

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 238.047 van 28 april 2017
in de zaken A. 217.893/X-16.450 (I)
A. 217.903/X-16.452 (II)
A. 217.906/X-16.453 (III)
A. 217.910/X-16.454 (IV)

In zake : I. Tony WARRENS
II. Christine ALTRUYE
III. Karl DELARBRE
IV. Johan VAN BAREL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Eva De Witte en Wannes Thyssen
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. De beroepen, ingesteld op 21 december 2015, strekken tot de nietigverklaring van:
 - a. het besluit van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 17 juni 2015 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie Stekene - fase 1”;
 - b. het besluit van de dienst milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest van 22 augustus 2013 dat het voornoemde ruimtelijk uitvoeringsplan “geen aanleiding geeft tot

aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is” en

- c. het besluit van de dienst milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest van 23 september 2014 houdende bevestiging van haar voornoemde beslissing van 22 augustus 2013.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben in de vier zaken een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben in de vier zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekers hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 december 2016.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wannes Thyssen, die verschijnt voor verzoekers, jurist Leen Lippevelde, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Michiel Descheemaeker, die *loco* advocaten Steve Ronse en Meindert Gees verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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. Verzoekers in de zaken *sub* I, III en IV zijn eigenaar van een perceel aan de Koestraat in Stekene dat volgens het bij het koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan “Sint-Niklaas - Lokeren” (hierna: het gewestplan) gelegen is in een gebied voor verblijfsrecreatie.

Verzoekster in de zaak *sub* II is eigenaar van een perceel aan de straat Speelhof in Stekene dat volgens het gewestplan eveneens gelegen is in een gebied voor verblijfsrecreatie.

4. Op 16 mei 2012 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen de ruimtelijkevisienota “Stekene: een nieuwe kijk op verblijfsrecreatie” goed. De bedoeling is om in een eerste fase in een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan in de gemeente Stekene, enerzijds, een aantal zones voor verblijfsrecreatie te herbestemmen en, anderzijds, twee woongebieden te voorzien met het oog op het aanbieden van compenserende woningen voor permanente bewoners van weekendverblijven.

5. Op 2 juli 2013 vindt een plenaire vergadering plaats over een voorontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie Stekene - fase 1”.

6. Op 22 augustus 2013 beslist de dienst milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) dat “het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”. Dit is het tweede bestreden besluit.

7. Op 9 oktober 2013 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie Stekene - fase 1” voorlopig vast.

8. Tijdens het openbaar onderzoek, dat loopt van 12 november 2013 tot en met 10 januari 2014, worden 105 bezwaarschriften ingediend, onder meer door de feitelijke vereniging “Recht op wonen”, waartoe verzoekers stellen te behoren.

9. Op 25 maart 2014 behandelt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de Procoro) de ingediende bezwaarschriften en de uitgebrachte adviezen.

10. Het dossier wordt geagendeerd op de zitting van de provincieraad van 25 juni 2014. Vanwege het niet bereiken van het vereiste aanwezigheidsquorum kan het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan niet definitief worden vastgesteld, zodat het ontwerp met toepassing van artikel 2.2.10, § 8, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) vervalt.

11. Er wordt beslist om de planningsprocedure te hervatten.

12.1. Het departement Ruimte Vlaanderen van het Vlaamse Gewest brengt over het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie Stekene - fase 1” een advies uit waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“Potentiële strijdigheden met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen

[...]

Deelplan 2:

[...]

Het Vlaams afwegingskader voor weekendverblijven voorziet voor deze cluster dat er rekening moet worden gehouden met de ligging in een beboste omgeving in een bosgebied van Vlaams niveau. Er dienen maatregelen genomen te worden voor het maximale behoud van het boskarakter. Er kunnen geen mogelijkheden worden voorzien voor

bijkomende bebouwing. Voor deelplan 2 voorziet de provinciale visie in een bestendiging van de bestaande vergunde weekendverblijven binnen een open ruimte bestemming (bosgebied). Permanente bewoning wordt uitgesloten.

De herbestemming van de zone voor weekendverblijven naar een zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied is slechts aanvaardbaar voor wat betreft de bestaande bebouwde kavels. Het toelaten van nieuwe bebouwing op onbebouwde kavels tot 1/1/2020 stimuleert de verdere bebouwing van deze kavels en strijdt met de visie op Vlaams niveau en op provinciaal niveau. We stellen voor om de bijkomende bebouwingsmogelijkheden tot 1/1/2020 te schrappen.

Deelplan 3:

[...]

Het Vlaams afwegingskader voor weekendverblijven voorziet voor deze cluster dat er rekening moet worden gehouden met de ligging in een beboste omgeving in een bosgebied van Vlaams niveau en met de randvoorwaarden vanuit het habitatrictlijngebied. Het boskarakter dient maximaal te worden behouden. Voor deelplan 3 voorziet de provinciale visie in een bestendiging van de bestaande vergunde weekendverblijven binnen een open ruimte bestemming (bosgebied). Permanente bewoning wordt uitgesloten.

[...]

De herbestemming van de zone voor weekendverblijven naar een zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied is slechts aanvaardbaar voor wat betreft de bestaande bebouwde kavels. Het toelaten van nieuwe bebouwing op onbebouwde kavels tot 1/1/2020 betekent een stimulering om deze kavels alsnog te laten bebouwen. Dit strijdt met de visie op Vlaams en provinciaal niveau. We stellen voor om de onbebouwde kavels onmiddellijk te herbestemmen naar bosgebied.”

12.2. Hetzelfde advies stelt ook het volgende:

“Strijdigheid met direct werkende normen uit andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening - niet naleving van substantiële vormvereisten

De VCRO biedt in de artikelen 5.4.1 e.v. een duidelijk kader voor de aanpak permanente bewoning weekendverblijven. Het versoepelen van de decretale regeling inzake het woonrecht (o.a. door af te wijken van de norm van maximaal 300 m³ en een gewijzigde vervalregeling van het woonrecht) in een RUP is strijdig met de VCRO. Een dergelijke voorschrift valt ook niet onder bestemming, inrichting en beheer gezien het een persoonsgebonden materie betreft.”

12.3. Het meergenoemde advies komt tot de volgende conclusie:

“Het advies met betrekking tot het voorliggende RUP is slechts gunstig als voldaan is aan volgende randvoorwaarden :

[...]

- Het tot 1 januari 2020 toelaten van nieuwe bebouwing op onbebouwde percelen in [deelplannen 2 en 3] legt een zware hypotheek op de nabestemming bosgebied. Voorgesteld wordt om geen verdere bebouwing op onbebouwde percelen toe te laten binnen de gebieden aangeduid door de deelplannen 2 en 3.

[...]

- De bijkomende mogelijkheden inzake permanent woonrecht (deelplannen 2 en 3) dienen worden geschrapt.”

13.1. Op 12 september 2014 vindt opnieuw een plenaire vergadering over het voorontwerp van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan plaats.

13.2. Het verslag van de laatstgenoemde vergadering geeft de bespreking van de adviezen van de aanwezige instanties als volgt weer:

“[standpunt van het departement Ruimte Vlaanderen:] Het tot 1 januari 2020 toelaten van nieuwe bebouwing op onbebouwde percelen in [deelplannen 2 en 3] legt een zware hypotheek op de nabestemming bosgebied. Voorgesteld wordt om geen verdere bebouwing op onbebouwde percelen toe te laten binnen de gebieden aangeduid door de deelplannen 2 en 3.

[standpunt van de provincie:] Omwille van de onduidelijkheid die al zeer geruime tijd omtrent de weekendverblijven heerst, acht de Provincie het redelijk niet onmiddellijk tot een herbestemming en absolute bouwstop over te gaan. Het voorziene gefaseerde uitdoofbeleid laat personen die op vandaag bouwmogelijkheden hebben toe deze voor een beperkte periode nog uit te oefenen. Zodoende worden zij niet in hun rechten geraakt en krijgen zij dezelfde mogelijkheden als die personen die in het verleden al ‘een gok gewaagd hebben’.

[...]

Verder merkt de Provincie op dat het de bedoeling is om de overgangsperiode te laten lopen tot 1 januari 2022 en niet tot 1 januari 2020 zoals nog verkeerdelijk in het voorontwerp staat aangegeven. Het PRUP zal op dit punt worden aangepast.

[...]

[standpunt van het departement Ruimte Vlaanderen:] De bijkomende mogelijkheden inzake permanent woonrecht (deelplannen 2 en 3) dienen worden geschrapt omdat een verruiming van het decreet juridisch niet mogelijk is en omdat het niet gaat om een bestemmings-, inrichtings- of beheervorschrift maar om sectorale aspecten.

[standpunt van de provincie:] De Provincie stelt dat het om een eigenstandig voorschrift gaat dat losstaat van de decretaal geregelde bepalingen. Bovendien gaat het om een stedenbouwkundig voorschrift dat

de functie ‘wonen’ regelt. Het gaat hierbij dus weldegelijk om een bestemmingsvoorschrift.”

14. De dienst Mer bevestigt op 23 september 2014 dat “het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

Dit is het derde bestreden besluit.

15.1. Op 12 november 2014 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘reconversie verblijfsrecreatie Stekene fase 1’ opnieuw voorlopig vast.

Deelplan 1 van het ontwerp herbestemt een langs de Heirweg gelegen zone voor verblijfsrecreatie van het gewestplan hoofdzakelijk tot “Recreatief woongebied” en “Gemengd openruimtegebied”.

Deelplan 2 van het ontwerp herbestemt een langs en in de omgeving van de straten Speelhof en Koornaarstraat gelegen zone voor verblijfsrecreatie van het gewestplan, waaronder het perceel van verzoekster *sub* II, tot “Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied”.

Deelplan 3 van het ontwerp herbestemt vijf langs en in de omgeving van de Koestraat gelegen (delen van) zones voor verblijfsrecreatie van het gewestplan, waaronder de percelen van verzoekers *sub* I, III en IV, tot “Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied”.

Deelplan 4 van het ontwerp herbestemt een langs de Stationsstraat gelegen gedeelte van een woonuitbreidingsgebied van het gewestplan tot “Zone voor eengezinswoningen”.

Deelplan 5 van het ontwerp herbestemt een langs de Merlanstraat gelegen gedeelte van een woonuitbreidingsgebied van het gewestplan tot “Zone voor eengezinswoningen”.

15.2. De ontworpen stedenbouwkundige voorschriften voor de “Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied” luiden als volgt:

“Categorie van gebiedsaanduiding: - Tot 1 januari 2022: “recreatie” (VCRO art. 2.2.3 §2 3°) - Vanaf 1 januari 2022: “bos” (VCRO art. 2.2.3 §2 5°)

3.2.1. Bestemming

Tot 1 januari 2022 zijn binnen deze zone volgende bestemmingen toegelaten:

- verblijfsrecreatie onder de vorm van openluchtrecreatieve verblijven
- de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van bos, waarbij het recreatief medegebruik een ondergeschikte functie is

Vanaf 1 januari 2022 is de bestemming ‘bosgebied’. De zone is dan bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van bos, waarbij het recreatief medegebruik een ondergeschikte functie is. Bestaande niet-verkrotte hoofdzakelijk vergund(e) (geachte) openluchtrecreatieve verblijven kunnen in stand worden gehouden.

Personen die op 31 augustus 2009 reeds gedurende ten minste één jaar een (hoofdzakelijk) vergund (geacht) openluchtrecreatief verblijf, dat voldoet aan de vereisten vastgesteld bij en krachtens artikel 5 § 1 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, als hoofdverblijfplaats betrekken (zulks blijktens een voorlopige of definitieve inschrijving in het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister van de betrokken gemeente) en die geen andere woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben, kunnen permanent wonen in betreffend openluchtrecreatief verblijf tot op het moment dat ze een alternatieve woning uit het eerste aanbod tot herhuisvesting van overheidswege betrekken, of tot op het moment dat ze het eerste aanbod tot herhuisvesting van overheidswege weigeren. Permanent wonen kan sowieso niet meer vanaf 1 januari 2030.

3.2.2. Inrichting en beheer

3.2.2.1. Bepalingen voor openluchtrecreatieve verblijven

Tot 1 januari 2022 gelden voor openluchtrecreatieve verblijven volgende bepalingen:

- Het is verboden tenten, caravans, mobilhomes, kampeerauto's en woonauto's als openluchtrecreatief verblijf te gebruiken op een perceel gelegen in deze zone. Het perceel mag niet gebruikt worden als gewoonlijke of tijdelijke staanplaats.
- Er zijn geen ondoorzichtige, dichte afsluitingen toegelaten op een perceel waarop zich een openluchtrecreatief verblijf bevindt, noch op de perceelsgrenzen, noch op enige afstand daarvandaan. Enkel een open

draadafsluiting met een maximale hoogte van 1,5 m mag op de perceelsgrenzen worden geplaatst.

- Bestaande vergund(e) (geachte) openluchtrecreatieve verblijven kunnen behouden blijven en verbouwd worden binnen het bestaande volume.

- Nieuwbouw van een openluchtrecreatief verblijf is mogelijk maar alleen op nog niet-bebouwde percelen. Per perceel is slechts 1 openluchtrecreatief verblijf toegelaten. Er is een verbod op verkavelen.

- Herbouw van een openluchtrecreatief verblijf is mogelijk.

- Bij nieuwbouw en herbouw van openluchtrecreatieve verblijven dienen volgende bepalingen gevolgd te worden:

- o In geval het perceel bebost is, mag nooit meer dan de helft van het perceel ontbost worden. Wanneer het perceel bebost is en groter is dan 400 m², mag sowieso niet meer dan 200 m² worden ontbost. De ontbossing dient te gebeuren op het minst schadelijke deel van het perceel.

- o Elk openluchtrecreatief verblijf heeft een maximale grondoppervlakte van 60 m², inclusief overdekte terrassen en bijgebouwen. Alle boven- en ondergrondse, toegankelijke constructies hebben samengeteld maximaal een volume van 200 m³.

- o Een openluchtrecreatief verblijf kan enkel een gelijkvloerse verdieping omvatten. Bijkomende ondergrondse of bovengrondse verdiepingen zijn verboden.

- o Elk bijgebouw dient bouwfysisch verbonden te zijn met het hoofdgebouw. Vrijstaande bijgebouwen zijn niet toegelaten.

- o Een peil van globale warmte-isolatie (K-peil) van 30 of lager dient behaald te worden. Dit dient aangetoond te worden met een nota gevoegd bij de vergunningsaanvraag.

- o De totale verharde oppervlakte van het openluchtrecreatief verblijf, de terrassen, parkeerplaats en eventuele andere verhardingen inbegrepen, mag niet meer bedragen dan 100 m², en wordt in elk geval beperkt tot maximaal de helft van de oppervlakte van het perceel.

- o Per verblijf mag maximaal 1 autostaanplaats in waterdoorlatend materiaal worden voorzien. Deze staanplaats heeft een maximale oppervlakte van 15 m² en moet worden voorzien aan de perceelsgrens die paalt aan de ontsluitingsweg.

- o Zwembaden, zwembijvers, tuinconstructies en tuinverlichting zijn verboden.

- o De minimumafstand van de gebouwen tot de perceelsgrenzen bedraagt ten minste 2 m. Gekoppelde of geschakelde openluchtrecreatieve verblijven zijn verboden.

- o Het hoogste punt van eender welke constructie op een perceel waarop zich een openluchtrecreatief verblijf bevindt, mag, gemeten vanaf het maaiveld, niet meer dan 5 m bedragen.

- o De kroonlijsthoogte van eender welke constructie is beperkt tot maximaal 3 m, de nokhoogte tot 5 m.

- o Het openluchtrecreatief verblijf moet volledig worden opgetrokken in hout, met uitzondering van die elementen die technisch niet in hout kunnen worden uitgevoerd.

- o Het dak van het openluchtrecreatief verblijf dient als extensief, niet begaanbaar groendak te worden uitgevoerd. Dit betekent dat de

dakbedekking hoofdzakelijk dient te bestaan uit levende planten. Het groendak moet worden gerealiseerd volgens de regels van de kunst. De aanleg van het groendak en de daarvoor noodzakelijke technische vereisten van de (dak)constructie moeten in een nota bij de vergunningsaanvraag worden aangetoond.

- o Het verblijf wordt verplicht uitgevoerd in een in diens natuurlijke omgeving passende, donkere kleur.

- o Het hemelwater dient zoveel mogelijk op eigen terrein te worden vastgehouden en mag enkel vertraagd worden afgevoerd naar een oppervlaktewater of gescheiden riolering.

- o Het is verboden vervuild water in het oppervlaktewater te lozen. Er dient verplicht te worden aangesloten op een bestaande riolering. Indien dit niet mogelijk is, dient een systeem van Individuele Behandeling van Afvalwater (IBA) of een betonnen opvangput van 10 m³ zonder overloop op eigen terrein te worden voorzien.

Bestaande niet hoofdzakelijk vergund(e) (geachte) constructies met overtredingen dienen voor 1 januari 2022 in overeenstemming gebracht te worden met alle bovenstaande bepalingen, inclusief de bepalingen die gelden voor nieuwbouw en herbouw van openluchtrecreatieve verblijven.

Vanaf 1 januari 2022 is het niet meer mogelijk om nieuwe openluchtrecreatieve verblijven op te richten of bestaande openluchtrecreatieve verblijven te herbouwen. Enkel bestaande niet-verkrotte hoofdzakelijk vergund(e) (geachte) openluchtrecreatieve verblijven kunnen in stand worden gehouden.

3.2.2.2. Bepalingen voor de bestemming 'bos'

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de aanleg, het beheer en de inrichting van bos zijn toegelaten.

Alle werken, handelingen en wijzigingen voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden zijn toegelaten.

Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet wordt overschreden, zijn de volgende werken, handelingen en wijzigingen eveneens toegelaten:

- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op de sociale, educatieve of recreatieve functie van het gebied, waaronder sanitaire gebouwen of schuilplaatsen van één bouwlaag met een oppervlakte van ten hoogste 100 m², met uitsluiting van elke verblijfsaccommodatie;

- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor educatief of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor nietgemotoriseerd verkeer;

- het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen. Bestaande openbare wegen en nutsleidingen kunnen verplaatst worden voor zover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijke milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.

[...]

3.2.3. Voorkooprecht

Op de percelen in deze zone is een recht van voorkoop van toepassing voor het Agentschap voor Natuur en Bos, zoals bedoeld in art. 2.4.1 van de

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Dit voorkeurecht wordt vastgesteld voor een periode van 15 jaar.”

Uit de hiervoor aangehaalde voorschriften blijkt dat niet is ingegaan op de in randnummer 12.3 aangehaalde “randvoorwaarden” van het departement Ruimte Vlaanderen van het Vlaamse Gewest.

16. Tijdens het van 8 december 2014 tot en met 5 februari 2015 over het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan gehouden openbaar onderzoek worden 107 bezwaarschriften ingediend, onder meer door de feitelijke vereniging “Recht op wonen”, waartoe verzoekers stellen te behoren.

17. Op 21 april 2015 bespreekt de Procoro de ingediende bezwaarschriften en de uitgebrachte adviezen.

18. Op 17 juni 2015 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit.

Er worden geen wijzigingen aangebracht in de in randnummer 15.2 geciteerde voorschriften.

19. Het definitief vastgestelde provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan wordt niet geschorst door de toezichthoudende overheid en er wordt melding van gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 oktober 2015.

IV. Samenhang

20. De zaken A.217.893/X-16.450, A.217.903/X-16.452, A.217.906/X-16.453 en A.217.910/X-16.454 dienen wegens samenhang te worden gevoegd.

V. Zevende middel

Standpunt van de partijen

21.1. In het zevende middel wordt de schending aangevoerd van artikel 2.2.3, § 2, VCRO, alsook van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

21.2. Verzoekers wijzen er op dat het bestemmingsvoorschrift voor de “Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied” voorziet in een gefaseerde inwerkingtreding van de stedenbouwkundige voorschriften, waarbij die voorschriften tot 1 januari 2022 sorteren onder de categorie van gebiedsaanduiding ‘recreatie’ en vanaf 1 januari 2022 onder de categorie ‘bos’, terwijl de verwezenlijking van het bosgebied reeds vanaf de inwerkingtreding van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan als nevensgeschikte functie verordenend is voorgeschreven.

Het bestemmingsvoorschrift voor de betrokken zone is volgens verzoekers rechtsonzeker omdat de bestemming bos tegenstrijdig is met de bestemming verblijfsrecreatie. Door, tot 1 januari 2022, verblijfsrecreatie toe te staan, kan de doelstelling van de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos ter plaatse in de praktijk niet verwezenlijkt worden. Verzoekers verwijzen naar ’s Raads arresten nrs. 230.392 en 230.393 van 3 maart 2015, die betrekking hadden op een ruimtelijk uitvoeringsplan waarover het agentschap Natuur en Bos geadviseerd had dat het toestaan van woongebouwen met uitbreidingsmogelijkheden lijnrecht stond tegenover de doelstellingen van een bosgebied omdat een bos nooit in een goede staat kan behouden of ontwikkeld worden, indien er woningen (permanent of recreatief) in staan.

22. De eerste verwerende partij wijst er in haar memorie van antwoord op dat de betrokken zone tot 1 januari 2022 bestemd is voor verblijfsrecreatie. Nevensgeschikt functioneert deze zone eveneens in zijn geheel als een bosuitbreidingsgebied. Volgens deze partij is er geen tegenstrijdigheid

tussen de verblijfsrecreatie en een bos, waar recreatief medegebruik als ondergeschikte functie ook toegelaten is. Beiden kunnen perfect samengaan.

Volgens de eerste verwerende partij ging het in de door verzoekers aangehaalde arresten van de Raad van State over gebieden waarbij volgens het advies van het agentschap Natuur en Bos de verstoring door de aanwezige bebouwing te groot was. Dat is hier niet het geval.

23.1. In haar laatste memorie benadrukt de eerste verwerende partij dat, gelet op de opsomming met twee aparte streepjes in de artikelen 2.1, eerste lid, en 3.2.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, het duidelijk is dat tot 1 januari 2022 “verblijfsrecreatie en bos als twee nevenschikte functies (op hetzelfde niveau) bedoeld zijn en niet als ondergeschikte functies ten opzichte van elkaar”. Volgens deze partij wordt dat nog eens bevestigd door het feit dat enkel recreatief medegebruik expliciet als een ondergeschikte functie bij bos aangeduid wordt.

23.2. Dat er geen sprake is van een tegenstrijdig bestemmingsvoorschrift verantwoordt de eerste verwerende partij in haar laatste memorie als volgt:

“*In casu* sluiten de bestemmingen verblijfsrecreatie en bos elkaar niet uit. Het is eigen aan weekendverblijven dat die opgetrokken worden in bosrijke omgevingen. Beide bestemmingen kunnen dan ook perfect evenwaardig als nevenschikte functies naast elkaar bestaan.”

23.3. Wat de in het auditorsverslag opgeworpen vraag naar haar bevoegdheid betreft stelt de eerste verwerende partij in haar laatste memorie dat ze die niet heeft geput uit hoofdstuk IV “Aanpak permanente bewoning weekendverblijven” van titel V van de VCRO, maar uit de haar door de artikelen 2.2.9 tot 2.2.12 VCRO verleende algemene planningsbevoegdheid.

Beoordeling

24. De vraag rijst welke bestemmingen er volgens de plannende overheid bij de inwerkingtreding van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan gelden binnen de betrokken “Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied”.

Tijdens de opmaakprocedure van dit plan heeft het Vlaamse Gewest opgeworpen dat de in de artikelen 2.1, derde lid en 3.2.1, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften voorziene versoepeling van het door hoofdstuk IV “Aanpak permanente bewoning weekendverblijven” van titel V van de VCRO geregelde woonrecht “juridisch niet mogelijk is” en dat deze voorschriften niet beschouwd kunnen worden als bestemmings-, inrichtings- of beheersvoorschriften “gezien het een persoonsgebonden materie betreft” (randnrs. 12.2 en 13.2).

Voor de Raad van State heeft de provincie haar tijdens de planningsprocedure ingenomen standpunt herhaald dat deze voorschriften geen rechtsgrond vinden in voornoemd hoofdstuk IV, maar dat ze “weldegelijk [beschouwd moeten worden als] een bestemmingsvoorschrift”, meer bepaald als “een stedenbouwkundig voorschrift dat de functie ‘wonen’ regelt” (randnr. 13.2).

Uit het voorgaande volgt dat naar het oordeel van de plannende overheid bij de inwerkingtreding van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan er binnen de betrokken zone tezelfdertijd drie bestemmingen gelden, te weten verblijfsrecreatie, bos en wonen.

De voorschriften laten tot 1 januari 2022 nieuwe bebouwing op de onbebouwde percelen binnen de betrokken zone toe.

Anders dan de eerste verwerende partij dit ziet, volgt uit de omstandigheden dat de verstoring door de bestaande bebouwing niet te groot zou zijn en dat het “eigen [is] aan weekendverblijven dat die opgetrokken worden in

bosrijke omgevingen” niet dat in de betrokken zone de bestemming bos “perfect [kan] samengaan” met de bestemmingen verblijfsrecreatie en wonen.

25. Bovenal dient de Raad van State vast te stellen dat de artikelen 2.1, derde lid en 3.2.1, derde lid, van de voorschriften van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan een persoonsgebonden karakter hebben en bijgevolg niet kunnen aanzien worden als bestemmings-, inrichtings- of beheersvoorschriften die uit hun aard steeds een grondgebonden karakter moeten hebben. Daaruit volgt dat de eerste verwerende partij de laatstgenoemde voorschriften niet kon vaststellen binnen haar algemene planningsbevoegdheid.

De meergenoemde voorschriften, die – onder meer door het schrappen van het uit artikel 5.4.1, 1°, VCRO volgende maximum van 300 m³ – een versoepeling van het decretale woonrecht behelzen, kunnen evenmin worden ingepast in Hoofdstuk IV “Aanpak permanente bewoning weekendverblijven” van Titel V of enige andere bepaling van de VCRO.

26. De conclusie is dat de eerste verwerende partij haar bevoegdheid heeft overschreden met het aannemen van de voorschriften voor de betrokken zone, hetgeen de vernietiging van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan verantwoordt.

VI. Omvang van de vernietiging

27. Terecht werpen verzoekers op dat de vijf deelplannen die voorzien in de herbestemming van, enerzijds, zeven (delen van) zones voor verblijfsrecreatie van het gewestplan en, anderzijds, delen van twee woonuitbreidingsgebieden van het gewestplan, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Het blijkt niet, en de eerste verwerende partij - die er de auteur van is - beweert ook niet, dat het bestreden provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan in aanmerking zou komen voor partiële vernietiging.

Er is derhalve reden de eerste bestreden beslissing op grond van het zevende middel in haar geheel te vernietigen.

28. Het onderzoek en de berechting van de eerste bestreden beslissing, zijnde de eindbeslissing en de enige van de bestreden beslissingen die van aard is uit zichzelf de bestaande rechtsorde te wijzigen, leidt aldus niet tot de vaststelling van de onwettigheid van de tweede en de derde bestreden beslissing. Aangezien de tweede en de derde bestreden beslissing louter voorbereidend zijn, worden de beroepen ertegen verworpen.

VII. Kosten

Standpunt van de partijen

29. De tweede verwerende partij vraagt verzoekers te veroordelen tot het betalen van de basisrechtsplegingsvergoeding aan haar, nu de beroepen in zoverre ze gericht zijn tegen de tweede en de derde bestreden beslissing moeten worden afgewezen.

30. Verzoekers repliceren in hun laatste memories dat zij zich uitdrukkelijk verzetten tegen het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding aan de tweede verwerende partij. Zij dienen immers als de in het gelijk gestelde partij zoals bedoeld in artikel 30/1 RvS-wet te worden beschouwd, aangezien zij bekomen wat zij met hun beroepen beogen, meer bepaald “het uit de rechtsorde verdwijnen van het bestreden PRUP”.

Beoordeling

31. In de concrete omstandigheden van de zaak past het om het rolrecht van de beroepen tot nietigverklaring ten laste van de eerste verwerende partij te leggen. Zij wordt ook veroordeeld tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, ten behoeve van elk van verzoekers.

32. Terecht echter vraagt de tweede verwerende partij om verzoekers tot een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro lastens haar te veroordelen. De beroepen worden immers niet ingewilligd in zoverre ze tegen de tweede en de derde bestreden beslissing – de enige beslissingen waarvoor de tweede verwerende partij te dezen verantwoordelijkheid draagt en als de verwerende partij optreedt – zijn gericht. De tweede verwerende partij dient ten aanzien van verzoekers dan ook als de in het gelijk gestelde partij te worden beschouwd.

BESLISSING

1. De zaken A. 217.893/X-16.450, A.217.903/X-16.452, A.217.906/X-16.453 en A.217.910/X-16.454 worden gevoegd.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 17 juni 2015 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie Stekene - fase 1”.

De Raad van State verwerpt de beroepen voor het overige.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

4. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan elk van de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen worden elk veroordeeld tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro aan de tweede verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig april 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust