RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 232.410 van 2 oktober 2015
in de zaak A. 208.873/X-15.413.

In zake : de NV Georges DHOLLANDER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim De Cuyper en Tom Huygens
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
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 21 mei 2013, strekt tot de nietigverklaring van :

a. het besluit van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 19 december 2012 houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Joanna Van Parijs" te Moerbeke, en

b. het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke ordening en Sport van 27 februari 2013 houdende goedkeuring van voormeld provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.

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.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 juni 2015.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Roy Vander Cruyssen, die *loco* advocaten Wim De Cuyper en Tom Huygens verschijnt voor de verzoekende partij, Kaat Van Keymeulen, juriste, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Leen Lippevelde, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. Ten noordoosten van de kern van Moerbeke is een gebied, dat begrensd wordt door de Achterdreef in het oosten, de Joanna van Parijsbeek in het zuiden, de Spelonkvaart in het westen en de Moerhofdreef in het noorden, overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan “Gentse en Kanaalzone” bestemd als gebied voor verblijfsrecreatie.

In de feiten wordt dit gebied gekenmerkt door een aantal bosstructuren en grondgebonden landbouw. Verder zijn er een 25-tal weekendverblijven aanwezig, alsook één zonevreemde woning.

De verzoekende partij is eigenaar van verschillende percelen binnen dit gebied.

4. Eind 2011 wordt voor het in het vorige randnummer bedoelde gebied een voorontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: PRUP) “Joanna Van Parijs” opgesteld. Het voorontwerp voorziet in de herbestemming van de zone voor verblijfsrecreatie naar een zone voor bosuitbreiding, waarbij het gebied op lange termijn als een bosgebied zal functioneren. Er zijn twee scenario’s uitgetekend. “Scenario 1” voorziet erin dat het volledige nog niet ingevulde gebied wordt omgezet naar bosuitbreiding. In “scenario 2” wordt een tussenfase voorzien waarin de nog niet bebouwde percelen in de buurt van de elektriciteitsleiding nog een korte termijn (tot 1 januari 2020) bebouwbaar blijven en wordt gewerkt met een uitdovende bestemming voor weekendverblijven. In dit scenario kunnen in de overgangsfase nog vergunde weekendverblijven opgericht worden die na deze fase ondergebracht worden in een zone voor bestaande vergunde weekendverblijven en worden de niet ingevulde percelen na 2020 bosuitbreidingsgebied. De percelen die niet in de buurt van een elektriciteitsleiding liggen worden onmiddellijk herbestemd naar bosuitbreiding. Bestaande vergunde weekendverblijven worden in beide scenario’s opgenomen in een zone voor bestaande weekendverblijven.

5. Met een schrijven van 16 januari 2012 deelt de dienst Milieueffectenrapportage van het Vlaamse Gewest mee dat voor het voornoemde PRUP de opmaak van een plan-milieueffectenrapport (hierna: MER) niet noodzakelijk is.

6. Op 3 februari 2012 wordt een plenaire vergadering gehouden met betrekking tot het voorontwerp van PRUP “Joanna Van Parijs”.

7. Op 25 april 2012 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het ontwerp van PRUP “Joanna Van Parijs” voorlopig vast.

Het ontwerp van PRUP voorziet in een zone voor gemengd openruimtegebied, een zone voor bosuitbreiding en een zone voor wegenis. De bestaande verblijven in de zone voor gemengd openruimtegebied en in de zone voor bosuitbreiding krijgen beperkte mogelijkheden conform de basisrechten opgenomen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) voor zonevreemde constructies. Er kunnen geen bijkomende verblijven meer worden opgericht.

De percelen van de verzoekende partij worden opgenomen in de zone voor bosuitbreiding, met uitzondering van het perceel kadastraal bekend nr. 651/a dat wordt opgenomen in gemengd openruimtegebied.

8. Betreffende het ontwerp van PRUP wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 11 juni 2012 tot 9 augustus 2012.

Onder meer de verzoekende partij dient enkele –gelijkluidende– bezwaarschriften in, waarin zij onder meer doet gelden dat de bestemmingswijziging niet is ingegeven door intenties om tot een goede ruimtelijke ordening te komen, dat de provinciale overheid haar bevoegdheid overschrijdt, dat er fouten zijn in de weergave van de feitelijke en juridische toestand, dat de screening van de milieueffecten tegenstrijdig is met het voorgestelde PRUP en dat de stedenbouwkundige voorschriften een

waardevermindering meebrengen. Tevens uit zij kritiek op de beoordeling van de planschade.

9. Deze bezwaarschriften worden door de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Procoro) op 25 oktober 2012 besproken en behandeld. Op bepaalde punten stelt de Procoro een aanpassing voor.

10. Met het eerste bestreden besluit van 19 december 2012 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het PRUP "Joanna Van Parijs" definitief vast.

11. Met het tweede bestreden besluit van 27 februari 2013 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het voormelde PRUP goed.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

12. In haar laatste memorie doet de tweede verwerende partij afstand van de exceptie van belang die zij in de memorie van antwoord had opgeworpen. Over die exceptie moet bijgevolg geen uitspraak meer worden gedaan.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

13.1. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 1.1.4, 2.1.2, 2.2.1, 2.2.9, 2.2.10 en 5.4.2 VCRO, van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) en van het provinciaal ruimtelijk structuurplan van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: PRSP), alsook van het

subsidiariteitsbeginsel en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van de materiëlemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

13.2. In een *eerste middelonderdeel* betoogt de verzoekende partij dat het PRUP zijn grondslag vindt in en gebaseerd is op artikel 5.4.2 VCRO, terwijl het strijdt met dit artikel en met de doelstellingen van het aan de invoering van dit artikel voorafgaande beleidsproces, met name het beleidsplan van de Vlaamse overheid voor de aanpak van de problematiek van de weekendverblijven en de resolutie van het Vlaams Parlement van 15 januari 2003. De verzoekende partij zet uiteen dat bij de start van de opmaak van het PRUP uitdrukkelijk is aangegeven dat het de uitvoering vormt van de visietekst van november 2009 van de provincie, die overgenomen is in de toelichtingsnota. Dit wordt tevens bevestigd in het advies van de Procoro. Het PRUP strijdt evenwel met artikel 5.4.2 VCRO, dat louter betrekking heeft op de problematiek van bestaande illegale weekendverblijven en illegale permanente bewoning. Nergens in het voornoemde beleidsproces is er sprake van een afschaffing van zones voor verblijfsrecreatie, tenzij mits compensatie elders met het oog op een verhuis van verblijven. In de recreatiezone die geviseerd wordt in het PRUP is er echter geen sprake van een problematiek van illegale verblijven of permanente bewoning, hetgeen bevestigd wordt door de provincie. Slechts één weekendverblijf wordt recent permanent bewoond. De gemeente Moerbeke is ook niet genoemd als knelpuntgemeente in de Vlaamse beleidsplannen. De verzoekende partij besluit dat het PRUP in werkelijkheid niet gebaseerd is op de problematiek van permanente bewoning, maar op de wens om een openruimtebestemming te geven aan deze zone. In de toelichtingsnota, het besluit van de provincieraad tot definitieve vaststelling en het ministerieel goedkeuringsbesluit wordt niet meer verwezen naar artikel 5.4.2 VCRO. In deze documenten wordt verwezen naar de wens tot behoud van de open ruimte, het uitbreiden van het Wullebos en het Heidebos, het Vlaamse afbakeningsproces van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur (AGNAS) en het operationeel uitvoeringsprogramma bij dit afbakeningsproces. Uit deze documenten blijkt uitdrukkelijk dat een andere doelstelling wordt nagestreefd dan het aanpakken van een problematiek van permanente bewoning van weekendverblijven. Enkel de Procoro bevestigt nog

uitdrukkelijk dat het PRUP zijn grondslag vindt in artikel 5.4.2 VCRO. Door enerzijds het PRUP te baseren op artikel 5.4.2 VCRO maar anderzijds enkel doelstellingen na te streven die niet gerelateerd zijn aan dit artikel, is het PRUP intern tegenstrijdig. Zodoende strijdt het met artikel 5.4.2 VCRO, dat geen grondslag kan vormen voor dit plan.

13.3. In een *tweede middelonderdeel* wordt aangevoerd dat de provincie haar bevoegdheid overschrijdt door het opmaken van het PRUP. Aangezien de doelstelling van het PRUP ligt in de wens tot het behoud van open ruimte en het tegengaan van bebouwing, treedt de provincie haar bevoegdheid te buiten en voert zij een taakstelling uit die tot de bevoegdheid van de Vlaamse overheid behoort. De verzoekende partij citeert uit het richtinggevend gedeelte van het RSV, waarin gesteld wordt dat de “bos- en bosuitbreidingsgebieden worden afgebakend in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen” en waaruit blijkt dat de provincie enkel bevoegd is voor de aanduiding van natuurverbindingsgebieden, en dit onder duidelijke voorwaarden. *In casu* is er echter geen sprake van de aanduiding van een natuurverbindingsgebied. Het plangebied maakt deel uit van het boscomplex Wullebos, dat beschouwd wordt als een boscomplex van belang op Vlaams niveau, hetgeen ook blijkt uit het planningsproces dat de Vlaamse overheid voert in uitvoering van het RSV. De verzoekende partij wijst in dat verband op het operationeel uitvoeringsprogramma dat werd goedgekeurd op 3 april 2009, en meer bepaald op uitvoeringsactie nr. 6, zone 8.1. De herbestemming van de zone tot bosuitbreidingsgebied strijdt dan ook manifest met de bevoegdheidsregels uit het RSV. In het PRSP zijn geen andersluidende bepalingen te vinden. Enkel mits uitdrukkelijke delegatie van de Vlaamse overheid op grond van artikel 2.2.1. § 2 VCRO kan de provincie een RUP opmaken voor een materie die tot de Vlaamse overheid behoort. Deze toestemming dient schriftelijk gegeven te worden, uiterlijk op de plenaire vergadering. Er bevindt zich geen dergelijk stuk in het administratief dossier. De verzoekende partij wijst op het bezwaar dat zij hierover heeft ingediend en op het antwoord van de Procoro, dat volgens haar niet kan overtuigen, aangezien de Procoro uitdrukkelijk stelt dat het PRUP zijn grondslag vindt in artikel 5.4.2 VCRO. Verder doet het gegeven dat er later door de

Vlaamse overheid nog een verdere differentiëring zou kunnen uitgevoerd worden door een overdruk GEN of GENO aan te duiden, geen afbreuk aan het gegeven dat reeds in huidig PRUP de herbestemming naar groene zone – waaronder bosuitbreidingsgebied – plaats vindt, hetgeen blijkens het RSV een bevoegdheid van de Vlaamse overheid is.

14.1. Aangaande het *eerste onderdeel* antwoordt de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, artikel 5.4.2 VCRO niet enkel betrekking heeft op illegale toestanden, maar ook op knelpunten op het vlak van de ruimtelijke inplanting van (illegale of legale) weekendverblijven. Uit het eerste bestreden besluit blijkt dat de definitieve vaststelling van het PRUP gestoeld is op de artikelen 2.2.9 tot en met 2.2.12 VCRO, het RSV, het PRSP en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Moerbeke. Het is dan ook niet duidelijk hoe het bestreden PRUP een schending van artikel 5.4.2 VCRO kan inhouden.

14.2. Wat het *tweede onderdeel* betreft, verwijst de eerste verwerende partij naar de inhoud van het tweede bestreden besluit. Verder merkt deze partij nog op dat het niet is omdat de afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur als taakstelling voor het Vlaamse niveau voorzien is, dat in een PRUP geen enkel gebied meer tot open ruimte zou mogen bestemd worden. Het RSV bepaalt overigens met zoveel woorden dat op elk planningsniveau gave landschappen en openruimteverbindingen geselecteerd kunnen worden.

15.1. Betreffende het *eerste onderdeel* wijst de tweede verwerende partij er in haar memorie van antwoord op dat in het ministerieel beleidsplan "Problematiek weekendverblijven" van 27 juni 2002, bij resolutie goedgekeurd op 15 januari 2003, aan de provincies de taak wordt opgelegd om visies uit te werken op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van iedere cluster weekendverblijven en om op basis daarvan ruimtelijke uitvoeringsplannen op te stellen voor de clusters weekendverblijven. Er werd door de provincie een algemene aanpak voor de weekendverblijven Oost-Vlaanderen opgesteld en reeds na de inventarisatie van de weekendverblijven werd als beleidslijn aangenomen dat komaf moest worden gemaakt met alle zones voor verblijfsrecreatie. Zij

zouden worden herbestemd naar woongebied, specifiek recreatiegebied of openruimtegebied. Voor de bestaande weekendverblijven zou een uitdoofbeleid worden gevoerd. In november 2009 werd een visie ontwikkeld met betrekking tot de toekomst van de weekendverblijven op het grondgebied van de gemeente Moerbeke. De tweede verwerende partij ontwikkelt op dit punt verder dezelfde argumenten als de eerste verwerende partij. Aangezien het de bedoeling was om verdere verhoging van de impact van de cluster op de omgeving tegen te gaan door de bestaande bebouwing te bevriezen, was een herbestemming naar een openruimtebestemming aangewezen. Dit alles vloeit voort uit de planologische oplossing die de provincie heeft opgesteld in uitvoering van artikel 5.4.2 VCRO. De nagestreefde doelstellingen strijden niet met artikel 5.4.2 VCRO.

15.2. Met betrekking tot het *tweede onderdeel* repliceert de tweede verwerende partij dat de relatie met het RSV en het PRSP in de toelichtingsnota wordt aangegeven. Ook het advies van de Procoro en het goedkeuringsbesluit gaan hierop in. Zij stipt nog aan dat een RUP kan opgemaakt worden ten behoeve van ontwikkelingen die niet noodzakelijkerwijze opgenomen of voorzien waren in het ruimtelijk structuurplan van dat niveau, zolang het niet strijdig is met de principes ervan. De bestemming “zone voor bosuitbreiding” en “gemengd open ruimtegebied” sluit aan bij de ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos voor de regio Waasland en de beleidsmatige bevestiging van ca. 29.000 ha agrarisch gebied en het door de Vlaamse regering goedgekeurde operationeel uitvoeringsprogramma. Verdere differentiatie wordt in een latere fase door de Vlaamse overheid niet gehypothekeerd. Het PRUP voert het uitvoeringsprogramma niet uit. De tweede verwerende partij herneemt in dit verband het advies dat werd uitgebracht tijdens de plenaire vergadering en besluit dat de provincie haar bevoegdheid niet overschrijdt door aan de zone de bestemming bosuitbreidingsgebied te geven.

16.1. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij aangaande het *eerste middelonderdeel* nog dat er geen wettige rechtsgrond voorhanden is om een PRUP op te maken waarbij een aanzienlijke recreatiezone geschrapt wordt. De eerste verwerende partij bevestigt onder andere in haar

memorie van antwoord dat het doel van het PRUP niet gelegen is in het oplossen van de problematiek van illegale (of zelfs bestaande legale) weekendverblijven, doch wel in het volledig schrappen van zones voor verblijfsrecreatie. Noch uit de tekst van artikel 5.4.2 VCRO, noch uit de parlementaire voorbereidingen bij dit artikel blijkt dat deze doelstelling beoogd werd door de decreetgever. Het eenvoudigweg schrappen van zones voor recreatie (en omzetten naar openruimtebestemming) vindt geen enkele rechtsgrond in het RSV, in het PRSP of in de VCRO. In tegenstelling tot wat de eerste verwerende partij stelt, blijkt nergens uit het bestreden PRUP dat dit PRUP tot doelstelling had om "toekomstige" permanente bewoning te voorkomen. Integendeel, uit het administratief dossier blijkt dat het PRUP tot doel heeft om nieuwe weekendverblijven te vermijden, ongeacht of deze weekendverblijven legaal of illegaal gebruikt zouden worden. Uit het administratief dossier blijkt voorts dat er in het huidige plangebied ook geen enkele problematiek van permanente bewoning bestaat of in de toekomst verwacht wordt. De verzoekende partij blijft bij haar standpunt dat het PRUP gebaseerd is op artikel 5.4.2 VCRO. De verwijzing naar bepalingen uit het PRSP die volledig losstaan van de problematiek van de weekendverblijven kunnen niet overtuigen als rechtsgrond. Dergelijke vage passages in een structuurplan die hoogstens in verband staan met de doelstellingen van huidig PRUP zijn niet afdoende als rechtsgrond voor de opmaak van dergelijk PRUP. *In casu* is er bijvoorbeeld hoegenaamd geen sprake van een openruimtecorridor. Het plangebied is nergens gelegen in de buurt van bebouwingen waartussen het een corridor zou kunnen vormen.

16.2. Wat het *tweede onderdeel* betreft, voert de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord aan dat het standpunt van de verwerende partijen betekent dat zij het bestaan van de bevoegdheidsverdelende regels inzake de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen negeren. Er zijn wel degelijk grenzen aan de bevoegdheid van de provincie om groene bestemmingen te creëren. De herbestemde zone maakt een zeer aanzienlijk deel uit van het Wullebos, een boscomplex van belang op Vlaams niveau, zodat de aanduiding van dergelijk bosuitbreidingsgebied tot de exclusieve bevoegdheid van het Vlaams Gewest behoort. De door de verwerende partijen aangehaalde passage uit

het RSV heeft betrekking op de bescherming van landschappen, terwijl met het bestreden PRUP andere doeleinden worden nagestreefd. Bovendien is er in het RSV sprake van het “selecteren” van landschappen, en niet van het herbestemmen ervan. Aangezien het plangebied niet geselecteerd is in het PRSP, is deze passage niet relevant en kan ze dus niet dienen als basis voor de opmaak van het bestreden PRUP. Ten overvloede wijst de verzoekende partij erop dat een eventuele selectie, blijkens de tekst van het RSV, enkel kan dienen om randvoorwaarden op te leggen aan het ruimtegebruik, ter bescherming van het landschap en niet om tot een totale herbestemming te komen waarin geen bebouwing meer mogelijk is.

17.1. In de laatste memorie blijft de verzoekende partij inzake het *eerste middelonderdeel* bij haar standpunt dat redelijkerwijze niet kan worden betwist dat het bestreden PRUP uitvoering geeft aan artikel 5.4.2 VCRO en bedoeld is als één van de RUP’s die in dit artikel genoemd worden. De Procoro heeft dit duidelijk bevestigd in haar advies en ook de tweede verwerende partij ontkent niet dat het PRUP zijn rechtsgrond (al dan niet gedeeltelijk) vindt in artikel 5.4.2 VCRO. Dit artikel heeft echter enkel betrekking op bestaande weekendverblijven, en meer specifiek op de problematiek van illegale permanente bewoning. De verwerende partijen ontkennen niet dat er in de betrokken zone geen dergelijke problematiek aanwezig is. De tweede verwerende partij meent ten onrechte dat artikel 5.4.2 VCRO ook bedoeld zou zijn om toekomstige illegale permanente bewoning aan te pakken.

17.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stelt de verzoekende partij in haar laatste memorie dat, om na te gaan of het subsidiariteitsbeginsel wordt nageleefd, niet in eerste instantie naar de motivering van het besluit moet gekeken worden, maar wel naar het eigenlijk resultaat van de herbestemming. *In casu* wordt middels de schrapping van de recreatiebestemming door het bestreden PRUP in feite een herbestemming doorgevoerd die, gelet op de aard en de omvang ervan en gelet op het belang van het desbetreffende gebied, op Vlaams niveau diende te gebeuren. Er wordt 48 hectare omgezet naar groene bestemming. Afgezet tegen het streefdoel van de Vlaamse overheid om zo’n

100 hectare bosuitbreidingsgebied aan te duiden voor de zone waarbinnen het plangebied valt, kan bezwaarlijk betwist worden dat het gaat om een grote afbakening. Volgens de verzoekende partij "sluit" het bestreden plan dan ook niet "aan" bij de Vlaamse doelstelling, zoals in het tweede bestreden besluit wordt beweerd, maar wordt deze doelstelling middels het PRUP deels uitgevoerd.

Beoordeling

18. Artikel 5.4.2 VCRO bepaalde ten tijde van de bestreden besluiten wat volgt:

> "De voor de planopmaak bevoegde bestuursniveaus onderzoeken of planologische oplossingen kunnen worden geboden voor bestaande knelpunten op het vlak van de ruimtelijke inplanting en de permanente bewoning van weekendverblijven. Deze onderzoeken worden uiterlijk op 30 april 2012 afgerond. De ruimtelijke uitvoeringsplannen die gevolg geven aan het door deze onderzoeken vooropgestelde oplossingskader, worden uiterlijk op 30 april 2015 definitief vastgesteld.
>
> Planologische omzettingen van op het ogenblik van de voorlopige vaststelling van het bestemmingsplan bestaande en al dan niet permanent bewoonde weekendverblijven naar een zone waar permanent verblijf toegelaten is, worden niet aangerekend op de gemeentelijke woonquota, zoals bepaald door het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Zij worden evenmin meegerekend in de berekening van de woonbehoeften in het kader van de structuurplanning.
>
> In afwijking van artikel 2.6.14, § 1, eerste lid, 2°, betalen de heffingsplichtige eigenaars van een weekendverblijf de naar aanleiding van een planologische oplossing verschuldigde planbatenheffing binnen een termijn van zes maanden na het verlenen, in laatste administratieve aanleg, van een stedenbouwkundige vergunning voor een functiewijziging naar de functie 'wonen'."

19.1. Het *eerste middelonderdeel* steunt op het uitgangspunt dat het hiervoor geciteerde artikel 5.4.2 VCRO uitsluitend betrekking zou hebben op de problematiek van illegale weekendverblijven en illegale permanente bewoning.

De verzoekende partij gaat er echter aan voorbij dat uit de tekst van artikel 5.4.2 VCRO blijkt dat het ook betrekking heeft op "knelpunten op het vlak van de ruimtelijke inplanting […] van weekendverblijven". De hiervoor geciteerde zin maakt gebruik van het woord "weekendverblijven" zonder meer,

zodat daarmee ook bedoeld zijn de legale weekendverblijven die legaal niet-permanent worden bewoond.

19.2. In de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP wordt aangegeven dat er in het plangebied één gebouw permanent bewoond wordt tegenover een 25-tal niet permanent bewoonde weekendverblijven. Het problematisch karakter van de ruimtelijke inplanting van de weekendverblijven in het plangebied wordt in dezelfde toelichtingsnota als volgt beschreven:

> "De zone voor verblijfsrecreatie is volledig gelegen binnen de open ruimte en heeft geen aansluiting bij bewoning, noch bij de geselecteerde kernen, noch bij woonkorrels of clusters van woningen in het buitengebied. De invulling van de zone brengt aldus een versnippering van de open ruimte met zich mee, wat in strijd is met het principe van de gedeconcentreerde bundeling uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.
>
> Het is duidelijk dat de huidige gewestplanbestemming de invulling als een open ruimtegebied en gebied voor ecologische verbinding te niet doet. Bovendien is een grote impact op het omliggend gebied te verwachten zowel op het vlak van landschap als op het vlak van mobiliteit (ontsluiting via kleinschalige landbouwwegen) en milieuhinder (bv. op het vlak van waterverontreiniging). Op dat vlak is ook de grotere biologische waarde zoals aangegeven in de biologische waarderingskaart van belang. Bij een invulling van de zone kan verwacht worden dat deze verloren zal gaan.
>
> Gelet op bovenstaande is een verdere invulling van de zone voor verblijfsrecreatie niet wenselijk. De draagkracht van de omgeving is hiertoe te beperkt. De onbebouwde gedeeltes dienen prioritair van bijkomende bebouwing gevrijwaard te worden."

Aangezien het bestreden uitvoeringsplan, zoals bevestigd wordt in de hiervoor geciteerde toelichtingsnota, beoogt een "knelpunt[…] op het vlak van de ruimtelijke inplanting […] van weekendverblijven" op te lossen, kan het wel degelijk grondslag vinden in het voormelde artikel 5.4.2 VCRO en is het geenszins strijdig met die bepaling.

20. Het uitgangspunt van het *tweede middelonderdeel* is dat er een exclusieve bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om gebieden tot groene zone te bestemmen zou blijken uit de als volgt luidende richtinggevende bepaling van het RSV:

> "De grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling, natuurverwevings-, bos-en bosuitbreidingsgebieden worden afgebakend in

> gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. De afbakening in ruimtelijke uitvoeringsplannen vindt plaats op initiatief van ruimtelijke ordening in samenwerking met de voor natuur, landbouw en bos bevoegde overheidssectoren en in overleg met de provinciale en gemeentelijke overheden."

De hiervoor geciteerde richtinggevende bepaling van het RSV bevat in hoofde van het Vlaamse Gewest een principiële verplichting om bepaalde groengebieden af te bakenen in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, belet zij de andere planningsniveaus niet om in de uitvoeringsplannen, die zij binnen de door de VCRO verleende rechtsgrond vaststellen, een gebied tot groene zone te herbestemmen. Het door de verzoekende partij aangehaalde gegeven dat in het onderhavige geval die herbestemming ingegeven is door de wens tot het behoud van open ruimte en het tegengaan van bebouwing betekent niet dat de provincie de in die richtinggevende bepaling van het RSV bedoelde taakstelling heeft betreden. Bijgevolg kon de provincie, zonder in strijd te komen met de laatstgenoemde bepaling, op grond van artikel 5.4.2 VCRO een zone voor verblijfsrecreatie van het gewestplan herbestemmen tot groene zone.

21. Het op onjuiste uitgangspunten gesteunde eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

22.1. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 1.1.3, 1.1.4, 2.2.9 en 2.2.10 VCRO en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van de materiëlemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

22.2. In een *eerste middelonderdeel* betoogt de verzoekende partij dat de bebouwingsmogelijkheden binnen het plangebied tijdens de opmaakprocedure zonder enige motivering en zonder enige aanleiding gewijzigd werden. De

bezwaren die dienaangaande werden geuit tijdens het openbaar onderzoek werden niet afdoende weerlegd. Meer concreet zet de verzoekende partij uiteen dat in het voorontwerp van PRUP, zoals dit onderworpen werd aan de MER-screening, twee scenario's waren uitgewerkt voor de percelen die gelegen zijn langs de elektriciteitsleiding, afhankelijk van de vraag of deze percelen tevens aan een voldoende uitgeruste weg gelegen zijn. “Scenario 2” ging daarbij uit van de bebouwbaarheid van deze percelen. In dit scenario konden nieuwe weekendverblijven worden opgericht tot 1 januari 2020. Zonder enige motivering is “scenario 2” volledig verdwenen uit het ontwerp van PRUP dat aan een openbaar onderzoek onderworpen werd. De verzoekende partij heeft hierop gewezen in haar bezwaarschrift, maar de Procoro heeft enkel geantwoord op het bezwaar over de verbouwingsmogelijkheden voor bestaande weekendverblijven. Het bezwaar aangaande het verdwijnen van “scenario 2” is genegeerd. De Procoro geeft wel aan dat dergelijke wijziging het gevolg moet zijn van adviezen of opmerkingen. Dit is evenwel niet het geval volgens de verzoekende partij. In de toelichtingsnota wordt het (on)voldoende uitgerust karakter van de weg enkel besproken in het kader van de planschadevergoeding, maar hieruit blijkt niet op welk deel van het plangebied die passage betrekking heeft. Deze passage kan volgens de verzoekende partij niet dienstig ingeroepen worden als motief voor de schrapping van het “scenario 2”.

22.3. In een *tweede middelonderdeel* voert de verzoekende partij aan dat het bestreden PRUP in essentie integraal gebaseerd is op de onjuiste premisse dat de bestaande zone voor verblijfsrecreatie onder druk staat om volledig ontwikkeld te worden en onder druk staat van speculatie, zoals wordt uiteengezet in de toelichtingsnota. De verzoekende partij beklemtoont dat er geen intentie bestaat van één van de drie vennootschappen die samen eigenaar zijn van ongeveer de helft van de percelen binnen het plangebied om “zelfs maar een significant deel van de zone op korte termijn te ontwikkelen”, zodat deze bewering feitelijk onjuist is. Hetzelfde geldt voor de bewering dat de ontwikkeling tot nog toe tegengehouden kon worden bij gebrek aan elektriciteitsleiding, hetgeen op korte termijn zou kunnen veranderen. De vijf aanvragen die de verzoekende partij heeft ingediend werden immers stilzwijgend

geweigerd. Het dispuut over de toekenning van huisnummers is ondertussen opgelost en heeft geen invloed op de aanleg van bijkomende elektriciteitsleidingen. De bewering dat er in principe binnen korte tijd 500 weekendverblijven zouden kunnen gerealiseerd worden door de toekomstige aanleg van elektriciteit is dan ook manifest onjuist. Zodoende is niet aangetoond dat de zone “onder druk staat”. Ook het uitgangspunt dat er sprake zou zijn van speculatie is onjuist en tegenstrijdig. De provincie geeft zelf toe dat er binnen de zone geen sprake is van permanente bewoning. Het is dan ook niet geloofwaardig te stellen dat er binnen de zone weekendverblijven zouden verkocht worden tegen de prijs van volwaardige woningen. De verzoekende partij heeft in haar bezwaarschrift op al deze elementen gewezen, doch hierop werd niet afdoende geantwoord. De Procoro erkent immers dat het uitgangspunt inzake speculatie een “algemene vaststelling” is, die niet concreet gelinkt is aan het huidige plangebied. De vaststelling dat dit elders gebeurt, vormt uiteraard geen draagkrachtig motief voor huidig PRUP. De verzoekende partij betwist met klem dat er in het verleden intenties zijn te kennen gegeven om de gronden daadwerkelijk te ontwikkelen. Dat zij de gronden als investering heeft gekocht, betekent niet dat zij speculeert op permanente bewoning om een verkoopprijs te krijgen die gelijkwaardig is aan grond in woongebied. Zij besluit dat nergens in het dossier wordt vastgesteld dat er sprake zou zijn van speculatie rond het plangebied in kwestie. Volgens de verzoekende partij is het PRUP dan ook gesteund op loutere assumpties, die op geen enkele wijze gestaafd worden en die bij nazicht volstrekt onjuist blijken.

22.4. In een *derde middelonderdeel* voert de verzoekende partij aan dat er bij de opmaak van het bestreden PRUP op geen enkel ogenblik rekening is gehouden met de behoeften van de eigenaars binnen het plangebied en van de recreanten. De eigenaars worden ten onrechte afgeschilderd als speculanten. Waar daar aanvankelijk nog in beperkte mate rekening mee werd gehouden bij het voorzien van “scenario 2”, wordt thans het financieel verlies dat ze zullen leiden volledig genegeerd. Ook de maatschappelijke recreatiebehoefte wordt eenvoudigweg genegeerd.

23.1. Wat het *eerste onderdeel* betreft, wijst de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord op het advies van de Procoro en de motivering in de toelichtingsnota. Verder stelt zij dat ook op het ogenblik van de screening werd uitgegaan van een scenario waarbij het volledige gebied onmiddellijk wordt omgezet in bosuitbreidingsgebied. “Scenario 2” werd meegenomen om te voorkomen dat in een later stadium nog een nieuwe screening zou moeten gebeuren.

23.2. Ook aangaande het *tweede onderdeel* antwoordt de eerste verwerende partij dat het bezwaar afdoende werd weerlegd door de Procoro. De opmerkingen van de verzoekende partij doen geen afbreuk aan het gegeven dat een bestemming als verblijfsrecreatie bebouwing mogelijk maakt in een gebied waar vanuit de huidige beleidslijnen het behoud van de open ruimte wenselijk is. De herbestemming tot bosuitbreidingsgebied komt hieraan tegemoet. De redenering dat de druk op deze gronden gelet op de hoge marktprijzen noopt tot een ingrijpen, is volgens de eerste verwerende partij zeker niet onredelijk. Ongeacht de persoonlijke, actuele intenties van de verzoekende partij gaat het hier om een algemene situatie die het optreden van de provincie mede rechtvaardigt. Zolang de bestemming verblijfsrecreatie geldt, is niet gegarandeerd dat de gronden niet zouden ontwikkeld worden.

23.3. Betreffende het *derde onderdeel* benadrukt de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord dat de bestaande weekendverblijven kunnen behouden blijven en dat er bijgevolg weinig aan de bestaande toestand wijzigt. Alleen de mogelijkheden voor de toekomst veranderen. Het is niet omdat een bepaald gebied reeds geruime tijd een bepaalde bestemming heeft, dat die bestemming niet gewijzigd zou mogen worden. Er is immers geen recht in hoofde van de eigenaars om de bestaande bestemming te behouden. Bovendien is er in de toelichtingsnota rekening gehouden met de behoefte aan verblijfsrecreatie.

24.1. Aangaande het *eerste onderdeel* wijst de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord op rechtspraak van de Raad van State

waaruit blijkt dat een aanpassing van een ontwerpplan aan bemerkingen geformuleerd tijdens de plenaire vergadering en dus in het voorlopige vastgesteld plan niet meebrengt dat de opmaakprocedure moet worden overgedaan. Het is derhalve ook niet omdat in het voorontwerp, dat in het kader van de screening werd onderzocht, meerdere opties mogelijk waren, dat er – indien er voor beide opties geen aanzienlijke milieueffecten worden vastgesteld – niet met één optie verder kan worden gewerkt. Ook de tweede verwerende partij voert aan dat "scenario 2" werd meegenomen om te voorkomen dat in een later stadium nog een nieuwe screening zou moeten gebeuren. De Procoro heeft afdoende gemotiveerd waarom "scenario 1" werd gekozen. Er hoeft geen negatieve motivering voor te liggen, waaruit blijkt waarom er niet voor een ander scenario gekozen werd. Uit het PRUP zoals definitief vastgesteld, blijkt waarom voor de ene optie werd gekozen. Deze optie wordt op zich ook niet betwist door de verzoekende partij. Tenslotte merkt de tweede verwerende partij op dat de passage uit de toelichtingsnota in verband met de planschadevergoeding uit zijn context gerukt wordt en niet tot een gegrond onderdeel van het middel aanleiding kan geven.

24.2. Wat de in het *tweede onderdeel* bekritiseerde premisse betreft, repliceert de tweede verwerende partij dat het plangebied met de gewestplanbestemming bebouwbaar is, wat zij wil verhinderen met het bestreden PRUP. De verzoekende partij ontkent niet dat de drie vennootschappen (Immo Dhollander Guy nv, Dhollander nv en Dhollander Georges nv) eigenaar zijn van ongeveer de helft van de gronden. Zij dienden over de laatste jaren diverse aanvragen in tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning en in hun bezwaren roepen ze telkens financieel verlies in. Zij geven in hun bezwaren zelf aan dat er over meerdere jaren in het plangebied gronden werden gekocht en verkocht, waaruit een wens tot verdere ontwikkeling van het gebied kan worden afgeleid. Dit ligt volgens de tweede verwerende partij in de lijn van het maatschappelijk doel van de verzoekende partij. Het is trouwens niet omdat de eigenaar(sgroep) zelf geen intentie zou hebben om de volledige planzone te ontwikkelen – hetgeen de tweede verwerende partij betwist – dat niet de mogelijkheid blijft bestaan. Het antwoord van de Procoro op het bezwaar van de

verzoekende partij is afdoende. De verzoekende partij betwist overigens niet dat er geen elektriciteitsnet aanwezig is langsheen de wegenis.

24.3. Het is volgens de tweede verwerende partij duidelijk dat de verzoekende partij in het *derde onderdeel* doelt op haar eigen financiële belangen en deze van de met haar verbonden vennootschappen. De plannende overheid moet echter met een plan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en een goede ruimtelijke ordening nastreven. De financiële belangen van de verzoekende partij kunnen daarbij geen rol spelen. De ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten zijn bovendien niet noodzakelijk gelijkwaardig. De bestaande weekendverblijven kunnen bovendien behouden blijven. Er verandert bijgevolg weinig aan de bestaande toestand. Nergens wordt in het PRUP aangegeven dat er in hoofde van de verzoekende partij sprake zou zijn van speculatie. Anderzijds is het wel zo dat de verzoekende partij in haar bezwaar zelf verwees naar haar makelaarsactiviteiten en de bedoeling om ook op de andere percelen weekendverblijven te plaatsen. Tenslotte wijst deze partij erop dat de verzoekende partij een vennootschap is, zodat een recreatiebehoefte in haar hoofde niet bestaande is. Zich beroepen op een maatschappelijke behoefte is daarenboven een *actio popularis*, die evenmin door de verzoekende partij kan worden ingeroepen.

25.1. Wat het *eerste onderdeel* betreft, dupliceert de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dat de repliek dat het “scenario 2” enkel werd meegenomen in de MER-screening om een extra screening te voorkomen, niet overtuigt. Uit het feit dat “scenario 2” werd opgenomen in de screening, blijkt dat dit scenario op dat ogenblik nog openstond. Uit de uiteenzetting van de twee scenario’s blijkt duidelijk dat zou gekozen worden voor het ene of het andere scenario op basis van een onderzoek naar de toestand van het elektriciteitsnet. Uiteindelijk werd klaarblijkelijk gekozen voor “scenario 1” doch zonder ook maar de minste motivering. Verder werpt de verzoekende partij op dat de verwerende partijen nalaten te antwoorden op haar kritiek dat haar relevante bezwaar omtrent het verdwijnen van “scenario 2” waarin nog

bebouwing mogelijk was van onbebouwde percelen tot in 2020 geheel onbeantwoord wordt gelaten door de Procoro.

25.2. Aangaande het *tweede onderdeel* reageert de verzoekende partij met de vaststelling dat “de replieken van de tweede verwerende partij getuigen van een manifeste willekeur in hoofde van de provincie bij de opmaak van het RUP”. In deze stand van de procedure opmerken dat het behoud van open ruimte ongeacht de correctheid van de bekritiseerde uitgangspunten wenselijk is vanuit de huidige beleidslijnen, bewijst enkel maar de willekeur bij de opmaak van het plan. Verder stelt de verzoekende partij dat haar statutair doel niet gelijkgesteld kan worden met een daadwerkelijke intentie tot verkopen of bouwen, zeker gelet op haar opmerkingen dienaangaande tijdens het openbaar onderzoek waarbij deze intenties ontkend werden. Aan het feit dat zij desgevallend aan een gunstige prijs bepaalde gronden zou hebben aangekocht, kan geen enkele conclusie verbonden worden inzake de druk op het plangebied.

25.3. Noch de eerste noch de tweede verwerende partij repliceren volgens de verzoekende partij inhoudelijk op het *derde onderdeel*. Geen van beide verwerende partijen toont aan dat de behoeften van de eigenaars binnen het plangebied of de behoeften van verblijfsrecreanten mee betrokken werden bij de opmaak van het RUP. Het onderdeel heeft geen betrekking op haar individuele financiële belangen, maar algemeen op de behoeften van de eigenaars binnen het plangebied, die rechtstreeks getroffen worden door het RUP. Zij ondervinden economische en sociale gevolgen die op grond van artikel 1.1.4. VCRO bij de opmaak van het RUP minstens hadden moeten betrokken en besproken worden. Uit de repliek van de verwerende partijen blijkt afdoende dat dit niet gebeurd is. Ook de behoeften voor verblijfsrecreanten werden niet besproken.

26.1. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij aangaande het *eerste onderdeel* nog dat de motivering in de toelichtingsnota met betrekking tot de gebrekkige draagkracht van het gebied manifest tegenstrijdig is met de conclusie uit de MER-screening dat het scenario met de tijdelijke mogelijkheid tot bebouwing in de zone met elektriciteitsleiding geen aanzienlijke milieu-

effecten zou hebben. Gelet op deze conclusie, klemt het des te meer dat de Procoro niet wenste te antwoorden op haar bezwaar waarom toch geen tijdelijke mogelijkheid tot bebouwing kon worden toegestaan.

26.2. Wat betreft het *tweede onderdeel* herhaalt de verzoekende partij dat het uitgangspunt inzake speculatie gebaseerd is op een algemene vaststelling, waarvan niet concreet wordt aangetoond dat ze ook geldt voor de betrokken zone. De visietekst van november 2009 is overigens op dezelfde assumpties omtrent speculatie en ontwikkelingsdruk gebaseerd.

26.3. Betreffende het *derde onderdeel* voert de verzoekende partij nog aan dat het feit dat bij de opmaak van een RUP aan de ene maatschappelijke behoefte meer gewicht mag worden toegekend dan aan een andere behoefte, niet wegneemt dat er wel een reële belangenafweging dient te gebeuren. De summiere passages uit het advies van de Procoro volstaan niet om te besluiten dat dergelijke afweging heeft plaatsgevonden.

Beoordeling

27. Artikel 2.2.10, § 6, tweede lid, VCRO luidt als volgt:

> "Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening."

28. Uit de weerlegging van de bezwaren dient voor de bezwaarindiener op begrijpelijke wijze te blijken waarom zijn bezwaar als niet gegrond werd bevonden, waarbij de bezwaarindiener een afdoend antwoord op zijn bezwaarschrift moet kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn die op zijn bezwaar begrijpelijk toepasselijk is, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een ander particulier, of op een advies van een overheidsinstantie.

29. Artikel 1.1.4 VCRO luidt als volgt:

> "De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit."

Zoals de Raad van State in zijn arrest *Anckaert*, nr. 214.329 van 30 juni 2011 in herinnering heeft gebracht, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat deze bepaling het doel van het ruimtelijk ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat. De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, benadrukt het facetmatig karakter van de ruimtelijke ordening. Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie. Een bepaalde ruimtelijke behoefte moet derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk voorkomen als gelijkwaardig aan een andere ruimtelijke behoefte.

Zoals eveneens in het laatstgenoemde arrest is opgemerkt dienen de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen mekaar te worden afgewogen. De Raad van State oefent hierop enkel de redelijkheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt de verzoekende partij, die de genoemde bepaling geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

30. Het moge dan juist zijn dat het weglaten van "scenario 2" niet het gevolg was van adviezen of opmerkingen, anders dan verzoekende partij lijkt aan te nemen, blijkt daaruit geen schending van artikel 2.2.10, § 6, tweede lid, VCRO. Die bepaling heeft immers betrekking op wijzigingen aan het plan tijdens

de formele besluitvormingsprocedure, terwijl het weglaten van “scenario 2” zich reeds situeert in de fase van vooroverleg die het begin van de formele besluitvorming, te weten de voorlopige vaststelling van het PRUP, voorafgaat.

31. Zoals blijkt uit de uiteenzetting van het *tweede onderdeel* in het verzoekschrift is het uitgangspunt van het middel dat het bestreden uitvoeringsplan “in essentie integraal gebaseerd is op de [...] premisse” dat de betrokken zone “onder druk staat van speculatie”. Zoals bevestigd wordt in de onder randnummer 19.2 geciteerde passage van de toelichtingsnota is het bestreden uitvoeringplan echter in essentie ingegeven door het motief dat het gebied, dat biologische waarde heeft, een te beperkte draagkracht heeft om verblijfsrecreatie te verdragen. Door pas in haar laatste memorie (randnr. 26.1) het laatstgenoemde motief te bekritiseren geeft de verzoekende partij een laattijdige en bijgevolg onontvankelijke nieuwe draagwijdte aan het middel.

32. In het middel beroept de verzoekende partij zich op de belangen en argumenten waarop zij zich in haar tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift heeft beroepen. In dat verband kan in het advies van de Procoro het volgende worden gelezen:

> “De visie van het gewestplan is achterhaald. De wijziging van de bestemming wordt ingegeven vanuit de wijziging van de vroegere visie:
> De problematiek rondom de weekendverblijven is in hoofdzaak een erfenis van de jaren ’60 en ’70. Het verwerven van een tweede verblijf in bos- of natuurgebied raakte op dat moment ingeburgerd in Vlaanderen.
> Vanaf de jaren ’80 stak in Vlaanderen de problematiek van de permanente bewoning de kop op, in eerste instantie door het verouderen van de bestaande bewonersgroep, maar ook door economische crisis. […] Niet alleen individuele bouwers, maar ook projectontwikkelaars spelen op deze trend tot permanente bewoning in, door een snelle verkaveling en het oprichten van weekendverblijven uitgerust voor permanente bewoning.
> De vraag naar ‘echte’ weekendverblijven neemt daarentegen af, wat blijkt uit vaak verregaande verkrotting. Het recreatieve karakter van de zones voor verblijfsrecreatie neemt aldus zeer snel af.
> Gezien bovenstaande evoluties kiest de provincie voor een herbestemming van de zones voor verblijfsrecreatie. De visie uit het gewestplan is achterhaald. In een eerste fase zullen RUP’s worden opgemaakt voor die gebieden waar nog niet ontwikkelde, aaneengesloten open-ruimte-gebieden binnen de zones voor verblijfsrecreatie aanwezig zijn. Gelet op het nog ongeschonden karakter van deze zones, hun

natuurwaarden en het gevaar dat in de nabije toekomst zij alsnog zouden worden ontwikkeld, worden deze zones prioritair herbestemd naar een open-ruimte-bestemming. Ook die zones waarvoor geen discussie kan bestaan over de herbestemming naar open ruimte omwille van hun ligging midden in een waardevol open-ruimtegebied (in of aansluitend bij habitatrichtlijngebied, VENgebied, ...), worden in een eerste fase meegenomen. Het PRUP Joanna van Parijs maakt deel uit van deze eerste fase."

De Procoro stelt ook het volgende:

"Bezwaarindieners stellen terecht vast dat de bestaande weekendverblijven in het gebied door toedoen van het PRUP zonevreemd zullen worden. Dit heeft echter, anders dan bezwaarindieners menen, niet tot gevolg dat deze constructies 'vogelvrij' zouden zijn, of dat er hierdoor een slecht[e] ruimtelijke ordening tot stand zou komen.

Bestaande vergunde constructies mogen zoals altijd behouden blijven, en mogen onderhouden worden. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) voorziet bovendien in een aantal zonevreemde basisrechten (art. 4.4.10 e.v.) waaraan dit PRUP geen afbreuk wil of mag doen. De rechten van de eigenaars van weekendverblijven worden beperkt, zoals de VCRO voorziet, maar worden eveneens gevrijwaard door de VCRO.

Zonevreemdheid is geen synoniem met illegaliteit, of met een slechte ruimtelijke ordening.

Dit is enkel een term waarmee wordt aangeduid dat een constructie in een bestemmingsgebied ligt waar zij op vandaag niet vergund zou kunnen worden. De bestaande weekendverblijven zijn echter een feitelijke en juridisch gegeven waar het plan rekening mee houdt. Zij bepalen nu reeds de ruimtelijke ordening van de omgeving. Door het louter juridisch kader van bestemmingsvoorschriften te wijzigen, wijzigt de ruimtelijke ordening niet."

De bezwaren van de verzoekende partij zijn door de Procoro als volgt beantwoord:

"De screeningsnota toont aan dat met het plan geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn.

In de screening werd gewerkt met scenario's waarbij de openruimte opgenomen is in een bosuitbreidingsgebied. Het onderzoek naar welke percelen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied thuishoren dient te gebeuren op Vlaams niveau. Om deze reden is gekozen de percelen die nu in gebruik zijn door landbouwers op te nemen in het voorschrift 'gemengd open ruimtegebied'. Hiermee blijft de visie van het RUP (de herbestemming naar openruimte) gehandhaafd, en blijven er mogelijkheden voor de bestaande landbouwers in het gebied. De keuze om deze percelen op te nemen in een gemengd openruimtegebied heeft geen invloed op de conclusie van de screening, een plan-MER is niet noodzakelijk.

[…]

De opmaak van een plan is een dynamisch proces. Aan de hand van adviezen en opmerkingen van bevoegde adviesinstanties of de burger kan een [initieel] door de planningsoverheid vooropgesteld ontwerp van plan aangepast worden. Dit is als dusdanig door de decreetgever in de procedure van opmaak vastgelegd (advies planologisch ambtenaar, advies plenaire vergadering, openbaar onderzoek).

In casu werd uitgegaan van een bestendiging van de bestaande weekendverblijven en een volledige invulling van de nog onbebouwde zone als bos(uitbreidingsgebied) waar landbouw als nevenbestemming kon. Hierbij werden enkel de bestaande vergunde weekendverblijven opgenomen in een specifieke zone voor verblijfsrecreatie. De mogelijkheden voor de weekendverblijven werd echter beperkt tot dezelfde mogelijkheden die nu mogelijk zijn voor de bestaande vergunde weekendverblijven in bosuitbreidingsgebied. De mogelijkheden voor de weekendverblijven zijn in het scenario van de screening dezelfde als in het voorlopig vastgesteld plan. Op de plenaire vergadering werd opgemerkt dat het niet nodig is dat het ganse gebied bos werd en dat in bosgebied geen nevenbestemmingen mogelijk zijn. De landbouw kon hier wel bestendigd blijven.

In het voorlopig vastgesteld plan worden aldus nog steeds de bestaande weekendverblijven bestendigd. De nog niet bebouwde delen zijn nog steeds onbebouwbaar, maar als 'gemengd open-ruimtegebied', wat nog steeds een groene inkleuring is, doch niet langer specifiek bos. De landbouw blijft met deze herdefiniëring van het bestemmingsvoorschrift, mogelijk. De MER-screening is in dat opzicht nog steeds relevant, nu er geen inhoudelijk[…] verschil is met het eerste ontwerp, en enkel een herdefiniëring van gebiedsbestemming is gebeurd.

[…]

Er wordt in het bezwaar verwezen naar een scenario uit de screening. Dit is niet van toepassing voor het rup. Er werd gekozen geen bijkomende weekendverblijven meer toe te laten in het gebied gezien de gewenste functie als open ruimte gebied.

[…]."

Het bezwaar in verband met het ontbreken van speculatiedruk werd door de Procoro als volgt beantwoord:

"De stelling dat gespeculeerd wordt met gronden gelegen in een zone voor verblijfsrecreatie is een algemene vaststelling die op het ganse grondgebied van de provincie van toepassing is, en niet specifiek enkel voor het betreffende gebied in Moerbeke. Niet de permanente bewoning is een probleem in dit gebied, wel de bestaande mogelijkheid dat op elk moment 1 groot project zo goed als de ganse zone met weekendverblijven kan invullen. Zoals uit de ingediende bezwaren zelf blijkt, is een groot deel van het gebied in handen van 1 eigenaar(sgroep) welke in het verleden al intenties heeft laten kennen om deze gronden daadwerkelijk te ontwikkelen. Teneinde dit grotendeels open en onbebouwd gebied van ongewenste bebouwing te vrijwaren, wordt het huidige PRUP opgemaakt.

> Bezwaarindieners stellen dat er geen sprake is van speculatie. Echter in het bezwaar zelf geven zij toe de gronden enkel als 'investering' gekocht te hebben. Er worden in sommige gebieden in de provincie grondprijzen vastgesteld die meer dan een vijfvoud bedragen van wat als een normale prijs kan worden aanzien. Er is ontegensprekelijk sprake van speculatie op gronden in zones voor verblijfsrecreatie. Daarmee gepaard gaand is er evident ook een druk op deze gronden om ze te gelde te kunnen maken."

33. De verzoekende partij gaat er aan voorbij dat het verlaten van het tijdens het vooroverleg overwogen "scenario 2" het logische gevolg is van het motief dat het gebied, dat biologische waarde heeft, een te beperkte draagkracht heeft om verblijfsrecreatie te verdragen. Zoals hiervoor reeds is gebleken (randnr. 31) voert de verzoekende partij ten aanzien van dit motief geen ontvankelijke kritiek aan.

Anders dan de verzoekende partij dit ziet, toont het enkele gegeven dat de weekendverblijven in de betrokken zone zich in een goede staat zouden bevinden, de onjuistheid van de stelling van de Procoro dat de vraag naar "echte" weekendverblijven in het algemeen afneemt, niet aan.

De conclusie is dat uit hetgeen de verzoekende partij aanvoert niet blijkt dat zij in de onder het vorige randnummer weergegeven standpunten van de Procoro geen afdoende antwoord op haar bezwaarschrift kan vinden.

Verder tonen die standpunten aan dat de verzoekende partij ten onrechte voorhoudt dat de rechtmatige belangen van de eigenaars binnen het plangebied en hun financieel verlies evenals de maatschappelijke recreatiebehoefte "volstrekt genegeerd" zouden zijn. Bij het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan heeft de plannende overheid inderdaad natuurwaarden laten voorgaan op de hiervoor genoemde belangen, doch uit hetgeen de verzoekende partij aanvoert, blijkt niet dat die keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

34. Het tweede 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 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee oktober 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens **Johan Lust**