

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.323 van 28 maart 2024
in de zaak A. 236.607/X-18.173**

In zake : J.Y.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart De Becker
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Groeningestraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Vandeschoor
kantoor houdend te 9000 Gent
Sint-Antoniusskaai 28
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hans Herbrant
kantoor houdend te 9880 Aalter
Steenweg op Deinze 43 b

tegen :

de GEMEENTE GAVERE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 juni 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Gavere van 21 februari 2022 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Herbestemming Woonuitbreidingsgebieden’, “specifiek wat betreft het deel-RUP ‘Semmerzake: Dorpstraat - Kriephoekstraat’ (deel-RUP nr. 2)”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 maart 2024.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Angelique Van De Meirssche, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster is eigenaar van twee percelen, respectievelijk gelegen langs en in de nabijheid van de Palmstraat te Semmerzake, een deelgemeente van Gavere. Verzoeksters percelen zijn overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde gelegen in woonuitbreidingsgebied (hierna: WUG).

3.2. Op 6 juli 2020 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere de startnota met betrekking tot de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Herbestemming Woonuitbreidingsgebieden’ (hierna: het gemeentelijk RUP) goed.

De doelstelling van het plan is blijkens de toelichtingsnota erbij de volgende:

“In de gemeente Gavere zijn er nog circa 58 ha aan onbebouwde gronden bestemd als woonuitbreidingsgebied. Maar vanuit het streven naar een duurzame ruimtelijke ontwikkeling wil de Vlaamse overheid het bijkomend ruimtebeslag doen afnemen en zoveel mogelijk de open ruimte vrijwaren. Er moeten dus strategische keuzes voor deze onbebouwde woonuitbreidingsgebieden in Gavere worden gemaakt.

In het kader van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Gavere (2006) werd reeds beslist om enkele woonuitbreidingsgebieden niet te ontwikkelen en te behouden als open ruimte. Recent werd een nieuw onderzoek verricht naar de woonbehoeften (zie hoofdstuk 5) en de woonuitbreidingsgebieden (zie hoofdstuk 6).

Door de opmaak van het RUP wil het gemeentebestuur de open ruimte die het landelijk karakter van Gavere mee bepaalt, vrijwaren en beschermen. Dit is noodzakelijk om ook naar de toekomst toe een duurzaam en kwaliteitsvol ruimtelijk beleid uit te zetten.

Via de verschillende deelplannen in dit RUP worden de slecht gelegen en overbodige woonuitbreidingsgebieden herbestemd in het voordeel van de open ruimte (meestal voor landbouw, soms voor overig groen, natuur en/of bos).”

Het plan bestaat uit de volgende zes deelplannen:

- “1. Semmerzake Aalbroekstraat - Opperweg
2. Semmerzake Dorpstraat - Kriephoekstraat
3. Dikkelvenne Steenberglos
4. Asper-dorp Veldstraat – Steenweg
5. Asper-dorp Steenweg (ten zuidoosten)
6. Asper-dorp Haagstraat – Hulstraat”

3.3.1. Verzoeksters percelen bevinden zich binnen het deelplan 2. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt de bestaande toestand van het deelplangebied onder meer als volgt weergegeven (verzoeksters percelen worden er ter verduidelijking op aangegeven):



3.3.2. Verder kan de situatie ter plaatse als volgt worden weergegeven:



3.4. Nadat een publieke consultatie en twee participatiemomenten werden georganiseerd, keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere de scopingnota op 25 januari 2021 goed.

3.5. Op 16 februari 2021 beslist het team Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (hierna: team Mer) dat de opmaak van een planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER) niet nodig is.

3.6. Op 22 maart 2021 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere het voorontwerp van het gemeentelijk RUP goed. Op 22 april 2021 vindt over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP een plenaire vergadering plaats.

3.7. Op 12 mei 2021 oordeelt het team Mer nogmaals dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

3.8. Met een besluit van 21 juni 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Gavere het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast. Verzoeksters percelen krijgen beide de bestemming 'zone voor gemengd openruimtegebied'.

3.9. Gedurende het openbaar onderzoek, dat van 16 augustus tot 14 oktober 2021 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt gehouden, worden 14 bezwaarschriften ingediend, onder meer door verzoekster.

3.10. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) van de gemeente Gavere behandelt de ingediende bezwaren en brengt op 7 december 2021 een gunstig advies uit over het ontwerp van het gemeentelijk RUP.

3.11. Met het bestreden besluit van 21 februari 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Gavere het gemeentelijk RUP definitief vast. Verzoeksters percelen worden bestemd tot 'zone voor gemengd openruimtegebied' (artikel 1).

De stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften voor deze zone luiden:

“Binnen dit gebied zijn landbouw, natuur- en bosontwikkeling en/of landschapszorg de hoofdfuncties.
Laagdynamisch recreatief medegebruik en waterbeheersing zijn ondergeschikte functies.
Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor deze functies zijn toegelaten.”

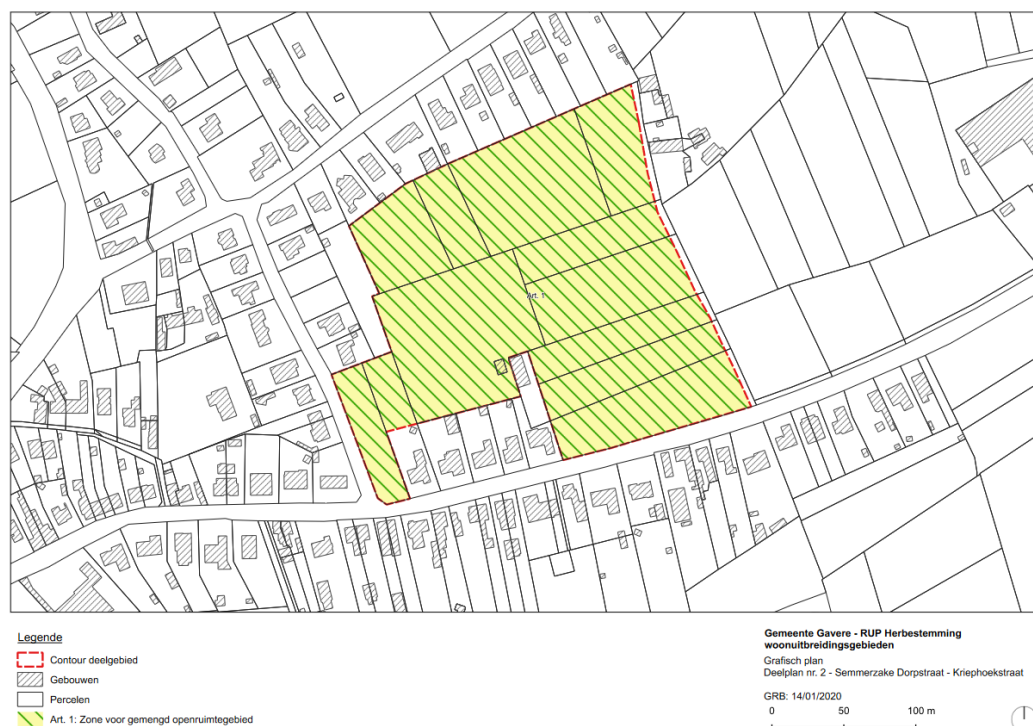
De stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften voor de ‘zone voor gemengd openruimtegebied’ bepalen:

“Het openruimtegebied is in principe een bouwvrij gebied. In het gebied zijn uitsluitend kleinschalige gebouwen en infrastructuur toegelaten die noodzakelijk zijn voor het beheer van het gebied. Het gaat om:

- gebouwen en constructies met een beperkte omvang voor landbouw (bv. schuilhokken voor dieren), natuur- en bosontwikkeling en/of landschapszorg.
- het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen.
- kleinschalige infrastructuur gericht op natuureducatie en paden voor recreatief medegebruik.
- kleinschalige infrastructuur die nodig of nuttig is voor het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden, voor zover de technieken van natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden.

Het oprichten van nieuwe agrarische bedrijven is niet toegelaten.
Bij de inrichting, de aanleg en het beheer van groen moet ervoor gezorgd worden dat dit groen streekeigen, biodiversiteitsrijk en bijenvriendelijk is.”

3.12. Het grafische plan bij het gemeentelijk RUP is het volgende:



IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Verzoekster voert in een enig middel de schending aan van “de (materiële) motiveringsplicht zoals vervat in de Uitdrukkelijke Motiveringswet dd. 29.07.1991” en van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids-, redelijkheids-, evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.2.1. In het *eerste middelonderdeel* voert verzoekster aan dat haar bezwaar tegen de bestemmingswijziging van haar gronden onterecht werd afgewezen. Haar percelen worden voorgesteld als “hoofdzakelijk in agrarisch gebruik” en “onbebouwd”, terwijl het gebied “ruimtelijk [wordt] gekenmerkt door zo goed als aaneengesloten bouwkavels met vrijstaande eengezinsbebouwing langs drie van de vier aan het deelplangebied omsluitende openbare wegenis”. Enkel aan de oostzijde is het gebied open. Het gemeentelijk RUP gaat dan ook uit van een onjuiste, minstens misleidende omschrijving van de actuele situatie als niet te ontwikkelen WUG “om de openruimtecorridor tussen Semmerzake en

ECLI:BE:RVSC:2024:ARR.259.323

Vurste open te houden”. Minstens moest het plangebied in twee delen worden opgesplitst, waarbij het oostelijke deel als agrarische overgangszone naar de openruimtecorridor tussen Semmerzake en Vurste kan fungeren en het westelijke deel, met verzoeksters percelen, voor woonontwikkeling wordt vrijgegeven. Het gemeentelijk RUP is gebaseerd op een onjuist voorgesteld feitelijk/juridisch beoordelingskader en er is geen deugdelijke verantwoording voor het afwijzen van verzoeksters bezwaren. Het gaat niet op om het louter actueel gebruik van het plangebied als uitgangspunt te nemen. Een planinitiatief moet gestoeld zijn op een objectief-ruimtelijke inschatting vanuit de toekomstige woonbehoefte. Daarbij is het in theorie misschien wel verdedigbaar om voor het gehele grondgebied van de gemeente Gavere te stellen dat er geen woonbehoefte bestaat, maar is het niet specifiek voor verzoeksters percelen te verantwoorden dat er geen woonontwikkeling kan plaatsvinden. Verzoeksters percelen zijn daarvoor uiterst geschikt. Ze zijn omgeven door bebouwing en op zich niet waardevol. Het is niet omdat de bereikbaarheid van haar percelen met het openbaar vervoer beperkt is (geen spoorwegstation, wel busvervoer) en dat de voorzieningengraad eerder laag zou zijn, dat het kwestieuze deelgebied te herbestemmen is naar landbouwgebied, nu “alle andere woon- en uitbreidingsgebieden in dezelfde deelgemeente Semmerzake van éénzelfde voorzieningengraad en openbaar vervoer gebruik maken”. Verzoekster besluit dat het gemeentelijk RUP voor haar gronden niet uitgaat van een objectief, ruimtelijk-planologisch verantwoord herbestemmingskader en dat haar bezwaren onvoldoende werden ontmoet.

4.2.2. In het *tweede en derde middelonderdeel* baseert verzoekster zich op dezelfde elementen en argumenten als in het eerste middelonderdeel om te stellen dat de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel, respectievelijk het evenredigheids- en redelijkheidsbeginsel, schendt.

4.2.3. Het *vierde middelonderdeel* acht het gelijkheidsbeginsel geschonden. Verzoekster vergelijkt haar situatie in de eerste plaats met de onbebouwde percelen aan dezelfde zijde van de Palmstraat, die niet werden opgenomen in het gemeentelijk RUP. Dat die gronden zouden worden gekenmerkt door een vroegere vergunde toestand, kan geen onderscheidend criterium zijn, nu de afbakeningslijn van het gemeentelijk RUP geen rekening houdt “met de al dan
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.323 X-18.173-8/14

niet ligging binnen verkavelingsgebied”. Verder vergelijkt verzoekster haar situatie met de deelplannen 5 en 6 van het gemeentelijk RUP, waar de bestemming woonontwikkeling voor maximaal 25% behouden blijft.

4.3. In haar memorie van wederantwoord merkt verzoekster op, wat het eerste tot derde middelonderdeel betreft, dat zij geenszins haar eigen beoordeling in de plaats stelt van die van de overheid. Het gehanteerde beoordelingskader tart elke ruimtelijk-planologische logica. Het deelplangebied kent geen logische afbakening nu haar perceel het enige is aan de Palmstraat dat herbestemd wordt. Het betreft een goed gelegen restperceel dat niet tot de open ruimte behoort. Haar bezwaren hieromtrent werden niet op een deugdelijke wijze weerlegd.

Wat het vierde middelonderdeel betreft, betoogt verzoekster dat het al dan niet gelegen zijn van een grond aan de openbare weg geen nieuw beoordelingscriterium uitmaakt. De verkavelingsvergunning waarvan de andere percelen langs de Palmstraat deel uitmaken, dient volgens haar al “ruimschoots” vervallen te zijn. Er bestaat dan ook geen objectieve, ruimtelijk-planologische verantwoording voor het in dit verband gemaakte onderscheid.

4.4. Verzoekster stelt in haar laatste memorie, wat het eerste tot derde middelonderdeel betreft, dat de “algemene motivering dat er geen woonuitbreidingsgebied moet worden aangewend, [...] niet [volstaat] als afdoende motief voor het wel opnemen van [haar] percelen [...] in het RUP en het niet opnemen van andere percelen met de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied”. Zij volhardt in haar standpunt dat de specifieke situatie van haar percelen niet feitelijk correct is weergegeven. Wat het vierde middelonderdeel aangaat, wijst verzoekster erop dat het deelplan 6 wel degelijk een perceel met woonontwikkelingsmogelijkheden bestemt, namelijk waar het een ‘zone voor wonen met beperkte nevenfuncties’ bevat.

Beoordeling

5.1. Uit de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, waarnaar de Gecoro verwijst, blijkt dat er voor de periode 2020-2035 dubbel zoveel woonaanbod als woonbehoefte voor de gemeente Gavere bestaat. Gezien die cijfergegevens is er volgens de plannende overheid geen noodzaak om de op het grondgebied van de gemeente Gavere aanwezige 58 ha WUG aan te wenden voor woonontwikkeling. Verzoekster stelt in dit verband zelf dat het “in theorie misschien wel verdedigingswaardig” is te stellen dat er in Gavere geen woonbehoefte bestaat.

Verder in de toelichtingsnota wordt een multicriteria-analyse gemaakt met betrekking tot de in het gemeentelijk RUP opgenomen WUG's. Wat het kwestieuze deelgebied 2 betreft, wordt overwogen dat reeds in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de gemeente Gavere van 2006 werd gesteld dat het betreffende WUG vanuit de invalshoek open ruimte niet te ontwikkelen is, dat het gebied slechts in beperkte mate ontsloten is met het openbaar vervoer, dat Semmerzake een eerder lage voorzieningengraad heeft, dat de ontwikkeling van dit WUG zou zorgen voor een verdere inname en versnippering van de open ruimte en het landschap en dat het ruimtebeslag verder zou toenemen, dat het de bedoeling is van de gemeente om de bestaande openruimtecorridor tussen Semmerzake en Vurste open te houden overeenkomstig de visie van het GRS, dat de ontwikkeling van dit WUG ook zou zorgen voor een verdere afname van het landbouwareaal, dat het gebied een excentrische ligging heeft en daardoor minder gunstig is gelegen voor een duurzame mobiliteitsontsluiting (te voet, per fiets of via het openbaar vervoer), dat die excentrische ligging “nog meer autoverplaatsingen en nog meer uitstoot van fijn stof, CO² of andere luchtverontreiniging [zou] veroorzaken”, dat er andere WUG's zijn die dichter liggen bij openbaar vervoersknooppunten (bv. treinstations) en beter aansluiten op meerdere buslijnen met een hogere frequentie, en dat er andere WUG's zijn die dichter aansluiten bij de kern en de voorzieningen in het centrum van Gavere (toelichtingsnota, p. 78).

5.2. Aldus ligt een afdoende motivering voor om het kwestieuze WUG tot gemengd openruimtegebied te herbestemmen. Met haar betoog dat haar in WUG gelegen percelen toch voor woonontwikkeling kunnen worden vrijgegeven, toont verzoekster de onwettigheid van het bestreden besluit nog niet aan. Verzoekster toont inzonderheid niet aan dat het gemeentelijk RUP wat haar percelen betreft gebaseerd is op een “onjuiste, minstens misleidende omschrijving van de actuele situatie als niet te ontwikkelen woonuitbreidingsgebied om de openruimtecorridor tussen Semmerzake en Vurste open te houden”. De toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP geeft op de bladzijden 23-29 de bestaande toestand van het deelgebied weer. Aan de hand van kaartenmateriaal en foto’s wordt duidelijk gemaakt dat het gebied onbebouwd is, en vooral aan de noordzijde en in mindere mate aan de zuidzijde omgeven is met een aantal woningen. Ook aan de westkant staan langs de Palmstraat vier woningen, per twee gegroepeerd met daartussen evenveel stukken open ruimte. In oostelijke richting tenslotte sluit het deelgebied onmiddellijk aan bij de uitgebreidere open ruimte die zich tussen de deelgemeenten Semmerzake en Vurste bevindt. Dit alles komt duidelijk naar voor uit de omschrijving van de bestaande toestand van het deelgebied in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP. Er is geen sprake van een misleidende voorstelling van zaken. Met de verwerende partij moet voorts worden vastgesteld dat verzoekster de beperkte bereikbaarheid van het kwestieuze deelgebied met het openbaar vervoer en de lage voorzieningsgraad ervan als dusdanig niet betwist, laat staan weerlegt, maar dat zij louter stelt dat dit voor alle woon- en uitbreidingsgebieden in de deelgemeente Semmerzake het geval is.

5.3. Verzoeksters betoog dat het kwestieuze deelplangebied in twee delen had moeten opgesplitst worden, waarbij het westelijke deel met haar percelen voor woonontwikkeling had dienen vrijgegeven te worden, toont de onwettigheid van het bestreden besluit evenmin aan. Zoals de Gecoro in haar advies aangeeft, werd voor de in het gemeentelijk RUP betrokken WUG’s de beleidsoptie genomen om alle onbebouwde percelen die binnen de multicriteria-analyse gelijk scoren, waaronder verzoeksters percelen, een openruimtebestemming te geven. Verzoekster toont niet aan dat deze beslissing de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig zou zijn.

5.4.1. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden als in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet die beweerde schending in haar verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen. Verzoekster voldoet niet aan die stelplicht, gelet op wat volgt.

5.4.2. Vooreerst zij opgemerkt dat het afwegingskader voor de afbakening van het plangebied van het gemeentelijk RUP onder meer vooropstelt dat “[a]lle bebouwde percelen waarop reeds een woning staat, en de bijhorende private tuinen [...] in principe niet [worden] opgenomen” en dat “[e]r [...] geen plangebieden van bestaande BPA’s of RUP’s en ook geen goedgekeurde verkavelingen [worden] opgenomen”.

In zoverre verzoekster een schending aanvoert van het gelijkheidsbeginsel en haar situatie daarbij vergelijkt met de onbebouwde percelen gelegen aan dezelfde zijde van de Palmstraat die niet opgenomen werden in het gemeentelijk RUP (zie de “percelen verkaveling palmstraat” op de grafische weergave onder *sub* 3.3.2), moet met de Gecoro worden vastgesteld dat deze gronden deel uitmaken van een vergunde verkaveling, reden waarom ze niet in het gemeentelijk RUP werden opgenomen. Verzoeksters betoog in haar memorie van wederantwoord dat die verkaveling “al ruimschoots vervallen dient te zijn”, wordt niet gestaafd.

Waar verzoekster haar situatie vergelijkt met die van het binnenperceel, gelegen achter de voormelde verkavelde percelen, dat evenmin deel uitmaakt van het gemeentelijk RUP (zie het “tuinperceel” op de grafische weergave onder *sub* 3.3.2), werpt de verwerende partij op goede gronden tegen dat dit perceel in gebruik is als tuin bij een woning, en dat dit de reden is waarom dat perceel geen deel uitmaakt van het plangebied.

5.4.3. Verder maakt verzoekster in het middelonderdeel de vergelijking tussen haar situatie en de deelplannen 5 en 6 van het

gemeentelijk RUP, waarvoor een woonontwikkeling voor maximaal 25% zou behouden blijven.

Verzoekster baseert zich hiervoor echter ten onrechte op het voorontwerp van het gemeentelijk RUP. Voor de beide vermelde deelgebieden voorziet het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP niet langer in deze woonontwikkelingsmogelijkheid. Waar verzoekster in haar laatste memorie nog wijst op het perceel dat middels het deelplan 6 tot ‘zone voor wonen met beperkte nevenfuncties’ wordt bestemd, werpt de verwerende partij op goede gronden tegen dat dit perceel op vandaag bebouwd is, en alleen al om die reden niet te vergelijken is met verzoeksters percelen.

5.5. Ten slotte moet worden vastgesteld dat verzoeksters bezwaarschrift door de Gecoro afdoende werd beantwoord. De Gecoro wijst vooreerst op de motieven uit de toelichtingsnota om het kwestieuze WUG tot een gemengd openruimtegebied te herbestemmen, en stelt verder op goede gronden, gelet op wat voorafgaat, dat “de feitelijke toestand en de juridische toestand volledig en correct [werd] weergegeven” en dat “[e]r [...] geen sprake [is] van onjuiste/onredelijke planologische criteria of ongelijke behandeling van gelijke situaties”. De Gecoro stelt verder terecht dat doorheen het planproces voor alle deelgebieden steeds het geheel werd bekeken en niet de afzonderlijke percelen, en dat “[e]lk deelplan [...] steeds [bestaat] uit alle onbebouwde percelen bestemd als woonuitbreidingsgebied, die het feitelijk voorkomen hebben van open ruimte (dit kunnen akkergronden of weilanden zijn voor zowel professionele als hobbylandbouw, maar ook andere vormen van braakliggende gronden)”.

5.6. Het middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, op een bijdrage van 22 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig maart tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust