

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.601 van 29 november 2024
in de zaak A. 239.637/X-18.435**

In zake : de NV A.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip De Preter en Bert Van Cauter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE MERELBEKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anne-Sophie Claus
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 juli 2023, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a) het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Merelbeke van 28 maart 2023
houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan nr. 15 ‘Bescherming Open Ruimte’, en
 - b) de beslissing van het team Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid van
16 juli 2021 dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport voor het gemeentelijk
ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 15 ‘Bescherming Open Ruimte’ niet nodig is.

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-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2024.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Cauter, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Anne-Sophie Claus, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Kevan Aspeslagh, die loco advocaat Bart Bronders, verschijnt voor de tweede 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. Op 26 november 2019 neemt de gemeenteraad van de gemeente Merelbeke de principebeslissing tot opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de woonuitbreidingsgebieden (hierna: WUG's), wat uiteindelijk tot het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 15 'Bescherming Open Ruimte' (hierna: het gemeentelijk RUP) zal leiden. De doelstelling van het voorgenomen plan is volgens de toelichtingsnota erbij de volgende:

“Merelbeke telt nog verschillende niet ontwikkelde woonuitbreidingsgebieden (WUG).

Ze bepalen mee de open ruimte van de gemeente. Vanuit kwantitatief oogpunt, zijn ze overbodig. Reeds in het GRS werd berekend dat er geen behoefte was om woonuitbreidingsgebieden gelegen in het buitengebied aan te snijden. Deze berekening wordt in deze nota geactualiseerd, met hetzelfde resultaat [...].

Merelbeke kiest er daarom voor om alle onbebouwde woonuitbreidingsgebieden gelegen in het buitengebied om te zetten naar open ruimte, waarbij een aantal percelen mogelijks een openbare functie kan krijgen (bv. in het kader van het aanleggen van een centrumparking). Enkel voor een klein nog niet ontwikkeld deel van het WUG te Kwenenbos (net buiten de afbakening van het grootstedelijk gebied) (deelplan 3) wordt geopteerd om op korte termijn wel een woonontwikkeling, als afwerking van het eigenlijke centrum en binnen de schaal van de kern, te voorzien.

Voor het WUG gelegen binnen het grootstedelijk gebied Gent (deelplan 4), kiest het beleid ervoor om dit direct te laten ontwikkelen, gelet op de ruimtelijke context.

Het RUP heeft volgende concrete doelstellingen:

- De open ruimte beschermen door ontwikkelingsmogelijkheden van onbebouwde gebieden waarvan geoordeeld wordt dat ze beter niet ontwikkeld worden in te perken:

- 6 onbebouwde (delen van) woonuitbreidingsgebieden herbestemmen naar open ruimte (deelRUP's 1, 2, 5, 6, 7 en 9)

- In de bebouwde delen van woonuitbreidingsgebieden kan minstens de bestaande toestand behouden blijven. Meergezinswoningen worden er hoe dan ook uitgesloten.

- Om een actief woonaanbodbeleid te kunnen voeren in randstedelijk Merelbeke worden ontwikkelingsperspectieven van strategische reservegebieden bijgestuurd.

- 1 woonuitbreidingsgebied vrijgeven voor wonen op korte termijn (deelRUP's 3,4)

Deze 7 gebieden zullen elk als deelRUP deel uitmaken van één groter RUP. Voor deze deelRUP's worden bestemmingen vastgelegd en bijhorende stedenbouwkundige voorschriften opgemaakt.”

3.2.1. De verzoekende partij is eigenaar van percelen, gelegen tussen de Torrekensstraat en de Houtenmolenweg in het dorp Munte (hierna: verzoeksters percelen, op de tekening blauw omrand):



3.2.2. Verzoeksters percelen situeren zich in het deelplan 8 'A&B - Torrekensstraat (Munte)' (waarvan de contour op de navolgende afbeelding in rood is aangegeven). Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Gentse en Kanaalzone' (hierna: het gewestplan) hebben verzoeksters percelen de bestemming woonuitbreidingsgebied:



3.3.1. Het deelplan 8 ‘A&B - Torrekensstraat (Munte)’ wordt in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP als volgt omschreven:

“4.8 Deelplan 8 - A&B – Torrekensstraat (Munte)

- Oppervlakte: 13,4 ha, waarvan ongeveer 9 ha onbebouwd.
- Ligging: De woonuitbreidingsgebieden zijn gelegen rond de dorpskern van Munte.

Aan westelijke zijde: het gebied tussen de Hundelgemsesteenweg, Torrekensstraat en aan oostelijke zijde: het gebied achter de dorpskerk, aan Ruspoel. Munte is een zeer landelijk dorpje dat zijn authenticiteit goed heeft bewaard en sterk gericht is op recreatief medegebruik van de omliggende natuur. Het dorp heeft een beperkt voorzieningenapparaat, en [is] *quasi* niet bereikbaar via openbaar vervoer.

- Huidig gebruik: De gebieden zijn gelegen op een dominerende kouterrug langs een oude verbindingsweg en hebben dus heel wat cultuur-historische en landschappelijke waarde. Het oostelijk deel bevat hoofdzakelijk de dorpskom met de kerk, school en ontmoetingscentrum, met nog enkele achterliggende onbebouwde kouters. Het westelijk deel is beperkt bebouwd: enkele woonfragmenten langs de Torrekensstraat en Hundelgemsesteenweg. Het grootste deel is onbebouwd, en in gebruik als akker en grasland. Centraal en aansluitend met de dorpskom is een als monument beschermde [begraafplaats] met calvarieberg en motte gelegen. Ook de Houtenmolenwegel, de zuidelijke grens van het woonuitbreidingsgebied is beschermd als monument.”

3.3.2.1. Verder wordt in de toelichtingsnota met betrekking tot het deelplan 8 ‘A&B - Torrekensstraat (Munte)’ het volgende uiteengezet:

“

Gewestplan	Woonuitbreidingsgebied - 'Gentse en Kanaalzone' (KB 14/09/1977).
Gewestelijk RUP	Niet van toepassing.
Provinciaal RUP	Niet van toepassing.
gem. RUP of BPA	Niet van toepassing.
Beschermde monumenten, dorpsgezichten, landschappen, vastgesteld erfgoed	<p><u>Beschermde dorpsgezicht</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Dorpskern Munte ID: 8813 <p><u>Beschermde monument:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Kerkhof en calvarieberg, site met motte ID: 8709 Kasseiweg Houtenmolenwegel ID: 8731 Vrije lagere school ID: 8810 Hof van Quaetham met oliemolen ID: 9690 Parochiekerk Sint-Bonifatius ID: 8809 Kasseiweg ID: 8812 <p><u>Vastgesteld bouwkundig erfgoed:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Bruggenhoofd Gent ID: 304562 Pastorie Sint-Bonifatiusparochie ID: 36578 <p>Daarnaast werd ook heel wat houtig erfgoed geïnventariseerd, maar niet vastgesteld.</p>
Vogelrichtlijngebied, Ramsargebied, Habitatgebied, VEN- en IVON	Geen speciale natuurbeschermingen van toepassing
Aansluitend met herbevestigd agrarisch gebied	<p>Ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> Landbouwgebieden bij Munte en Baaigem
Watertoetskaarten	Geen aandachtspunten
Waterlopen	Niet van toepassing

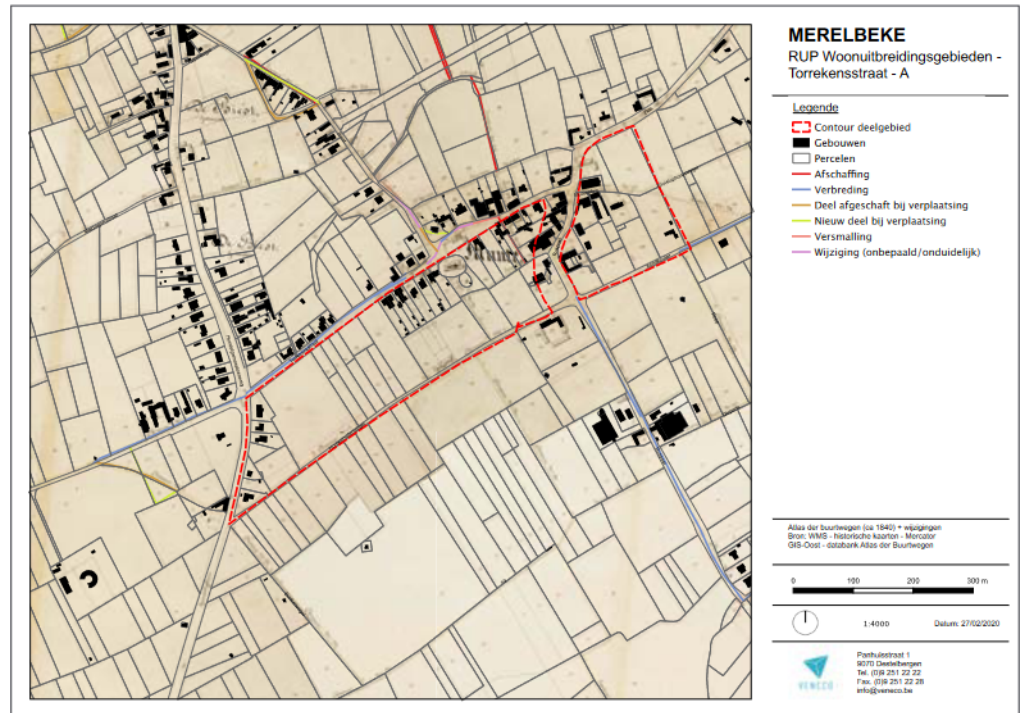
Buurtwegen	<ul style="list-style-type: none"> Houtenmolenwegel (chemin n°1) Torrekenstraat (chemin n°8) Kalvariewegel (sentier n°30) sentier n°52 Asselkouter (chemin n°1) Christophoruswegel (sentier n°27) Zink (chemin n°2) Ruspoel (chemin n°2)
------------	--

.”

3.3.2.2. Kaart 13 geeft voor de verschillende deelgebieden de atlas der buurtwegen weer. Voor het kwestieuze deelplan 8 wordt in dit verband het volgende weergegeven:

“

Deelplan 8 A&B - TORREKENSSTRAAT (MUNTE)

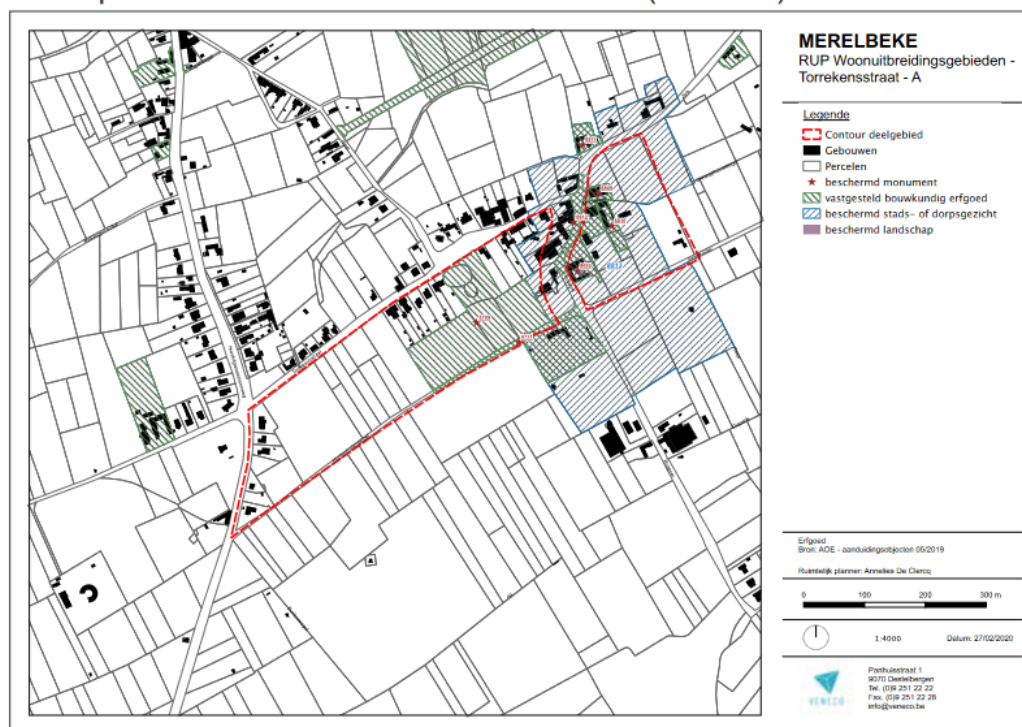


”

3.3.2.3. Met betrekking tot onder meer het deelgebied 8 ‘A&B – Torrekensstraat (Munte)’ is in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP ook nog een plan opgenomen met aanduiding van het bouwkundig erfgoed:

“

Deelplan 8 A&B - TORREKENSSTRAAT (MUNTE)



”

3.3.2.4. Nog bepaalt de toelichtingsnota met betrekking tot het kwestieuze deelgebied het volgende:

“Het zuidelijk open ruimte gebied

In het zuidelijk open ruimte gebied staat het behoud van de kenmerkende openheid van kouters en heuvelflanken voorop. De bebouwing wordt duidelijk afgebakend binnen de kernen van Lemberge, Bottelare en Munte. De open ruimten die de dorpen van elkaar scheiden is prioritair bouwvrij gebied. De identiteit van de woonkernen, sterk verbonden met de kouters, wordt versterkt. De centrumplekken worden zowel functioneel als ruimtelijk opgewaardeerd op lokaal niveau en de toegangen tot het dorp worden geaccentueerd. De doortochten worden aangepakt met het oog op de verkeersleefbaarheid en de verblijfskwaliteit. Inspelend op de bestaande nederzittingsstructuur zullen aan deze kernen lokale recreatieve voorzieningen worden gekoppeld, evenals enkele kleinschalige afwerkingen van de bebouwing voor sociale woningen. Van op de kouterrandwegen (K. Astridlaan, B. van Gansberghelaan en Torrekenstraat) worden de zichten op de heuvelflanken open gehouden. De valleien van Driesbeek en Kerkesbeek vormen een belangrijke grensoverschrijdende drager van de natuurlijke structuur, onafhankelijk van en parallel met de Scheldevallei.

De beekvalleien zijn een aaneenschakeling van bossen, brongebieden, vochtige weilanden en landschapsrelicten. De bosfragmenten vormen een

samenhangend valleibossencomplex. Tussen de Driesbeek en het kleinschalig verwevingsgebied worden enkele open corridors gevrijwaard op de Hundelgemsesteenweg en tussen Bottelare en Lemberge. De natuurfunctie primeert in de beekvalleien, met een welgekozen zachte recreatieve functie.

Munte:

Te vrijwaren karakteristieke zichten zijn het pittoresk dorpscentrum, het zicht op Asselkouter achter de kerk, het zicht op Muntekouter vanaf Torrekensstraat en de steilwanden van de kouter. Om deze reden worden de woonuitbreidingsgebieden 29b (Muntekouter) en 30 (Asselkouter) niet ontwikkeld en gevrijwaard voor de landbouw.

> DeelRUP 8 A&B – Torrekensstraat (Munte) wordt herbestemd naar een open ruimtelfunctie. Wel wordt nabij de kerk een beperkte gemeenschapsvoorziening (nl. openbare parking) onderzocht.”

3.4. Met het tweede bestreden besluit van 16 juli 2021 beslist het team Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (hierna: team Mer) dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) voor het voorgenoemen gemeentelijk RUP niet nodig is.

3.5. Op 26 oktober 2021 besluit de gemeenteraad een eerste maal tot de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het gemeentelijk RUP.

3.6. Van 16 november 2021 tot en met 16 januari 2022 wordt een openbaar onderzoek over het ontwerp van het gemeentelijk RUP gehouden. Ook de verzoekende partij dient een bezwaarschrift in.

3.7. Op 12 april 2022 verleent de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Merelbeke (hierna: de Gecoro) een advies over het ontwerp van het gemeentelijk RUP.

3.8. Op 28 juni 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Merelbeke het ontwerp van het gemeentelijk RUP een tweede maal voorlopig vast.

3.9. Van 15 juli 2022 tot en met 15 september 2022 wordt een tweede openbaar onderzoek over het ontwerp van het gemeentelijk RUP gehouden. De verzoekende partij dient opnieuw een bezwaarschrift in.

3.10. Op 26 oktober 2022 verleent de Gecoro nogmaals advies over het ontwerp van het gemeentelijk RUP.

3.11. Bij besluit van 20 december 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Merelbeke het gemeentelijk RUP definitief vast.

3.12. Op 2 februari 2023 schorst de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) de uitvoering van het voormelde gemeenteraadsbesluit van 20 december 2022, en vraagt zij – teneinde het gemeentelijk RUP in overeenstemming te brengen met het provinciaal ruimtelijk structuurplan van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: PRS) – om ofwel het deelplan 3 ‘Sallemeulekouter (Kwenenbos)’ uit het gemeentelijk RUP te schrappen, ofwel dit deelplan een openruimtebestemming te geven.

3.13. Met het eerste bestreden besluit van 28 maart 2023 stelt de gemeenteraad van de gemeente Merelbeke het gemeentelijk RUP andermaal definitief vast, met uitzondering van het deelplan 3 ‘Sallemeulekouter (Kwenenbos)’.

3.14.1. Verzoeksters percelen, die, zoals gezien, zijn gesitueerd in het deelplan 8 ‘A&B - Torrekenstraat (Munte)’, krijgen de bestemming ‘bouwvrij agrarisch gebied’ (artikel 2). De stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften voor deze bestemming (artikel 2.1) luiden:

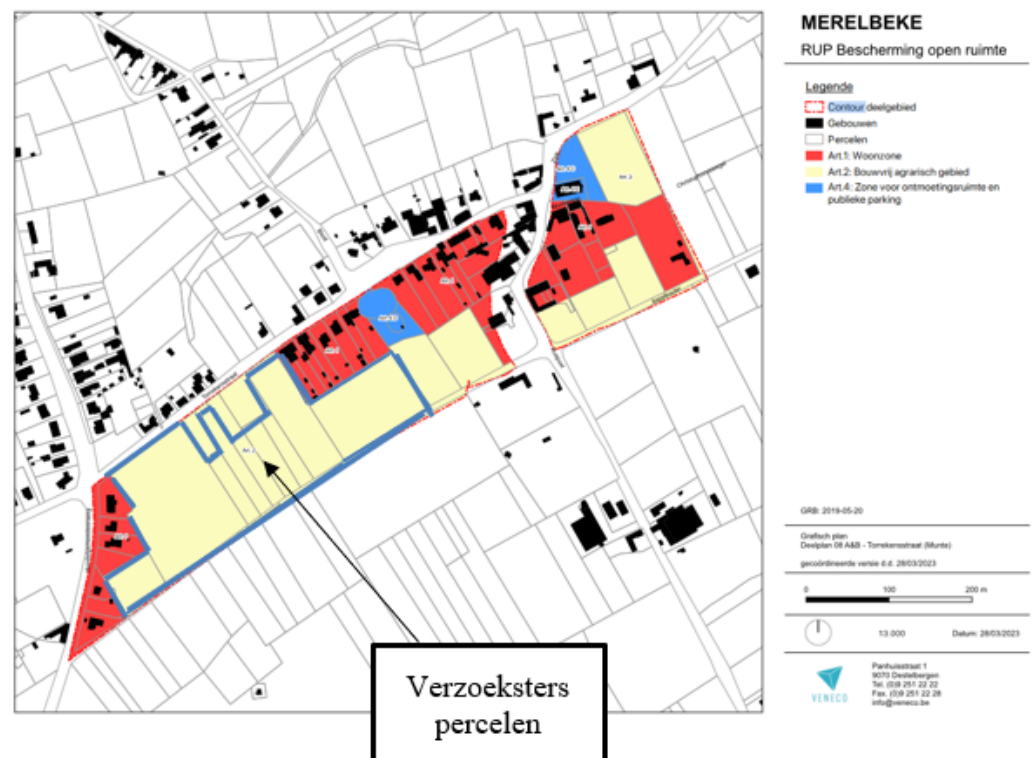
“2.1. Bestemmingsvoorschriften

Het gebied is bestemd voor de beroepslandbouw.

Bos, natuurontwikkeling en landschapszorg, recreatief medegebruik en waterbeheersing zijn ondergeschikte functies.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten, met uitzondering van het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies.”

3.14.2. Het grafisch plan van het deelplan 8 'A&B - Torrekenstraat Munte' is het volgende – ter verduidelijking worden verzoeksters percelen erop aangegeven (blauw omrand):



IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 2.2.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij bekritiseert dat het gemeentelijk RUP de juridische toestand van het plangebied manifest onvoldoende weergeeft, nu het geen informatie bevat inzake verkavelingen, erfgoed, buurtwegen en rooilijnen. Deze gegevens zijn nochtans van belang om de opportuniteit van de voorgestelde wijzigingen in te schatten. Door ze niet weer te geven, is het voor de verzoekende partij en voor zij die over het plan moeten adviseren en beslissen, onmogelijk om met volledige kennis van zaken te oordelen. De plannende overheid heeft de juridische toestand van het plangebied al te lichtvaardig weergegeven, ofschoon zij op de ontoereikendheid daarvan attent werd gemaakt. De verwerende partij heeft zich zodoende niet als een zorgvuldig handelende overheid gedragen.

Beoordeling

5.1. Luidens artikel 2.2.5, § 1, eerste lid, 4°, VCRO moet een ruimtelijk uitvoeringsplan een weergave van de juridische toestand bevatten. Deze verplichting heeft tot doel de belanghebbende particulieren, alsook de te raadplegen overheden en zij die uiteindelijk moeten beslissen over de in het definitief RUP vast te leggen bestemmingen en voorschriften, in staat te stellen een correct inzicht te verkrijgen en zich een juist oordeel te vormen.

De relevante elementen met betrekking tot de juridische toestand van het plangebied kunnen blijken uit een kaart met de grafische weergave van de juridische toestand en uit andere stukken van het planningsdossier.

5.2. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat de weergave van de juridische toestand “manifest onvoldoende” is en dat de plannende overheid “lichtvaardig over de weergave van de juridische toestand” is gegaan.

5.3. Vooreerst zij vastgesteld dat onder rubriek 4 ‘Weergave bestaande en juridische toestand’ van de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP melding wordt gemaakt van onder meer de beschermde monumenten, dorpsgezichten, landschappen en het vastgesteld bouwkundig erfgoed met betrekking tot de verschillende deelgebieden, waaronder het deelgebied 8 ‘A&B -

Torrekenstraat (Munte)’, alsook van de buurtwegen (randnummer 3.3.2.1). De toelichtingsnota bevat verder ook nog een plan van het bouwkundig erfgoed (randnummer 3.3.2.3) en een kaart der buurtwegen (randnummer 3.3.2.2) voor onder andere het deelgebied 8. De verzoekende partij toont niet aan, noch maakt zij aannemelijk, dat het niet expliciet vermelden van de rooilijnen van determinerende invloed zou zijn geweest op de appreciatie van de bekritiseerde bestemmingswijziging, temeer nu de bestaande wegen op meerdere kaarten van het plandossier zijn weergegeven.

5.4. Verder zij vastgesteld dat artikel 0.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften uitdrukkelijk verwijst naar de bestaande, goedgekeurde en niet-vervallen verkavelingsvergunningen, waar het bepaalt dat deze blijven bestaan en de respectieve verkavelingsvoorschriften van kracht blijven. Tevens wordt bepaald dat onbebouwde kavels binnen een goedgekeurde verkaveling nog steeds bebouwd kunnen worden. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt er aansluitend op gewezen dat “[d]e bestaande hoofdzakelijk vergunde verkavelingen en woningen [...] hun rechten [blijven] behouden en louter [worden] bestendigd in hun geëigende zone. Zo zullen er geen nadelige effecten zijn ten aanzien van de landbouw en het landschap en worden de ruimtelijke principes vanuit de planningscontext gerespecteerd.”.

De gronden waarvoor niet vervallen verkavelingsvergunningen gelden, blijken aldus in de “geëigende” zone – redelijkerwijze te begrijpen als ‘woongebied’, en alvast niet als ‘bouwvrij agrarisch gebied’ – gelegen te zijn. De verzoekende partij overtuigt er mede gezien dit laatste niet van dat een expliciete vermelding van de niet vervallen verkavelingen nodig was om een “correct zicht [te] krijgen op de juridische situatie die zal ontstaan ingevolge het RUP”, of dat het gebrek aan zulke vermelding de beslissings- of appreciatiebevoegdheid van de overheid zou hebben aangetast. In zoverre de verzoekende partij eerst in haar laatste memorie uiteenzet waarom een en ander volgens haar “grote praktische consequenties” heeft, is haar betoog laattijdig en om die reden onontvankelijk.

5.5. Mede gelet op wat voorafgaat, wordt verzoeksters desbetreffende bezwaar in het eerste bestreden besluit als volgt op afdoende wijze behandeld:

“Strijdigheid met art. 2.2.5 §1 VCRO: een verkavelingsvergunning moet op de kaart bestaande juridische toestand worden vermeld. Hetzelfde geldt voor bestaande rooilijnen en perimeters van beschermingen.

Dit bezwaar is ongegrond.

Art. 84 OVD stelt dat ‘een niet-vervallen omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden kan worden bijgesteld ingevolge de definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan op voorwaarde dat dit bij de voorlopige en de definitieve vaststelling van het plan uitdrukkelijk aangegeven is, ten minste op het grafische plan’. In onderhavig RUP was de optie genomen om bestaande, niet-vervallen verkavelingsvergunningen niet op te heffen. Om die reden is het niet nodig om verkavelingen op het plan juridische toestand aan te duiden. Ook gewestelijke RUP’s duiden geen verkavelingen aan, indien niet relevant. Hetzelfde geldt voor rooilijnen en beschermingen. Art. 2.2.5 stelt dat een weergave van de juridische toestand noodzakelijk is bij een RUP. Deze weergave gebeurt in de toelichtingsnota bij het RUP. Het zakboekje ruimtelijke ordening (Wolters-Kluwer) verduidelijkt dat alleen relevante gegevens moeten gekarteerd en geïnventariseerd worden, in het licht van het opzet en de doelstellingen van het plan en van de vast te leggen ordening. De detailleringsgraad van informatie en de aspecten die in rekening worden gebracht, hangt dus af van de inhoud van het verordenend deel van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Advies Gecoro: geen aanpassing.”

5.6. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

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 de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij zet uiteen dat uit de tweede bestreden beslissing blijkt dat de aanname dat de plan-MER-plicht niet van toepassing is, gebaseerd is op de hypothese dat het bestreden gemeentelijk RUP ‘een klein gebied op lokaal niveau’ zou regelen. Het plangebied betreft evenwel geen ‘klein gebied op lokaal niveau’, nu het gaat om gebieden die over de gemeente zijn verspreid, met een gezamenlijke oppervlakte van 100 ha. De plan-MER-plicht vereist dat het plan als een geheel wordt beschouwd. Voorts leidt de vaststelling dat het slechts om ‘een klein gebied van lokaal belang’ zou gaan niet automatisch tot de vrijstelling van de plan-MER-plicht. Dit is enkel het geval indien wordt aangetoond dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Het schrappen van WUG’s staat niet op zichzelf. De milieueffecten daarvan zijn niet beperkt tot de onmogelijkheid om in die gebieden te bouwen. Klaarblijkelijk ligt de bedoeling voor “om de volledige behoefte aan nieuwe woongelegenheden af te wentelen op de bestaande woongebieden in de gemeente Merelbeke”. De plannende overheid heeft het gewijzigde gemeentelijk RUP na de schrapping van het deelgebied 3 ‘Sallemeulekouter (Kwenebos)’ ook niet meer voorgelegd aan het team Mer. Tenslotte betoogt de verzoekende partij dat het team Mer heeft nagelaten aan te geven dat er geen plan-MER moet worden opgesteld omdat er een kleine wijziging of een klein gebied voorligt.

Beoordeling

7.1. Om wettig gebruik te kunnen maken van de in artikel 4.2.3, § 3, DABM bedoelde afwijkmogelijkheid van de principiële plan-MER-plicht, moet cumulatief aan twee voorwaarden zijn voldaan: het plan of programma moet het gebruik bepalen van een klein gebied in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief of een “kleine wijziging” inhouden en de initiatiefnemer moet aantonen dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

7.2. Zoals onder meer in herinnering is gebracht in ’s Raads arrest nr. 247.467 van 29 april 2020, moeten de woorden “een klein gebied” in artikel 4.2.3 DABM begrepen worden als een zuiver kwantitatief criterium, en

dient het meer bepaald te gaan om een gebied waarvan de omvang – in vergelijking met het grondgebied van de lokale bestuursinstantie – gering is.

7.3. In de screenings- en toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt in dit verband gesteld:

“[...]”

10.1.3 Bepaling van de plicht tot opmaak van een plan-Mer

Het RUP is niet van rechtswege onderworpen aan de plan-MER-plicht want:

- Het RUP vormt wel degelijk [het] kader voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlage I, II of III van het m.e.r.-besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 (zoals gewijzigd op 1 maart 2013)

- > deelRUP's 3 en 4 voor wat betreft de realisatie van een woonproject en telkens een zeer kleine oppervlakte binnen de deelRUP's 2, 6 en 8 met name voor de aanleg van een buurtparking, vallen onder de rubriek 10 infrastructuurprojecten, nl. 10b: stadsontwikkelingsprojecten met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen (projecten die niet onder bijlage II vallen);

- Het RUP heeft wel degelijk betrekking op de ruimtelijke ordening.

- Het RUP bepaalt echter het gebruik van enkele kleine plangebieden op lokaal niveau. De gemeente Merelbeke heeft een totale oppervlakte van 3665 ha. De 8 deelgebieden hebben een gezamenlijke oppervlakte van 100 ha waarvan de deelgebieden waar een nieuwe woonontwikkeling voorzien wordt een gezamenlijke oppervlakte hebben van 4,2 ha. Dit komt neer op 2,7 % van de totale oppervlakte van de gemeente die in het RUP wordt opgenomen waarbij slechts 0,1% een herbestemming krijgt die afwijkt van de bestaande toestand (projectzones binnen deelgebieden 03 en 04). In 3 dealkernen Schelderonde, Munte en Lemberge wordt een buurtparking voorzien om te vermijden dat wagens te veel in de berm geparkeerd staan. Het gaat telkens om een parking voor een beperkt aantal wagens. Ook hier betreft het dus een kleine oppervlakte.

- > Het RUP is dus screeningsgerechtigd, daar niet aan alle 3 bovenstaande voorwaarden is voldaan (art. 4.2.1, tweede lid D.A.B.M.). [...]”

7.4. Dat het bestreden gemeentelijk RUP uit “acht geografisch van elkaar gescheiden deelgebieden” bestaat, houdt nog niet “[p]er definitie” in dat het te dezen “niet [gaat] om een plan dat betrekking zou hebben op een klein gebied op lokaal niveau”, zoals de verzoekende partij voorhoudt. Terecht heeft de plannende overheid de verschillende deelgebieden van het gemeentelijk RUP als een geheel beschouwd, heeft zij de gezamenlijke oppervlakte van 100 ha daarvan geplaatst tegenover de totale oppervlakte van 3665 ha van de gemeente Merelbeke, wat

“neer[komt] op 2,7 % van de totale oppervlakte van de gemeente die in het RUP wordt opgenomen”. In redelijkheid wordt in de screeningsnota vervolgens geoordeeld dat dit “een klein gebied” in de zin van artikel 4.2.3 DABM betreft. Dat er meerdere deelgebieden zijn, en het woord “gebied” in artikel 4.2.3 DABM in het enkelvoud is gesteld, doet niet anders besluiten.

7.5. Dat het team Mer in de tweede bestreden beslissing niet uitdrukkelijk naar het criterium van “een klein gebied” heeft verwezen, maakt die beslissing nog niet onwettig. Het volstaat dat, zoals te dezen, uit de screeningsnota uitdrukkelijk blijkt dat toepassing wordt gemaakt van de betreffende uitzonderingsgrond.

7.6. Waar de verzoekende partij tenslotte nog de deugdelijkheid van het onderzoek naar de milieueffecten betwist en beweert dat eraan voorbij is gegaan dat de volledige behoefte aan nieuwe woongelegenheden op de bestaande woongebieden wordt afgewenteld, overtuigt zij er niet van dat er sprake zou zijn van een “aanzienlijke impact” ingevolge het afwentelen van “de volledige behoefte aan nieuwe woongelegenheden” op de bestaande woongebieden in de gemeente Merelbeke. Dit geldt nog meer nu blijkens de scopingnota de reserve aan WUG’s vanuit een kwantitatieve behoefteberekening feitelijk overbodig is.

7.7. In acht genomen het voormelde, heeft de Gecoro een gelijkkluidend bezwaar van de verzoekende partij als volgt op afdoende wijze behandeld:

“Er kan niet worden ingestemd met de analyse dat het plan niet onderworpen zou moeten worden aan een plan-MER. Artikel 4.2.3, §2 DABM voorzien enkel een uitzondering van de opmaak van een plan-MER indien het plan het gebruik regelt van een klein ‘gebied’ op lokaal niveau. Het woord ‘gebied’ staat in het DABM in het enkelvoud, zodat de decreetgever de vrijstelling klaarblijkelijk enkel heeft voorzien in het geval het plan betrekking had op één klein gebied op lokaal niveau, en dus niet op meerdere gebieden. Elke andere interpretatie zou afbreuk doen aan de duidelijke tekst van dit artikel. Het voorgenomen RUP voorziet 8 geografisch van elkaar gescheiden deelgebieden, en is om die reden per definitie geen plan dat betrekking heeft op een klein gebied op lokaal niveau. Aan het gegeven dat het plan ertoe leidt dat de volledige behoefte

aan nieuwe woongelegenheden wordt afgewenteld op de bestaande woongebieden kan niet worden voorbijgegaan om aan te tonen dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft. Nochtans is hierop in de scopingnota niet ingegaan. De MER-ontheffing is dan ook onwettig. Dit bezwaar is ongegrond.

In de startnota werd gemotiveerd dat het voorgenomen RUP screeningsgerechtigd is en geen aanzienlijke effecten kan hebben voor het milieu (artikel 2.2.4., §2, 6° VCRO). In de scopingnota werden de te onderzoeken ruimtelijke aspecten en de effectbeoordelingen die moeten worden uitgevoerd bepaald, alsook de methode ervan. Bij de opmaak werd rekening gehouden met de adviezen en het resultaat van de participatie (artikel 2.2.4., §3 VCRO). Op basis van de startnota, de resultaten van de participatie en de adviezen en de verwerking ervan in de scopingnota besloot het Team Mer van het Departement Omgeving van het Vlaamse Gewest dat werd aangetoond dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben en dat er dus geen plan-MER diende opgesteld te worden.

Artikel 4.2.3., § 2 DABM bepaalt :

Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer :

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage; (...)

Het RUP vormt kader voor het toekennen van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (het project-MER besluit), nl. voor wat betreft de realisatie van een woonproject (deelRUP's 3 en 4) en de aanleg van een buurtparking (deelRUP's 2, 6 en 8) .

Het Team-MER heeft dit na haar onderzoek over de plan-MER-plicht op 16 juli 2021 uitdrukkelijk bevestigd. Daarenboven bepaalt het plan het gebruik van een 'klein gebied op lokaal niveau'. De bezwaarindieners betwisten dit omdat het plan bestaat uit meerdere deelRUP's. Met het begrip 'kleine gebieden op lokaal niveau' wordt naar de omvang van het betrokken gebied verwezen waarbij blijkt dat de omvang van dat gebied, vergeleken met die van het grondgebied van de lokale instantie gering is.

Het RUP heeft betrekking op 8 gebieden binnen de gemeente Merelbeke. Het lokaal niveau kan niet worden betwist. In totaal heeft het RUP betrekking op ca 1 km² (100 ha) en betreft dus een klein gebied binnen de omvang van de gemeente Merelbeke met ca 36,65 km² (ca 3665 ha).

Er diende geen plan-MER te worden opgesteld. In de toelichtingsnota is een plan-MER-screening opgenomen, waaruit blijkt dat voor geen enkele onderzochte discipline significante nadelige effecten te verwachten zijn.

Advies Gecoro: geen aanpassing."

7.8. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van de artikelen 1.1.3, 2.2.5, 2.2.6 en 2.2.21 VCRO, alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij bekritiseert dat voor de zone ‘bouwvrij agrarisch gebied’ “beroepslandbouw” als hoofdbestemming wordt vermeld. Volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State mogen stedenbouwkundige voorschriften niet bepalen wie de bestemming mag realiseren. Haar desbetreffende bezwaar wordt door de gemeenteraad enkel beantwoord met een verwijzing naar artikel 2.2.6, § 2, VCRO. Dit verantwoordt echter niet dat het gebied uitsluitend voor beroepslandbouw wordt bestemd. Noch in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, noch in enig ander document wordt een verantwoording geboden voor de beslissing om het gebied specifiek voor beroepslandbouw te bestemmen.

Beoordeling

9.1. De stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van artikel 2.1 ‘bouwvrij agrarisch gebied’, van toepassing op verzoeksters percelen, bepalen dat “[h]et gebied is bestemd voor de beroepslandbouw”, waarbij “[a]lle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten, met uitzondering van het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies”. Naast de hoofdbestemming beroepslandbouw zijn ook de volgende ondergeschikte functies toegelaten: bos, natuurontwikkeling en landschapszorg, recreatief medegebruik en waterbeheersing (zie randnummer 3.14.1).

9.2. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, betreft “beroepslandbouw” een toegelaten bestemmingsvoorschrift overeenkomstig artikel 2.2.6, § 2, VCRO, dat bepaalt dat de categorie “landbouw” bestaat uit ten minste de volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding :

- “a) agrarisch gebied : in hoofdzaak bestemd voor beroepslandbouw;
- b) agrarische bedrijvenzone : in hoofdzaak bestemd voor de inplanting van agrarische bedrijven, in het bijzonder glastuinbouw;
- c) bouwvrij agrarisch gebied : in hoofdzaak bestemd voor beroepslandbouw, met dien verstande dat de oprichting van gebouwen er niet is toegelaten.”

Overeenkomstig de voormelde bepaling heeft het kwestieuze ‘bouwvrij agrarisch gebied’ als hoofdbestemming beroepslandbouw, met als ondergeschikte functies bos, natuurontwikkeling en landschapszorg, recreatief medegebruik en waterbeheersing. In het licht daarvan heeft de verwerende partij in antwoord op het desbetreffende bezwaar van de verzoekende partij op goede gronden naar artikel 2.2.6, § 2, VCRO verwezen.

9.3. Verder blijkt uit de stukken van het dossier, waaronder de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, wel degelijk de redenen waarom voor beroepslandbouw als hoofdbestemming wordt gekozen. Het al dan niet ingesloten zijn van een gebied en de uitgestrektheid ervan zijn daarbij determinerende criteria. Terecht ook verwijst de eerste verwerende partij in dit verband naar het advies van het departement Landbouw en Visserij van 2 augustus 2021, waarin gesteld wordt dat het “[...] enkel nog bijkomend agrarisch gebied [wenst] dat op lange termijn de potentie heeft om in professioneel landbouwgebruik te blijven. Restgebiedjes die ingesloten liggen tussen andere bestemmingen zoals woongebied/natuurgebied/bufferzone tussen wonen en kmo, ... worden uiteindelijk vaak omgevormd naar tuinzone, hobby-landbouw, meer natuurlijke inrichting [...]”. Uit het grafisch plan van deelgebied 8 ‘A&B – Torrekensstraat (Munte)’ (randnummer 3.14.2) en het gewestplan (randnummer 3.2.2) blijkt dat het kwestieuze deelgebied niet ingesloten is en onmiddellijk aansluiting vindt bij een ruim herbevestigd agrarisch gebied.

De verzoekende partij toont niet aan, noch maakt zij aannemelijk, dat de plannende overheid met haar keuze om aan het kwestieuze gebied de hoofdbestemming beroepslandbouw toe te kennen en de nevenbestemmingen bos, natuurontwikkeling en landschapszorg, recreatief medegebruik en waterbeheersing toe te laten – en niet ook hobbylandbouw toe te laten – de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan of anderszins onwettig heeft gehandeld.

9.4. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partij voert in een vierde middel de schending aan van artikel 2.2.21 VCRO, alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij bekritiseert dat het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies in de zone ‘bouwvrij agrarisch gebied’ in het algemeen verboden is. Haar bezwaar dat er geen reden bestaat om het gebied bouwvrij te maken, nu het gaat om een agrarisch gebied dat aansluit bij bebouwing, wordt enkel beantwoord door te verwijzen naar de categorie van gebiedsaanduiding ‘bouwvrij agrarisch gebied’. Een loutere verwijzing naar 2.2.6, § 2, VCRO verantwoordt niet dat aan het kwestieuze deelgebied een bouwvrij karakter wordt gegeven.

Beoordeling

11.1. Uit de stukken van het dossier blijkt afdoende waarom voor het kwestieuze deelgebied gekozen wordt voor de bestemming “bouwvrij” agrarisch gebied. Zo wordt bijvoorbeeld in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP gewezen op de noodzaak om de openheid van het gebied te vrijwaren (zie randnummer 3.3.2.4).

Nog leest men in de toelichtingsnota met betrekking tot de herbestemming van (onder meer) het kwestieuze deelgebied tot “bouwvrij” agrarisch gebied:

“Door de plangebieden te herbestemmen ten voordele van de open ruimte en bouwvrij te houden, wordt het behoud van de bestaande landschappelijke en biologisch waardevolle elementen gegarandeerd. De biologische waarde zal door de opmaak van het RUP niet verminderen; integendeel door het bestendigen van de open ruimte zullen er gunstige effecten zijn op de biodiversiteit, fauna en flora. De reeds bestaande open ruimte wordt gegarandeerd waardoor de natuurlijke waarde van dit gebied behouden blijft in zijn huidige status en in de toekomst kan toenemen. Het bouwvrij houden van deze gebieden zorgt ervoor dat er een groter, aaneengesloten open ruimte wordt gecreëerd met de veelal achterliggende open ruimte. Dit heeft een positief effect op de biodiversiteit daar grote aaneengesloten gebieden meer verschillende ecosystemen kunnen ontwikkelen dan verschillende versnipperde openruimtegebieden. Een eventuele publieke functie nabij de dorpskernen van Schelderode, Munte, kan een effect hebben op de biologische waarde, toch zal deze door zijn omvang beperkt zijn.”

En nog:

“De doelstelling van het RUP beoogt voor deze plangebieden het behoud van open ruimte. Door middel van een herbestemming wordt een extra ruimte-inname door het bouwen van diverse woongelegenheden uitgesloten en blijft het gebied bouwvrij. Er zal met andere woorden geen extra bebouwing of verharding aangelegd worden waardoor er geen invloed wordt verwacht op vlak van de waterhuishouding. Open ruimte is ook belangrijk voor de opvang, infiltratie en berging van water. Een veerkrachtig ruimtelijk systeem, ondersteund door een netwerk van groene verbindingen en waterlopen, pakt wateroverlast en watertekort in samenhang aan en garandeert het behoud, het herstel en de ontwikkeling van biodiversiteit. De positieve aspecten van de huidige openruimtegebieden blijven door middel van het RUP bestendigd. Wel zal bijkomend bij deelgebieden 2, 6, 8 aansluitend bij de kern een beperkte publieke functie onderzocht worden (vb parking, speelterrein, plein). Dit houdt mogelijk een extra verharding van het terrein in. Bebouwing is niet voorzien. De effecten ten aanzien van de waterhuishouding zijn eerder beperkt en van lokaal niveau, aangezien het grootste deel van het woonuitbreidingsgebied toch wordt herbestemd als open ruimte. De principes van integraal waterbeleid zullen verder ook moeten worden toegepast bij nieuwe verhardingen.”

11.2. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, bieden de voormelde passages wel degelijk een afdoende motivering voor een totaalverbod op het oprichten van constructies. In het licht daarvan volstaat het antwoord van de Gecoro op verzoeksters desbetreffende bezwaar dat alle WUG's binnen Merelbeke zijn geëvalueerd op hun toekomstige mogelijkheden.

11.3. De verzoekende partij toont niet aan dat de plannende overheid met de herbestemming van haar percelen tot 'bouwvrij agrarisch gebied' de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan of anderszins onwettig heeft gehandeld. Verzoeksters betoog in haar laatste memorie dat de deelplannen 1 en 5 tot 'gemengd openruimtegebied' zijn herbestemd geworden, waar "kleinschalige gebouwen en infrastructuur die noodzakelijk zijn voor het beheer van het gebied of in functie van hobbylandbouw" zijn toegelaten, en er niet valt in te zien waarom een paardenstal niet zou passen in het pittoreske landschap dat in de toelichtingsnota wordt omschreven, doet niet anders besluiten.

11.4. Het middel wordt 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, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan elk van de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negenentwintig november 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