

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.416 van 6 juni 2017
in de zaak A. 217.881/X-16.448.**

In zake : 1. Koenraad VAN HALEWYCK
 2. Anita SMET
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat 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
 advocaten Bart Bronders en Clive Rommelaere
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 Archimedesstraat 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 december 2015, strekt tot de nietigverklaring van :

- 1) het besluit van 17 juni 2015 van de provincieraad van Oost-Vlaanderen tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) ‘Reconversie zones voor verblijfsrecreatie naar open ruimte gebied: fase 1’, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 oktober 2015;
- 2) het “besluit van mevr. Natalie De Camps en/of Dienst MER dd. 22 september 2014 dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een planMER niet nodig is” en

3) het besluit “van de Dienst MER dd. 23.09.2013 dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een planMER niet nodig is”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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 28 april 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Henkens, die *loco* advocaat Tom Huygens verschijnt voor de verzoekende partijen, mevrouw Leen Lippevelde, juriste, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Sander Kaïret, die *loco* advocaten Bart Bronders en Clive Rommelaere verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Eerste verzoeker is eigenaar en bewoner van een woning, gelegen aan de Kernemelkstraat 103 te Sint-Niklaas, kadastraal gekend als afdeling 10, sectie B, nr. 853/N. Tweede verzoekster is eigenaar en bewoonster van een woning, gelegen aan de Kernemelkstraat 71 te Sint-Niklaas, en kadastraal gekend als afdeling 10, sectie B, nr. 848/M.

De voormelde percelen maken volgens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan deel uit van recreatiegebied.

3.2. De provincie Oost-Vlaanderen wenst met betrekking tot onder meer verzoekers' percelen een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'Reconversie zones voor verblijfsrecreatie naar open ruimte gebied' (hierna: PRUP) op te maken.

3.3. Het beoogde PRUP doorloopt een eerste opmaakprocedure in 2013-2014, maar wordt uiteindelijk niet goedgekeurd. In het kader daarvan maakte het studiebureau Grontmij Belgium nv (hierna: studiebureau Grontmij) een screeningsdossier op, en op basis van het voormelde dossier en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst milieueffectrapportage (hierna: de dienst Mer) van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) op 23 september 2013 "dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is".

Dit is de derde bestreden beslissing.

3.4. Op 17 september 2014 vindt een nieuwe plenaire vergadering plaats over een gewijzigd voorontwerp van PRUP ‘Reconversie zones voor verblijfsrecreatie naar open ruimtegebied: fase 1’ te Aalst, Berlare, Haaltert, Lede, Sint-Niklaas en Stekene. Daarop wordt afgesproken dat het studiebureau Grontmij aan het departement LNE zal vragen of de screening die in het kader van de vorige procedure in 2013 werd opgemaakt, ook voor de nieuwe opmaakprocedure volstaat.

3.5. Op 17 september 2014 zendt het studiebureau Grontmij een e-mail aan “mevrouw Decamps” van de dienst Mer met de vraag of “de dienst Mer kan bevestigen dat geen nieuwe screeningsprocedure moet worden uitgevoerd en dat de screening zoals die een jaar geleden werd uitgevoerd volstaat en dus niets zal wijzigen aan de beslissing van de dienst Mer dat een plan-MER voor dit PRUP niet nodig is”.

3.6. Met een e-mailbericht van 22 september 2014 antwoordt Natalie De Camps, Proces- en kwaliteitsbeheerder bij 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 de tweede bestreden beslissing.

3.7. Verzoekers’ percelen maken deel uit van het deel-PRUP Sint-Niklaas: Haneweestraat – Kernemelkstraat – Riemeersstraat, en krijgen de bestemming “Artikel 2: Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied (categorie: tot 1/01/2022: ‘recreatie’, vanaf 1/01/2022 categorie: ‘bos’)”.

3.8. Op 12 november 2014 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het ontwerp-PRUP voorlopig vast.

3.9. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 8 december 2014 tot en met 5 februari 2015 over het ontwerp-PRUP wordt georganiseerd, worden

5 adviezen uitgebracht en 45 bezwaren ingediend, waaronder het bezwaarschrift van de verzoekers. Samengevat en concluderend stelt dit bezwaarschrift :

“Verzoekers verzoeken uitdrukkelijk om het plangebied integraal te herbestemmen naar recreatief woongebied, minstens om deze deelzone te schrappen uit huidig RUP en derhalve de bestaande bestemming en verkavelingsvoorschriften te behouden.

In ondergeschikte orde – indien de provincie (ten onrechte) niet zou ingaan op de eerste vraag – verzoeken verzoekers de provincie om gevolg te geven aan de haar toegekende bevoegdheid in art. 5.4.3. VCRO en het woonrecht voor de zone Kernemelkstraat te verlengen tot 2039.”

3.10. In zitting van 21 april 2015 bespreekt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) de bezwaren.

3.11. Op 17 juni 2015 stelt de provincieraad het PRUP ‘Reconversie zones voor verblijfsrecreatie naar open ruimtegebied: fase 1’ te Aalst, Berlare, Haaltert, Lede, Sint-Niklaas en Stekene’ (hierna: het PRUP) definitief vast.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ratione materiae

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekers voeren in hun verzoekschrift aan dat de provincieraad zijn beslissing van 17 juni 2015 uitdrukkelijk op de tweede en de derde bestreden beslissing heeft gebaseerd, en dat deze beide laatste beslissingen manifest onwettig zijn. Aangezien deze laatste beslissingen de onontbeerlijke grondslag vormen voor de goedkeuring van het bestreden PRUP, zijn ze volgens de verzoekers aanvechtbaar en kunnen ze vernietigd worden.

4.2. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de tweede bestreden beslissing geen aanvechtbare

administratieve rechtshandeling is. Zij betoogt dat deze beslissing niet kan worden beschouwd als een beslissing van de dienst Mer in de zin van artikel 4.2.6, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM). Evenmin kan “het e-mailbericht van het studiebureau Grontmij dd. 17 september 2015 (lees: 2014) worden beschouwd als het indienen van een screeningsdossier in de zin van artikel 4.2.6, § 1, DABM”. Met haar briefwisseling heeft de dienst Mer enkel willen aangegeven dat zij reeds op 23 september 2013, op basis van de toen ingediende screeningsnota en adviezen, heeft beslist dat er voor het voorgenomen PRUP geen plan-MER dient te worden opgemaakt, en dat het gegeven dat er wijzigingen werden aangebracht aan het ontwerp-PRUP niet inhoudt dat een nieuwe beslissing over de plan-MER-plicht van het voorgenomen PRUP dient te worden genomen. De tweede bestreden beslissing houdt volgens de tweede verwerende partij dan ook geen nieuwe beslissing in over de plan-MER-plicht.

4.3. De verzoekers wijzen er in hun memorie van wederantwoord op dat de vraag naar de ontvankelijkheid van het beroep met betrekking tot de tweede bestreden beslissing samenhangt met de beoordeling van het eerste onderdeel van het enig middel.

Verder stellen zij nog dat uit de vorm en inhoud van de tweede bestreden beslissing blijkt dat de opsteller ervan wel degelijk de bedoeling had om een besluit te nemen in de zin van artikel 4.2.6, § 2, DABM. Zij wijst erop dat de laatste paragraaf van deze beslissing letterlijk identiek is aan de conclusie van de derde bestreden beslissing, en tevens de standaardformulering betreft die de dienst Mer gebruikt bij het nemen van beslissingen in de zin van artikel 4.2.6, § 2, DABM.

Uit de tekst van de tweede bestreden beslissing blijkt volgens de verzoekers dat de opsteller ervan de e-mail van het studiebureau Grontmij van 17 september 2014 als een nieuwe screeningsnota beschouwt. Naar aanleiding van deze screeningsnota werd de beslissing genomen dat geen plan-MER dient te

worden opgesteld. Deze beslissing heeft de bedoeling om rechtsgevolgen te sorteren en is wel degelijk aanvechtbaar.

4.4. In de laatste memorie blijven de verzoekers bij hun standpunt dat de tweede bestreden beslissing een aanvechtbare rechtshandeling is.

Beoordeling

5.1. Een beslissing van de dienst Mer over het plan-MER-plichtig zijn van een PRUP op grond van artikel 4.2.6, § 2, DABM, is voorbereidend ten aanzien van de beslissing van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen, waarbij het PRUP wordt vastgesteld. Als zodanig is een dergelijke voorbereidende beslissing normaal niet voor vernietiging vatbaar. Het is nu eenmaal per definitie de zin en de functie van voorbereidende handelingen om niet uit zichzelf de bestaande rechtsorde te wijzigen, maar om zo'n wijziging alleen voor te bereiden.

Het voorgaande zou evenwel niet beletten dat in voorkomend geval deze voorbereidende beslissing 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.

5.2. In zoverre kan de exceptie niet gevolgd worden.

B. Vraag om partiële vernietiging

De aangevoerde excepties

6.1. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekers “aan[geven] enkel belang te hebben bij het deel-RUP Sint-Niklaas”, zodat “[h]et voorwerp van het beroep [...] beperkt [dient] te worden tot het deel- RUP dat een op zich staand geheel vormt”.

6.2. De tweede verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord bijkomend op dat in het voormelde deel-PRUP een differentiatie wordt gemaakt tussen de deelzones Kernemelkstraat, Riemeersstraat en Haneweelstraat. Omdat de beide verzoekers woonachtig zijn in de deelzone Kernemelkstraat, en deze afsplitsbaar is van de overige deelzones, is verzoekers’ belang bij een gebeurlijke vernietiging tot de eerstgenoemde deelzone beperkt.

Beoordeling

7. Aangezien hierna zal blijken dat het beroep moet worden verworpen, behoeft de vraag naar de omvang van een gebeurlijke vernietiging geen antwoord.

V. Onderzoek van het enige middel

A. Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekers roepen in een enig middel de schending in van artikel 4.1.1, 12°, 4.1.4, 4.2.3, 4.2.5, 4.2.6 en 4.2.7 van het DABM, van de artikelen 3, 4 en 5, van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ (hierna: het MER-besluit), van artikel 2.2.10, § 8, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

9.1. De verzoekers bekritisieren in hun *eerste middelonderdeel* dat het bestreden PRUP tot stand is gekomen zonder dat een nieuwe plan-MER-screeningsnota werd opgemaakt, en zonder dat de adviezen gevraagd werden omtrent deze nota. Zij zetten de verschillen uiteen met het eerdere PRUP, in het bijzonder voor wat betreft het deel-PRUP Sint-Niklaas (Haneestraat, Riemeersstraat en Kernemelkstraat), en menen dat het screeningsdossier geenszins de meest recente informatie bevat.

De verzoekers betogen dat er geen daadwerkelijk onderzoek tot milieueffectrapportage in de zin van de artikelen 4.2.3 tot 4.2.7 DABM werd gevoerd, en menen dat de dienst Mer slechts gedeeltelijk over de inhoud van het nieuwe PRUP is geïnformeerd. Deze dienst heeft zich op de onvolledige uiteenzetting van het studiebureau Grontmij in de e-mail van 17 september 2014 gebaseerd. In elk geval werden geen adviezen ingewonnen omtrent de screeningsnota van het voorliggende PRUP.

Tenslotte stellen de verzoekers dat de e-mail van 22 september 2014 van Natalie De Camps niet kan beschouwd worden als een beslissing van de dienst Mer in de zin van artikel 4.2.6, § 2, DABM, en dat zij geen bezwaren tegen de gevolgde onwettige MER-procedure tijdens een openbaar onderzoek hebben kunnen uiten.

9.2. In hun *tweede middelonderdeel* betwisten de verzoekers dat het onderzoek tot milieueffectrapportage voldoet aan de inhoudelijke vereisten van artikel 4.1.4 DABM en artikel 4 van het MER-besluit. Zij stellen dat een beschrijving van, en een onderzoek naar, de redelijke alternatieven voor het plan in de MER-screeningsnota ontbreekt. Volgens hen bestond er wel degelijk een redelijk alternatief, te weten de herbestemming naar (recreatief) woongebied in plaats van naar bosgebied. Zij wijzen erop dit ook te hebben aangevoerd in hun bezwaarschrift. Ook de verlenging van het woonrecht, voorzien in artikel 5.4.2 VCRO, vormt volgens de verzoekers een evident, redelijk alternatief dat in de MER-screeningsnota had moeten beschreven en onderzocht worden. Hetzelfde geldt voor het nulalternatief.

9.3. De verzoekers voeren in een *derde middelonderdeel* aan dat het onderzoek tot milieueffectrapportage niet voldoet aan de inhoudelijke vereisten van artikel 4.1.4 DABM. Het gevoerde onderzoek is volgens hen te summier om als wetenschappelijke analyse te kunnen worden beschouwd, zodat de conclusie ervan kennelijk onredelijk en onzorgvuldig is. Zij menen in het bijzonder dat de beoordeling van de mens-ruimtelijke aspecten klemmt, en dat het PRUP zelf geen oplossingen voor de significante gevolgen ervan bevat. Het is volgens de verzoekers in elk geval kennelijk onredelijk te concluderen dat het herhuisvesten van 15-20 gezinnen geen significant gevolg is van het PRUP.

10.1. De verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord, wat *het eerste middelonderdeel* betreft, nog dat het provinciebestuur ten onrechte geen nieuw onderzoek tot milieueffectrapportage heeft uitgevoerd. Zij menen dat de wijzigingen aan het PRUP een aanzienlijke impact konden hebben op mens en milieu. Aangezien er een volledig nieuwe procedure werd opgestart, was er volgens de verzoekers geen enkel excuus om geen correct nieuw onderzoek tot milieueffectrapportage uit te voeren.

10.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, herhalen de verzoekers in hun memorie van wederantwoord dat de herbestemming van het recreatiegebied naar (recreatief) woongebied een bestaand alternatief vormde voor de herbestemming naar bosgebied. De verwerende partijen geven volgens hen niet aan waarom dit alternatief onmogelijk zou kunnen gerealiseerd worden of onredelijk zou zijn. Zij verwijzen enkel en alleen naar de opportuniteitsbeoordeling van de provincie. Een beleidsbeslissing kan volgens de verzoekers niet tot gevolg hebben dat redelijke alternatieven worden uitgesloten uit het MER-onderzoek.

10.3. Wat betreft het *derde middelonderdeel* betogen de verzoekers in hun memorie van wederantwoord nog dat het aspect van de herhuisvesting wel degelijk bij het MER-onderzoek betrokken had dienen te worden.

11.1. De verzoekers doen in hun laatste memorie, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, gelden dat de tweede bestreden beslissing aanvechtbaar is, en dat de eerste verwerende partij deze beslissing ook als dusdanig heeft beschouwd. Volgens de verzoekers werd met deze beslissing “in feite een nieuwe, verkorte screening uitgevoerd, zonder evenwel de correcte procedure te volgen”. Zij stellen dat geen geïmproviseerde procedure kon worden gevolgd, waarbij de dienst Mer “onvolledig geïnformeerd wordt en waarbij de rechten van belanghebbenden en van de adviserende instanties miskend worden”.

De verzoekers menen als bewoners en eigenaars binnen het plangebied sowieso belang bij te hebben dat een correct onderzoek naar de effecten van het plan op mens en milieu wordt gevoerd. Ook indien enkel rekening wordt gehouden met hun streven om de bebouwingsmogelijkheden op hun perceel en hun woonrecht te vrijwaren en/of te optimaliseren, betreft dit volgens hen een belang dat niet vreemd is aan de doelstellingen van de milieueffectrapportage. Zij wijzen er in dit verband op dat de herbestemming van de zone naar recreatief woongebied niet als alternatief werd onderzocht, en dat de herhuisvestingsbehoefte niet op een correcte wijze in rekening werd gebracht.

11.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, betogen de verzoekers dat de herbestemming tot woongebied een redelijk alternatief uitmaakt, en veel beter voldoet aan de eigen criteria en doelstellingen van het provinciebestuur. Zij vinden het “evident” dat de keuze voor een nieuwe bestemming een te onderzoeken alternatief vormt in de zin van het DABM, “voor zover deze andere nieuwe bestemming redelijk is in het licht van de doelstellingen van het plan”, wat volgens hen afdoende werd aangetoond. Zij verwijzen in dit verband ook naar het alternatievenonderzoek in het plan-MER voor het grondgebied van de gemeenten Stekene en Sint-Gillis-Waas.

11.3. Aangaande het *derde middelonderdeel* stellen de verzoekers nog dat de herhuisvestingsbehoefte alleen maar beschouwd kan worden als een “significant negatief effect op de leefomgeving van de betrokkenen”. Zij menen dat het opvangen van deze doelgroep via het bindend sociaal objectief van de

gemeente een oplossing is die “buiten de reikwijdte van het RUP” valt, en bovendien volstrekt onzeker is.

B. Beoordeling

12.1. Artikel 4.1.1, § 1, 7°, DABM omschrijft een milieueffectrapport over een plan of een programma als “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”.

Artikel 4.1.4, § 1, DABM bepaalt:

“De milieueffect- en veiligheidsrapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken en/of die een zwaar ongeval teweeg kunnen brengen, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.”

12.2. De Raad van State is niet bevoegd om in de plaats van de erkende milieudeskundigen het onderzoek naar de milieueffecten over te doen. In de uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of op grond van juiste feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de conclusie kon worden gekomen.

12.3. Onder punt “3.4. Mens-ruimtelijke aspecten” van de screeningsnota wordt het volgende gesteld:

“3.4. Mens-Ruimtelijke aspecten

kaart 21 : landbouwwaarderingsskaart

kaart 10: HAG

Het plangebied heeft een lage tot zeer lage waardering op de landbouwwaarderingsskaart en wordt niet gebruikt als landbouwgebied. Ten

westen van de deelzone Riemeersstraat grenst het herbevestigd agrarisch gebied: Landbouwgebied tussen Lokeren en Waasmunster. De omzetting naar natuurgebied heeft bijgevolg geen effecten op de landbouw.

Een deel van de huidige constructies wordt permanent bewoond. De functie van het volledige gebied verandert naar een openruimte functie wat een verlies aan recreatieve functie met zich mee brengt.

Omdat het permanent wonen op lange termijn niet kan bestendig worden, ontstaat een herhuisvestingsbehoefte voor een aantal gezinnen die nu permanent in een weekendverblijf wonen. Deze behoefte kan worden opgevangen binnen het te realiseren bindend sociaal objectief in de gemeente of binnen een nieuw op te richten project in functie van de desbetreffende doelgroep.

Het uitdoven van zowel de weekendverblijfzone als het permanent wonen wordt hier nagestreefd, zodat de natuurverbindingsfunctie van het gebied weer hersteld kan worden. Ruimtelijk zorgt dit er ook voor dat de open ruimte minder versnipperd is en dus beter leefbaar.

Er worden bijgevolg geen significant negatieve effecten verwacht op het gebied van de mens-ruimtelijke aspecten.”

12.4.1. Gelet op de onder randnummer 12.1 vermelde bepalingen, wijst de tweede verwerende partij er in haar memorie van antwoord terecht op dat de milieueffectrapportage “de evenwaardige plaats van de bescherming van het milieu [...], mogelijks in onderlinge samenhang met de gezondheid van de mens” tot doel heeft, “doch [...] zeker niet rechtstreeks gefocust [is] op alle gevolgen van een plan [...] voor de mens zonder dat daarvan milieu-implicaties te verwachten zijn”.

12.4.2. In het licht van de voormelde doelstelling van de milieueffectrapportage, moet met de verwerende partij worden aangenomen dat “[d]e noodzaak tot herhuisvesting van de permanente bewoners van de zone Kernemelkstraat, en de mogelijke onzekerheid daaromtrent, [...] niet te beschouwen [is] als een milieueffect” en “buiten de milieueffectrapportage [valt]”.

Verzoekers’ betoog dat de oplossing om de herhuisvestingsbehoefte op te vangen “binnen het te realiseren bindend sociaal objectief in de gemeente of binnen een nieuw op te richten project in functie van de desbetreffende doelgroep” onzeker zou zijn, en dat het PRUP “zelf [...] geen

oplossingen voor deze significante gevolgen [omvat]”, is in dat licht niet van aard om het bestreden PRUP te vitiëren.

12.4.3. Voorts blijkt niet dat de onder randnummer 12.3 geciteerde beoordeling op onjuiste gegevens zou zijn gestoeld of de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

12.5.1. Verder dient vastgesteld dat de keuze voor een reconversie van de zone voor verblijfsrecreatie naar de openruimtebestemming bosgebied in de toelichtingsnota bij het PRUP als volgt wordt verantwoord:

“In een eerste fase worden RUP’s 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-ruimte-gebied (in of aansluitend bij habitatrictlijngebied, VEN-gebied, ...), worden in een eerste fase meegenomen.

De doelstelling is om in deze RUP’s in de eerste plaats die gebieden aan te duiden die op vandaag sowieso niet onmiddellijk bebouwbaar zijn, doch via een eenvoudige verkavelingsaanvraag ontwikkelbaar zouden kunnen worden. In de eerste fase worden ook gebieden meegenomen waarvoor geen discussie kan bestaan over de herbestemming naar open ruimte. Voor die delen waar op vandaag bouwmogelijkheden zouden bestaan, wordt een overgangsfase voorzien, naar analogie met deze van de RUP’s van de derde fase (zie verder).”

En nog:

“2.5. Prioriteitenstelling voor de RUP’s

Om te bepalen in welke fase een specifiek gebied wordt behandeld, wordt uitgegaan van uitsluitend ruimtelijke criteria. Er worden steeds drie hoofdcriteria onderzocht:

- is het gebied al dan niet al ontwikkeld;
- is het gebied gelegen in een waardevol open ruimte gebied;
- sluit het gebied aan bij een woonomgeving/woonkern.

Binnen deze hoofdcriteria wordt per gebied verder bestudeerd of het gebied of delen daarvan al dan niet in aanmerking komen voor de ene of de andere herbestemming. Binnen één specifiek plan zijn er dus herbestemmingen mogelijk naar verschillende nieuwe bestemmingen, of herbestemmingen op verschillende tijdstippen, afhankelijk van de

gebiedsspecifieke kenmerken. Zo wordt bijvoorbeeld ondermeer rekening gehouden met volgende elementen: aanwezigheid van infrastructuur, het percentage aan permanente bewoning, de grootte van de aaneengesloten niet ontwikkelde zones, mogelijke gekoppeld te ontwikkelen gebieden,...

De Provincie heeft in haar provincieraadsbeslissing van 23 mei 2013 ('algemene beleidsvisie inzake weekendverblijven') deze algemene aanpak bekrachtigd en bepaald dat 23 (groepen van) zones in eerste fase worden herbestemd naar open ruimte. Het gaat om de gebieden, weergegeven in de tabel hieronder. Deze tabel geeft een korte motivering voor de opname in eerste fase (op basis van kenmerken en het voorkomen van beschermingszones)."

In de in voormeld citaat bedoelde tabel wordt de zone "Sint Niklaas: Kernemelkstraat – Riemeersstraat – Haneweestraat" aangegeven als een "[r]elictzone", met een "Grootte" van 8,8 ha, en als "Kenmerken": "[b]ebouwing, bos".

12.5.2. Vastgesteld wordt voorts ook dat de Procoro een gelijkkluidend bezwaar waarin wordt aangevoerd waarom niet akkoord kan gegaan worden met het feit dat de zones aan de Kernemelkstraat werden ondergebracht in fase 1 (herbestemming naar bos) als volgt heeft beantwoord:

"Motivering Procoro:

Volgens de uitgangsprincipes voor de aanpak van de problematiek van de weekendverblijven, goedgekeurd door de provincieraad in mei 2012, wenst de Provincie Oost-Vlaanderen te komen tot duidelijkheid en zodoende de piste van de zonering 'verblijfsrecreatie' principieel te verlaten. Het voorkomen van een verdere toename van permanente bewoning hangt feitelijk samen met het voorkomen van het tot stand komen van nieuwe weekendverblijven of het uitbreiden van bestaande 'echte' weekendverblijven (caravans, kleinschalige bungalows) tot de wettelijke norm zoals voorzien in de gewestelijke en provinciale verordening. Belangrijk hierbij is dat niet alleen een oplossing dient gezocht te worden voor de bestaande clusters weekendverblijven, maar ook algemeen over alle zones voor verblijfsrecreatie, gezien het reële gevaar dat deze op korte termijn kunnen bebouwd en aldus bewoond kunnen worden. Een visie op deze zones is noodzakelijk om geen ongewenste verschuiving van de problematiek te verkrijgen. Voor de huidige zones voor verblijfsrecreatie zijn er volgens de uitgangsprincipes drie toekomstige typebestemmingen mogelijk: recreatief woongebied, een open-ruimte-bestemming of een typisch toeristische bestemming (zone voor openluchtrecreatieve terreinen).

Voor de zones voor verblijfsrecreatie aan de Kernemelkstraat werd gekozen voor de (na)bestemming 'bosgebied' (een open-ruimte-bestemming) omdat de zone gelegen is in een gebied met grote landschappelijke en natuurlijke waarde (midden in waardevol open-ruimte-

gebied). Het was een beleidsmatige keuze om bij de visievorming ruimtelijke argumenten de doorslag te laten geven. Hierbij zijn hoofdzakelijk het al dan niet gelegen zijn binnen een woonomgeving en het al dan niet gelegen zijn midden in waardevol open-ruimte-gebied van belang. Het bestaande uitrustingsniveau, de interne en externe ontsluiting, de aanwezigheid van permanente bewoning en de woonkwaliteit waren bij de visievorming van secundair belang. De percelen zijn voor het grootste deel bebost. Ook de omgeving van het plangebied kent een sterk bebost karakter. Deze bossen hebben een grote waardering op de biologische waarderingskaart. De bossen binnen de zones kregen de kartering 'biologisch waardevol'. Dit is geenszins een 'matige' kartering, zoals een bezwaarschrijver stelt. In de onmiddellijke omgeving van de zones komen trouwens ook biologisch zeer waardevolle elementen voor. De zones zijn gelegen in de relictzone 'Bosgebieden van de stuifzandrug Waasmunster-Belsele-Sint-Niklaas'. De zones voor verblijfsrecreatie aan de Kernemelkstraat liggen dus weldegelijk midden in een waardevol open-ruimte-gebied en zijn niet binnen [een] woonomgeving gelegen. De aanwezigheid van een beperkt aantal zonzvremde woningen doet hieraan geen afbreuk.

Uiteraard gaat het op vandaag om gebied voor verblijfsrecreatie op het gewestplan. Het planningsproces heeft juist betrekking op deze zones. Het is net de bedoeling om deze dubbelzinnige bestemming te schrappen en meer passende bestemmingen te voorzien.

Verder is het aantal zonevremde woningen in de omgeving niet van die aard dat er een gevaar is op het overschrijden van de ruimtelijke draagkracht. Permanente bewoning toelaten in alle weekendverblijven in de zones aan de Kernemelkstraat zou daarentegen wel een overschrijding van de ruimtelijke draagkracht teweeg brengen.

Het feit dat het gaat om een voldoende groot, aaneengesloten geheel is uiteraard geen reden op zich om een herbestemming naar recreatief woongebied te overwegen.

De ruimtelijke situatie van het gebied Giezeveld in Wetteren is niet te vergelijken met de zones aan de Kernemelkstraat: Giezeveld is ruimtelijk gunstiger gelegen dan de zones aan de Kernemelkstraat omwille van de aansluiting bij het stedelijk gebied van Wetteren. Daarenboven klopt het niet dat de Provincie zomaar akkoord gaat met de herbestemming van het gebied Giezeveld tot woonbos. De deputatie formuleert hierover in haar adviezen heel wat bemerkingen.

Hoewel een 'relictzone' geen strikt juridische betekenis heeft (zoals bezwaarschrijvers terecht aangeven), heeft de aanduiding wel een duidelijke beleidsmatige betekenis. Zo werden relictzones ook in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (PRS) geselecteerd. Het PRS stelt dat relictzones maximaal dienen bewaard te worden. Een provinciaal RUP moet uitvoering geven aan de bepalingen van het PRS. Een omzetting naar recreatief woongebied is hier dus niet aan de orde.

Dat de zones op vandaag grotendeels ontwikkeld zijn en een hoog percentage aan permanente bewoning kennen (die trouwens voor het overgrote gedeelte illegaal is), betekent nog niet dat een omzetting naar recreatief woongebied te verantwoorden is. Ten eerste is de ruimtelijke impact van permanente bewoning groter dan die van weekendverblijven.

Weekendverblijven kunnen kleiner zijn in volume en oppervlakte, kunnen een lager uitrustingsniveau hebben, de wegen die ernaar toe lopen hoeven niet verhard te zijn,... Een belangrijk element is ook dat er niet permanent personen aanwezig zijn, waardoor er minder energie verbruikt wordt en de mobiliteitsimpact kleiner is. Ten tweede is het juist de bedoeling dat op lange termijn heel wat bebouwing zal verdwijnen (o.a. door verkrotting), waardoor de ruimtelijke impact gevoelig zal verkleinen.

Het aansluiten bij een bestaand woongebied of het deel uitmaken van een bestaande woonomgeving is weldegelijk het prioritaire en doorslaggevende criterium voor het kunnen omzetten naar recreatief woongebied. Dit wordt ook zo in de provinciale ruimtelijke visies en visies in het kader van RUP's gesteld. Dit criterium wordt weldegelijk overal toegepast. Als aan dit criterium niet is voldaan, is een omzetting naar recreatief woongebied vanuit ruimtelijk perspectief niet te verantwoorden. Als wel aan dat criterium is voldaan, wordt gekeken naar de secundaire criteria (het bestaande uitrustingsniveau, de interne en externe ontsluiting, de aanwezigheid van permanente bewoning en de woonkwaliteit). Het aangehaalde voorbeeld van zone F1 (Braemstraat) in Stekene scoort een onvoldoende op het criterium externe ontsluiting: het plan-MER geeft aan dat er een groot probleem ontstaat bij een omzetting naar recreatief woongebied. De zones op zich vormen uiteraard geen bestaande woonomgeving aangezien de woonfunctie stedenbouwkundig niet is vergund.

Advies Procoro:

De Procoro adviseert om het PRUP op dit punt niet aan te passen.”

12.6. Gelet op het voorgaande en aangenomen dat een screeningsnota een redelijke alternatievenafweging zou dienen te bevatten, kunnen de verzoekers er niet van overtuigen dat de screeningsnota door onzorgvuldigheid of enige andere onwettigheid is aangetast, doordat ze niet de ombestemming tot recreatief woongebied, het behoud van de bestemming recreatiegebied, of nog, de verlenging van het woonrecht als redelijke alternatieven heeft opgevat.

Verzoekers' verwijzing in hun laatste memorie naar het alternatievenonderzoek in het plan-MER voor het grondgebied van de gemeenten Stekene en Sint-Gillis-Waas, is onvoldoende om van het tegendeel te overtuigen, en dit nog daargelaten de vraag naar de tijdigheid en ontvankelijkheid van hun betoog.

12.7. Finaal wordt vastgesteld dat de verzoekers hun belang bij het beroep in hun verzoekschrift steunen op het feit dat “[v]ia het bestreden [P]RUP

[...] de bestemming van [hun] percelen [...] op [een voor hen] negatieve wijze [wordt] gewijzigd en daarmee tevens de bouwmogelijkheden ervan”, dat “[o]ok de mogelijkheid om de woningen in kwestie (permanent) te bewonen, [...] rechtstreeks [wordt] beïnvloed”, en dat zij “[h]ieruit [...] een rechtens vereist belang [puren]”. Zij wijzen er op dat het “evident [mag] zijn dat de waarde van [hun] eigendommen [...] door huidig [P]RUP in belangrijke mate daalt”, bekritisieren dat middels het bestreden PRUP hun gronden “herbestemd [worden] tot zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bosgebied”, en dat er “[v]anaf de inwerkingtreding van de nabestemming bosgebied [...] er in deze zone nauwelijks of geen bebouwingsmogelijkheden [resten]”.

Met een dergelijk belang is niet verenigbaar verzoekers’ kritiek dat geen, of minstens geen afdoende of correct, onderzoek naar de mogelijke milieueffecten van het PRUP, waarvan de doelstelling overeenkomstig het gestelde onder randnummer 12.4.1 moet begrepen worden, voorligt.

13. Het enige middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de tweede verwerende partij.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust