

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.018 van 15 juni 2026
in de zaak A. 242.542/X-18.777**

In zake : de BV G.P.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frank Vanden Berghe en Arne Devriese
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 15
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE NAZARETH – DE PINTE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Huygens
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
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 22 juli 2024, strekt tot de
nietigverklaring van:

a. “Het besluit van de gemeenteraad van Nazareth van
29 januari 2024 tot goedkeuring van het ruimtelijk beleidsplan Nazareth en het
bijhorende milieueffectrapport”;

b. “Het besluit van het Team Omgevingseffecten van de Afdeling
gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning- en projecten [...] van het Departement
Omgeving van 21 december 2023 houdende goedkeuring van het plan-MER voor
het Beleidsplan Ruimte Nazareth”.

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 Wouter De Cock 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 mei 2026.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Arne Devriese, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Tom Huyghens, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Lise Vandenhende heeft een 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 percelen grond, gelegen te Eke (hierna: verzoeksters percelen). In het verzoekschrift worden verzoeksters percelen (gele omranding) als volgt gesitueerd:



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan 'Oudenaarde', situeren verzoeksters percelen zich in woonuitbreidingsgebied (hierna: WUG).

3.2.1. In het najaar van 2019 en begin 2020 wordt het voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan 'Nazareth' (hierna: het GRB) opgemaakt, bestaande uit een strategische visie en de beleidskaders 'kernen en economisch netwerk' en 'open ruimte en groenblauw netwerk'. Van 15 mei 2020 tot 15 juli 2020 wordt over het voorontwerp van het GRB een openbaar onderzoek georganiseerd. Op 20 mei 2020 en 29 mei 2020 worden *online* participatiemomenten georganiseerd.

3.2.2. Er worden adviezen uitgebracht door het departement Omgeving van de Vlaamse overheid, de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie), het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Deinze en de gemeente De Pinte, en de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro).

In het advies van de deputatie, dat dateert van 11 juni 2020, wordt onder meer gesteld:

“[...]

Op basis van de strategische visie wordt de centrale as getransformeerd tot een groene boulevard. De optie voor het inrichten van de centrale as tussen de dorpskernen van Eke en Nazareth lijkt in te gaan tegen de optie van kernversterking. Functies die op deze centrale as geënt worden, kunnen aanleiding zijn tot ‘leegzuigen’ of onttrekken van functies in de beide kernen. Het [is] raadzaam om de locaties voor voorzieningen ruimtelijk af te wegen op basis van het draagvlak voor voorzieningen (aantal gebruikers/consumenten) in de gemeente en de opties voor kernversterking, duurzame mobiliteit, ... [...].”

3.2.3. De verzoekende partij geeft de ligging van het WUG waarvan haar percelen deel uitmaken (hierna: het WUG ‘Plaanstraat’), in haar verzoekschrift als volgt weer (nr. 13, zwart omrand):



De verzoekende partij verzet er zich tegen dat het WUG ‘Plaanstraat’ volgens het voorontwerp van het GRB geschrapt moet worden en herbestemd dient te worden voor landbouw of andere openruimtefuncties. Zij dient een bezwaarschrift in met, samengevat, de volgende bezwaren:

“Gelet op de verstreckende gevolgen van dit beleidsplan, o.a. voor de omvangrijke eigendom van cliënte, dient een plan-MER opgemaakt.

[...]

De multi-criteria-analyse is onzorgvuldig en onvolledig en biedt geen voldoende basis om de voorgestelde beleidsbeslissing te schragen.

[...]

De voorgestelde beleidskeuzes geven geen invulling aan de uitgesproken ambitie om een kernversterkend beleid te voeren en de verbindingssas tot een boulevard in het groen te transformeren. De beleidskeuzes zullen integendeel het tegenovergestelde effect hebben en het karakter van de kernen van Eke en Nazareth ondermijnen doordat op termijn één langgerekte kern met wijdverspreide bebouwing en voorzieningen zal ontstaan. De voorgestelde beleidskeuzes zijn veeleer een aanzet tot lintbebouwing 2.0.”

3.3. De eerste verwerende partij beslist vervolgens om het GRB aan een planmilieueffectrapport (plan-MER) te onderwerpen.

Op 16 mei 2022 wordt de kennisgeving van het plan-MER door het team Omgevingseffecten van de Vlaamse overheid (hierna: het team Mer) volledig verklaard, waarna het van 1 juni 2022 tot 30 juni 2022 aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen. De verzoekende partij dient opnieuw een bezwaarschrift in.

3.4.1. Uit de richtlijnen van de dienst Mer blijkt dat de eerste verwerende partij heeft verduidelijkt wat de eigenlijke doelstelling van het GRB is:

“De initiatiefnemer verduidelijkte dat de doelstelling is om het risico op bijkomend ruimtebeslag binnen de bestemmingscategorie ‘wonen’ (woongebied, woongebied met landelijk karakter en woonuitbreidingsgebied) te evalueren in overeenstemming met de principes van het BRV. Hierbij zal de initiatiefnemer zich niet langer beperken tot de 19 vermelde zones in de KG, maar worden alle nog niet bebouwde percelen binnen de gemeente in een bestemmingscategorie ‘wonen’ in beschouwing genomen.”

3.4.2. Met het oog op evaluatie worden alle nog niet bebouwde percelen binnen de gemeente in één van de volgende vier categorieën ondergebracht:

“• Er zijn verschillende onbebouwde percelen binnen de kerngebonden woongebieden, nl. binnen de contouren van de dorpskernen van Nazareth, Eke en Landuit en de woonwijken langs de centrale as tussen Nazareth en

Eke. Dit zijn voornamelijk ‘kleine snippers’ = percelen met een beperkte oppervlakte.

- Er zijn verschillende onbebouwde percelen woongebied of woongebied met landelijk karakter in de woonlinten en woonverkavelingen in de open ruimte. Dit zijn vnl. ‘kleine snippers’ = percelen met een beperkte oppervlakte.
- Er is een grootschalige onbebouwde oppervlakte (ca. 15,37ha) van het niet-gerealiseerde woongebied De Biesten ten zuidwesten van de dorpskern van Eke (dat in het gelijknamige BPA ‘De Biesten’ is bestemd voor sociale huisvesting).
- Er zijn de in de gemeente voorkomende 18 onbebouwde woonuitbreidingsgebieden.”

3.4.3. In de door het team Mer opgestelde MER-richtlijnen zijn specifieke overwegingen met betrekking tot de ‘locatiealternatieven’ opgenomen. Deze vermelden:

“[...]

Vanuit de inspraak zijn er opmerkingen gekomen op de samenstelling van de lijst van locatiealternatieven. Zo wordt enerzijds geopperd dat het onlogisch zou zijn om naast de WU-gebieden ook nog een bestemd woongebied op te nemen in de lijst. Indien dat bestemd woongebied toch in de lijst staat, lijkt het anderzijds onlogisch dat er niet wordt gekeken of er in de gemeente nog zulke onbebouwde woongebieden zijn die als locatiealternatief in aanmerking komen. Deze opmerkingen indachtig vraagt het team MER daarom om de lijst met locatiealternatieven uit te breiden (zie verder).

Het komt aan de initiatiefnemer van het plan (i.c. de gemeente) toe om de doelstelling van het plan te bepalen. De formulering van deze doelstelling is bepalend voor de uiteindelijke meer gedetailleerde inhoud van het plan én voor het samenstellen van de lijst van locatiealternatieven. Via een tussentijds overleg met de initiatiefnemer heeft het Team Mer begrepen dat de initiatiefnemer graag wil ingaan op bovenstaande suggesties uit de inspraakronde om naast de onbebouwde WU-gebieden ook alle andere momenteel nog niet bebouwde gebieden met een bestemming ‘woongebied’ en ‘woongebied met landelijk karakter’ in de lijst van locatiealternatieven op te nemen. Het Team Mer vraagt daarom dat de (omschrijving van de) doelstelling van het plan op dit specifieke vlak (i.e. gebiedsgerichte acties) verfijnd wordt en dat vervolgens de lijst van locatiealternatieven uitgebreid wordt.

[...]

Zodra men tot een (aangevulde) lijst van locatiealternatieven is gekomen, dient door de initiatiefnemer van een plan een oordeel gedaan te worden over welke van deze alternatieven als ‘redelijk’ beschouwd kunnen worden, en welke als ‘niet redelijk’. Dit is belangrijk voor het plan MER gezien in een plan-MER enkel de ‘redelijke alternatieven’ onderzocht moeten worden. De initiatiefnemer kan het begrip ‘redelijk alternatief’ *in casu* ruim

interpreteren en er voor kiezen om alle locatiealternatieven in het MER te onderzoeken op milieueffecten. De initiatiefnemer kan er ook voor kiezen om te motiveren dat sommige van de locatiealternatieven geenszins in aanmerking komen voor ‘mogelijke ontwikkeling’ of ‘uitdoving van ontwikkelingsmogelijkheden’ (al dan niet op korte of lange termijn) en dus onmogelijk aan de plandoelstelling voldoen, en derhalve als ‘niet redelijk’ beschouwd moeten worden. Enkel de redelijke alternatieven moeten dan in het plan-MER onderzocht worden.

De Mer-coördinator deelde ons mee dat hij het bovenstaande op onderstaande manier wil invullen in het plan-MER:

‘Van de bovenvermelde 4 categorieën wordt een afweging van verdere invulling van de onbebouwde percelen binnen de kerngebonden woongebieden, nl. binnen de contouren van de dorpskernen van Nazareth, Eke en Landuit en de woonwijken langs de centrale as tussen Nazareth en Eke versus het niet verder ontwikkelen ervan, beschouwd als een onredelijk alternatief. Dit aangezien voor deze categorie geen nieuwe ruimtelijke beleidsopties in het beleidsplan geformuleerd worden. Vanuit deze optiek maakt deze categorie bijgevolg ook geen deel uit van de plandoelstelling. Immers, voor deze percelen verandert het beleidsplan niets aan de huidige ontwikkelingsmogelijkheden, dewelke trouwens tevens in overeenstemming zijn met de principes van kernversterking, inbreiding en verdichting vanuit het BRV.’

Het Team Mer kan zich vinden in bovenstaande redenering en vraagt dat deze verder uitgewerkt wordt in het plan-MER.

[...]

De effecten van ‘het plan’ dienen onderzocht te worden i.v.m. de referentiesituatie. Men kan zich afvragen wat hier juist de inhoud van het plan is: het ‘in reserve houden van een gebied voor woonontwikkeling op langere termijn’ of het ontwikkelen van het gebied. Het lijkt ons best om hier te kiezen voor een *worst case* scenario en dus een beoordeling te doen van de volledige woonontwikkeling van elk gebied.

De milieueffectenbeoordeling van de redelijke alternatieven kan dan gebruikt worden door de initiatiefnemer van het beleidsplan om de ruimtelijke keuzes te maken. Zo krijgt het plan-MER zijn doorwerking naar het beleidsplan toe. Het plan-MER zorgt er dus voor dat er een insteek vanuit de hoek van de milieueffecten gebeurt naar de inhoud van het beleidsplan toe. De uiteindelijke definitieve keuzes in het beleidsplan worden uiteraard op een gemotiveerde wijze genomen door de initiatiefnemer op basis van haar afwegingskader.”

3.5. Op 24 april 2023 stelt de gemeenteraad van de eerste verwerende partij het ontwerp van het GRB, samen met het ontwerp van plan-MER voorlopig vast.

3.6. Van 1 juni 2023 tot 29 augustus 2023 wordt over het voorlopig vastgesteld ontwerp-GRB en over het ontwerp van plan-MER een openbaar onderzoek gehouden.

Tijdens het openbaar onderzoek dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in. Daarin wordt een gebrek aan een volwaardig alternatievenonderzoek in het plan-MER aangevoerd. Ook de strijdigheid van het GRB met het beleidsplan Oost-Vlaanderen en met het beleidsplan Ruimte Vlaanderen (hierna: BRV) wordt opgeworpen. Aangevoerd wordt ook dat het behoud van de ontwikkelingsmogelijkheden voor het WUG ‘Plaanstraat’ wel degelijk in overeenstemming is met de strategische visie. Ten slotte wordt aangevoerd dat het schrappen van het WUG ‘Plaanstraat’ een schending uitmaakt van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, waardoor schade is ontstaan die voor vergoeding in aanmerking komt.

De verzoekende partij wijst er daarbij op dat zowel het departement Omgeving van de Vlaamse overheid als de deputatie reeds hebben opgemerkt dat “het behoud van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebieden 4, 5, 6, 7, 9 en 10 [...] ingaa[t] tegen de strategische visie gericht op kernversterking”, en dat de deputatie erop heeft gewezen “dat de strategische visie om de woonuitbreidingsgebieden langs de centrale as tussen Nazareth en Eke verder [te] ontwikkelen ingaat tegen de beleidsoptie van kernversterking”.

3.7. Op 10 oktober 2023 brengt de Gecoro over het ontwerp-GRB een advies uit.

3.8.1. Op 21 december 2023 keurt het team Mer het plan-MER voor het GRB goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.8.2. Het plan-MER bevat een bijlage 2 ‘Gebiedsgerichte beoordeling van het selectieve ruimtelijke beleid voor woongebieden: alternatievenonderzoek’ (hierna: de bijlage 2 bij het plan-MER). Deze bijlage vermeldt onder 1. ‘Afwegingskader om bijkomend ruimtebeslag in woon- en woonuitbreidingsgebieden te beperken’:

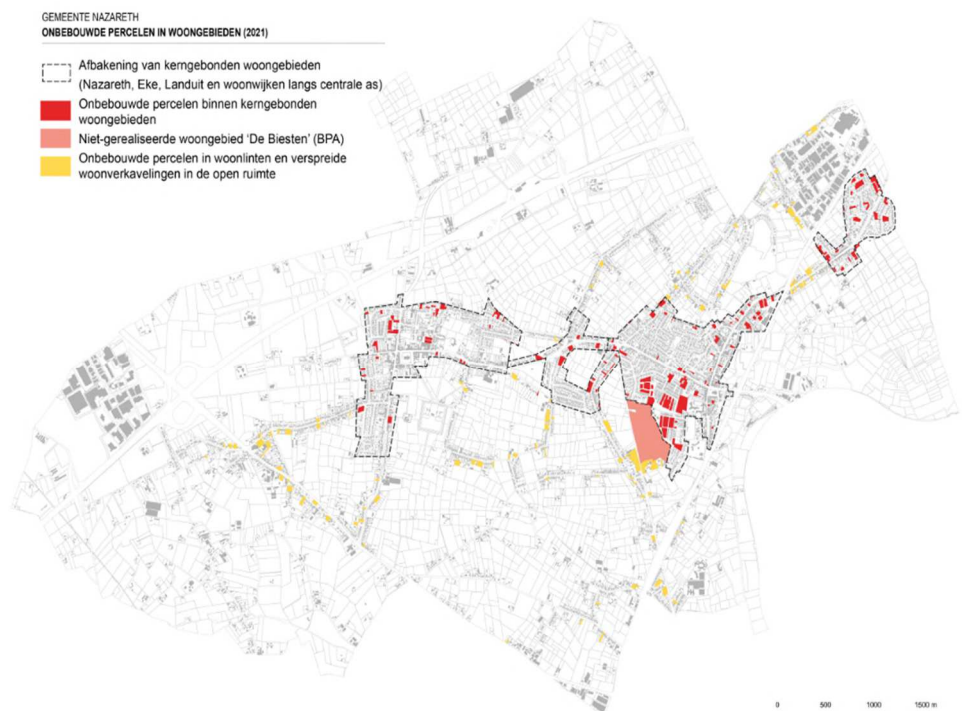
“1. Afwegingskader om bijkomend ruimtebeslag in woon- en woonuitbreidingsgebieden te beperken

De gemeente Nazareth heeft zich voorgenomen om als doelstelling in kader van het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan het risico op bijkomend ruimtebeslag binnen de bestemmingscategorie ‘wonen’ (breed geïnterpreteerd, dus *in casu*: woongebied, woongebied met landelijk karakter en woonuitbreidingsgebied) te evalueren en zo nodig te beperken, dit in overeenstemming met de principes van het BRV. Hierbij dient verduidelijkt te worden dat het geenszins een plandoelstelling is om ‘slecht gelegen’ bestaande bebouwing te gaan verwijderen.

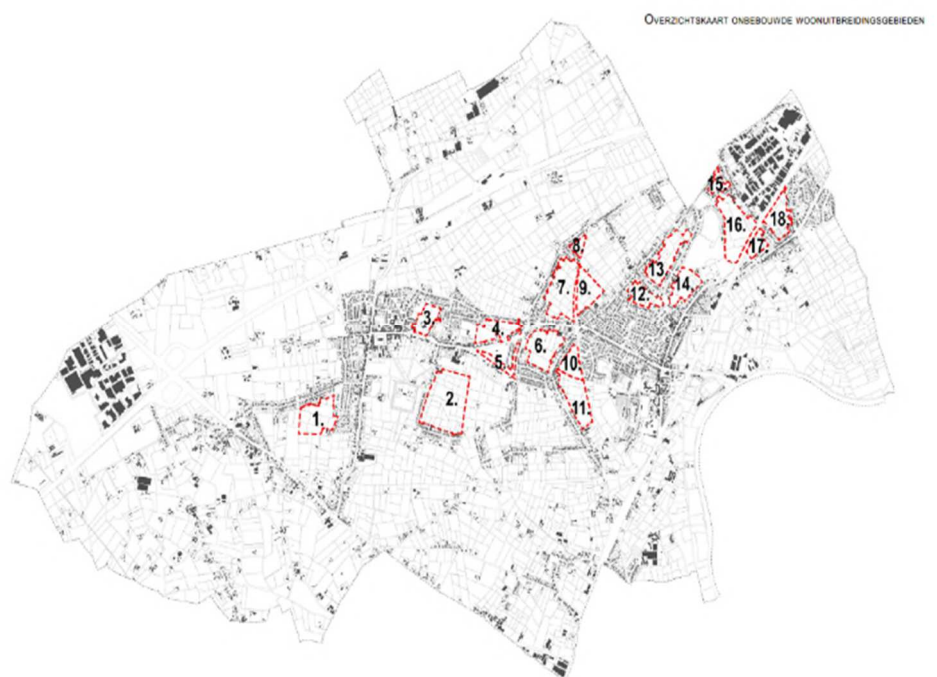
Het beleidsplan doet enkel uitspraken over onbebouwde gebieden. Hierbij worden alle nog niet bebouwde percelen binnen de gemeente in een bestemmingscategorie ‘wonen’ in beschouwing genomen. Hierbij kunnen 4 categorieën onderscheiden worden:

- Er zijn verschillende onbebouwde percelen binnen de kerngebonden woongebieden, nl. binnen de contouren van de dorpskernen van Nazareth, Eke en Landuit en de woonwijken langs de centrale as tussen Nazareth en Eke. Dit zijn voornamelijk ‘kleine snippers’ = percelen met een beperkte oppervlakte.
- Er zijn verschillende onbebouwde percelen woongebied of woongebied met landelijk karakter in de woonlinten en woonverkavelingen in de open ruimte. Dit zijn vnl. ‘kleine snippers’ = percelen met een beperkte oppervlakte.
- Er is een grootschalige onbebouwde oppervlakte (ca. 15,37ha) van het niet-gerealiseerde woongebied De Biesten ten zuidwesten van de dorpskern van Eke (dat in het gelijknamige BPA ‘De Biesten’ is bestemd voor sociale huisvesting).
- Er zijn de in de gemeente voorkomende 18 onbebouwde woonuitbreidingsgebieden.

De volgende figuur geeft een situering weer van de onbebouwde percelen met een aan de woonfunctie verbonden bestemming binnen de kerngebonden woongebieden, binnen de woonlinten en woonverkavelingen in de open ruimte en het niet-gerealiseerd woongebied ‘De Biesten’.



De onderstaande figuur geeft een situering weer van de 18 onbebouwde woonuitbreidingsgebieden.



In het beleidsplan van de gemeente Nazareth is voor elk van bovenvermelde 4 categorieën 'woongebied' onderzocht of er al dan niet bijkomend ruimtebeslag kan worden beperkt.

In het MER dienen de effecten van het beleidsplan onderzocht te worden t.o.v. de referentiesituatie. Afhankelijk van de categorie van het gebied (gebaseerd op basis van de ruimtelijke ligging en de schaal) of de visie op het toekomstig ruimtelijk beleid voor de woonuitbreidingsgebieden is de

plandoelstelling ofwel het ‘in reserve houden van een gebied voor woonontwikkeling op langere termijn’ (*in casu* behoud ‘woonuitbreidingsgebied’), ‘het behouden van ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied’ (*in casu* behoud ‘woongebied’ of ‘woongebied met landelijk karakter’) of ‘het schrappen van de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied’ (*in casu* herbestemmen tot ‘open ruimtegebied’). Cfr. de MER-richtlijnen lijkt ons best om hier te kiezen voor minimaal een *worst case* scenario en dus een beoordeling te doen van de volledige woonontwikkeling van elk gebied. In het alternatievenonderzoek dat hierna volgt wordt bijgevolg voor elk van de bovenstaande 4 categorieën nagegaan wat de effecten zijn bij enerzijds behoud van de ontwikkelingsmogelijkheden van het (momenteel nog onbebouwde) gebied, versus het schrappen van deze ontwikkelingsmogelijkheden.

De 4 hierboven vermelde categorieën kunnen beschouwd worden als de zogenaamde locatiealternatieven.

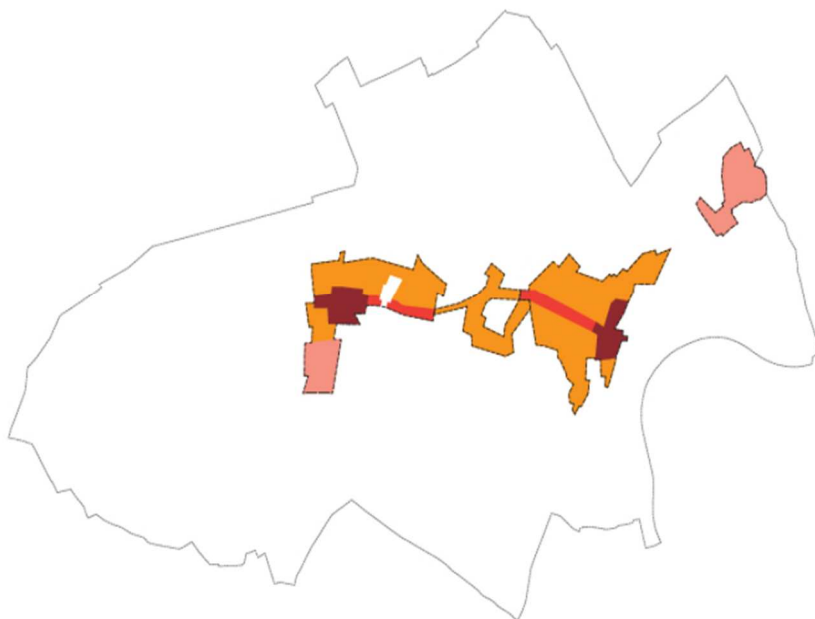
Overeenkomstig de MER-richtlijnen dient door de initiatiefnemer van het beleidsplan een oordeel gedaan te worden over welke van deze alternatieven als ‘redelijk’ beschouwd kunnen worden, en welke als ‘niet redelijk’. Dit is belangrijk voor het plan-MER gezien in een plan-MER enkel de ‘redelijke alternatieven’ onderzocht moeten worden. Het begrip ‘redelijk alternatief’ kan hierbij ruim geïnterpreteerd worden. De initiatiefnemer kan er hierbij voor kiezen om alle locatiealternatieven in het MER te onderzoeken op milieueffecten, maar hij kan er ook voor kiezen om te motiveren dat sommige van de locatiealternatieven geenszins in aanmerking komen voor ‘uitdoving van ontwikkelingsmogelijkheden’ (op al dan niet korte of lange termijn) en dus onmogelijk aan de plandoelstelling voldoen, en derhalve als ‘niet redelijk’ beschouwd moeten worden. Enkel de redelijke alternatieven moeten dan in het plan-MER onderzocht worden.

1.1. Onderbouwing ‘uitdoven ontwikkelingsmogelijkheden van momenteel nog onbebouwde percelen woongebied binnen de kerngebonden woongebieden’ als onredelijk alternatief

Binnen de contouren van de dorpskernen van Nazareth, Eke en Landuit en de woonwijken langs de centrale as tussen Nazareth en Eke zijn er nog enkele ‘kleine snippers’ onbebouwde percelen bestemd als woongebied. In de gewenste verdichtingsstrategie voor de bestaande woongebieden werd voorzien dat deze kerngebonden woongebieden verder mogen worden verdicht. Het betreft de donkerbruine, rode, oranje en roze zones op de visiekaart (zie figuur). De kleuren geven de vanuit het beleidsplan gewenste verdichtingsstrategie voor deze kerngebonden woongebieden weer, dewelke gedifferentieerd is van sterke tot minder sterke verdichting:

- Donkerbruin = sterke verdichting in de centrumgebieden van Nazareth en Eke
- Rood = verdichten langs de centrale as binnen de kernen van Nazareth en Eke (inclusief *subzones* Sterrenbos en stationsomgeving)
- Oranje = gemiddelde verdichting in de woonwijken aansluitend op de centrumgebieden van Nazareth en Eke én woonwijken langs de centrale as tussen Sterrenbos en stationsomgeving

- Roze = beperkte verdichting in woongehucht Landuit en in woonwijk aan de zuidelijke rand van de dorpskern van Nazareth



Het bijkomend ruimtebeslag is binnen deze kerngebonden woongebieden aanvaardbaar, aangezien dit conform is aan de principes van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het Provinciaal Ruimtelijk Beleidsplan Oost-Vlaanderen.

Het verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaand ruimtebeslag impliceert immers kernversterking, inbreiding en verdichting van bestaande kernen. Deze kerngebonden woongebieden hebben een goede voorzieningenniveau en knooppuntwaarde. Het aansnijden van de onbebouwde percelen met een relatief beperkte oppervlakte binnen de kerngebonden woongebieden veroorzaakt ook geen aanzienlijk verlies van openruimtewaarden. We willen overigens opmerken dat deze kleine snippers niet allemaal moeten worden bebouwd of verhard: waar mogelijk en wenselijk kunnen ze ook worden ingezet voor kerngebonden groen of ruimte voor water. Maar volgens de definitie van het BRV zal dit ook ruimtebeslag zijn (tuinen, parken en kerngebonden groen behoren tot het ruimtebeslag). De principes van kernversterking, inbreiding en verdichting waren reeds voorzien in het vroegere gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Nazareth en worden in het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan in essentie niet gewijzigd. Er is enkel een verfijning in de mate van verdichting (sterke, gemiddelde of beperkte verdichting).

Conclusie: Bijkomend ruimtebeslag binnen de kerngebonden woongebieden is aanvaardbaar. Het beperken van bijkomend ruimtebeslag in deze kerngebonden woongebieden – onder de vorm van het uitdoven van toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden (al dan niet op korte of lange termijn) is voor deze kerngebonden woongebieden bijgevolg geen redelijk alternatief, aangezien hiermee niet aan de plandoelstelling zou voldaan worden. Een afweging tussen het ontwikkelen versus het uitdoven van ontwikkelingsmogelijkheden is voor deze gebieden bijgevolg niet redelijk.

Dit aangezien voor deze categorie geen nieuwe ruimtelijke beleidsopties in het beleidsplan geformuleerd worden. Vanuit deze optiek maakt deze categorie bijgevolg ook geen deel uit van de plandoelstelling. Immers, voor deze percelen verandert het beleidsplan niets aan de huidige ontwikkelingsmogelijkheden, dewelke trouwens tevens in overeenstemming zijn met de principes van kernversterking, inbreiding en verdichting vanuit het BRV.

Het (selectief) beperken van bijkomend ruimtebeslag in de overige 3 categorieën van gebieden (woongebied 'De Biesten', de 18 woonuitbreidingsgebieden en de onbebouwde percelen in de woonlinten) worden als redelijke alternatieven weerhouden en bijgevolg onderzocht op hun milieueffecten bij verdere invulling (ruimtebeslag) versus beperken van verdere invulling."

3.8.3. De beleidsvisie voor de onbebouwde percelen in de woonlinten wordt in de bijlage 2 bij het plan-MER als volgt toegelicht:

"1.2. Beleidsvisie onbebouwde percelen in de woonlinten

In de woonlinten en de woonverkavelingen in de open ruimte zijn er nog enkele 'kleine snippers' onbebouwde percelen bestemd als woongebied of woongebied met landelijk karakter. In de gewenste verdichtingsstrategie voor de bestaande woongebieden werd voorzien dat geen verdichting wenselijk is in de woonlinten en woonverkavelingen in de open ruimte. Deze niet-kerngebonden woongebieden hebben immers een beperkte knooppuntwaarde en voorzieningenniveau. Het betreft de gele zones op de visiekaart (zie figuur).



Bij ongewijzigd ruimtelijk beleid kunnen deze woonlinten worden verdicht én zal er bijkomend ruimtebeslag zijn. In het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan wordt daarom volgend nieuw ruimtelijk beleid vooropgesteld:

- Geen bijkomende verdichting toelaten
- Onbebouwde percelen bij voorkeur niet meer bebouwen; hoogstens met vrijstaande ééngezinswoningen.

De gemeente acht het neutraliseren van de onbebouwde percelen in de woonlinten en de woonverkavelingen in de open ruimte op korte termijn echter minder prioritair. Het betreft immers slechts ‘kleine snippers’ (percelen met een beperkte oppervlakte), die gelegen zijn tussen andere reeds bebouwde percelen en die eerder beperkte openruimtewaarden hebben.

Indien er nieuwe (financiële) middelen en instrumenten worden gecreëerd, dan wil de gemeente Nazareth wel samenwerken met de hogere overheid om te vermijden dat onbebouwde percelen in de woonlinten en de woonverkavelingen in de open ruimte nog effectief worden bebouwd.”

3.8.4. Voor de drie aangenomen categorieën van ‘redelijke alternatieven’, gebeurt in de bijlage 2 bij het plan-MER een afweging aan de hand van een multicriteria-analyse:

“2. Afwegingskader met multi-criteria-analyse

Voor de 3 weerhouden categorieën van ‘redelijke alternatieven’ (woongebied ‘De Biesten’, de 18 woonuitbreidingsgebieden en de onbebouwde percelen in de woonlinten en woonverkavelingen) is een afwegingskader opgemaakt om te beoordelen wat de effecten zijn indien ze worden aangesneden, worden behouden als reserve voor de lange termijn (enkel relevant voor de 18 WUG’s), of definitief worden geschrapt voor invulling met een woonfunctie (herbestemming naar openruimte functie). Dit afwegingskader en bijhorende beoordeling is onderbouwend voor de keuzes die binnen het beleidsplan ruimte worden gemaakt.

Hierbij is de relatie met de bestaande planningscontext in beeld gebracht, aangevuld met enkele kwalitatieve beoordelingscriteria, die in relatie staan tot de principes van ruimtelijke beleidsplanning (bv. nabijheid van voorzieningen, bereikbaarheid via het openbaar vervoer, ...) en milieucriteria (overstromingsgevoeligheid, biologische waardering, ...). [...].”

Vervolgens volgt onder titel 3 van de bijlage 2 bij het plan-MER de “alternatievenbeoordeling” van achtereenvolgens achttien WUG’s (punt 3.1, pg. 23-151), “het niet-gerealiseerde woongebied De Biesten (punt 3.2, pg. 152-159) en de “onbebouwde percelen in de woonlinten” (punt 3.3, pg. 160-281). Voor het WUG ‘Plaanstraat’ wordt het afwegingskader en de daaruit voortvloeiende beleidskeuze als volgt weergegeven:

“

3.1.12 Woonuitbreidingsgebied NAZ-12-Plaanstraat

Relatie met planningscontext	Dit woonuitbreidingsgebied ligt ten noorden van Eke, dat geselecteerd is als bovenlokale kern (provinciaal ruimtelijk beleidsplan Oost-Vlaanderen in opmaak). In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt dit woonuitbreidingsgebied aangeduid als “tijdelijk te bevriezen”.
Beoordelingscriteria	
1. Voorzieningenniveau en knooppuntwaarde	Voorzieningen voornamelijk matig: in het centrum van Eke zijn er voldoende handelszaken voor dagelijkse inkopen, kleuter- en lagere scholen, ... Maar deze voorzieningen liggen wel op een afstand van 600 m à 1,2 km. Knooppuntwaarde goed.
2. Walkabilityscore	Bovengemiddelde score.
3. Bereikbaarheid openbaar vervoer	Goed bereikbaar ² : • de lokale treinhalte van Eke-Nazareth ligt op ca. 1 km fietsafstand • de dichtstbijzijnde bushalte ligt op ca. 700 m • de buslijnen hebben een zeer beperkte frequentie en slechts enkele bestemmingen.
4. Bereikbaarheid fiets	Beperkte tot matige bereikbaarheid: • de dichtstbijzijnde functionele fietsroute (aanliggend verhoogd) ligt op ca. 700 m • de dichtstbijzijnde fietssnelweg ligt op ca. 1 km.
5. Verweving landbouw-wonen	Ingesloten door bebouwing langs alle zijden. Verweving is echter dominant landbouw door de nabijheid van twee grote onbebouwde WUGs in landbouwgebruik.
6. Natuurwaarde	Geen biologisch waardevolle elementen.
7. Overstromingsrisico	Er is gering overstromingsrisico dat zich beperkt tot lagergelegen elementen, voornamelijk rond het grasland in het westen. Dit risico breidt slechts beperkt uit tegen 2050.
8. Bijzondere milieu- en omgevingsfactoren	Achtergrondgeluid van het verkeer op de autosnelweg E17 (55-60 dB).
Effecten bij behoud ontwikkelings-mogelijkheid	Het ruimtebeslag in de open ruimte zou verder toenemen. De ontwikkeling van dit woonuitbreidingsgebied zou zorgen voor een verdere inname en versnippering van de open ruimte en het landschap en voor een verdere afname van het landbouwareaal met circa 5,7 ha. De excentrische ligging zou nog meer autoverplaatsingen en nog meer uitstoot van fijn stof, CO ₂ of andere luchtverontreiniging veroorzaken.
Effecten bij schrappen ontwikkelings-mogelijkheid	De ecosysteemdiensten geleverd door landbouwgrond (akker) en grasland worden behouden. Deze betreffen o.a. voedselvoorziening, water- en klimaatregulatie en de intrinsieke culturele waarde van open ruimte landschappen.
Ruimtelijke beleidskeuze o.b.v. beleidskader ‘kernen’	Herbestemmen voor landbouw (of andere openruimtefuncties).

[...].”

3.9. Op 29 januari 2024 stelt de gemeenteraad van de gemeente Nazareth het GRB en het plan-MER definitief vast. Het GRB bestaat uit de strategische visie, het beleidskader ‘kernen en economisch netwerk’ en het beleidskader ‘open ruimte en groenblauwe netwerk’.

Dit is het eerste bestreden besluit. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 mei 2024.

3.10. Het GRB bevat een onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’. Deze onderzoeksnota bevat de onderdelen ‘1. Situering gemeente Nazareth’, ‘2. Planningscontext’, ‘3. Onderzoek van het ruimtebeslag in Nazareth’, ‘4. Demografische evolutie, vooruitzichten en woonbehoeften voor de gemeente Nazareth’, ‘5. Onderzoek verdichting van woongebieden’, ‘6. Confrontatie woonaanbod versus woonbehoeften’, ‘7. Onderzoek om bijkomend ruimtebeslag in woongebieden te beperken’ en ‘8. Onderzoek om bijkomend ruimtebeslag in woonuitbreidingsgebieden te beperken’.

3.11. Wat het WUG ‘Plaanstraat’ betreft, verwijst de onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’ vooreerst naar de afweging die is gebeurd in het plan-MER aan de hand van een multicriteria-analyse. Die analyse is terug te vinden in de hogergenoemde bijlage 2 bij het plan-MER. Ten aanzien van de gemaakte beleidskeuze voor dit WUG vermeldt de onderzoeksnota vervolgens:

“Dit woonuitbreidingsgebied wordt volledig herbestemd voor landbouw (of andere openruimtefuncties) omwille van volgende redenen:

- Het ruimtebeslag in de open ruimte zou verder toenemen. Dit woonuitbreidingsgebied sluit aan bij een aaneengesloten openruimtegebied. De ontwikkeling van dit woonuitbreidingsgebied zou zorgen voor een verdere inname en versnippering van de open ruimte en het landschap.
- Het grootste deel van dit gebied is in professioneel landbouwgebruik. De ontwikkeling van dit woonuitbreidingsgebied zou zorgen voor een verdere afname van het landbouwareaal. Het gebied is groot genoeg om een belangrijke rol te (blijven) vervullen voor de landbouw.
- Door de excentrische ligging is het gebied minder gunstig gelegen voor een duurzame mobiliteitsontsluiting: te voet, per fiets of onvoldoende bereikbaar via openbaar vervoer. De excentrische ligging zou nog meer autoverplaatsingen en nog meer uitstoot van fijn stof, CO² of andere luchtverontreiniging veroorzaken. Er zijn andere woon(uitbreidings)gebieden die dichter liggen bij openbaar vervoersknooppunten (bv. treinhalte van Eke-Nazareth) en beter aansluiten op meerdere buslijnen met een hogere frequentie.”

3.12. Het beleidskader ‘kernen en economische netwerk’ vermeldt in verband met het ruimtelijk beleid voor de WUG’s:

“Vanuit het streven naar een duurzame ruimtelijke ontwikkeling wil de overheid het bijkomend ruimtebeslag doen afnemen en zoveel mogelijk de open ruimte vrijwaren. Conform de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zijn ruimtelijke uitbreidingen enkel nog toegelaten als uitzonderingen: ‘Ruimtelijk uitbreiden kan enkel in functie van een aangetoonde maatschappelijke ruimtebehoefte en wanneer hiervoor redelijke alternatieven via rendementsverhoging van het bestaande ruimtebeslag niet toereikend zijn. De uitbreiding gebeurt op een goed gelegen locatie en rekening houdend met het evenwicht binnen de bestemmingen. De uitbreiding zelf realiseert een ‘*state of the art*’ op het vlak van ruimtelijk rendement en multimodale ontsluiting.’

Op basis van deze Vlaamse principes bouwen we in dit hoofdstuk een selectief ruimtelijk beleid op voor de onaangesneden woonuitbreidingsgebieden in de gemeente Nazareth.

4.1 Geen kwantitatieve behoefte op korte termijn

Uit de onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’ blijkt dat het bestaande juridisch bestemde aanbod van woongebieden ruimschoots voldoende is om de woonbehoeften op korte termijn op te vangen. Er zijn immers nog heel wat mogelijkheden voor verdichting en inbreiding binnen de bestaande woongebieden.

In het plan-MER werden alle woonuitbreidingsgebieden in de gemeente Nazareth ook inhoudelijk afgewogen (kwalitatieve beoordeling a.h.v. een multi-criteria-analyse). Zo werden de ruimtelijke beleidskeuzes voor alle woonuitbreidingsgebieden bepaald.”

Met betrekking tot de herbestemming “van slecht gelegen en overbodige woonuitbreidingsgebieden in het voordeel van open ruimte” vermeldt het beleidskader ‘kernen en economisch netwerk’ verder:

“De slecht gelegen en overbodige woonuitbreidingsgebieden worden bevroren in afwachting van de herbestemming in het voordeel van de open ruimte (meestal voor landbouw, soms voor groene bestemmingen). De exacte afbakening van de te herbestemmen woonuitbreidingsgebieden zal worden bepaald bij de opmaak van ruimtelijk(e) uitvoeringsplan(nen), die zowel de Vlaamse, provinciale als de gemeentelijke overheid kunnen opmaken. De gemeente Nazareth kan hiervoor enkel het initiatief nemen op voorwaarde dat dit financieel haalbaar is. De gemeente behoudt het recht om het herbestemmen van woonuitbreidingsgebieden te faseren of om hiervoor een beroep te doen op de hogere overheid.”

Hetzelfde beleidskader stelt voor het WUG ‘Plaanstraat’ de volgende ruimtelijke beleidskeuze voorop:

“Herbestemmen van dit woonuitbreidingsgebied naar landbouwgebied (of andere openruimtefuncties).”

3.13. Het beleidskader ‘Kernen en economisch’ geeft het volgende grafisch overzicht van de ruimtelijke beleidskeuzes voor de woonuitbreidingsgebieden – het WUG ‘Plaanstraat’ betreft nr. 12:



IV. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde excepties

4.1. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid *ratione materiae* van het beroep. Ten aanzien van het eerste bestreden besluit betoogt zij dat uit de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) volgt dat noch een strategische visie noch een beleidskader rechtsgevolgen hebben die rechtstreeks en onmiddellijk nadeel berokkenen aan de verzoekende partij. Beide onderdelen van een ruimtelijk beleidsplan vereisen uitvoeringsmaatregelen vooraleer ze rechtsgevolgen met zich mee kunnen brengen. Dat een overheid op grond van artikel 2.1.2, § 3, VCRO bij het nemen van uitvoerende beslissingen, zoals bij het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen of bij het aanvragen van

vergunningen voor eigen projecten, het GRB moet naleven, toont hooguit het bestaan aan van onrechtstreekse gevolgen voor de rechtsonderhorige. Zelfs indien de ruimtelijke beleidsplannen in toepassing van artikel 4.3.1 VCRO een doorwerking kennen in de vergunningverlening via de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, betreft het een onrechtstreeks gevolg. Volgens de eerste verwerende partij kan de rechtspraak van de Raad van State over de ontvankelijkheid van beroepen gericht tegen een ruimtelijk structuurplan, ook worden toegepast op de beroepen gericht tegen ruimtelijke beleidsplannen. De rechtsgevolgen van een ruimtelijk beleidsplan vertonen immers geen significante verschillen met de rechtsgevolgen van een ruimtelijk structuurplan. Volgens de eerste verwerende partij blijkt duidelijk dat de herbestemming van de slecht gelegen WUG's zal plaatsvinden door middel van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het GRB zelf voert geen bestemmingswijziging door. Dat er in het GRB sprake is van het 'bevroren' van de WUG's in afwachting van de herbestemming, heeft niet tot gevolg dat er sprake is van een verordenende werking of een bouwverbod. De WUG's zijn immers hoe dan ook niet bebouwbaar op grond van het decreet van 26 mei 2023 'tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft' (hierna: het decreet van 26 mei 2023). Dat decreet voorziet in de mogelijkheid van een vrijgavebesluit, dat aan het GRB wordt getoetst. De vermelding dat de slecht gelegen en overbodige WUG's bevroren worden, verwijst dan ook louter naar het feit dat voor deze gebieden geen vrijgavebesluit zal kunnen worden verleend wegens strijdigheid met het GRB.

Ten aanzien van het tweede bestreden besluit werpt de eerste verwerende partij op dat de goedkeuring van het plan-MER op zich geen rechtsgevolgen heeft voor de verzoekende partij. Het is immers een louter voorbereidende handeling binnen de totstandkomingsprocedure van het GRB.

4.2. De tweede verwerende partij betoogt in haar memorie van antwoord, op grond van een gelijkaardige argumentatie als de eerste verwerende partij, dat de eerste bestreden beslissing geen voor de Raad van State aanvechtbare rechtshandeling is.

Beoordeling

5.1. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. De bestuurshandeling moet de rechtzoekende uit zichzelf onmiddellijk en effectief kunnen benadelen.

5.2. Het decreet van 26 mei 2023 heeft een nieuwe regeling voor ‘woonreservegebied’ ingevoerd. Overeenkomstig artikel 1.1.2, 19°, VCRO, zoals ingevoegd door artikel 2 van het decreet van 26 mei 2023, behoort de gebiedsbestemming ‘woonuitbreidingsgebied’ vermeld in artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972’ betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen’ (hierna: het inrichtingsbesluit) tot het ‘woonreservegebied’.

5.3. Luidens artikel 5.6.10, § 1, eerste lid, VCRO, zoals ingevoerd door het voormelde decreet, kunnen “[i]n woonreservegebieden [...] stedenbouwkundige handelingen als vermeld in artikel 4.2.1 of het verkavelen van gronden, vermeld in artikel 4.2.15, alleen worden toegestaan in de volgende gevallen:

“1° op grond van een voorafgaand gemeenteraadsbesluit als vermeld in onderafdeling 2, met toepassing van de voorwaarden en eventuele lasten van dat vrijgavebesluit;

2° op grond van de bepalingen, vermeld in artikel 5.6.14;

3° voor zover ze in overeenstemming zijn met de voorschriften van een algemeen plan van aanleg of een bijzonder plan van aanleg, met behoud van de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk IV van titel IV.

In afwijking van het eerste lid kunnen in woonreservegebieden omgevingsvergunningen afgegeven worden voor aanvragen die zijn

gesteund op afwijkingsmogelijkheden als vermeld in titel IV, hoofdstuk IV.”

Overeenkomstig artikel 5.6.11, § 2, eerste lid, VCRO, zoals ingevoegd door het voormelde decreet, wordt “[h]et al dan niet vrijgeven van een woonreservegebied of een deel ervan [...] beoordeeld aan de hand van”, onder andere, “1° de bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk of intergemeentelijk beleidsplan ruimte, of een ontwerp daarvan”.

Het derde lid van artikel 5.6.11, § 2, VCRO, voorziet dan weer dat “[d]e gemeenteraad [...] een woonreservegebied slechts volledig of gedeeltelijk [kan] vrijgeven als dat in overeenstemming is met het geldende gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk of intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan”.

5.4. Artikel 5.6.12, § 2, VCRO, zoals ingevoegd door het voormelde decreet, biedt de houder van zakelijke rechten op een of meer gronden in een woonreservegebied, zoals de verzoekende partij, de mogelijkheid om het college van burgemeester en schepenen – die luidens § 1 “het initiatief [neemt]” voor de gehele of gedeeltelijke vrijgave van een woonreservegebied – te verzoeken om over te gaan tot een initiatief door middel van een aanvraag tot overleg over de gehele of gedeeltelijke vrijgave van een woonreservegebied. De in de paragrafen 2 tot 5 van voormeld artikel voorziene procedure is de volgende:

“§ 2. De houder van zakelijke rechten op een of meer gronden in een woonreservegebied, of zijn gevolmachtigde, kan het college van burgemeester en schepenen verzoeken om over te gaan tot een initiatief als vermeld in paragraaf 1 door middel van een aanvraag tot overleg over een gehele of gedeeltelijke vrijgave. De aanvraag bevat een concrete omschrijving en duiding van de gewenste ontwikkeling en de inpasbaarheid ervan in de omgeving. De aanvrager toont ook aan dat hij in staat is om een maatschappelijk gewenst en kwaliteitsvol ruimtegebruik als vermeld in artikel 1.1.4 tot stand te brengen in het woonreservegebied of in een samenhangend onderdeel ervan.

Het college van burgemeester en schepenen nodigt het departement en de instanties die zijn aangewezen krachtens artikel 7.4.4/1, § 4, eerste lid, uit voor het overleg.

Het verslag van het overleg bevat het standpunt van het college van burgemeester en schepenen over het al dan niet opstarten van een initiatief

voor de vrijgave van het woonreservegebied, rekening houdende met de criteria en vereisten van artikel 5.6.11.

Het verslag van het overleg wordt per beveiligde zending aan de aanvrager bezorgd.

§ 3. Als het college van burgemeester en schepenen van oordeel is dat het woonreservegebied volledig of gedeeltelijk kan worden vrijgegeven, dan stelt de gemeenteraad een besluit tot vrijgave voorlopig vast, met inbegrip van de beoogde voorwaarden en eventuele lasten als vermeld in artikel 5.6.11, § 3 en § 4, en de norm, vermeld in artikel 5.97 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

De vrijgave van een woonreservegebied wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek, met inachtneming van de volgende regelingen:

1° het openbaar onderzoek duurt zestig dagen;

2° iedere belanghebbende kan gedurende die termijn schriftelijk of digitaal opmerkingen en bezwaren indienen.

De nadere regels voor het openbaar onderzoek, bepaald krachtens artikel 7.4.4/1, § 3, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

§ 4. Het college van burgemeester en schepenen wint het voorafgaande advies in van het departement en van de instanties die zijn aangewezen krachtens artikel 7.4.4/1, § 4, eerste lid.

De adviezen worden uitgebracht binnen een vervaltermijn van zestig dagen, die ingaat op de dag na de ontvangst van de adviesvraag. Als er binnen die termijn geen advies is verleend, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

§ 5. Het openbaar onderzoek, vermeld in paragraaf 3, en de adviesverlening, vermeld in paragraaf 4, kunnen volledig of gedeeltelijk samenvallen.

Na het verstrijken van de onderzoeks- en adviesperiode is het college van burgemeester en schepenen belast met het bundelen en coördineren van alle adviezen, opmerkingen en bezwaren ten behoeve van de gemeenteraad. Het college van burgemeester en schepenen kan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening met die taak belasten.”

Finaal beslist de gemeenteraad over de vrijgave van een woonreservegebied “binnen een vervaltermijn van negentig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, vermeld in paragraaf 3, dan wel na het einde van de adviesperiode, vermeld in paragraaf 4, waarbij gerekend wordt vanaf de meest recente datum” (artikel 5.6.12, § 6, VCRO).

5.5. Terecht wordt door de partijen niet betwist dat voor het WUG ‘Plaanstraat’, waartoe verzoeksters percelen behoren, geen vrijgavebesluit kan worden verleend omdat zulks niet in overeenstemming is met het bestreden GRB. In het beleidskader ‘kernen en economisch netwerk’ van het GRB wordt immers bepaald dat “[d]e slecht gelegen en overbodige

woonuitbreidingsgebieden”, waaronder het WUG ‘Plaanstraat’ wordt begrepen, “worden bevroren in afwachting van de herbestemming in het voordeel van de open ruimte (meestal voor landbouw, soms voor groene bestemmingen)”.

5.6. Ten gevolge van de hiervoor beschreven decretale regeling, verhindert het GRB de verzoekende partij aldus op onmiddellijke en definitieve wijze om voor haar percelen een vrijgavebesluit te verkrijgen, en maakt de onder randnummer 5.4 vermelde procedure zinloos. De decretale regeling voor de woonreservegebieden brengt mee dat het GRB zodoende dadelijk werkende negatieve rechtsgevolgen heeft voor de verzoekende partij en een voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt, daargelaten de vraag naar het verordenend karakter van het GRB, die bij de beoordeling van het tweede middel aan bod komt (zie hierna, randnummer 7.1 en volgende). Het betoog van de eerste verwerende partij dat een vrijgavebesluit niet gelijk staat aan een omgevingsvergunning en geen recht op bouwen geeft, en het betoog van de tweede verwerende partij dat “het college van burgemeester en schepenen steeds kan beslissen om geen initiatief tot vrijgave op te starten”, doen niet anders besluiten.

5.7. Dat de tweede bestreden beslissing als voorbereidende beslissing normaal niet voor vernietiging vatbaar is, belet niet dat zij in voorkomend geval toch wordt vernietigd, ten behoeve van de duidelijkheid in het rechtsverkeer en mede gelet op artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, wanneer om haar vernietiging wordt gevraagd tezamen met die van de nagevolgde eindbeslissing én wanneer het onderzoek van het beroep tegen die eindbeslissing ervan doet blijken dat de voorbereidende beslissing behept is met een onwettigheid die uitsluitend kan worden hersteld door deze beslissing over te doen.

5.8. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel, en van het tweede middel

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 1.1.2, 13°, 2.1.2 en 5.6.15 VCRO, artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

“40. Het beleidskader ‘kernen en economisch netwerk’ als onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan stelt dat (o.a.) het woonuitbreidingsgebied NAZ-12 Plaanstraat, als ‘slecht gelegen en overbodig’ woonuitbreidingsgebied wordt ‘bevroren in afwachting van de herbestemming in het voordeel van de open ruimte’ (p.18).

Het beleidsplan vermeldt geen tijdspad waarbinnen die herbestemming zal worden doorgevoerd. Het is bovendien hoogst onzeker of de gemeente wel ooit een planinitiatief zal nemen nu het beleidsplan onmiddellijk toevoegt dat de gemeente enkel het initiatief zal kunnen nemen ‘op voorwaarde dat dit financieel haalbaar is’. Bij de aanneming van het bestreden besluit van 29 januari 2024 werd in dat verband ook verklaard ‘dat er geen termijnen zijn voor de uitvoering (van het beleidsplan) en werd ook verklaard dat het (beleidsplan) zal gebruikt worden als toetsing bij vergunningen op ruimtelijk vlak’, [...]

Het beleidsplan lijkt daarmee in dat onderdeel verordenende kracht te hebben.

Momenteel kunnen de gronden van verzoekster weliswaar niet ontwikkeld worden ingevolge het ‘stolpdecreet’ omdat elk vrijgavebesluit [...] normaal [zal] stoten op het hier bestreden gemeentelijk beleidsplan dat geen ontwikkeling toelaat. Maar de gevolgen van de [eerste betreden beslissing] gaan verder dan dat. Indien na 2040 door de gemeente geen herbestemming is doorgevoerd kan de bepaling van het huidige beleidsplan verzoekster parten spelen. Het gewest kan na 2040 in een ruimtelijk uitvoeringsplan wensen dat het gebied toch als woongebied kan ontwikkeld worden overeenkomstig artikel 5.6.11 § 1 VCRO en alsdan kan de gemeente het verordenend deel van dit ‘beleidsplan’ tegenwerpen om vergunningen te weigeren. Het besluit is dan ook griefhoudend voor verzoekster. [...]”

6.2. De verzoekende partij betoogt in haar memorie van wederantwoord dat de bevroening van het WUG ‘Plaanstraat’ én de onzekerheid

ingevolge de onduidelijke randvoorwaarden waarvan de herbestemming van het WUG afhankelijk wordt gemaakt, problematisch zijn. Zij stelt dat aanvankelijk, samen met het GRB, een gemeentelijk RUP ‘Herbestemming woonuitbreidingsgebied’ werd “geïnitieerd”, maar dat de inhoud van dit gemeentelijk RUP vervolgens grondig werd gewijzigd. Daarbij bleven nog slechts drie van de dertien deelplannen, waaronder het WUG ‘Plaanstraat’, over, en dit “wellicht” nadat de eerste verwerende partij had vastgesteld dat de gevolgen van dit gemeentelijk RUP financieel onhaalbaar waren. Ten slotte herhaalt de verzoekende partij dat het GRB het onmogelijk maakt om een vrijgavebesluit te verkrijgen.

Beoordeling

7.1. Relevant ten aanzien van verzoeksters percelen zijn de volgende vermeldingen in het beleidskader ‘kernen en economisch netwerk’ van het GRB:

“De slecht gelegen en overbodige woonuitbreidingsgebieden worden bevroren in afwachting van de herbestemming in het voordeel van de open ruimte (meestal voor landbouw, soms voor groene bestemmingen). De exacte afbakening van de te herbestemmen woonuitbreidingsgebieden zal worden bepaald bij de opmaak van ruimtelijk(e) uitvoeringsplan(nen), die zowel de Vlaamse, provinciale als de gemeentelijke overheid kunnen opmaken. De gemeente Nazareth kan hiervoor enkel het initiatief nemen op voorwaarde dat dit financieel haalbaar is. De gemeente behoudt het recht om het herbestemmen van woonuitbreidingsgebieden te faseren of om hiervoor een beroep te doen op de hogere overheid.”

Zoals gezien, vermeldt hetzelfde beleidskader voor het WUG ‘Plaanstraat’ de volgende ruimtelijke beleidskeuze:

“Herbestemmen van dit woonuitbreidingsgebied naar landbouwgebied (of andere openruimtefuncties).”

7.2. Overeenkomstig artikel 18, eerste lid, van het decreet van 26 mei 2023, kunnen vanaf de inwerkingtreding van dit decreet in woonreservegebieden geen omgevingsvergunningen voor het verkavelen van gronden of voor stedenbouwkundige handelingen verleend worden op grond van een principieel akkoord of onder verwijzing naar de voorschriften van artikel 5.1.1 van het

inrichtingsbesluit. Artikel 5.6.10 van de VCRO, zoals ingevoegd bij artikel 8 van het voormelde decreet (zie randnummer 5.3), bepaalt in welke gevallen in woonreservegebieden stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden kunnen worden toegestaan. Een ontwikkeling van het WUG ‘Plaanstraat’ overeenkomstig het voorheen geldende artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit is in beginsel niet meer mogelijk.

7.3. Luidens artikel 1.1.2, 13°, VCRO is een stedenbouwkundig voorschrift een reglementaire bepaling, opgenomen in “a) een ruimtelijk uitvoeringsplan; b) een plan van aanleg; c) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996; d) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan”.

Artikel 2.1.2, § 1, VCRO bepaalt dat “[g]een van de onderdelen van een beleidsplan [...] verordenende kracht [heeft]”.

7.4. Dat het GRB de verzoekende partij verhindert om een vrijgavebesluit te verkrijgen, geldt overeenkomstig het derde lid van artikel 5.6.11, § 2, VCRO voor elk gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan waarmee de vrijgave van een WUG onverenigbaar is. De onmogelijkheid om voor een WUG een vrijgavebesluit te verkrijgen wegens de onverenigbaarheid ervan met een GRB volgt uit de decretale regeling voor de woonreservegebieden en wijst derhalve nog niet uit dat dit GRB als dusdanig verordenende bepalingen zou bevatten.

De door het GRB vermelde tijdelijke “bevriezing in afwachting van een herbestemming” van het WUG ‘Plaanstraat’ schakelt zich in in de door de artikelen 5.6.10 tot 5.6.15 VCRO vastgestelde regeling voor WUG’s.

7.5. Gelet op wat voorafgaat, kan verzoeksters betoog dat het GRB “zo is geconcipieerd dat het een [...] wijziging van de gewestplanbestemming impliceert”, niet overtuigen. Een schending van de artikelen 1.1.2, 13°, en 2.1.2, § 1, VCRO wordt niet aangetoond.

7.6. Verzoeksters kritiek dat het GRB geen tijdspad voor de herbestemming van het WUG ‘Plaanstraat’ voorziet, is niet van aard het GRB te vitiëren, temeer nu artikel 5.6.15, tweede lid, VCRO bepaalt dat de Vlaamse regering “[v]oor gronden waarvoor op 1 januari 2040 geen gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied is genomen overeenkomstig artikel 5.6.11 en [artikel] 5.6.12 en die evenmin een herbestemming hebben gekregen via een ruimtelijk uitvoeringsplan [...] uiterlijk op 31 december 2043 een ruimtelijk uitvoeringsplan waarin het gebied begrepen is, definitief vast[stelt]”. Deze bepaling houdt een duidelijke tijdslijn in voor de ordening van de gebieden waarvoor geen vrijgavebesluit of een RUP wordt aangenomen door de gemeente (GwH, 3 april 2025, nr. 53/2025). Van enige rechtsonzekerheid is geen sprake.

7.7. Verzoeksters betoog dat er een tegenstrijdigheid dreigt tussen het GRB en een eventueel ná 1 januari 2040 vastgesteld gewestelijk RUP, spreekt zij in haar laatste memorie ten slotte zelf tegen, waar zij stelt dat “[h]et [...] uitgesloten [is] dat dergelijk Vlaams RUP zal ingaan tegen het gemeentelijk beleidsplan”.

7.8. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond. De bewering van de verzoekende partij dat het WUG ‘Plaanstraat’ in het GRB wordt bevroren omdat de herbestemming van dit gebied middels een gemeentelijk RUP voor de eerste verwerende partij financieel niet haalbaar zou zijn, doet niet anders besluiten.

7.9. Het tweede middel wordt verworpen.

B. Eerste middelonderdeel van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 4.1.1, 4.1.4, 4.1.7, 4.2.8 en 4.2.11 van het decreet

van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van artikel 2.1.11 VCRO, alsook van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij vat het eerste middelonderdeel van het middel in haar verzoekschrift als volgt samen:

“17. Het plan-MER, zoals dat werd goedgekeurd door de bestreden beslissing, is niet in overeenstemming met de decretale vereisten die eraan worden gesteld. Het alternatievenonderzoek van het plan-MER is niet methodologisch correct verlopen. Het heeft allereerst een alternatief onterecht als ‘onredelijk’ buiten beschouwing gelaten. [...]”

18. Daarnaast heeft verwerende partij geen rekening gehouden met de bezwaren ingediend door verzoekster tijdens het openbaar onderzoek. Nochtans leggen diverse wettelijke bepalingen een verstrengde motiverings- en onderzoeksplicht op wanneer er inspraak van het publiek wordt voorzien, zoals dat hier het geval is geweest.

19. Uit de omstandigheden van de hierboven beschreven fouten blijkt dat verwerende partij niet alleen concrete wetsbepalingen heeft geschonden, maar meer algemeen ook het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.”

De verzoekende partij licht toe dat een grondig onderzoek naar de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven een essentiële pijler van een behoorlijke milieueffectrapportage vormt. Elk realistisch alternatief met een oplossend vermogen dient zodoende in een plan-MER op zijn milieueffecten te worden onderzocht. Uit het recht van het publiek om betreffende het alternatievenonderzoek een bezwaar in te dienen, volgt een corresponderende verplichting voor de overheid om die bezwaren ook te beantwoorden. In eerste instantie heeft de verzoekende partij bezwaar gemaakt tegen het feit dat de basiscategorie ‘uitdoven ontwikkelingsmogelijkheden van momenteel nog onbebouwde percelen woongebied binnen de kerngebonden woongebieden’ in het plan-MER als een ‘onredelijk alternatief’ wordt verworpen. In essentie houdt dit het toelaten van verdere lintbebouwing in, alsook bebouwing die ver van de eigenlijke dorpskern is verwijderd. Een aanzienlijk deel van het zogeheten ‘kerngebonden woongebied’ ligt immers geheel niet in of nabij de dorpskernen van Eke of Nazareth. Het plan-MER schrijft voortdurend over ‘kerngebonden woongebied’, maar geeft nergens concreet aan waarop dit concept gebaseerd is en

op welke grondslag de grenzen van dit ‘kernegebonden woongebied’ steunen. Niet alleen omvat het zogeheten ‘kernegebonden woongebied’ gebieden die langs verbindingswegen liggen en die manifest niet tot de eigenlijke dorpskernen behoren, het omvat ook een woongebied dat als een “exclave” buiten de eigenlijke dorpskernen ligt. De lintbebouwing langs de N452 – de zogeheten ‘centrale as’ tussen Eke en Nazareth – kan evenmin beschouwd worden als een ‘woonkern’. De verantwoording om de basiscategorie ‘uitdoven ontwikkelingsmogelijkheden van momenteel nog onbebouwde percelen woongebied binnen de kernegebonden woongebieden’ in het plan-MER als een ‘onredelijk alternatief’ te verwerpen, vertrekt vanuit de foutieve veronderstelling dat die woongebieden dicht bij de eigenlijke dorpskernen liggen. De verzoekende partij heeft daar in haar bezwaar op gewezen. Het plan-MER bevat geen overtuigende verantwoording waarom een beperking op lintbebouwing en op buiten de kern verspreide bebouwing geen redelijk alternatief zou vormen. Het is onredelijk om deze categorie al bij voorbaat van verder onderzoek uit te sluiten. Dat geldt des te meer nu het plan-MER zich elders faliekant tegen verdere lintbebouwing verzet.

8.2. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord, wat de ontvankelijkheid van het eerste middelonderdeel betreft, dat de herbestemming van één gebied een invloed heeft op het lot van de bestemming van de andere gebieden. Als de zogeheten ‘kernegebonden snippers’ in de woongebieden tóch worden geschrapt, verhoogt dit de kans dat het WUG ‘Plaanstraat’ zal behouden blijven.

Ten gronde betoogt de verzoekende partij dat zij haar kritiek richt op het feit dat in het plan-MER of enig ander stuk niet verduidelijkt wordt waarom de percelen ‘kernegebonden’ zouden zijn. Deze kritiek is pertinent, omdat decretaal is vereist dat een plan-MER “systematisch” en “wetenschappelijk verantwoord” wordt uitgevoerd. Als blijkt dat gebieden verkeerdelijk tot een bepaalde categorie werden gerekend, en die categorie vervolgens buiten elk verder onderzoek wordt gesteld, is er kennelijk sprake van een onsystematisch en onwetenschappelijk onderzoek, waarbij niet alle “redelijke alternatieven” onderzocht werden. De verzoekende partij geeft een visuele verduidelijking van

waar het probleem volgens haar ligt, te weten de gebieden die ‘kernegebonden’ heten te zijn, ofschoon zij niet binnen de feitelijke kernen van Eke of Nazareth liggen. Zij vraagt zich af wat de lintbebouwing langs de N452 onderscheidt van lintbebouwing elders op het grondgebied van de gemeente en betoogt dat eenzelfde gebied in hetzelfde plan-MER afwisselend als ‘kernegebonden’ gebied én als woonlint wordt beschouwd. Waar hetzelfde gebied in de beleidsvisie nog als een woonlint wordt aanzien, wordt dit gebied in het plan-MER plots ‘kernegebonden’. De verzoekende partij wijst erop dat de Drapstraat in de beleidsvisie van de gemeente wordt aangemerkt als een woonlint waar verdichting niet wenselijk is. In de Roombaardstraat, waar een gelijkaardig woonlint is, mag daarentegen verder verdicht worden. Ter hoogte van het kruispunt van de Eeckhoutsdreef en de Ten Edestraat is het volstrekt onduidelijk waarom het ‘kernegebonden’ gebied plotseling ophoudt en een ‘woonlint’ begint. Doordat er niet methodologisch correct werd gewerkt, is er niet uitgegaan van juiste, relevante en toereikende feitelijke gegevens. Dit zijn onwettigheden die een reële impact hebben gehad op de uiteindelijke beslissing met betrekking tot het WUG ‘Plaanstraat’, gezien niet alle redelijke alternatieven bij het onderzoek werden betrokken.

Beoordeling

9.1. Zoals de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord zelf stelt, “[wordt] [i]n het beleidskader ‘kernen en economisch netwerk’ [...] duidelijk aangegeven dat gezien [het] ruime overschot aan woonaanbod binnen de gemeente enkel de woonuitbreidingsgebieden nog zullen behouden blijven die gunstig gelegen zijn”. Wat dit “grote woonaanbod” betreft, wordt in het voormelde beleidskader gewezen op “potenties op vlak van verdichting en inbreiding binnen bestaande woongebieden”.

De kritiek van de verzoekende partij dat de onbebouwde ‘snippers’ in de kernegebonden woongebieden in het plan-MER ten onrechte als een ‘onredelijk alternatief’ voor het uitdoven van de ontwikkelingsmogelijkheden wordt beoordeeld, houdt zodoende rechtstreeks verband met de vraag of er een voldoende woonaanbod binnen de gemeente aanwezig is, en dus of de WUG’s,

waaronder het WUG 'Plaanstraat' waarbinnen verzoeksters percelen gesitueerd zijn, dienen behouden te worden dan wel een openruimtefunctie kunnen krijgen.

De desbetreffende ontvankelijkheidsexcepties wegens gemis aan belang vanwege de verwerende partijen, zijn ongegrond.

9.2. Het toentertijd geldende artikel 4.1.1, § 1, 7°, DABM omschrijft 'milieueffectrapport over een plan of programma' als volgt:

“een openbaar document waarin, van een voorgenomen plan of programma en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden, hierna plan-MER te noemen.”

Het toentertijd geldende artikel 4.2.8, § 1*bis*, DABM bepaalt:

“Het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten:
[...]

6° een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven op, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de vermelde factoren. De beschrijving van de milieueffecten omvat de directe en, in voorkomend geval, de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en negatief, op korte, middellange en lange termijn van het plan of programma. De aanzienlijke milieueffecten worden onder meer beoordeeld in het licht van de milieukwaliteitsnormen die zijn vastgesteld conform hoofdstuk II van titel II van dit decreet;

[...]

8° een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die ondervonden zijn bij het inzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis; [...].”

9.3. Zoals onder meer in 's Raads arrest nr. 257.842 van 10 november 2023 werd geoordeeld, moet bij het bepalen van de 'redelijke alternatieven' in eerste instantie worden gekeken naar de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het plan in opmaak.

9.4. In de bijlage 2 'Gebiedsgerichte beoordeling van het selectieve ruimtelijke beleid voor woongebieden: alternatievenonderzoek' die bij het plan-MER is gevoegd, wordt de plandoelstelling ten aanzien van het bijkomend ruimtebeslag voor de bestemmingscategorie 'wonen' als volgt verduidelijkt:

“De gemeente Nazareth heeft zich voorgenomen om als doelstelling in kader van het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan het risico op bijkomend ruimtebeslag binnen de bestemmingscategorie 'wonen' (breed geïnterpreteerd, dus *in casu*: woongebied, woongebied met landelijk karakter en woonuitbreidingsgebied) te evalueren en zo nodig te beperken, dit in overeenstemming met de principes van het BRV. Hierbij dient verduidelijkt te worden dat het geenszins een plandoelstelling is om 'slecht gelegen' bestaande bebouwing te gaan verwijderen. Het beleidsplan doet enkel uitspraken over onbebouwde gebieden. Hierbij worden alle nog niet bebouwde percelen binnen de gemeente in een bestemmingscategorie 'wonen' in beschouwing genomen.”

De doelstelling van het GRB bestaat er derhalve in om het risico op bijkomend ruimtebeslag binnen de bestemmingscategorie 'wonen', na evaluatie, zo nodig te beperken, en dit “in overeenstemming met de principes van het BRV”.

9.5. Met het oog op evaluatie werden alle nog niet bebouwde percelen binnen de gemeente, zoals gezien (randnummer 3.4.2), in één van de volgende vier categorieën ondergebracht:

- “• Er zijn verschillende onbebouwde percelen binnen de kerngebonden woongebieden, nl. binnen de contouren van de dorpskernen van Nazareth, Eke en Landuit en de woonwijken langs de centrale as tussen Nazareth en Eke. Dit zijn voornamelijk 'kleine snippers' = percelen met een beperkte oppervlakte.
- Er zijn verschillende onbebouwde percelen woongebied of woongebied met landelijk karakter in de woonlinten en woonverkavelingen in de open ruimte. Dit zijn vnl. 'kleine snippers' = percelen met een beperkte oppervlakte.

- Er is een grootschalige onbebouwde oppervlakte (ca. 15,37ha) van het niet-gerealiseerde woongebied De Biesten ten zuidwesten van de dorpskern van Eke (dat in het gelijknamige BPA ‘De Biesten’ is bestemd voor sociale huisvesting).
- Er zijn de in de gemeente voorkomende 18 onbebouwde woonuitbreidingsgebieden.”

9.6. Vervolgens werd besloten om de categorie van ‘onbebouwde percelen binnen de kerngebonden woongebieden namelijk binnen de contouren van de dorpskernen van Nazareth, Eke en Landuit en de woonwijken langs de centrale as tussen Nazareth en Eke’ van het alternatievenonderzoek uit te sluiten, omdat het ‘geen redelijk alternatief’ is.

9.7. De uitsluiting van de voormelde categorie als zijnde ‘geen redelijk alternatief’, steunt overeenkomstig punt 1.1. ‘Onderbouwing ‘uitdoven ontwikkelingsmogelijkheden van momenteel nog onbebouwde percelen woongebied binnen de kerngebonden woongebieden’ als onredelijk alternatief’ van de bijlage 2 bij het plan-MER op het feit dat deze ontwikkelingsmogelijkheden in overeenstemming zijn met de principes van kernversterking, inbreiding en verdichting van het (in opmaak zijnde) BRV. Daarbij wordt uitdrukkelijk gewezen op het feit dat het ‘kerngebonden woongebied’ volgens de gewenste verdichtingsstrategie voor de bestaande woongebieden, vermeld in de onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’, verder mag worden verdicht (zie randnummer 3.8.2).

9.8. In het bezwaarschrift dat de verzoekende partij tijdens het openbaar onderzoek over het GRB en over het plan-MER heeft ingediend, heeft zij aangevoerd:

“Het is zogenaamd het doel van het beleidsplan om bijkomend ruimtebeslag binnen de bestemmingscategorie wonen te evalueren en zo nodig te beperken. Maar uiteindelijk ontsnapt één type onbebouwde gronden (m.n. onbebouwde percelen binnen kerngebonden woongebieden en langs de centrale as tussen Eke en Nazareth) volledig aan verder onderzoek.

Dit onderzoek voorstellen als ‘niet redelijk’ gaat in tegen de eigen doelstelling bij aanvang van het beleidsplan (zie richtlijnen dienst MER, p. 7 en plan-MER, p. 119/238).

[...]

Dit is een schoolvoorbeeld van hoe de conclusie al ingebouwd is in de premissen van een redenering.

[...].”

De verzoekende partij stelt in haar bezwaarschrift dat de deputatie erop heeft gewezen “dat de strategische visie om de woonuitbreidingsgebieden langs de centrale as tussen Nazareth en Eke verder [te] ontwikkelen ingaat tegen de beleidsoptie van kernversterking” (zie randnummer 3.6).

9.9. In haar advies van 11 juni 2020 heeft de deputatie meer bepaald het volgende gesteld (zie randnummer 3.2.2):

“[...]

Op basis van de strategische visie wordt de centrale as getransformeerd tot een groene boulevard. De optie voor het inrichten van de centrale as tussen de dorpskernen van Eke en Nazareth lijkt in te gaan tegen de optie van kernversterking. Functies die op deze centrale as geënt worden, kunnen aanleiding zijn tot ‘leegzuigen’ of onttrekken van functies in de beide kernen. Het [is] raadzaam om de locaties voor voorzieningen ruimtelijk af te wegen op basis van het draagvlak voor voorzieningen (aantal gebruikers/consumenten) in de gemeente en de opties voor kernversterking, duurzame mobiliteit, ... [...].”

9.10. In zoverre de verzoekende partij in haar bezwaarschrift verwijst naar het hiervoor geciteerde advies van de deputatie, wordt opgemerkt dat luidens de procesnota bij het GRB – onder punt 6.1 ‘Overzicht van de belangrijkste wijzigingen van voorontwerp naar ontwerp’ – in de onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’ “een aanvullend onderzoek [werd] bijgevoegd voor de verdichting van bestaande woongebieden. Zo wordt een antwoord geboden op adviezen van hogere besturen en de Gecoro en vragen van burgers over het verdichtingsbeleid. Op basis van de analyse van de bestaande woningdichtheden, de bereikbaarheid via openbaar vervoer en de onderzoeksnota kernen (analyse van ruimtelijk samenhangende gehelen) wordt een gewenste verdichtingsstrategie opgebouwd voor de bestaande woongebieden in de gemeente Nazareth. Zo wordt de gewenste verdichtingsgraad ruimtelijk gedifferentieerd. Deze gewenste verdichtingsstrategie wordt toegevoegd aan het beleidskader ‘kernen en economisch netwerk’”.

9.11. Het onderzoek naar de verdichting van de woongebieden in de onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’ houdt direct verband met de plandoelstelling om de huidige ontwikkelingsmogelijkheden binnen het ‘kernegebonden woongebied’ te evalueren en desgevallend te beperken in overeenstemming met de principes van kernversterking, inbreiding en verdichting van het BRV. In de onderzoeksnota wordt in dit verband gesteld dat “[h]et bijkomend ruimtebeslag [...] binnen de[...] kernegebonden woongebieden aanvaardbaar [is], aangezien dit conform is aan de principes van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het Provinciaal Ruimtelijk Beleidsplan Oost-Vlaanderen”, waarbij erop gewezen wordt dat “[h]et verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaand ruimtebeslag [...] immers kernversterking, inbreiding en verdichting van bestaande kernen [impliceert]”.

9.12. Vastgesteld wordt dat de verzoekende partij het onderzoek naar de verdichting van de woongebieden in de onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’ niet bij haar onder randnummer 9.8 vermelde bezwaar betreft. Evenmin betreft zij dit onderzoek bij de uiteenzetting van het eerste middelonderdeel in haar verzoekschrift. De onderbouwing van de beoordeling van de kwestieuze categorie als een onredelijk alternatief, verwijst nochtans uitdrukkelijk naar de gewenste verdichtingsstrategie voor de bestaande woongebieden uit de onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’ (zie randnummer 9.7). Pas in haar memorie van wederantwoord, en derhalve op laattijdige en onontvankelijke wijze, uit de verzoekende partij kritiek op de onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’, die zij bovendien slechts gedeeltelijk aanhaalt.

Bij gebrek aan een ontvankelijke kritiek op de bevindingen van de onderzoeksnota ‘wonen en ruimtebeslag’, toont de verzoekende partij niet aan dat geen afdoende verantwoording zou voorliggen voor de concrete afbakening van het ‘kernegebonden woongebied’, en dat de categorie van ‘onbebouwde percelen binnen de kernegebonden woongebieden namelijk binnen de contouren van de dorpskernen van Nazareth, Eke en Landuit en de woonwijken langs de centrale as

tussen Nazareth en Eke' in het licht van de plandoelstelling ten onrechte als een redelijk alternatief zou zijn uitgesloten.

9.13. De verzoekende partij houdt er ter zake van de concrete afbakening van het 'kernegebonden woongebied' en van de overeenstemming van de ontwikkelingsmogelijkheden van dit gebied met de principes van kernversterking, inbreiding en verdichting van het BRV weliswaar een andere mening op na dan de plannende overheid, zij toont daarmee nog niet aan dat de overheid de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan, of anderszins onwettig zou hebben gehandeld.

9.14. In het licht van wat voorafgaat, overtuigt de verzoekende partij er niet van dat de overwegingen in het tweede bestreden besluit dat "[i]n het plan-MER [...] grondig [wordt] gemotiveerd dat slechts 3 van de[...] categorieën als 'redelijke' locatiealternatieven beschouwd kunnen worden en dus behandeld worden in het plan-MER", niet als een afdoende antwoord op haar onder randnummer 9.8 vermelde bezwaar kan worden beschouwd.

9.15. Het eerste middelonderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

10. Het onderzoek van het auditoraat is beperkt tot het hiervoor verworpen eerste middelonderdeel van het eerste middel, en tweede middel. Er is dan ook reden tot een aanvullend onderzoek door het auditoraat.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt met een aanvullend onderzoek belast.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien juni tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement