

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.373 van 2 april 2024
in de zaak A. 236.614/X-18.174**

In zake : de NV I.I.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2650 Edegem
 Mechelsesteenweg 326
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 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’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben 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 partijen hebben 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 Joost Bosquet, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Angelique Van De Meirssche, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Joos Roets, die *loco* advocaat Kristien Vanderheiden verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van een aantal percelen grond, gelegen in het binnengebied “Ommegang” tussen de Hulstraat, de Haagstraat en de Kerkhofstraat, ten oosten van de dorpskern van Asper-Gavere (hierna: verzoeksters percelen), en stelt “actief [te zijn] op het vlak van residentiële ontwikkelingen”. Verzoeksters percelen zijn overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde grotendeels gelegen in woonuitbreidingsgebied (hierna: WUG).

3.2. Op 22 december 2014 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere een voorwaardelijk gunstig advies over de vraag van de verzoekende partij tot het verkrijgen van een principieel akkoord (hierna: PRIAK) voor het aansnijden van het betreffende WUG. Daarbij worden de volgende voorwaarden gesteld:

- “• bij de 1e verkavelingsaanvraag dienen schriftelijke garanties (ovv een overeenkomst met een sociale huisvestingsmaatschappij) gevoegd mbt de oprichting van minimum 40 sociale woningen in fase 1;
- tijdens het planproces wordt een mobiliteitseffectenstudie opgemaakt door en ten laste van de aanvrager;
- het gemeentebestuur en de gecoro worden actief betrokken bij het planproces.”

3.3. Op 3 september 2015 verleent de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) met toepassing van artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) het door de verzoekende partij gevraagde PRIAK, waarbij in een eerste fase ongeveer 100 woongelegenheden worden voorzien, waarvan minstens 40 sociale woningen. De deputatie laat de mogelijkheid open voor “[e]en latere gefaseerde aansnijding [...] mits aangetoond wordt dat deze afgestemd is op de behoefte en het voorzieningenniveau”.

Aan het PRIAK zijn een aantal voorwaarden verbonden: de te realiseren gemiddelde woondichtheid moet minimaal 15 wooneenheden per hectare bedragen, er moet voldoende differentiatie in het woonaanbod zijn, er moet een mobiliteitseffectstudie worden opgemaakt, na de eerste fase moet een verdere fasering en prioritering worden opgesteld van de geplande woonontwikkeling en hieraan gekoppeld een onderzoek naar de nodige voorzieningen die dergelijke ontwikkelingen met zich mee brengen, en het aantal bijkomend gerealiseerde wooneenheden zal in rekening worden gebracht in de volgende woonbehoeftestudie.

3.4. Met een brief van 23 november 2015 laat het departement Ruimte Vlaanderen van de Vlaamse overheid de verzoekende partij weten dat het de geldigheid van het PRIAK betwist en dat “[o]p het ogenblik dat er een vergunningsaanvraag voorligt [...] een beroepsdossier” zal worden voorbereid.

3.5. 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.”

3.6. Verzoeksters percelen bevinden zich binnen het deelplan 6, met een oppervlakte van 98.581 m². Gelet op het bestaan van het PRIAK wordt er initieel voor geopteerd om in het deelplan 6 het WUG hoofdzakelijk (75%) te schrappen en voor maximum 25% te behouden voor woonontwikkeling.

3.7. 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.

3.8. 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.

3.9. 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.

3.10. Op 12 april 2021 verleent de dienst Ruimtelijke Planning van de provincie Oost-Vlaanderen het volgende advies:

“Het voorontwerp gemeentelijk RUP ‘Herbestemming woonuitbreidingsgebieden’ te Gavere wordt gedeeltelijk gunstig geadviseerd. In de huidige vorm kunnen volgende elementen van het RUP in een latere fase aanleiding geven tot schorsing:

- o Het omzetten van niet bebouwde percelen van woonuitbreidingsgebied naar woongebied (zone voor groepswooningbouwproject met bescheiden en/of sociaal woonaanbod) mits het niet verantwoord kan worden vanuit een woonbehoefte of mits compensatie.”

3.11. Het departement Omgeving van de Vlaamse overheid stelt in zijn advies van 14 april 2021:

“Volgende elementen uit het richtinggevende gedeelte van het GRS Gavere, actueel nog steeds van kracht, zijn relevant voor de beoordeling van het plan:

Er wordt geopteerd voor kernversterking door het aansnijden van de woongebieden gelegen nabij de respectievelijke kernen. Woonuitbreidingsgebieden worden binnen de planperiode niet aangesneden.

[...]

Ook binnen de kern Asper wordt beoogd geen woonuitbreidingsgebieden aan te snijden binnen de planperiode.

De gemeente wenst echter niet over te gaan tot het definitief schrappen van woonuitbreidingsgebieden, omwille van de mogelijke financiële gevolgen. Het GRS Gavere werd door de deputatie goedgekeurd met in acht name van een aantal overwegingen, met uitdrukkelijke vermeld[i]ng dat er geen woonuitbreidingsgebieden kunnen worden aangesneden omwille van een ontbrekende woonbehoefte. De richtlijnen om het aansnijden van een woonuitbreidingsgebied te verantwoorden staan vermeld in de omzendbrief RO 2002/03 en zijn ook verankerd in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen.

Het deelplan voor het woonuitbreidingsgebied Haagstraat-Hulstraat te Asper grijpt weliswaar terug naar een principieel akkoord voor het woonuitbreidingsgebied ‘Ommegang’ dat op 3 september 2015 door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen werd verleend, in toepassing van artikel 5.6.6.§2 VCRO. We wijzen evenwel op het feit dat de geldigheid van dit principieel akkoord door het departement Omgeving werd betwist middels een schrijven aan de betrokkenen op 23 november 2015.

De toelichtingsnota maakt duidelijk dat in de gemeente Gavere reeds een overaanbod aan bouwgronden aanwezig is in woongebied. Het aansnijden van woonuitbreidingsgebied in functie van de algemene woonbehoefte kan bijgevolg niet worden verantwoord.

Naast de verantwoording vanuit artikel 5.6.5. VCRO moet de planologische verankering van de sociale huisvesting ook worden verantwoord door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. Ook dergelijke verantwoording ontbreekt.

Samengevat wordt een gunstig advies verleend voor 4 van de 6 deelplannen voor een herbestemming naar een ‘gemengd openruimtegebied’. Er wordt voorbehoud gemaakt bij 2 deelplannen, ‘Asper-dorp Veldstraat - Steenweg’ & ‘Asper-dorp Haagstraat - Hulstraat’, met name inzake het bijkomend voorzien van een 130-tal woningen omwille van de bovenvermelde overwegingen. De zones voor groepswoningbouwproject met bescheiden en/of sociaal woonaanbod in deze deelplannen worden ongunstig geadviseerd.”

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

3.13. 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 alle de bestemming ‘zone voor gemengd openruimtegebied’.

3.14. 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 de verzoekende partij die zich tegen de herbestemming van haar percelen verzet en daarbij op het PRIAK wijst.

3.15. 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.

3.16.1. Met het bestreden besluit van 21 februari 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Gavere het gemeentelijk RUP definitief vast. De percelen van de verzoekende partij worden tot ‘zone voor gemengd openruimtegebied’ (artikel 1) bestemd.

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:

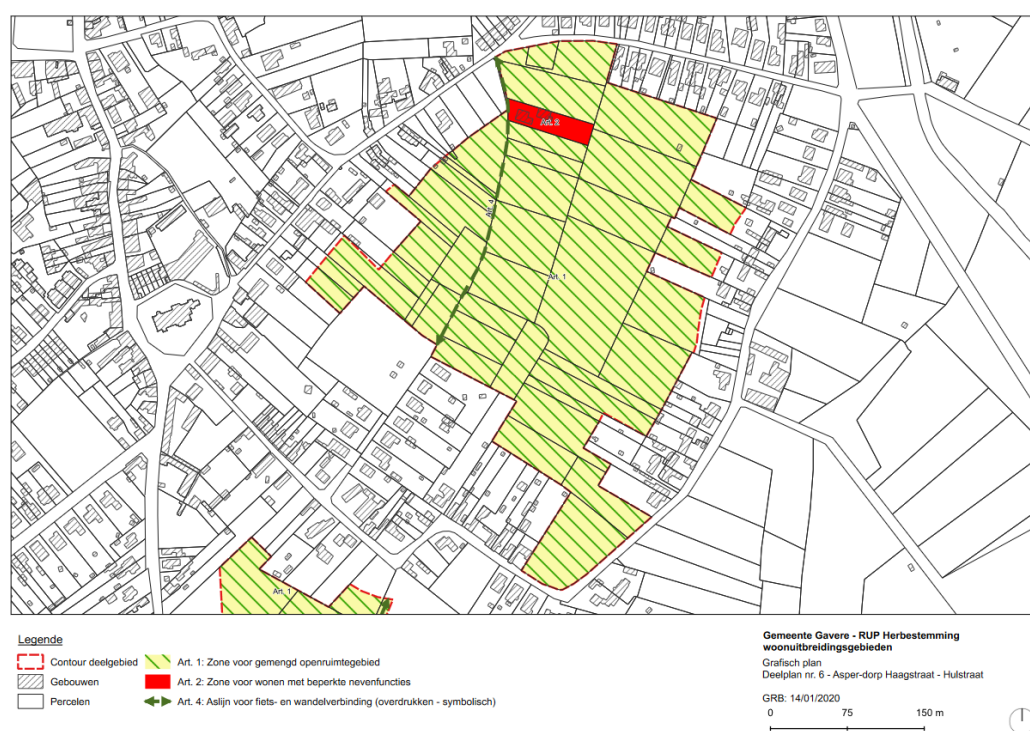
“Het openruimtegebied is in principe een bouwvrij gebied. In het gebied zijn uitsluitend kleinschalige gebouwen en infrastructuur toegelaten die noodzakelijk zijn voor het beheer van het gebied. Het gaat om:

- 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.”

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



IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 1.1.4 en 2.2.5, § 1, 6°, VCRO, alsook van het materiële motiverings- zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat de ruimtelijke beleidsopties van het gemeentelijk RUP voor haar gronden haaks staan op wat beslist werd met het PRIAK. Het PRIAK werd ten onrechte niet betrokken bij de opmaak van het gemeentelijk RUP en het blijkt evenmin dat er sindsdien geactualiseerde gegevens zouden zijn die nopen tot een gewijzigde visie. De in het gemeentelijk RUP verdedigde “diametraal tegengestelde visie” vindt evenmin steun in de toepasselijke ruimtelijke structuurplanning. Artikel 5.6.6, § 2, VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat in een PRIAK wordt bevestigd “dat de vooropgestelde ontwikkeling ingepast kan worden in het lokaal woonbeleid, zoals vormgegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten”. *In casu* heeft de deputatie een PRIAK verleend voor de invulling van het gebied met een honderdtal woningen in een eerste fase, akkoord dat door een voorwaardelijk gunstig advies van de gemeente werd voorafgegaan. In dat advies heeft de gemeente de uitgangspunten van haar gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) bij haar beoordeling betrokken, evenals de behoefte tot ontwikkeling van het betreffende WUG. De verzoekende partij beroept zich op de verworven rechten van het PRIAK en wijst erop dat de eerste versie van het gemeentelijk RUP om reden van het PRIAK nog erin voorzag dat 25% van het deelgebied 6 voor woonontwikkeling werd voorbehouden. De gemeente bedient zich van “gemeenplaatsen” om de ommekeer in haar beleid te verantwoorden. De verzoekende partij verwijst verder naar het “voorstel van decreet betreffende ‘woonreservegebieden’ in ruime zin”, dat voor toekomstige aanvragen uitgaat van een bijzondere regeling: “woonuitbreidingsgebieden worden tot 2040 ‘onder een

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.373

stolp' geplaatst en zijn enkel aansnijdbaar via een gemeentelijk vrijgavebesluit". "Overgangsmatig stipuleert het voorstel evenwel dat op de datum van de inwerkingtreding ervan lopende vergunningsaanvragen verder kunnen worden behandeld op grond van het 'oude' recht (groepswoningbouw, globale verkaveling, huidige regeling voor sociale woonorganisaties én principiële akkoorden). Op basis van bestaande principiële akkoorden zullen ook nog aanvragen ingewilligd kunnen worden, op voorwaarde dat deze omgevingsaanvragen ingeleid worden binnen een jaar vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe decretale regeling". Ten slotte is er geen enkele afweging gebeurd van de belangen van de verzoekende partij.

4.2. In haar memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij op dat er geen gedegen motivering voorligt om met het bestreden gemeentelijk RUP iets anders te beslissen dan wat met het PRIAK werd beslist. Het standpunt van het departement Ruimte van de Vlaamse overheid is weinig meer dan een "ongemotiveerde zienswijze". De elementen die in het advies van de Gecoro worden aangehaald, kunnen niet volstaan om het PRIAK te negeren.

4.3. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie, onder de hoofding "Principes betreffende de herbestemming van woonuitbreidingsgebieden", dat een "kwalificatie als materiële onteigening" zich opdringt, wat slechts mogelijk is onder de strikte modaliteiten als bepaald in artikel 16 van de Grondwet. De ernstige en duurzame eigendomsbelemmering zou aanleiding kunnen geven "tot een verplichte aankoop vanwege de gemeente Gavere".

Verder bekritiseert de verzoekende partij de "gewijzigde conclusie" van de gemeente Gavere "op basis van dezelfde of reeds in 2015 gekende feitelijke gegevens dewelke niet op een gedegen wijze wordt gemotiveerd in de bestreden beslissing en het administratief dossier". De verschillende elementen waar de Gecoro naar verwijst waren reeds ten tijde van het PRIAK bekend en worden nu zonder gedegen motivering aangewend om een tegenovergesteld besluit te nemen. Ook wordt de uit het PRIAK blijkende nood aan sociale woningen volledig miskend door de bestreden beslissing.

Beoordeling

5.1. Het artikel 5.6.6, § 2, VCRO, waarop de verzoekende partij zich beroept, voorziet dat de deputatie in een PRIAK voor een WUG bevestigt “dat de vooropgestelde ontwikkeling ingepast kan worden in het lokaal woonbeleid, zoals vormgegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten”. De deputatie moet daartoe voorafgaand het advies inwinnen van de gemeenteraad. Een PRIAK verplicht de gemeente er ook toe om binnen het jaar een voorontwerp van RUP op te maken. Op basis van een PRIAK kan een omgevingsvergunning voor het bouwen van woningen of voor het verkavelen van gronden in woonuitbreidingsgebied worden verleend.

5.2.1. Vastgesteld zij dat de verzoekende partij ten tijde van de opmaak van het bestreden gemeentelijk RUP nog geen enkel initiatief had genomen tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning ter uitvoering van het haar reeds op 3 september 2015 verleende PRIAK voor het bouwen van ongeveer 100 woongelegenheden (in een eerste fase). Precies gelet op het PRIAK, heeft de plannende overheid in eerste instantie beslist om 25% van de gronden van het betreffende deelgebied 6 voor te behouden als “strategische woonreserve”. Nadat was gebleken dat het departement Omgeving van de Vlaamse overheid en de dienst Ruimtelijke Planning van de provincie Oost-Vlaanderen tegen het behoud van een woonontwikkelingsmogelijkheid zijn, omdat dit niet vanuit een woonbehoefte kan worden verantwoord, heeft de plannende overheid de mogelijkheid tot woonontwikkeling geschrapt.

5.2.2 In haar advies verwijst de Gecoro naar de voormelde adviezen van het departement Omgeving en de dienst Ruimtelijke Planning en merkt zij verder op dat het PRIAK reeds uit 2015 dateert, dat het deelgebied ongeveer 10 ha groot is en daarom nog steeds een rol te vervullen heeft voor landbouw of andere openruimtefuncties, dat in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP werd aangegeven dat er geen aantoonbare kwantitatieve woonbehoefte is om het woonuitbreidingsgebied aan te snijden, dat de toelichtingsnota rekening houdt met meer recente “huishoudens-prognoses” voor de gemeente en dat het geen zin heeft

om rekening te houden met oude cijfers uit 2015, dat de mogelijke bijdrage aan een kwalitatieve afwerking van de dorpskern van Asper geen afdoende argument vormt om een woonuitbreidingsgebied te ontwikkelen nu de open ruimte vanuit die redenering steeds verder kan aangesneden worden, dat het kwestieuze gebied naar het oosten onmiddellijk aansluit bij de waardevolle Scheldevallei die de gemeente onbebouwd wenst te houden, en dat het gebied zonder woonontwikkeling doorwaadbaar blijft, waarvoor op het grafische plan een fiets- en wandelverbinding wordt aangeduid. In haar verzoekschrift gaat de verzoekende partij aan deze overwegingen van de Gecoro voorbij, evenzeer als aan de overweging van de Gecoro dat “[d]e differentiatie met sociale woningen [...] geen rol [speelt] als er geen aantoonbare woonbehoefte is”. Eerst in haar memorie van wederantwoord bekritiseert de verzoekende partij dit antwoord van de Gecoro als zijnde een “boutade”. Daargelaten de tijdigheid van haar betoog, kan het ten gronde niet overtuigen. Anders dan de verzoekende partij het advies van het departement Omgeving in dit verband leest, wijst dit departement erop dat een planologische verankering van de sociale huisvesting – zoals gewenst door verzoekster – niet wordt verantwoord door maatregelen vereist voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief (randnummer 3.11).

5.2.3. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, waarnaar de Gecoro verwijst, wordt onder hoofdstuk 5 stilgestaan bij de actuele woonbehoefte in Gavere, vertrekkend van de verwachte algemene demografische evolutie en de evolutie van het aantal huishoudens voor 2020, 2030 en 2035. Die cijfers worden gerelateerd aan de woonbehoefte, die wordt ingeschat op 541 wooneenheden voor het tijdvak 2020-2035. Daar staat tegenover dat er op het grondgebied van Gavere juridisch een onbebouwd potentieel aanbod voorradig is in het woongebied van 71,7 ha en dat op dergelijke oppervlakte 1.076 wooneenheden kunnen worden gerealiseerd, waarbij ook nog de “mogelijkheden vanuit leegstand, verdichting en reconversie” moeten worden geteld (toelichtingsnota, p. 63). Confronteert men de geschatte woonbehoefte met het bestaande aanbod, dan resulteert dit voor de jaren 2020-2035 in een positieve balans van 535 (1.076-541) mogelijk te realiseren wooneenheden. Aldus blijkt er voor die periode dubbel zoveel woonaanbod te zijn als er woonbehoefte bestaat. De conclusie in de toelichtende nota bij het gemeentelijk RUP luidt dan ook “dat de grote reserve aan

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.373 X-18.174-12/18

woonuitbreidingsgebieden vanuit een kwantitatieve behoefteberekening feitelijk overbodig is” (toelichtingsnota, p. 65). Er bestaat gezien die cijfergegevens volgens de plannende overheid geen noodzaak om de op het grondgebied van de gemeente Gavere aanwezige 58 ha WUG aan te wenden voor woonontwikkeling.

5.2.4. Verder in de toelichtingsnota wordt een multicriteria-analyse gemaakt met betrekking tot de in het gemeentelijk RUP opgenomen WUG’s. Wat het kwestieuze deelgebied 6 betreft, wordt overwogen dat andere WUG’s gunstiger gelegen zijn, dat de ontwikkeling van dit WUG zou zorgen voor een verdere inname en versnippering van de open ruimte en het landschap (bijkomend ruimtebeslag), dat de gronden in oostelijke richting palen aan de waardevolle Scheldevallei die de gemeente onbebouwd wenst te houden overeenkomstig de visie van het GRS, dat een aansnijding van het WUG zou zorgen voor een verdere afname van het landbouwareaal, dat de gronden door hun excentrische ligging minder gunstig gelegen zijn voor een duurzame mobiliteitsontsluiting (te voet, per fiets of via het openbaar vervoer), dat een nieuwe woonwijk op deze locatie “nog meer autoverplaatsingen en nog meer uitstoot van fijn stof, CO² of andere luchtverontreiniging [zou] veroorzaken”, dat andere WUG’s dichter liggen bij openbaar vervoersknooppunten (bv. treinstations) en beter aansluiten op meerdere buslijnen met een hogere frequentie, en dat er in de omgeving ten slotte slechts een “gemiddelde voorzieningengraad” aanwezig is en “andere woongebieden [...] dichter aansluiten bij de kern en de voorzieningen in het centrum van Gavere” (toelichtingsnota, p. 86).

5.3. Aldus ligt een afdoende motivering voor om het kwestieuze WUG tot gemengd openruimtegebied te herbestemmen. Het PRIAK heeft niet als rechtsgevolg dat verzoeksters gronden te allen tijde een residentiële bestemming dienen te krijgen. Herhaald zij in dit verband overigens dat de verzoekende partij bij de start van het planningsproces in 2020 nog steeds geen omgevingsvergunning voor haar woonproject had aangevraagd, ofschoon het PRIAK al van 2015 dateerde.

5.4. Dat een verzoekende partij er andere opvattingen op nahoudt over de planologische invulling van een gebied, impliceert nog niet dat de

beleidskeuze van de plannende overheid strijdig is met artikel 1.1.4 VCRO of anderszins onwettig is. De verzoekende partij gaat goeddeels voorbij aan de argumenten die de plannende overheid ertoe hebben gebracht om haar gronden tot gemengd openruimtegebied te herbestemmen. Anders dan zij dit blijkbaar ziet, was niet alles reeds gekend ten tijde van de beslissing over het PRIAK in 2015. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt erop gewezen dat “[r]ecent [...] een nieuw onderzoek [werd] verricht naar de woonbehoeften (zie hoofdstuk 5) en de woonuitbreidingsgebieden (zie hoofdstuk 6)”. In dit verband zij gewezen op het gestelde onder randnummer 5.2.3 en in het bijzonder het gegeven dat er blijkens het nieuwe onderzoek voor de periode 2020-2035 dubbel zoveel woonaanbod zal zijn als er woonbehoefte bestaat. De verzoekende partij wijst er in haar verzoekschrift (p. 5) zelf op dat ten tijde van het kwestieuze PRIAK de provincie Oost-Vlaanderen uitging van “een tekort van 64 wooneenheden [wat] overeen[stemt] met de beoogde eerste fase van de ontwikkeling (totaal ca. 100 woningen waarvan 40 sociaal)” en een “aangroei [...] met 315 huishoudens in deze periode 2012-2020”. Het betoog van de verzoekende partij dat er “betreffende de woonbehoefte en de bevolkingscijfers [...] geen sprake [is] van nieuwe inzichten dewelke niet aanwezig waren ten tijde van het toekennen van het principieel akkoord” en dat “[d]e conclusies betreffende woonbehoefte en bevolkingscijfers [...] in de geactualiseerde studies naar aanleiding van de opstelling van het RUP dezelfde [zijn] als bij de vaststelling van het PRIAK in 2015”, kan gezien het voormelde niet begrepen, laat staan gevolgd, worden.

5.5. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, is een en ander wel degelijk inpasbaar in de bepalingen van het GRS, dat – zoals het departement Omgeving in zijn advies van 14 april 2021 aangeeft (randnummer 3.11) – in beginsel opteert voor kernversterking en het niet aansnijden van WUG’s. Zoals in het PRIAK zelf wordt aangegeven, stelt het provinciaal ruimtelijk structuurplan van Oost-Vlaanderen daarbij aansluitend dat het bestaande juridisch-planologisch aanbod prioritair benut dient te worden en dat het enkel in gemotiveerde gevallen te verantwoorden is om nieuwe WUG’s aan te snijden.

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

5.7. In zoverre de verzoekende partij in haar laatste memorie een schending van artikel 16 van de Grondwet aanvoert, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk.

5.8. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede en derde middel

Uiteenzetting van de middelen

6. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), alsook van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij meent in een *eerste middelonderdeel* dat niet kon worden voorbijgegaan aan de verplichting om een plan-MER op te stellen. Ten onrechte is de plannende overheid er daarbij van uitgegaan dat het gemeentelijk RUP het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt.

Volgens een *tweede middelonderdeel* voert de plan-MER-screening de planologische toets niet correct uit. De screening gaat ten onrechte uit van de feitelijke toestand van het gebied en houdt geen rekening met “de planologische mogelijkheden tot tenuitvoerlegging van de residentiële bestemming (groepswoningbouw of uitvoering PRIAK)”.

Luidens een *derde middelonderdeel* dienden “de (socio-) economische effecten van de voorgestelde planologische regeling” bij de effectbeoordeling te worden betrokken. Een afweging van de economische gevolgen van het bouwverbod binnen de discipline ‘mens’ is nooit gebeurd.

7. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: decreet natuurbehoud) en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, en uit de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partij bekritiseert dat geen passende beoordeling of minstens een “voortoets” is gebeurd, zoals vereist door artikel 36ter van het decreet natuurbehoud. In de nabijheid (5 km) van het plangebied bevindt zich het habitatrictlijngebied ‘Bossen van de Vlaamse Ardennen en andere Zuidvlaamse Bossen’. Het gemengd openruimtegebied maakt verzuring door landbouw mogelijk, zodat een passende beoordeling diende te worden opgemaakt.

Beoordeling

8.1. Overeenkomstig artikel 4.2.3, § 1, DABM wordt “[h]et plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, [...] alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieu-effectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk”. Deze milieueffectrapportage beoogt, overeenkomstig artikel 4.1.4, § 1, DABM, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken aan het milieubelang een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. Een plan-MER geeft overeenkomstig artikel 4.1.1, § 1, 7°, DABM dan ook aan op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden.

Luidens artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet natuurbehoud dient een plan dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma’s, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat die vergunningsplichtige activiteit of dat plan of programma direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie, onderworpen te worden

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.373 X-18.174-16/18

aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone. Volgens § 4 van datzelfde artikel mag de overheid die over een plan moet beslissen het plan in de regel slechts goedkeuren indien het geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken.

8.2. Blijkens de uiteenzetting van haar belang in haar verzoekschrift bekritiseert de verzoekende partij het “*de facto* bouwverbod” van het gemeentelijk RUP. Zij wenst het “principeel goedgekeurde project tot groepswooningbouw (honderdtal woningen, waarvan 40 sociale woningen)” te realiseren, en “haar eigendommen op lucratieve wijze te ontwikkelen en het principeel akkoord verder uit te voeren”. De verzoekende partij besluit dat het behoud van de bestemming woonuitbreidingsgebied de realisatie van haar project “opnieuw mogelijk” maakt. Het belang van de verzoekende partij bij huidig beroep bestaat er in wezen dan ook in haar project van groepswooningbouw, met in een eerste fase de bouw van een honderdtal woningen, te kunnen realiseren.

8.3. In dit licht moet worden vastgesteld dat de onregelmatigheid die verzoekster in het tweede en het derde middel aanvoert haar niet in haar belangen kan schaden. Integendeel zijn de rechtsregels die door het tweede en het derde middel geschonden worden geacht, en de natuurbelangen die ze beogen, juist van aard om de toelaatbare bestemmingen nog meer te beperken teneinde de natuur nog meer te vrijwaren. Sowieso echter zullen zij niet kunnen leiden tot een realisatie van verzoeksters project. Zoals gezien bestaat verzoeksters project er immers in (in een eerste fase) een woonwijk met een honderdtal woningen te realiseren, met een te verwachten toename van autoverplaatsingen, uitstoot van fijn stof, CO² en mogelijk andere luchtverontreiniging (zie randnummer 5.2.4).

In deze omstandigheden dringt het zich op dat verzoekster geen belang erbij heeft het tweede en het derde middel te doen gelden. De desbetreffende ontvankelijkheidsexcepties van de eerste verwerende partij zijn gegrond.

8.4. De middelen zijn onontvankelijk.

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 elk van de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twee april 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