voor Gent ondermijnt doordat die keuze tegenstrijdig is met de uitgangspunten ervan. Zo staat onder meer op pagina 76: ‘Drongen, Baarle, Afsnee en de kanaaldorpen zijn kernen in het buitengebied. Ze behouden hun laagdynamische ontwikkeling.’ Behalve de ruimtelijk/landschappelijke impact bij het aansnijden van de gebieden, wijst de Gecoro onder meer op de slechte bereikbaarheid, het gebrek aan voorzieningen in de nabijheid en de beperkte sociale mix.

Bovendien komt deze keuze niet overeen met de keuze die het Ruimtelijk Structuurplan Gent uit 2003 werd gemaakt om vanuit het oogpunt van een duurzame stadsontwikkeling het schrappen van de woonuitbreidingsgebieden Bassebeek (Drongen), Baarledorp E40 en Noordhout (Baarle) bindend vast te leggen.”

3.10.1. Op 22 mei 2018 keurt de gemeenteraad van de stad Gent het GRS (‘Structuurvisie 2030’) definitief goed. In antwoord op het advies van de Gecoro om de woonuitbreidingsgebieden niet aan te snijden, overweegt de gemeenteraad:

“Het college stelt voor het advies van de Gecoro te volgen wat betreft het woonuitbreidingsgebied Bassebeek en dit gebied niet aan te snijden.

Voor de woonuitbreidingsgebieden Baarledorp en Noordhout wordt het Gecoro-advies niet gevolgd. Het college stelt voor om beide woonuitbreidingsgebieden gedeeltelijk aan te snijden in functie van assistentiewoningen en sociale huisvesting, rekening houdend met de draagkracht van Baarle.

[...]

Voor woonuitbreidingsgebied Noordhout wordt voorgesteld het gebied beperkt aan te snijden in functie van sociale woningbouw en aansluitend bij de bestaande bebouwing. Concreet kunnen er maximaal 130 (sociale) woningen worden gerealiseerd. Daartoe worden twee zones aangeduid (zie figuur verder in het document), waar respectievelijk maximaal 37 (westelijk deel) en 92 (oostelijk gedeelte) woningen gerealiseerd kunnen worden. Afhankelijk van de keuze voor een eventuele randweg blijft op die manier 8 à 9 ha open ruimte gevrijwaard in functie van (stadsgerichte) landbouw. Deze zone wordt herbestemd binnen het RUP Groen.

Met het gedeeltelijk aansnijden van de woonuitbreidingsgebieden Baarledorp en Noordhout, wordt afgeweken van het advies van de Gecoro. Het college motiveert dit als volgt:

Het college volgt de Gecoro die aangeeft dat de draagkracht van Baarle wordt overschreden wanneer de woonuitbreidingsgebieden worden ontwikkeld op de manier zoals wordt voorgesteld in het ontwerp van Ruimte voor Gent. Een oefening van de Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning resulteerde in volgende cijfers:

In het woonuitbreidingsgebied Baarledorp E40 (Leiehome) worden er – op basis van het masterplan – 173 extra woningen voorzien en in het woonuitbreidingsgebied Noordhout worden er 274 woningen voorzien. Dit is een toename van 447 woningen. Dit betekent dat het woningenbestand van Baarle met de helft toeneemt: van 889 naar 1336 (+ 447). Wat het aantal sociale woningen betreft, wordt ca. 18% van de woningen in Baarle sociaal. Wanneer we ook de potentiële ontwikkeling van de resterende 3,6 ha WUG in Baarledorp E40 (mogelijks ontwikkelbaar voor sociaal wonen ($3,6 \text{ ha} \times 25 \text{ w/ha} = 90 \text{ w}$)) mee rekenen, betekent dit een aanzienlijke aangroei (+ 60%) van Baarle met 537 woningen (van 889 naar 1426 woningen en een aandeel van 23% sociale woningen).

Tegelijk is dit niet enkel een ruimtelijk, maar ook een maatschappelijk verhaal. Er is een grote nood aan sociale woningen. Op dit moment zijn er geen sociale woningen in Baarle. Het college kiest ervoor om vanuit die motivatie de woonuitbreidingsgebieden beperkt aan te snijden enkel in functie van sociale woningen en dit binnen de draagkracht van Baarle. Concreet betekent dit dat het aandeel sociale woningen in Baarle op peil van het globale aandeel in Gent (circa 13%) wordt gebracht.

Het huidige aantal woningen in Baarle samen met de geplande projecten op korte termijn geeft een totaal van 889 woningen. Aangevuld met de 173 (assistentie)woningen die gefaseerd zullen ontwikkeld worden binnen het WUG Baarledorp geeft een totaal van 1062 woningen.

De realisatie van 10 à 15% sociale woningen komt overeen met 118 ($1062+118=1180$) à 187 ($1062+187=1249$) woningen.

Door binnen de contouren van het woonuitbreidingsgebied Noordhout aansluitend bij de bestaande bebouwing maximaal 130 sociale woningen te realiseren wordt de vooropgestelde 10% sociale huisvesting behaald.

Dit percentage kan opgedreven worden tot 15% door binnen het woonuitbreidingsgebied Baarledorp bijkomende sociale woningen te realiseren. Het gebied is volledig omrand met bebouwing, sluit direct aan bij de kern van Baarle en rechtstreeks bij een reeks voorzieningen zoals onderwijsfuncties, jeugdlokalen, sociale voorzieningen en handelsfuncties heeft geen landschappelijke waarde meer en is door zijn schaal en geïsoleerde ligging minder interessant vanuit landbouweconomisch oogpunt. Door de nabijheid van de E40 en de eventuele randweg is bij eventuele gedeeltelijke realisatie van dit gebied verder haalbaarheidsonderzoek i.f.v. de leefkwaliteit noodzakelijk.

Aanvullend stelt het college daarom een herbestemming voor van het voormalig voetbalveld aan de overzijde van de Kloosterstraat: dit ligt momenteel in bestemming woongebied, maar is door de ligging pal naast de snelweg minder geschikt om in functie van wonen te ontwikkelen. In scenario met randweg is dit gebied in geen geval ontwikkelbaar. Het college stelt voor dit gebied volledig of gedeeltelijk mee op te nemen in het RUP Groen. Het kan als buffer ingericht worden.”

3.10.2 De definitief goedgekeurde tekst van het GRS luidt:

“Daarnaast beschikken we over drie resterende woonuitbreidingsgebieden waarvan één in Drongen en twee in Baarle-Drongen. Drongen ligt niet in het grootstedelijke gebied waardoor ons buitengebiedbeleid hier van toepassing blijft. Woonuitbreidingsgebied Bassebeek wordt geschrapt, de woonuitbreidingsgebieden Baarledorp en Noordhout worden beperkt aangesneden.

Schrappen woonuitbreidingsgebied Bassebeek
[...]

Dit gebied sluit aan bij een groot aaneengesloten open ruimtegebied en wordt niet aangesneden. Het gebied wordt herbestemd naar agrarisch gebied ter compensatie van het agrarisch gebied dat verloren gaat ten gevolge van het thematisch RUP-groen.

Beperkt aansnijden van woonuitbreidingsgebieden Noordhout en Baarledorp

Ondanks het feit dat de Vlaamse regelgeving het aansnijden van deze woonuitbreidingsgebieden (ook in het buitengebied) toelaat voor sociale woningbouw zonder voorafgaand woonbehoeftenonderzoek, willen we dit alleen op een gepaste en terughoudende wijze doen. We koppelen de invulling met sociale woningbouw aan een doelgroepenbeleid en aan een beleid voor stadsgerichte landbouw en landschapsontwikkeling.

Tegelijk mag de draagkracht van de woonkern Baarle niet overschreden worden én moet de leefkwaliteit gegarandeerd worden. Zo moeten de bijkomende (sociale) woningen maximaal in relatie staan tot de bestaande kernen van Baarle en Drongen dorp, worden aangepaste duurzaam mobiliteitsmaatregelen uitgewerkt en wordt ruimte gevrijwaard voor (ouderen)zorg en buurtgerichte voorzieningen. Dit betekent verder ook dat

er bij de invulling van de woonuitbreidingsgebieden voldoende buffering naar de E40 en de eventuele randweg voorzien wordt en dat het aandeel sociale woningen in Baarle wordt beperkt tot het globale aandeel in Gent (circa 13%). Momenteel zijn er geen sociale woningen in Baarle. Willen we dat aandeel op 10 à 15% brengen, dan komt dit overeen met 118 à 187 bijkomende sociale woningen.

Voor beide woonuitbreidingsgebieden moet een masterplan opgemaakt worden dat leidt tot een geïntegreerd totaalontwerp, los van eigendomsstructuur. Deze masterplannen houden minimaal rekening met volgende randvoorwaarden:

- Voor het woonuitbreidingsgebied Noordhout wordt voorgesteld het gebied beperkt aan te snijden aansluitend louter in functie van sociale woningbouw. Daartoe worden twee zones aangeduid, waar respectievelijk maximaal 37 (zone 1 op figuur) en 92 (zone 2 op figuur) woningen gerealiseerd kunnen worden. Deze zones sluiten aan bij de bestaande bebouwing en wegeninfrastructuur en zorgen niet voor een verdere versnippering van de open ruimte. In totaal worden er dus maximaal 130 (sociale) woningen gerealiseerd. Op die manier halen we enerzijds de vooropgestelde 10% sociale woningen en respecteren we anderzijds de draagkracht van Baarle. Tegelijk blijft op die manier 8 à 9 ha open ruimte gevrijwaard in functie van (stadsgerichte) landbouw (exacte oppervlakte is afhankelijk van de keuze voor een eventuele randweg). Deze oppervlakte wordt ook effectief herbestemd als agrarisch gebied, ter compensatie van het landbouwareaal dat verloren gaat ten gevolge van het thematisch RUP groen. Op de figuur is het te vrijwaren deel indicatief aangeduid (zone 3).



3.11. Op 14 juni 2018 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent de scopingsnota van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ goed.

3.12. Op 28 juni 2018 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent het voorontwerp van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ en de bijgewerkte procesnota goed.

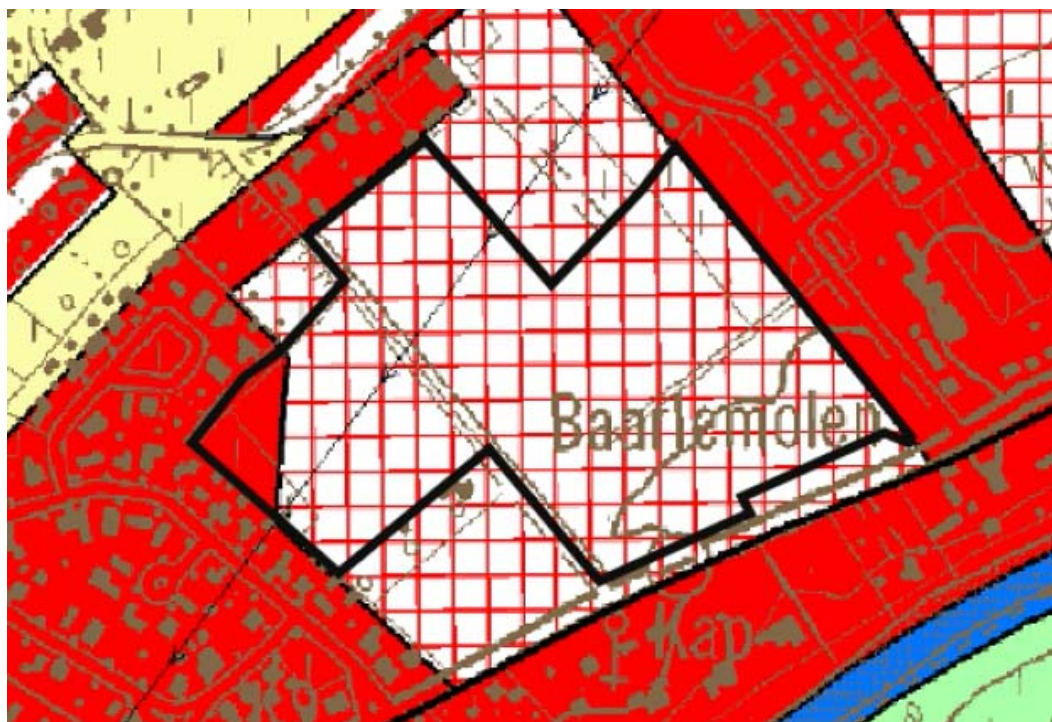
Wat betreft het WUG Noordhout, wordt de oppervlakte die herbestemd wordt naar landbouw afgestemd op het GRS, dat een beperkte aansnijding van het WUG – en dus een ruimere bestemming als agrarisch gebied –toelaat. De deelgebieden Afsneekouter en Oostakker Zuid worden daarom niet langer voor de compensatie van het HAG nodig geacht, en worden uit het plan geschrapt.

3.13. Op 6 december 2018 wordt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ georganiseerd.

3.14. De verzoekende partijen kopen met notariële akten, verleden op 4 januari 2019 en 6 februari 2019, verschillende percelen, gelegen tussen de Gaverlandstraat, de Baarleboslaan, de Noordhoutstraat en de Schepenstraat te Drongen (Gent), kadastraal bekend als afdeling 27, sectie D, nrs. 1080/a, 1081/b, 1083/b, 1083/f, 1053/c en 114/a:



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone zijn de voormelde percelen grotendeels gelegen in WUG, meer bepaald het WUG Noordhout. Enkel het meest westelijk gelegen perceel 1083/n is deels gelegen in woongebied:



De percelen zijn niet gelegen binnen de afbakening van het Grootstedelijk gebied Gent, en zijn bijgevolg gelegen in het buitengebied.

3.15. Op 29 september 2020 stelt de gemeenteraad van de stad Gent het ontwerp van het gemeentelijk RUP nr. 169 'Thematisch RUP Groen' voorlopig vast. Het WUG Bassebeek wordt daarbij als mogelijk compensatiegebied geschrapt. In de procesnota, zoals goedgekeurd door de gemeenteraad van de stad Gent op 29 september 2020, luidt het:

"Het deelgebied is niet noodzakelijk in functie van compensatie herbevestigd agrarisch gebied. De geplande herbestemming, zoals ook voorzien in de structuurvisie 2030, Ruimte voor Gent, zal gebeuren via het gewestelijk RUP Bedrijventerrein Drongen I. De startnota van dit gewestelijk RUP zal in de herfst van 2020 worden goedgekeurd."

3.16. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 14 december 2020 tot en met 11 februari 2021 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ wordt georganiseerd, dienen de verzoekende partijen geen bezwaarschrift in.

3.17.1. In zitting van 28 september 2021 stelt de gemeenteraad van de stad Gent het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ definitief vast.

3.17.2. Onder de hoofding ‘12. Compensatie herbevestigd agrarisch gebied’ van de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ wordt het volgende gesteld:

“12.1. Waarom moet er gecompenseerd worden?

In het thematisch RUP Groen krijgen een aantal percelen met een agrarische bestemming een nieuwe groene bestemming. Deze percelen worden aan het landbouwareaal onttrokken.

Concreet zijn er echter twee juridisch-planologische statuten van agrarisch gebied. Er is enerzijds ‘gewoon’ agrarisch gebied volgens een gewestplan, BPA of RUP, maar anderzijds is er ook Herbevestigd Agrarisch Gebied (HAG) (zie hoofdstuk 7.2). Dit HAG is in 2009 door de Vlaamse Overheid aangeduid tijdens de AGNAS-procedure. Voor de agrarische bestemmingen die herbevestigd werden, werd expliciet gesteld dat dit de juiste bestemming op de juiste plek is. Een toekomstige herbestemming op gewestelijk niveau is hier niet meer aan de orde. De agrarische gebieden die niet herbevestigd worden, zijn in principe onderdeel van een (nog op te maken) gewestelijk RUP.

Om het statuut van deze herbevestigde agrarische gebieden te verankeren werd een omzendbrief opgesteld: (RO/2010/01) betreffende Ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn. Deze omzendbrief bepaalt dat enkel zeer beperkte planningsinitiatieven door een gemeente of provincie binnen HAG mogelijk is, voor zover dit kadert binnen een structuurplan. De herbestemmingen die gebeuren in het kader van het thematisch RUP Groen, kaderen binnen het RSG, zoals verder uitgewerkt in het Groenstructuurplan.

Verder bepaalt de omzendbrief dat een herbestemming binnen HAG gecompenseerd moet worden:

Als algemeen uitgangspunt geldt dat de overheid die een planningsinitiatief neemt om de bestemming van een herbevestigd agrarisch gebied te wijzigen in de mate van het mogelijke en bij voorkeur binnen hetzelfde planningsinitiatief, de nodige acties opneemt om het planologisch evenwicht te herstellen. Prioriteit gaat daarbij naar acties om zonevreemde landbouw zone-eigen te maken (waarbij niet-agrarische bestemmingen in landbouwgebruik herbestemd worden naar agrarisch gebied), verder ‘planologische ruil’ genoemd.

12.2. Compensatie van het thematisch RUP Groen

Volgende deelgebieden zijn (gedeeltelijk) gelegen binnen een agrarische bestemming volgens het gewestplan, het geldend BPA of RUP, maar zijn niet gelegen binnen herbevestigd agrarisch gebied (en moeten bijgevolg niet planologisch gecompenseerd worden):

[...]

In totaal gaat het over 95,96 ha gelegen in een agrarische bestemming, waarvan 71,19 ha effectief in geregistreerd landbouwgebruik.

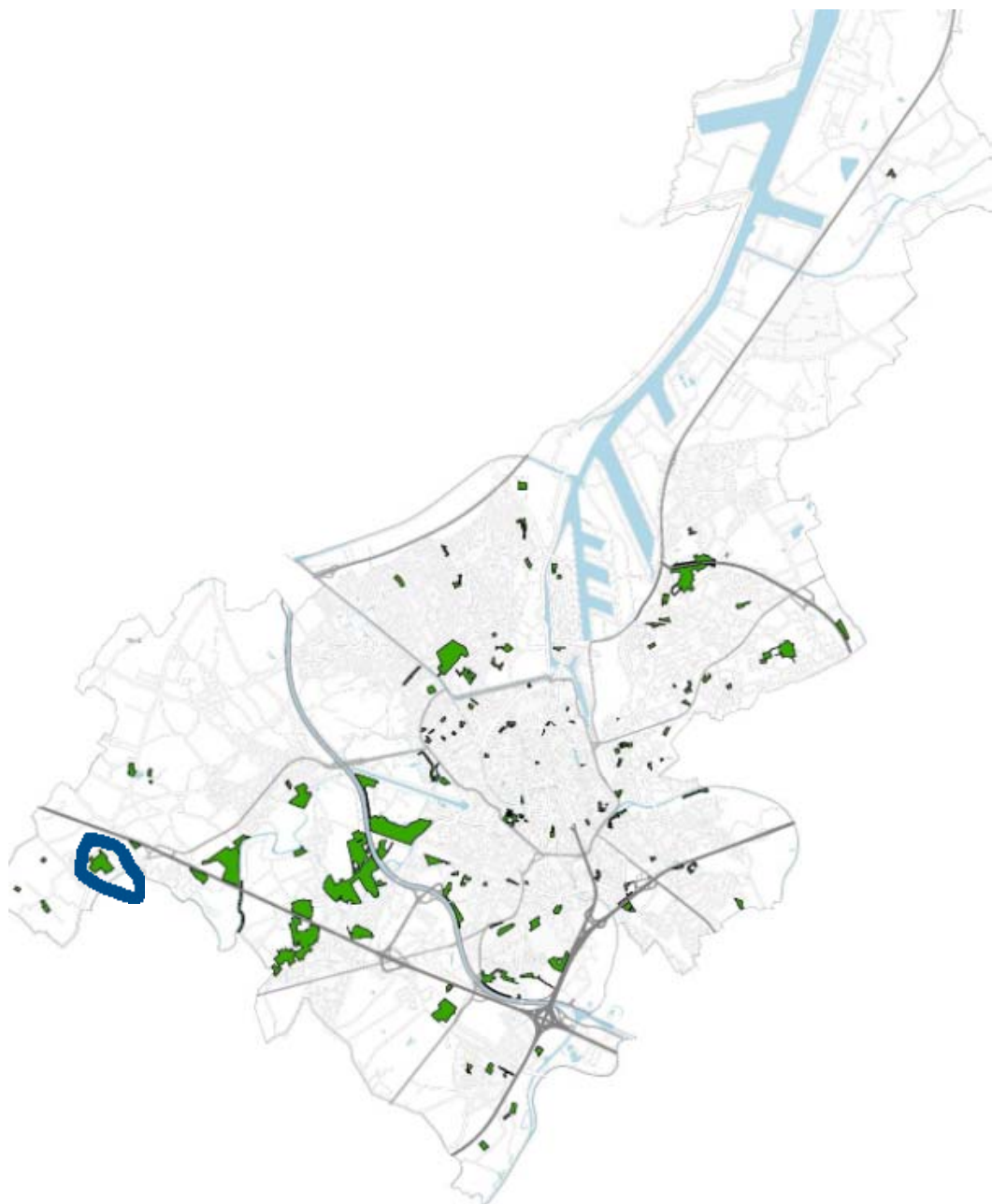
Behalve voorgaande deelgebieden zijn er ook een aantal (delen van) deelgebieden gelegen in herbevestigd agrarisch gebied:

Deelgebied	Oppervlakte agrarische bestemming	Oppervlakte in agrarische bestemming + in geregistreerd landbouwgebruik (bron: Geopunt Vlaanderen 2017)
202, Oostakker, Maalgaver	2,68 ha.	0,67 ha.
206, Sint-Kruis-Winkel, Marcel Herpelinckstraat	1,03 ha.	0,38 ha.
603, Afsnee, Rosdambeekvallei	0,99 ha.	0,07 ha.
701, Drongen, Halewijn	3,2 ha.	0,5 ha.
703, Drongen, Noordhout	2,82 ha.	0,37 ha.
	10,72 ha.	1,99 ha.

In totaal gaat het over 10,72 ha gelegen in herbevestigd agrarisch gebied, waarvan 1,99 ha. effectief in geregistreerd landbouwgebruik is.

Binnen het RUP Groen wordt deze oppervlakte herbevestigd agrarisch gebied gecompenseerd door de (gedeeltelijke) herbestemming van het woonuitbreidingsgebied Noordhout naar landbouwgebied. De zone die herbestemd wordt binnen het woonuitbreidingsgebied heeft een oppervlakte van 9,41 ha. De delen van de percelen die herbestemd worden, maar gelegen zijn in woongebied kunnen door deze herbestemming niet meer op een kwalitatieve wijze bebouwd worden. Om deze reden worden de volledige percelen, en dus ook de delen van de percelen met op vandaag een woonbestemming, herbestemd naar agrarisch gebied. Hierdoor wordt in dit deelgebied in totaal 10,35 ha herbestemd naar agrarisch gebied. Rekening houdend met het feit dat binnen het herbevestigd agrarisch gebied slechts 1,99 ha. effectief in geregistreerd landbouwgebruik is, twee delen geregistreerd zijn als 'houtachtige gewassen' (binnen deelgebieden Maalgaver en Rosdambeekvallei) en het overgrote gedeelte bestaat uit bestaande bosjes die volgens het bosdecreet niet zomaar gerooid kunnen worden i.f.v. agrarisch gebruik, kan gesteld worden dat deze planologische compensatie ruim volstaat voor het herbevestigd agrarisch gebied."

3.17.3. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP nr. 169 'Thematisch RUP Groen' wordt de volgende grafische weergave van de verschillende deelgebieden gegeven. Ter verduidelijking wordt het bestreden deelgebied '707 - Drongen-Woonuitbreidingsgebied Noordhout' (hierna: het bestreden deelgebied WUG Noordhout) blauw omrand:



3.17.4. Het bestreden deelgebied WUG Noordhout wordt bestemd als 'zone voor landbouw' (LDB), waarvoor de volgende stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften gelden:

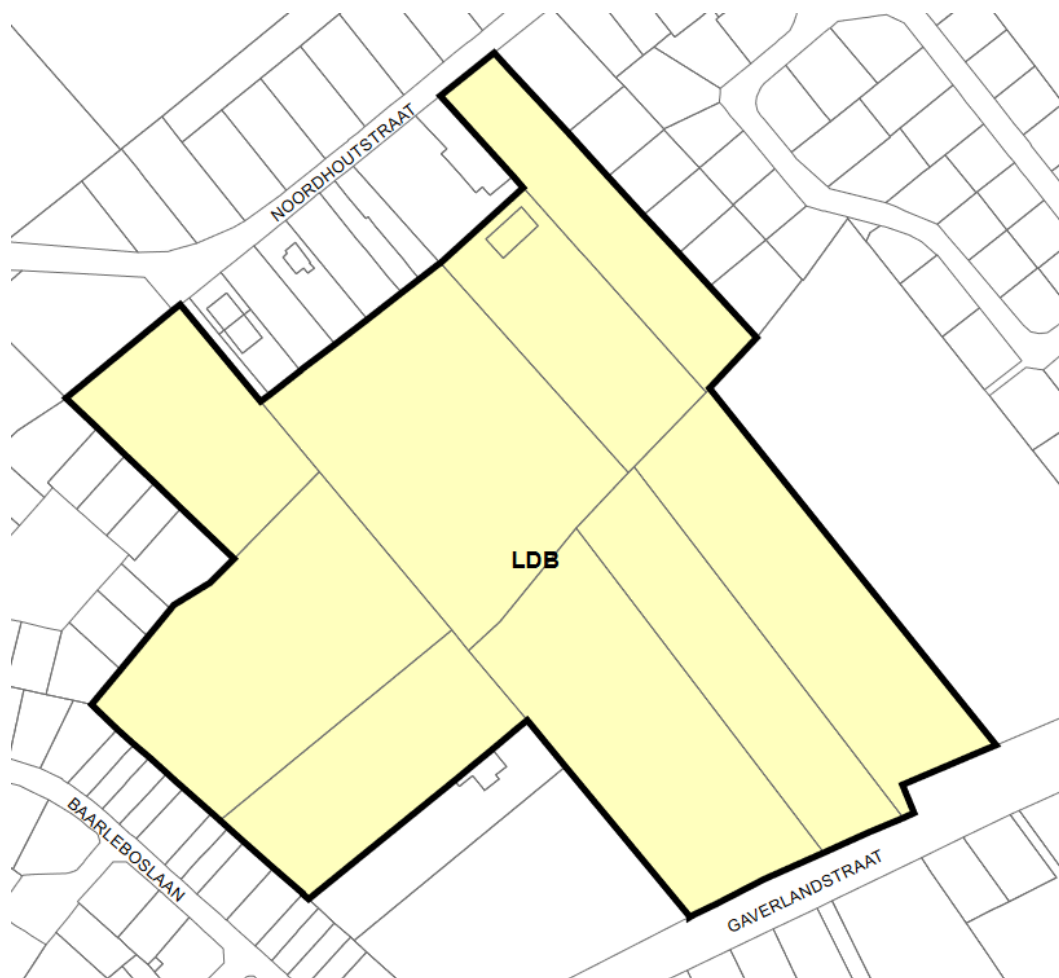
“Deze zone is bestemd voor professionele landbouw.

Hobbylandbouw is niet toegelaten.

Alle vormen van recreatief medegebruik of landbouwbeleving zijn toegelaten voor zover ze de landbouwfunctie niet in het gedrang brengen.

Recreatief medegebruik is steeds ondergeschikt aan de landbouwfunctie.”

3.17.5. Het grafisch plan voor het deelgebied is het volgende:



3.17.6. Punt 6 ‘motivatie wijziging en gewenste bestemming’ van het kwestieuze deelgebied luidt:

“De gedeeltelijke herbestemming van het woonuitbreidingsgebied Noordhout naar agrarisch gebied geeft uitvoering aan de planologische compensatie voor het herbevestigd agrarisch gebied in het RUP Groen, zoals ook voorzien in de Ruimtelijke Structuurvisie 2030. Binnen voorliggend thematisch RUP Groen worden namelijk een aantal percelen gelegen in Herbevestigd Agrarisch Gebied omgezet naar een groenzone (zone voor natuur of zone voor bos). Het areaal gelegen in Herbevestigd

Agrarisch Gebied én in geregistreerd landbouwgebruik wordt conform de omzendbrief die hierop van toepassing is gecompenseerd door de aanduiding van nieuw agrarisch gebied. Voorliggend deelgebied is dus een onderdeel van deze compensatie.

Het deelgebied is steeds een grootschalig landbouwgebied geweest en werd doorheen de jaren versnipperd door bebouwing. Het zijn echter nog steeds zeer goede, hoger gelegen landbouwgronden. Het deelgebied sluit aan op het herbevestigd agrarisch gebied en is dus deel van de agrarische structuur op groter schaalniveau.

Gezien het woonuitbreidingsgebied Noordhout deels ook zal aangesneden worden voor sociale woningbouw, zal het grootschalige landbouwkarakter ervan verdwijnen. Bij voorkeur wordt de herbestemde zone ingevuld door een stads- of wijkgericht landbouwproject, waarbij ook de omwonenden betrokken worden en de doorwaadbaarheid van het gebied kan verhogen. Het kan gaan om bijvoorbeeld een zelfoogstveld, een zorgboerderij, enz, maar het initiatief moet in ieder geval uitgaan van een professioneel landbouwer (dus geen volkstuinen en dergelijke). Om dergelijk project mogelijk te maken, en omdat de landschappelijke waarde van het gebied minder hoog zal zijn door de omringende bebouwing, moet het hier mogelijk zijn om ook constructies in functie van recreatief medegebruik op te richten. Deze constructies zijn echter enkel toegelaten wanneer ze gekoppeld zijn aan bebouwing in agrarisch hoofdgebruik. Dit heeft tot doel om solitaire en permanente constructies in het buitengebied te voorkomen maar tegelijkertijd toch een stads- of wijkgericht landbouwproject, met bijvoorbeeld een directe afzet, mogelijk te maken.

De 2 percelen die deels in woonuitbreidingsgebied, deels in woongebied volgens het gewestplan zijn gelegen, worden integraal opgenomen in het RUP Groen. De perceelsdelen in woonbestemming sluiten fysiek aan bij de niet te ontwikkelen zone van het woonuitbreidingsgebied. Op geen van beide perceelsdelen is een woonontwikkeling ruimtelijk te verantwoorden door de geïsoleerde ligging in 2^e bouworde ten opzichte van het bestaande woonweefsel van de Baarleboslaan enerzijds (waar geen aantakking met het openbaar domein mogelijk is) en de Noordhoutstraat anderzijds. Het herbestemmen van het meest noordelijke perceelsdeel naar agrarisch gebied bewerkstelligt bovendien een aaneenschakeling van de nieuwe zone voor landbouw met het bestaand, resterend agrarisch gebied langs de Noordhoutstraat.

Voorliggend deelgebied is het enige deelgebied uit het RUP Groen dat een landbouwbestemming krijgt. Voor dit deelgebied is dan ook een bijzonder voorschrift van toepassing.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen nemen een enig middel uit de schending van de artikelen 1.1.3, 2.2.5 en 2.2.18 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), “*jo. art. 216 van het Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving*”, alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “*in het bijzonder*” van het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids-, vertrouwens-, redelijkheids- en materiële motiveringsbeginsel.

4.2.1. In een *eerste middelonderdeel* verwijten de verzoekende partijen het bestreden besluit dat het voor de herbestemming van hun percelen naar een ‘zone voor landbouw’ en het onderzoek naar beleidsalternatieven verwijst naar het GRS (‘Structuurvisie 2030’), terwijl uit deze structuurvisie geenszins een onderzoek naar beleidsalternatieven voor de herbestemming van het bestreden deelgebied WUG Noordhout blijkt. Integendeel wordt in het GRS de herbestemming “ter compensatie van het herbevestigd agrarisch gebied dat verloren gaat ten gevolge van het thematisch RUP Groen” als een voldongen feit voorgesteld. De verzoekende partijen besluiten daaruit dat in strijd met de aangevoerde bepalingen van de VCRO het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ niet opgemaakt is in uitvoering van het GRS, maar – omgekeerd – dit GRS is opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk RUP. Van een zorgvuldig handelende plannende overheid mag verwacht worden dat zij bij de opmaak van het GRS op behoorlijke wijze een onderzoek voert naar de beleidsalternatieven voor de herbestemming van het WUG Noordhout, om vervolgens de conclusie van dit alternatievenonderzoek als richtinggevende of bindende bepaling op te nemen in het GRS, en pas nadien middels een gemeentelijk RUP uitvoering te geven aan deze conclusie van het alternatievenonderzoek uit het GRS. In dit geval heeft de verwerende partij een cirkelredenering gemaakt: het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ verwijst met betrekking tot de herbestemming van het WUG Noordhout (en het alternatievenonderzoek daaromtrent) naar het GRS en het GRS verwijst op zijn beurt naar dit gemeentelijk RUP. Minstens bestaan voor de

herbestemming van het WUG Noordhout geen rechtens aanvaardbare motieven, die steunen op concrete, relevante feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

4.2.2. In een *tweede middelonderdeel* voeren de verzoekende partijen aan dat uit het GRS blijkt dat zowel het WUG Bassebeek als het WUG Noordhout, minstens gedeeltelijk, moeten herbestemd worden tot agrarisch gebied ter compensatie van het HAG. In de praktijk wordt echter alleen het WUG Noordhout herbestemd tot agrarisch gebied. Over een herbestemming van het WUG Bassebeek wordt in het gemeentelijk RUP met geen woord gerept. Op grond van welke redenen, in strijd met de structuurvisie, enkel het WUG Noordhout wordt herbestemd ter compensatie van het HAG, is volstrekt onduidelijk. Hieruit volgt dat het bestreden gemeentelijk RUP ‘Thematisch RUP Groen’ niet is opgemaakt in uitvoering van het GRS. Volgens deze structuurvisie moesten beide woonuitbreidingsgebieden, minstens gedeeltelijk, herbestemd worden. Van een zorgvuldig handelende plannende overheid mag redelijkerwijze verwacht worden dat ze bij de opmaak van het GRS op behoorlijke wijze een onderzoek voert naar de mogelijkheden voor de compensatie van het HAG, en nadien integraal uitvoering geeft aan de aldus gekozen mogelijkheden. In elk geval bestaan er geen rechtens aanvaardbare motieven, die steunen op concrete, relevante feiten, die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, om enkel het WUG Noordhout volledig te herbestemmen ter compensatie van het HAG.

4.3. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat niet kan worden ontkend dat het GRS werd opgemaakt “kort voor, of zelfs gelijklopend aan” de opmaak van het gemeentelijk RUP. Het hoeft dan ook geen betoog dat de visie van de stad Gent over welke gebieden zij wenste om te zetten naar agrarisch gebied, reeds bij de opmaak van de structuurvisie duidelijk gekend was. De verwerende partij is in de fout gegaan door in haar GRS te verwijzen naar het toekomstig gemeentelijk RUP en in datzelfde gemeentelijk RUP te verwijzen naar het GRS. Het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ werd bijna drie jaar na de definitieve goedkeuring van het GRS definitief vastgesteld. De plannen kunnen niet deugdelijk naar elkaar verwijzen en de verwerende partij is duidelijk

onzorgvuldig geweest bij het nemen van haar beslissingen over deze plannen. Verder betogen de verzoekende partijen dat het zorgvuldigheidsbeginsel noopte tot een deugdelijk alternatievenonderzoek. De stelling in de toelichtingsnota dat geen alternatievenonderzoek nodig is omdat het GRS reeds een afweging heeft gemaakt, gaat niet op. Er dient nog steeds “geval per geval, deugdelijk en zorgvuldig, onderzocht te worden of het afwentelen van een herbestemming van één locatie op een andere locatie opportuun is en deze locatie niet onnodig belast”.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, stellen de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord dat het planinitiatief van de Vlaamse regering om het WUG Bassebeek te herbestemmen naar agrarisch gebied “nog niet geland” is. Het kwam verder de stad Gent toe om beide WUG’s te betrekken bij haar onderzoek en te bekijken in hoeverre een volledige herbestemming ervan nodig is.

4.4. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat er in de toelichtingsnota bij het concept van het gemeentelijk RUP weliswaar wordt aangegeven dat er vier deelgebieden voor de planologische ruil werden geselecteerd, maar dat de bestreden beslissing niet verduidelijkt waarom het bestreden deelgebied WUG Noordhout werd gekozen boven de andere gebieden. De enkele verwijzing naar de structuurvisie en het advies van de Gecoro gaat niet op. Bij de definitieve goedkeuring van het GRS werd het advies van de Gecoro om het WUG Noordhout niet aan te snijden, niet gevolgd. Er wordt voorgesteld om het gebied beperkt aan te snijden voor sociale woningbouw, terwijl het bestreden gemeentelijk RUP het WUG Noordhout volledig herbestemt en er sociale woningbouw totaal onmogelijk maakt. Over de andere deelgebieden wordt niet gesproken.

Wat het tweede onderdeel betreft, menen de verzoekende partijen in hun laatste memorie dat op geen enkele manier wordt verduidelijkt waarom het WUG Bassebeek niet (gedeeltelijk) kan dienen voor compensatie van het HAG. Het is de verzoekende partijen een raadsel waarom het WUG Bassebeek ongeschikt zou zijn om de compensatienood op te vangen.

Beoordeling

5.1. De verzoekende partijen betwisten niet dat voor de herbestemming van HAG naar een zone voor groen compensatie is vereist. Verder betwisten zij evenmin concreet de oppervlakte van in totaal 10,35 ha die ter compensatie van de inname van het HAG door het bestreden gemeentelijk RUP een agrarische bestemming dient te krijgen (zie randnummer 3.17.2).

5.2. Wél bekritiseren de verzoekende partijen de keuze voor het compensatiegebied WUG Noordhout, waarvan zij sedert 2019 eigenaar zijn. Hun betoog dat het GRS ('Structuurvisie 2030') werd opgemaakt "ter uitvoering van" het gemeentelijk RUP nr. 109 'Thematisch RUP Groen', terwijl dit net omgekeerd had moeten zijn, wordt niet gedeeld, gelet op wat volgt.

5.3.1. Uitgaande van het niet door verzoeksters betwiste principe dat voor de herbestemming van het HAG naar een zone voor groen compensatie is vereist, worden in de toelichtingsnota bij het op 16 maart 2017 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent goedgekeurde concept van het gemeentelijk RUP de "algemene uitgangspunten" bij de selectie van compensatiegebied aangenomen (zie randnummer 3.4.1). Op grond van deze "algemene uitgangspunten" worden vervolgens vier deelgebieden voor de compensatie van de inname van het HAG voorgesteld (randnummer 3.4.2):

- woonuitbreidingsgebied Noordhout: 3 tot 5 ha
- woonuitbreidingsgebied Bassebeek: 2,8 ha
- Afsneekouter: 4,4 ha
- Oostakker zuid: 3 ha."

5.3.2. De keuze om in het WUG Noordhout 3 tot 5 ha HAG te compenseren, wordt door de structuurplannende overheid finaal niet bijgetreden. Voor het WUG Noordhout stelt deze overheid haar eigen standpunt voorop dat het gebied beperkt mag worden aangesneden in functie van sociale woningbouw, aansluitend bij de bestaande bebouwing. Er worden twee zones aangeduid, waar respectievelijk maximaal 37 (westelijk deel) en 92 (oostelijk gedeelte) woningen gerealiseerd kunnen worden. Afhankelijk van de keuze voor een eventuele

randweg blijft op die manier 8 à 9 ha open ruimte gevrijwaard in functie van (stadsgerichte) landbouw (zie randnummer 3.10.1). Het op 22 mei 2018 definitief vastgestelde GRS bepaalt dat “[h]et gebied wordt herbestemd naar agrarisch gebied ter compensatie van het agrarisch gebied dat verloren gaat ten gevolge van het thematisch RUP-groen” (zie randnummer 3.10.2).

5.3.3. Deze visie uit het GRS krijgt uitvoering in het op 28 juni 2018 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent goedgekeurde voorontwerp van het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’. De stelling in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP dat geen alternatievenonderzoek nodig is omdat het GRS reeds een afweging heeft gemaakt, moet in dat licht worden gezien. Vermits het bestreden deelgebied WUG Noordhout voldoende groot is voor de vereiste compensatie van het HAG, worden de deelgebieden Afsneekouter en Oostakker Zuid als mogelijke compensatiegebieden in het voorontwerp geschrapt (zie randnummer 3.12).

Verder wordt bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het gemeentelijk RUP op 29 september 2020 gesteld dat het WUG Bassebeek evenmin noodzakelijk is voor de compensatie van het HAG, alsook dat de geplande herbestemming van dit deelgebied zal gebeuren middels een initiatief van de Vlaamse overheid, die een gewestelijk RUP Bedrijventerrein Drongen I wil opmaken (zie randnummer 3.15).

5.3.4. Gelet op wat voorafgaat, overtuigen de verzoekende partijen er niet van dat het bestreden gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ geen uitvoering zou geven aan het GRS. Zoals gezien, heeft de structuurplannende overheid haar eigen standpunt met betrekking tot de compensatie van het HAG door een ruimere herbestemming van het WUG Noordhout verplichtend vooropgesteld, wat bij de verdere opmaak van het gemeentelijk RUP uitwerking heeft gekregen. De verzoekende partijen wijzen er voorts zelf op dat het GRS werd opgemaakt “kort voor, of zelfs gelijklopend aan” de opmaak van het gemeentelijk RUP. Dat in die omstandigheden het GRS naar het deelgebied WUG Noordhout van het gemeentelijk RUP verwijst, volstaat niet om de onwettigheid van deze plannen aan te tonen.

5.3.5. De verzoekende partijen betwisten niet de landbouwkwaliteiten van het door hen geviseerde deelgebied WUG Noordhout – “nog steeds zeer goede, hoger gelegen landbouwgronden”, het “deelgebied sluit aan op het herbevestigd agrarisch gebied en is dus deel van de agrarische structuur op groter schaalniveau” (zie randnummer 3.17.6) – en tonen verder niet aan dat de plannende overheid de grenzen van de redelijkheid zou zijn te buiten gegaan, of anderszins onwettig zou hebben gehandeld, door aan te nemen dat dit deelgebied als compensatie van het HAG kan volstaan. Het maakt de overige mogelijke compensatiegebieden, waaronder het WUG Bassebeek, overbodig. Nergens blijkt de verplichting uit om de compensatie van het HAG over verschillende mogelijke compensatiegebieden, in het bijzonder het geviseerde WUG Noordhout en het WUG Bassebeek, te verdelen. Daarenboven vormt de vaststelling, bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het gemeentelijk RUP, dat de Vlaamse regering een initiatief tot opmaak van een gewestelijk RUP voor het gebied WUG Bassebeek wenst te nemen, een afdoende motief om het WUG Bassebeek als compensatiegebied uit te sluiten. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’, wordt in dit verband immers als uitgangspunt vermeld dat “[h]et [...] niet de bedoeling [is] om met voorliggend RUP in te grijpen” in de gevallen waarbij binnen het grondgebied Gent “een aantal (plannings)projecten [worden] opgemaakt en uitgevoerd [...] door een hogere overheid”, zodat “[d]eze gebieden [...] geen onderdeel uit[maken] van het plangebied”. Verzoeksters’ betoog dat het planinitiatief van de Vlaamse overheid bij de vaststelling van het gemeentelijk RUP “nog niet geland” was, doet niet anders besluiten.

5.3.6. Een en ander blijkt op voldoende zorgvuldige wijze te zijn onderzocht, minstens tonen de verzoekende partijen het tegendeel niet aan.

5.4. In zoverre de verzoekende partijen in hun laatste memorie nog voorhouden dat het bestreden gemeentelijk RUP het WUG Noordhout volledig herbestemt en er sociale woningbouw totaal onmogelijk maakt, moet met de verwerende partij worden vastgesteld dat het middel feitelijke grondslag mist.

5.5. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

5.6. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

6. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen 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, op een bijdrage van 22 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op een december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust