

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.318 van 22 december 2017
in de zaak A. 216.716/X-16.322.**

In zake : 1. de NV KOUTERCAMPING
 2. Annie TEMMERMAN
 3. de BVBA NORTH SEA CARAVANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
 2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 augustus 2015, strekt tot de nietigverklaring van:

1° het besluit van 29 april 2015 van de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie Verblijfsrecreatie Berlare – Fase 2”;

2° het besluit van 5 juni 2015 van de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw houdende de niet-schorsing van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie Verblijfsrecreatie Berlare – Fase 2”.

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.

Auditeur An Van den Broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de tweede verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 december 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jens Joossens, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partijen, jurist Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Sandro Di Numsia, die *loco* advocaat Paul Aerts 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 en juridisch kader

3.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar/uitbater van respectievelijk de campings/verblijfparken Kouter, Donkmeer en Noordzee in

Berlare, die volgens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Dendermonde grotendeels gelegen zijn in een gebied voor verblijfsrecreatie.

3.2. Artikel 5.4.2 VCRO bepaalt:

“Art. 5.4.2. 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.

[...]”.

3.3. Op 24 januari 2008 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) de ruimtelijke visienota “Berlare: een visie op weekendverblijven” goed.

3.4. Op 14 augustus 2013 beslist de deputatie om een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie Verblijfsrecreatie Berlare – Fase 2” (hierna: het PRUP) op te maken.

3.5. Op 27 juni 2014 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het PRUP plaats.

3.6. Op 22 augustus 2014 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”.

3.7. Op 8 oktober 2014 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het ontwerp-PRUP voorlopig vast.

3.8. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 10 november 2014 tot en met 8 januari 2015 over het ontwerp-PRUP wordt georganiseerd, worden tien bezwaarschriften ingediend, onder meer door de verzoekende partijen.

3.9. Op 10 maart 2015 behandelt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de Procoro) de ingediende bezwaarschriften en de uitgebrachte adviezen.

3.10. Op 29 april 2015 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het PRUP definitief vast.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.11.1. Het PRUP voorziet in de herbestemming van het in het midden van het plangebied gelegen gebied voor verblijfsrecreatie tot een “recreatief woongebied” (artikel 1), waarvoor de volgende verordenende bestemmingsvoorschriften gelden:

“1.1. Bestemming

Binnen deze zone zijn volgende bestemmingen toegelaten:

- wonen onder de vorm van eengezinswoningen;
- verblijfsrecreatie onder de vorm van openluchtrecreatieve verblijven

Binnen deze zone zijn volgende bestemmingen niet toegelaten:

- meergezinswoningen;
- nevenfuncties naast de woonfunctie”.

Bij dit verordenend voorschrift hoort het volgende informatief deel:

“De betreffende zone wordt herbestemd i.f.v. wonen.

In de bestaande openluchtrecreatieve verblijven zal de woonfunctie kunnen vergund worden.

Daarnaast blijft de verblijfsrecreatieve functie ook mogelijk.

Een openluchtrecreatief verblijf is elke verblijfsvorm die niet is ontworpen om als vaste woonplaats te dienen en/of niet als dusdanig wordt gebruikt of mag worden gebruikt.

Onder nevenfuncties wordt verstaan: aan het wonen complementaire functies zoals handel, voorzieningen, horeca, lokale ambachtelijke activiteiten, kantoor- of praktijkruimten ... ”.

3.11.2. De naast dit “recreatief woongebied” gelegen bestaande campings van de verzoekende partijen krijgen ingevolge het bestreden PRUP de bestemming “zone voor openluchtrecreatieve terreinen” (artikel 2). De bestemmingsvoorschriften daarvan luiden:

“Deze zone is bestemd voor openluchtrecreatieve terreinen.

Een openluchtrecreatief terrein is een uitgerust en afgebakend terrein in centraal beheer waarop gekampeerd of verbleven wordt in openluchtrecreatieve verblijven of dat daarvoor bestemd of ingericht is.

Openluchtrecreatieve verblijven die niet door het centraal beheer van een openluchtrecreatief terrein worden geëxploiteerd, zijn niet toegelaten.

Nevenbestemming

De bestaande horecazaak (cafeteria, café, restaurant, snackbar, ...) kan behouden blijven. Hotelfunctie is niet toegelaten.

Bij uitbreiding of herbouw, al dan niet op dezelfde plaats, is een maximale oppervlakte toegelaten van 1000m², inclusief terrassen in openlucht. Er is maximaal 1 bouwlaag toegelaten. Gabariet en bouwhoogte dienen afgestemd te worden op de omgeving.

Bij herbouw dienen de constructies één samenhangend kwalitatief en architecturaal geheel te vormen. Alle gevels dienen afgewerkt te worden in duurzame en esthetische materialen.”

3.11.3. De zuidelijke rand van het domein van de eerste verzoekende partij wordt deels bestemd tot “bufferzone (overdruk)” (artikel 2bis), de noordelijke rand van dit domein krijgt de bestemming “bouwvrije zone voor waterloop (overdruk)” (artikel 6). De noordelijke rand van het domein van de tweede verzoekende partij krijgt eveneens de bestemming “bufferzone (overdruk)”, net als de randen ten noorden, oosten (deels) en zuiden van het domein van de derde verzoekende partij. Op het domein van de eerste en de derde verzoekende partij is er ook nog de bestemming “indicatief tracé voor ontsluiting (overdruk)” (artikel 4) en, wat het domein van de eerste verzoekende partij betreft, de bestemming “indicatief tracé voor langzaam verkeer (overdruk)” (artikel 5).

“Artikel 2bis Bufferzone (overdruk)” bepaalt:

“2.3

Bestemming

De gronden binnen deze zone zijn bestemd voor de in standhouding, de ontwikkeling en het herstel van een groenscherm van hoog- en laagstammige bomen, struiken en heesters met als doel een visuele afscherming en een landschappelijke inpassing van de openluchtrecreatieve verblijven.

Tevens kunnen binnen deze zone maatregelen getroffen worden in kader van het integraal waterbeheer.

2.4

Inrichting en beheer

Deze zone dient als groene ruimte te worden ingericht en gehandhaafd. De aanplanting van nieuwe vegetatie dient bij voorkeur overwegend met inheemse of streekeigen en standplaatsgeschikte beplanting te gebeuren, en minimaal 20% wintergroen te zijn. De buffer moet in eerste instantie als visuele barrière fungeren en dient minimaal 5m en maximaal 10m breed te zijn. Het groenscherm dient te bestaan uit vegetatie die uitgroeit tot een scherm met een voldoende hoogte zodat de achterliggende bebouwing aan het zicht onttrokken wordt.

Binnen deze zone zijn alle vormen van verhardingen uitgesloten, met uitzondering van de nodige ontsluitingen naar de omliggende zones. Verder is het verboden om binnen deze zone materialen, grondstoffen, afgewerkte producten, afvalstoffen te stapelen en voertuigen te stallen.

Binnen deze zone kunnen de nodige werken en handelingen uitgevoerd worden in kader van het integraal waterbeheer.

Bestaande gebouwen, constructies en verhardingen

Bestaande niet-verkrotte hoofdzakelijk vergund(e) (geachte) gebouwen en constructies kunnen, in afwijking van de voorliggende voorschriften, behouden blijven en verbouwd worden binnen het bestaande bouwvolume.

Bij herbouw dienen de voorliggende voorschriften van dit RUP nageleefd te worden.

Bestaande hoofdzakelijk vergund(e) (geachte) verhardingen kunnen, in afwijking van de voorliggende voorschriften, behouden blijven.”

“Artikel 4.1 Bestemming” van het stedenbouwkundig voorschrift “indicatief tracé voor ontsluiting (overdruk)” luidt:

“Deze gronden zijn volgens de aanduidingen op het grafisch plan bestemd voor wegen met verkeers- of verblijfsfunctie en/of de daarbij horende ruimtes, eventueel plaatselijk verruimd tot openbare parkeerplaats, voet- en fietspaden, subzones met verkeersarm of verkeersvrij karakter en openbaar groen.

De inrichting van een weg is toegelaten volgens de aanduidingen ervan op het grafisch plan, of binnen een afstand van maximaal 20m van deze aanduiding.”

“Artikel 5.1 Bestemming” van het stedenbouwkundig voorschrift “indicatief tracé voor langzaam verkeer (overdruk)” luidt:

De gronden zijn bestemd voor wegen in functie van langzaam verkeer (fietzers, voetgangers,...) en de daarbij horende technische infrastructuur, groenaanleg en meubilair.

Het indicatief tracé wordt aangegeven op het grafisch plan. De aanduiding van de locatie van het tracé is richtinggevend.

De inrichting van een trage weg is mogelijk volgens de aanduidingen ervan op het grafisch plan, of binnen een afstand van maximaal 50m van deze aanduiding.

[...]"

Artikel 6 "Bouwvrije zone voor waterloop (overdruk)" luidt:

"6.1 Bestemming

Het in overdruk aangeduide gebied is een gebied waar het beheer en de ontwikkeling van de waterloop nevens geschikt zijn aan de overige functies in het gebied.

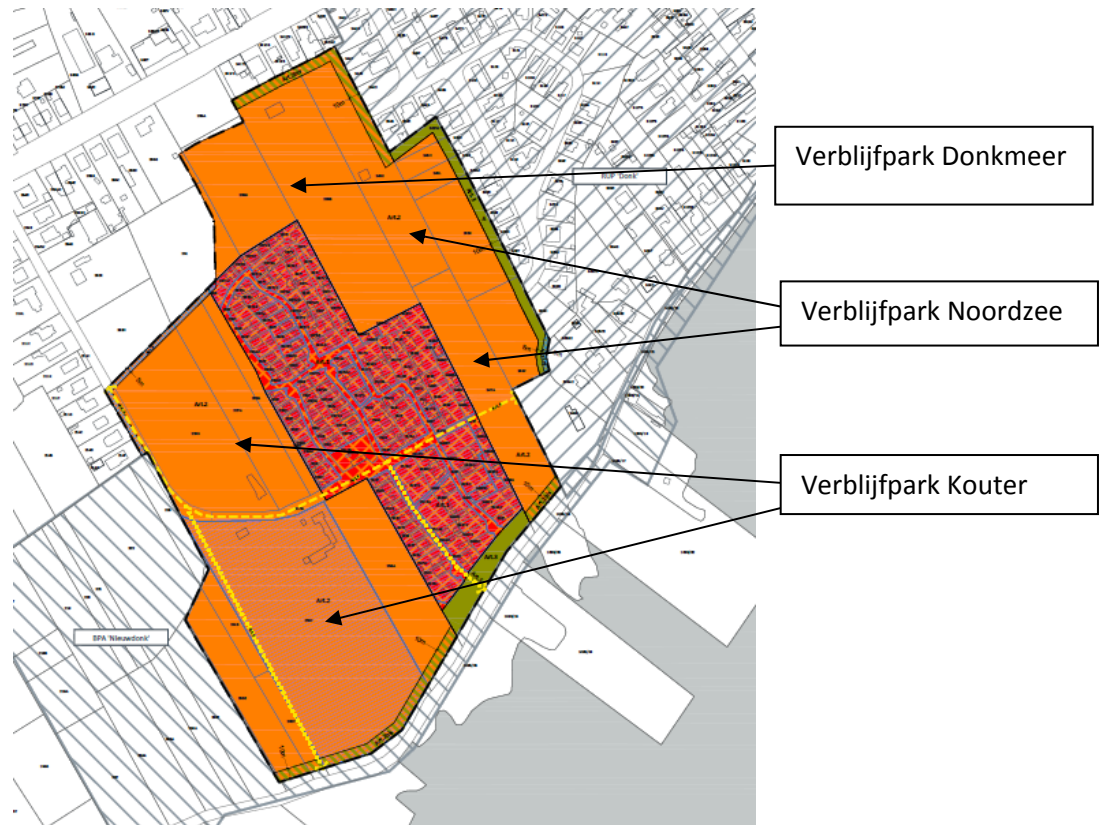
6.2 Inrichting

De zone is bouwvrij met uitzondering van constructies en werken gericht op de inrichting, de veiligheid en het beheer van de waterloop. De oeverzones worden zoveel als mogelijk ingericht en beheerd op een ecologische verantwoorde wijze. Verhardingen zijn niet toegestaan; met uitzondering van een verharding voor langzaam verkeer.

Binnen een zone van 5m van de kruin van de waterloop moet de toegang tot de waterloop door machines voor het beheer van de waterloop onverhinderd zijn".

3.11.4. Ten slotte voorziet het PRUP ook nog in de bestemmingen "bufferzone" (artikel 3), die niet op de percelen van de verzoekende partijen toepassing vindt.

3.11.5. Ter verduidelijking worden de verblijfparken van de eerste verzoekende partij (Donkmeer), de tweede verzoekster (Noordzee) en de derde verzoekende partij (Kouter) als volgt op het grafisch plan van het bestreden PRUP weergegeven:



3.12. Op 5 juni 2015 deelt de toezichthoudende overheid aan de raadsman van de verzoekende partijen mee dat het definitief vastgestelde PRUP niet wordt geschorst.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Afstand tweede verzoekster

4.1. De tweede verzoekster doet in de memorie van wederantwoord afstand van haar beroep.

4.2. Onder “de verzoekende partijen” worden hierna enkel de eerste en de derde verzoekende partij begrepen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep ten aanzien van de tweede bestreden beslissing

Standpunt van de partijen

5.1. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep niet ontvankelijk is in zoverre het tegen de tweede bestreden beslissing is gericht. Deze beslissing kadert volgens haar in een facultatieve schorsingsbevoegdheid van de tweede verwerende partij en maakt als dusdanig geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling uit. Bovendien bevat het verzoekschrift geen middelen die gericht zijn tegen dit tweede bestreden besluit. In ondergeschikte orde voegt de tweede verwerende partij toe dat het beroep tegen het tweede bestreden besluit laattijdig is.

5.2. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat de Vlaamse overheid gehouden is om op te treden tegen ieder PRUP dat in strijd is met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: het RSV) en het provinciaal ruimtelijk structuurplan van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: het PRS). Zij treden de stelling van de tweede verwerende partij niet bij dat het algemeen bestuurlijk toezicht steeds facultatief zou zijn. In bepaalde gevallen is de aanwending van de toezichtbevoegdheid volgens hen verplicht. Evenmin is het beroep tegen de tweede bestreden beslissing volgens de verzoekende partijen laattijdig, vermits zij er slechts op 9 juni 2015 via hun raadsman kennis van hebben gekregen. Bovendien bedraagt de beroepstermijn om tegen deze beslissing beroep aan te tekenen volgens hen vier maanden overeenkomstig artikel 19 RvS-wet, wat nog bevestigd zou worden door artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’.

Beoordeling

6.1. Het toentertijd geldend artikel 2.2.11, §§ 1 tot 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), luidt:

“§ 1. Het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan wordt samen met het besluit van de provincieraad en het volledige advies van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening onmiddellijk na de definitieve vaststelling per beveiligde zending bezorgd aan de Vlaamse Regering.

§ 2. De Vlaamse Regering beschikt over een termijn van dertig dagen die ingaat de dag na de betekening, vermeld in paragraaf 1 of in paragraaf 4, tweede lid, om de uitvoering van het besluit van de provincieraad tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan te schorsen en om de deputatie daarvan per beveiligde zending in kennis te stellen.

Wanneer het provincieraadsbesluit tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan wordt geschorst, is het schorsingsbesluit gemotiveerd.

§ 3. Het besluit van de provincieraad tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan kan alleen worden geschorst:

1° als het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan kennelijk onverenigbaar is met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, met het provinciaal ruimtelijk structuurplan of, in voorkomend geval, met een ontwerp van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of een ontwerp van provinciaal ruimtelijk structuurplan;

2° als het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan strijdig is met een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of, in voorkomend geval, een ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, tenzij de Vlaamse Regering daarvoor haar instemming heeft verleend met toepassing van artikel 2.2.9, § 2, tweede en derde lid;

3° als het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening;

4° wegens de niet-naleving van een substantiële vormvereiste.”

6.2. Met de tweede bestreden beslissing onthoudt de tweede verwerende partij zich ervan om in het kader van het haar toentertijd door artikel 2.2.11, § 2, van de VCRO toegekend facultatief administratief toezicht, op te treden. De onthouding om gebruik te maken van deze bevoegdheid is geen voor vernietiging vatbare handeling in de zin van artikel 14, § 1, RvS-wet.

6.3. De exceptie is gegrond. Het beroep is enkel ontvankelijk in zoverre dit het eerste bestreden besluit betreft.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van artikel 2.1.2 VCRO, van het RSV en het PRS, alsook van het rechtszekerheids-, vertrouwens- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In essentie betogen de verzoekende partijen dat het bestreden PRUP ingaat tegen de richtinggevende bepalingen van het RSV en het PRS, zonder dat daartoe onvoorziene ontwikkelingen blijken of motieven worden verstrekt.

7.1.1. Zij zetten in een *eerste middelonderdeel* uiteen dat het richtinggevend gedeelte van het RSV bepaalt dat er geen permanente bewoning mogelijk is in een gebied voor recreatief verblijf, tenzij een dergelijke bestemming conform het principe van de gedeconcentreerde bundeling een versterking van de bestaande kern kan betekenen, onder meer doordat de locatie onmiddellijk aansluit bij de kern. De verzoekende partijen betwisten dat de geregulariseerde permanente bewoning aansluit bij de bestaande kern, aangezien de zone “een eiland omgeven door een zee van openluchtrecreatieve verblijven” vormt.

7.1.2. In een *tweede middelonderdeel* achten de verzoekende partijen de herbestemming van zonevreemde weekendhuisjes naar “recreatief woongebied” ook strijdig met de bindende en richtinggevende bepalingen van het PRS, volgens dewelke gestreefd wordt naar duurzaamheid door een versterking, verbetering en/of vernieuwing van het bestaande toeristisch-recreatieve aanbod. Het PRUP richt zich volgens hen op het versterken van laag-kwalitatief en niet-vergund wonen en zorgt voor een verdere verzwakking van de bestaande

recreatieve sector. Hierdoor komt de werking en de leefbaarheid van de omliggende gebieden in het gedrang. Het PRUP beperkt zich op dit punt tot een nietszeggende stijlformule.

De verzoekende partijen besluiten dat zij jarenlang naar kwaliteitsvolle recreatie hebben gestreefd, maar er nu mee geconfronteerd worden dat diegenen worden beloond die tegen de voorschriften in permanent in recreatiegebied hebben gewoond en nagelaten hebben om investeringen te doen.

7.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat artikel 5.4.2 VCRO weliswaar toelaat dat de bevoegde planningsniveaus onderzoeken welke oplossingen voor de problematiek van de permanente bewoning van weekendverblijven geboden kunnen worden, maar dat dit nog niet inhoudt dat de overige bepalingen van de VCRO mogen geschonden worden door in te gaan tegen de structuurplannen. Zij herhalen dat een omzetting naar woongebied slechts mogelijk is indien dit een versterking betekent voor de bestaande kern en dit woongebied onmiddellijk bij die kern aansluit. Dit is volgens hen niet het geval. Evenmin wordt het toeristisch recreatief netwerk versterkt, maar wordt het net ondergraven door van de herbestemming van recreatiegebied naar recreatief woongebied, waar niet de recreatie maar wel het wonen wordt versterkt.

7.3.1. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, nog toe dat artikel 5.4.2 VCRO uitdrukkelijk gewag maakt van de mogelijkheid tot afwijking van de gemeentelijke quota, maar niet in een uitdrukkelijke basis tot afwijking van andere bepalingen van de ruimtelijk structuurplannen voorziet. Zij zien voorts niet in hoe vanuit het “Beleidsplan problematiek weekendverblijven” kan besloten worden dat er geen rekening dient gehouden te worden met de ruimtelijke structuurplannen, daar dezelfde resolutie uitdrukkelijk en meermaals stelt dat alle initiatieven aangaande weekendverblijven vanuit dit planologisch kader dienen te vertrekken. Nog volgens de verzoekende partijen stelt het PRUP niet alleen zelf dat de cluster

geïsoleerd is en omringd door campings, ook is een bijkomende verbindingsweg tussen de Meerstraat en de Frans Broeckaertlaan tot vandaag niet gerealiseerd.

7.3.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, doen de verzoekende partijen nog gelden dat “[e]r [...] niet ernstig [kan] worden voorgehouden dat het laten verdwijnen van ettelijke hectaren recreatiegebied ‘de versterking van toeristisch-recreatieve infrastructuur op provinciaal niveau’ inhoudt noch ‘een duurzame en kwalitatieve ontwikkeling van toerisme en recreatie’ impliceert”.

Beoordeling

8.1.1. In een *eerste middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat de volgende richtinggevende bepalingen van het RSV (p. 291), met betrekking tot de problematiek van de permanente bewoning, worden geschonden:

“Geen permanente bewoning in infrastructuur voor een tijdelijk en recreatief verblijf. Uitgangspunt is dat infrastructuur voor een tijdelijk en recreatief verblijf moet beantwoorden aan de oorspronkelijke opzet, dat is met name het voorzien van een tijdelijk en recreatief verblijf.

Permanente bewoning in infrastructuur voor een tijdelijk en recreatief gebruik ondermijnt de recreatieve en toeristische productwaarde van het buitengebied en is ruimtelijk niet aanvaardbaar. Door naar een gedifferentieerde samenstelling van de woningvoorraad te streven in de stedelijke gebieden én in de kernen van het buitengebied, wordt een kader gegeven waarbinnen een huisvestingsbeleid met aandacht voor specifieke woonvormen en woningtypologieën kan worden gevoerd (o.m. voor kansarme en minder begoede gezinnen).

Onderzocht moet worden welke van de bestaande terreinen binnen welke voorwaarden eventueel op termijn worden ingericht als een volwaardig woongebied en onderdeel van de kern van het buitengebied of een stedelijk gebied gaan vormen.

Conform het ruimtelijk principe van de gedeconcentreerde bundeling moet dergelijke locatie met permanente bewoning een versterking betekenen van de bestaande kern, onder meer doordat de locatie onmiddellijk aansluit bij de kern.”

8.1.2. De verzoekende partijen achten de voormelde bepalingen geschonden omdat, enerzijds, het uitgangspunt ervan – te weten dat infrastructuur voor een tijdelijk en recreatief verblijf moet beantwoorden aan de oorspronkelijke

opzet, dat is meer bepaald het voorzien van een tijdelijk en recreatief verblijf – niet zou worden nageleefd en, anderzijds, de herbestemde zone niet onmiddellijk bij de kern zou aansluiten.

8.1.3. Het standpunt van de verzoekende partijen dat het door artikel 5.4.2 VCRO vooropgestelde planologisch oplossingskader de in het RSV aangegeven grenzen in acht dient te nemen, kan bijval vinden; dit standpunt wordt overigens ook in de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP aangenomen en vindt bijvoorbeeld steun in het door het Vlaams Parlement op 15 januari 2003 aangenomen resolutie ‘betreffende de problematiek van de weekendverblijven’ (overweging 8°) die aan de basis van althans het eerste lid van artikel 5.4.2 VCRO blijkt te hebben gelegen (*Parl.St.*, Vl. Parl. 2008-2009, 2011/1, 233).

8.1.4. Verzoeksters’ onder randnummer 8.1.2 als eerste vermelde kritiek met betrekking tot de schending van het uitgangspunt van de richtinggevende bepalingen van het RSV, gaat eraan voorbij dat volgens deze bepalingen bestaande terreinen als een volwaardig woongebied ingericht kunnen worden, op voorwaarde dat het onderdeel van de kern van het buitengebied of een stedelijk gebied gaat vormen.

8.1.5. Wat verzoeksters’ tweede onder randnummer 8.1.2 vermelde kritiek betreft, moet vooreerst worden vastgesteld dat het departement Ruimte Vlaanderen in haar advies van 13 november 2014 heeft geoordeeld dat de kwestieuze cluster wel degelijk aansluit bij een bestaande kern. Verder wordt in de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP omtrent de aansluiting bij het woonweefsel het volgende gesteld:

“De kouter is de grootste cluster van verblijfsrecreatie binnen Berlare en maakt dan ook een belangrijk deel uit van het verblijfsrecreatief knooppunt opgenomen binnen het provinciaal ruimtelijk structuurplan. De cluster bestaat uit een aantal campings en ongeveer 120 weekendverblijven waarvan volgens de inventaris min of meer de helft een permanente bewoning hebben. De cluster is goed gelegen, er is aansluiting bij het woonweefsel van Donk, zowel in het noorden als in het oosten, en op de mobiliteitsas N445 Dendermondsesteenweg.

De weekendverblijven kunnen op deze locatie blijven bestaan, de cluster komt in aanmerking voor een herbestemming naar zogenaamde recreatieve verblijven met mogelijkheid tot permanent verblijf. Voorwaarde hiervoor is wel dat de cluster van weekendverblijven, die momenteel zeer geïsoleerd is, omringd door campings, beter met het woonweefsel dient verbonden te worden. Een bijkomende verbinding tussen de Meerstraat en de Frans Broeckaertlaan kan hierbij worden voorgesteld.

De bestaande campings kunnen behouden blijven, ook op lange termijn. In de zone gelegen tussen het woonweefsel en de huidige cluster voor weekendverblijven kunnen bijkomende recreatieve verblijven worden toegestaan. Ook hier is het doel de recreatieve verblijven verder bij het woonweefsel te betrekken.

Om de cluster verblijfsrecreatie open te trekken is het noodzakelijk verbindingen voor zachte weggebruikers doorheen de cluster aan te leggen. Het doorwaadbaar maken van de cluster kan gebeuren door de bestaande wegenis binnen de campings met elkaar in verbinding te brengen.

Zowel verbindingen met de Brielstraat, de Meerstraat, de Dendermondsesteenweg en de Frans Broeckaertlaan dienen te worden gerealiseerd

[...] (Toelichtingsnota, p. 15).”

8.1.6. Nog in de toelichtingsnota wordt gesteld dat het plangebied deels gelegen is in woongebied en via de Meerstraat wordt ontsloten naar de mobiliteitsas Dendermondse Steenweg in het noorden en via de Brielstraat naar de Donklaan in het westen. Via deze wegen staat de cluster in verbinding met het woonweefsel van Donk (Toelichtingsnota, p. 34 en figuur 21 p. 35). Ook in de SWOT-analyse blijkt de ligging nabij het woonweefsel van Donk als een kans/kwaliteit te zijn vermeld (Toelichtingsnota, p. 42). Dat de locatie wel degelijk aansluit bij de kern van de gemeente Donk, wordt nogmaals bevestigd bij de uiteenzetting van de planopties (Toelichtingsnota, p. 45).

8.1.7. Gelet op het voormelde, overtuigen de verzoekende partijen er niet van dat de plannende overheid met haar oordeel dat de kwetsieuze cluster met weekendverblijven onmiddellijk bij de kern van de gemeente “Donk” aansluiting vindt, de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan. Dat zich tussen deze cluster en de kern van de gemeente Donk de camping van de derde verzoekende partij bevindt, met op sommige plaatsen slechts één recreatief verblijf ertussen, doet niet anders besluiten, evenmin als de omstandigheid dat de in de toelichtingsnota “voorgestelde” verbinding tussen de Meerstraat en de Frans Broeckaertlaan vooralsnog niet is gerealiseerd.

8.1.8. Een strijdigheid met het RSV wordt zodoende niet aangetoond.

8.1.9. Het *eerste middelonderdeel* is ongegrond.

8.2.1. In een *tweede middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat het bestreden PRUP in strijd is met de richtinggevende bepalingen van het PRS. Zij betrekken hun middelonderdeel op de volgende richtinggevende bepalingen van dit plan:

“Het streven naar een duurzame en kwalitatieve ontwikkeling van toerisme en recreatie

Aandacht voor de kwaliteit van de open ruimte, de leefbaarheid en de mobiliteit in het algemeen en de authenticiteit van het Oost-Vlaamse toeristisch-recreatieve product staan voorop. In het streven naar duurzaamheid dient het beleid zich in de eerste plaats te richten op een versterking, verbetering en/of vernieuwing van het bestaande toeristisch-recreatieve aanbod, vooral in gebieden die al een ruim toeristisch-recreatief aanbod hebben.” (PRS, p. 387)

en

“In de toeristisch-recreatieve netwerken wordt gestreefd naar:

[...]

– de versterking van toeristisch-recreatieve infrastructuur op provinciaal niveau.[...]

[...]

– de versterking van de eigenheid, de specifieke potenties en de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van elk toeristisch-recreatief netwerk.” (PRS, p. 39)

8.2.2. Vooreerst gaan de verzoekende partijen voorbij aan de volgende richtinggevende bepalingen van het PRS:

“5.6. Terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven en weekendverblijven

Voor de problemen van zonevreemdheid van verschillende terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven werd op vraag van het Vlaamse Gewest een voorstel uitgewerkt door het provinciale niveau. Er werd voor een aantal van de zonevreemde terreinen een voorstel van gewestelijk RUP opgemaakt dat een provinciaal RUP wordt wanneer het PRS is goedgekeurd.

Bijkomende terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven dienen te worden gesitueerd in stedelijk gebied, of dienen aan te sluiten bij kernen

van het buitengebied of bij andere toeristisch-recreatieve infrastructuren. Vanuit het gewestelijk niveau zijn er initiatieven genomen om de problematiek van de permanente bewoning op de weekendverblijven op te lossen. In een latere fase, eens er een duidelijke bevoegdheidsverdeling is tussen gewest, provincie en gemeenten in deze materie, zal hiervoor, bij een herziening van het PRS, een ruimtelijk beleidskader uitgewerkt worden.” (PRS, p. 405)

Voorts wordt in de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP een en ander uitvoerig toegelicht, waarbij erop gewezen wordt dat de provincie Oost-Vlaanderen “een ruimtelijke visie met een nieuwe kijk op verblijfsrecreatie [heeft] uitgewerkt”, dat “[het voorliggend PRUP [...] hiervan een uitvoering [is] en [...] een visie naar voor [brengt] met betrekking op de toekomst van de verblijfsrecreatie op het grondgebied van de gemeente Berlare” (Toelichtingsnota, p. 8).

8.2.3. Tot slot kan worden vastgesteld dat het bestreden PRUP, naast de invoering van de bestemming recreatief woongebied tevens oog heeft voor de toeristisch-recreatieve infrastructuur. Zo wordt bij de planopties in de toelichtingsnota het volgende gesteld:

“De campingzones, gelegen rondom de zone weekendverblijven en grenzend aan het woonweefsel in het noordoosten, kunnen een aangepaste, meer recreatieve bestemming, krijgen. Hier wordt de bestemming ‘zone voor openluchtrecreatieve terreinen’ ingetekend. Op deze manier wordt de bestaande toestand hoofdzakelijk bestendigd. De bestaande horecazaak kan in de toekomst blijven bestaan en krijgt beperkte uitbreidingsmogelijkheden.
[...].” (Toelichtingsnota, p. 45)

8.2.4. Het *tweede middelonderdeel* is ongegrond.

8.3. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekende partijen roepen in een derde middel de schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het non-discriminatiebeginsel, alsook van artikel 1.1.4 VCRO en het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel.

10.1.1. In het *eerste middelonderdeel* bekritiseren de verzoekende partijen het feit dat hun terreinen herbestemd worden tot “openluchtrecreatieve terreinen”, terwijl het centraal gelegen terrein herbestemd wordt tot “recreatief woongebied”. Zij menen dat de motieven die aan de grond liggen van het feit dat zij anders behandeld worden niet te vinden zijn in het administratief dossier. De verzoekende partijen wijzen er in dit verband op dat de opgerichte constructies alle gelegen zijn in recreatiegebied overeenkomstig het gewestplan en zich dus in dezelfde feitelijke en planmatige omstandigheden bevinden, zodat ze op gelijke wijze dienen behandeld te worden.

Het met het PRUP nagestreefde doel is het regulariseren van illegale bewoning, en de illegale constructies krijgen bredere mogelijkheden dan de terreinen van campinguitbaters die zich steeds in regel hebben gesteld en nu striktere voorschriften opgelegd krijgen. Het criterium blijkt volgens de verzoekende partijen dus het illegaal gedrag van permanente bewoners te zijn, hetgeen een onredelijk criterium is. Er is volgens hen geen objectief onderscheid tussen de categorieën (bewoners vs. uitbaters).

10.1.2. In het *tweede middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat er op geen enkel moment overwogen werd om het gehele plangebied dezelfde bestemming “recreatief woongebied” te geven. Zij stellen dat aan de overtreders zo ruim mogelijke rechten worden geboden en dat zijzelf strengere voorschriften opgelegd krijgen, zonder dat deze ruimtelijk verantwoord zijn.

Noch in de toelichtingsnota, noch in andere documenten worden de gevolgen van het PRUP voor de sociale en economische situatie van de verzoekende partijen afgewogen tegen het enige doel van het PRUP, regulariseren. Waarom ervoor gekozen wordt om maar een deel van het plangebied naar “recreatief woongebied” om te zetten, is volgens de verzoekende partijen onduidelijk. Dat de bestaande toestand bestendig wordt is evenmin een correcte inschatting van de gevolgen van het PRUP voor de verzoekende partijen.

Het knelpunt dat aanleiding heeft gegeven tot het PRUP, namelijk de aanwezigheid van illegale permanente bewoning, is volgens de verzoekende partijen niet afdoende onderzocht. Het ontbreekt volgens hen aan objectieve gegevens aangaande de noodzaak tot regularisatie, wat getuigt van een onzorgvuldig handelen vanwege de plannende overheid en een schending inhoudt van artikel 1.1.4 VCRO.

Tenslotte hekelen de verzoekende partijen het gegeven dat geen overwegingen opgenomen zijn met betrekking tot interfererende en interveniërende sectorale wetgeving die de planopties kunnen doorkruisen of verzwaren.

10.1.3. In het *derde middelonderdeel* wijzen de verzoekende partijen erop dat de nieuwe bestemming “recreatief woongebied” een enorme impact heeft op hun uitbating, hetgeen blijkt uit de ingediende bezwaren. De aanpalende bestemming en de gevolgen voor de verzoekende partijen dienden in rekening te worden gebracht, hetgeen niet is gebeurd. Volgens de verzoekende partijen wordt er klaarblijkelijk van uitgegaan dat er geen interferentie tussen de beide zones is. Dat de bestaande situatie wordt bestendig, geeft volgens hen geen blijk van enige afweging, meer bepaald voor wat de economische gevolgen van de herbestemming betreft. Bovendien betreft het geen loutere bestendiging, aangezien er bijkomende voorschriften zijn opgenomen aangaande bufferzones en een indicatief wegtracé.

10.1.4. In het *vierde middelonderdeel* voeren de verzoekende partijen aan dat de motivering van het bestreden PRUP geen evenredige afweging ten aanzien van de belangen van de campinguitbaters inhoudt, en dat de motieven niet volstaan om het PRUP te dragen. Bovendien wordt volgens hen nergens vermeld waarom het geen optie is om het gehele recreatiegebied dezelfde bestemming te geven.

10.1.5. In het *vijfde middelonderdeel* menen de verzoekende partijen dat er geen belangenafweging heeft plaatsgevonden, zodat het redelijkheidsbeginsel geschonden is. Enkel de belangen van de permanente bewoners worden volgens hen gediend en er wordt geen aandacht besteed aan hun belangen. Voorts is het volgens hen onredelijk dat zij de gevolgen moeten dragen van het remediëren van de illegale situatie door op hun percelen een bufferzone te voorzien, waardoor zij capaciteitsverlies leiden.

10.1.6. Volgens het *zesde middelonderdeel* heeft de plannende overheid buitensporige lasten opgelegd aan de verzoekende partijen, nu zij verplicht worden bufferzones te voorzien op hun terreinen om een illegale situatie op te lossen. De schade die zij hierdoor leiden staat volgens hen niet in relatie tot het nagestreefde doel (het remediëren van een illegaal gedoogde situatie). Zij benadrukken dat zij zich steeds in regel hebben gesteld en thans zwaardere lasten krijgen opgelegd, terwijl de illegale bewoners worden beloond met stedenbouwkundige voorschriften die fundamenteel meer ontwikkelingsmogelijkheden bieden.

10.2.1. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat de aanvangspositie voor beide zones gelijk is, namelijk de ligging in recreatiegebied. Het enige onderscheid betreft de illegale permanente bewoning, waaruit geen voordeel mag voortvloeien. Zij herhalen dat een andere behandeling om reden van het al dan niet voorkomen van illegale permanente bewoning geen redelijk en objectief criterium is.

10.2.2. Met betrekking tot het *tweede middelonderdeel* stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partijen in gebreke blijven om te antwoorden op de vraag waarom hun terreinen niet opgenomen zijn in het “recreatief woongebied”, waar het eveneens toegelaten is om openluchtrecreatieve verblijven op te richten. Ook de recreatiefunctie wordt in deze zone bestendigd, hetgeen volgens hen betekent dat het nagestreefde doel niet wordt bereikt.

10.2.3. Met betrekking tot het *derde middelonderdeel* repliceren de verzoekende partijen dat het feit dat er weinig wijzigt voor hun terreinen niet betekent dat hun situatie niet ernstig gewijzigd wordt ten gevolge van de herbestemming van de aanpalende zone. De toeristische recreanten op hun domeinen hebben thans niet de keuze om al dan niet permanent te verblijven, terwijl dit 50 meter verder wel het geval is. Dit heeft wel degelijk enorme economische gevolgen voor de verzoekende partijen.

10.2.4. Aangaande het *vierde, vijfde en zesde middelonderdeel* herhalen de verzoekende partijen in wezen hun kritiek.

10.3.1. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, nog toe dat het “niet objectief en bovendien kennelijk onredelijk [is] om diegene die zich in een – door hen gecreëerde – illegale situatie bevinden, ruimere voorschriften te geven en alzo te bevoordelen daar waar diegene die de wet respecteren minder rechten krijgen”.

10.3.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, betogen zij nog dat de regels aangaande ruimtelijke ordening in het algemeen en de VCRO in het bijzonder van openbare orde zijn, zodat “zelfs in het geval het verweer aangaande het niet thuishoren van recreatieve inrichtingen in woongebied niet geformuleerd werd in het verzoekschrift maar pas in de memorie van wederantwoord, dit niet tot de onontvankelijkheid van het middelonderdeel kan leiden”.

10.3.3. Ter zake van het *derde middelonderdeel* stellen de verzoekende partijen nog dat recreanten die nu enkele maanden op hun terreinen verblijven, in de recreatieve woonzone dezelfde activiteiten kunnen ontplooien, en dit veel langer en zelfs permanent. Daarenboven zal de aanwezigheid en uitbouw van de permanente bewoning palend aan hun zones “de verblijfsrecreatieve beleving” in deze zones verminderen.

10.3.4. Wat het *vijfde en zesde middelonderdeel* betreft, stellen de verzoekende partijen nog dat zij plots een bufferzone dienen aan te leggen op hun terreinen, daar waar zij volledig vreemd zijn aan de gedoogde, niet-wettelijke situatie rond hun terreinen. In de toelichtingsnota wordt daarenboven gesteld dat recreatieve functies zoals campings en horecazaken de aanwezige natuurgebieden onder druk zetten, doch dit verklaart nog niet “waarom derde verzoekende partij een buffer dient te voorzien ten aanzien van woongebied”.

Beoordeling

11.1.1. Het gelijkheidsbeginsel is onder meer geschonden indien in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekende partijen, die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoeren, moeten dit in hun verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

11.1.2. Hoewel plannen in essentie toekomstgericht zijn, dient bij de vaststelling ervan vanzelfsprekend ook de bestaande toestand in ogenschouw te worden genomen.

11.1.3. In het eerste bestreden besluit wordt het gemaakte onderscheid als volgt verantwoord:

“- Het plangebied is ruimtelijk op te delen in 2 zones die morfologisch duidelijk te onderscheiden zijn van elkaar. De zone, centraal in het plangebied gelegen, betreft een zone die volledig is ingenomen door bestaande weekendverblijven. Deze zone wordt omgezet naar recreatief woongebied.

- De omringende zone, aansluitend bij de woonwijk Donk in het oosten betreft een campingzone met een vijftal campings. De oostelijke grens van het RUP wordt gevormd door de grens van het RUP Donk. De zuidelijke en westelijke grens worden gevormd door de grens van het BPA Nieuwdonk. In het noorden vormt de gewestplanbestemming verblijfsrecreatie de grens. Deze omringende zone wordt in het RUP bestemd als zone voor openluchtrecreatieve terreinen waarin vaste constructies worden uitgesloten.”

In de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP wordt het volgende gesteld:

“Het gebied is gedeeltelijk bebouwd met weekendverblijven. Deze zone wordt omsingeld door zones met stacaravans in het noorden, oosten en westen. In het zuiden grenst het plangebied aan het Donkmeer. De weekendverblijven bestaan uit kleine woningen in de vorm van bungalows van één bouwlaag plus dak. De woningen beschikken over een beperkte private buitenruimte. Het gebied heeft een woningdichtheid van > 25wo/ha.

De campingzone voorziet in ruimte voor mobiele openluchtrecreatieve verblijven zoals stacaravans en mobilhomes. Ter hoogte van de Brielstraat is een horecazaak gesitueerd. Deze is hoofdzakelijk vergund en heeft een oppervlakte van ca. 600m².” (Toelichtingsnota, p. 36)

En verder:

“Op basis van de huidige bestemmingsvoorschriften behoort een regularisatie van illegale constructies die gelegen zijn binnen een zone voor verblijfsrecreatie tot de mogelijkheden en dient, met uitzondering van het voorkomen van nieuwe permanente bewoning, in principe geen initiatief tot herbestemming te worden genomen wanneer het gaat om vergunde niet-permanent bewoonde en zone-eigen weekendverblijven.” (Toelichtingsnota, p. 10)

11.1.4. Uit de voormelde elementen blijkt afdoende dat de percelen van de verzoekende partijen zich niet in een gelijke situatie bevinden ten aanzien van de percelen die tot “recreatief woongebied” worden herbestemd, minstens tonen deze partijen het tegendeel niet aan. Op de terreinen van de verzoekende partijen wordt een camping uitgebaat, terwijl dit niet het geval is voor de zone die herbestemd wordt tot “recreatief woongebied”, die ingenomen is door weekendverblijven. Enkel in deze laatste zone, en dus niet in de omringende campings, is permanente bewoning aanwezig. De keuze om het middengebied om te vormen tot recreatief woongebied volgt uit de visie om de zone waar

permanente bewoning aanwezig is, en die aansluit bij de bestaande kern van de gemeente Donk, tot een recreatief woongebied te herbestemmen.

Verzoeksters' betoog dat het voormelde criterium onredelijk zou zijn, kan geen bijval vinden.

11.1.5. Het *eerste middelonderdeel* wordt verworpen.

11.2.1. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt onder meer dat bij de ruimtelijke ordening de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen.

Uit de wetsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie. Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk voorkomen als gelijkwaardig aan een andere ruimtelijke behoefte.

Het komt aan de bevoegde overheden toe om de nodige beleidskeuzes te maken. Het is aan de verzoekende partij, die de genoemde bepaling geschonden acht, om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de wettigheid te buiten gaat.

11.2.2. In de toelichtingsnota bij het PRUP blijkt aandacht te zijn besteed aan de afweging van de verschillende maatschappelijke behoeften, zoals vereist door voormelde bepaling, zoals vooreerst mag blijken uit het citaat vermeld onder randnummer 8.1.5.

In het advies van de Procoro leest men in dit verband voorts ook nog het volgende:

“De keuze om het gebied gelegen midden in de zone om te vormen naar recreatief woongebied volgt uit de algemene visie opgemaakt door de

provincie en de deelvisie voor Berlare. Het betreft een specifieke problematiek waarbij gekozen werd dat indien een zone waar permanente bewoning aanwezig aansluit bij bestaande kernen, deze zone wordt herbestemd naar een recreatief woongebied. Het is aan de vergunningverlenende overheid om bij de vergunningsaanvraag na te gaan of de randvoorwaarden, bijv vanuit de Vlaamse Wooncode worden nageleefd.

Berlare is volgens het PRS gelegen in het toeristisch– recreatief netwerk Gent en Scheldestreek. Er wordt gestreefd naar een duurzame en kwalitatieve ontwikkeling van toerisme en recreatie. Hierbij wordt het recreatiedomein Nieuwdonk–Donkmeer en de cluster van terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven in de nabijheid van dat domein geselecteerd als belangrijke hoogdynamische toeristisch–recreatieve infrastructuur.

Het recreatiedomein Nieuwdonk-Donkmeer is eveneens een toeristisch–recreatief knooppunt van provinciaal belang in het PRS. Als ontwikkelingsmogelijkheden worden het behoud van de huidige omvang en het tegenhouden van uitbreiding of dynamiekverhoging vooropgesteld.

Met betrekking tot de cluster van kampeerterreinen en kampeerverblijfparken in Berlare, geselecteerd als verblijfstoeristisch knooppunt, wordt in het PRS verder gesteld dat een beperkte uitbreiding mogelijk is, die echter geen dynamiekverhoging met zich mee kan brengen.

Het behoud van de bestaande campings is een gevolg van het beleid uit het PRS.

De gebruiksbeperkingen voor de openluchtrecreatieve terreinen blijven beperkt maar zijn in strijd met wat voorzien wordt in andere verblijfstoeristische knooppunten. Er wordt geadviseerd om zoals bij de andere PRUP's voor verblijfstoeristische knooppunten wel vaste constructies toe te laten, met zoals bij de andere PRUP's de randvoorwaarde dat dit enkel kan bij terreinen die min. 4ha groot zijn.

Het verplicht opleggen van een bufferzone gebeurt beperkt en enkel op die plaatsen waar de zone rechtstreeks paalt aan bestaande woonpercelen. Ruimtelijk is dit niet meer dan logisch.

De marktverstoring of zware hypotheek waarnaar wordt verwezen is niet terecht gezien het RUP enkel de bestendiging van het reeds bestaand functioneren van de gebieden toelaat.

Advies PROCORO

De PROCORO adviseert om bij verblijfstoeristische bedrijven van min. 4ha vaste constructies toe te laten.

Daarnaast stelt de PROCORO vast dat niet elke camping aan dit minimum voldoet en stelt daarom voor dat ook als flankerend beleid een projectmatige aanpak voor Berlare als verblijfstoeristisch knooppunt wordt opgestart.”

Aangaande de vrees voor klanten- en inkomstenverlies van de verzoekende partijen leest men ook nog in dit advies:

“De bestemmingen bestendigen de bestaande toestand. Voor de openluchtrecreatieve terreinen verandert er ten opzichte van de bestaande toestand niets.

Ook een verblijf dat gelegen [is] in het recreatief woongebied zal moeten voldoen aan de wettelijke bepalingen van het Toeristische Logiesdecreet. De bedenking dat dit niet zo is is onterecht geponeerd.”

11.2.3. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, is er wel degelijk met hun belangen rekening gehouden. De redenen waarom niet het volledige plangebied tot “recreatief woongebied” is bestemd, blijkt afdoende uit de toelichtingsnota: enerzijds, blijkt het probleem van permanente bewoning zich niet op de campings te stellen, anderzijds, wil de plannende overheid nieuwe permanente bewoning voorkomen (Toelichtingsnota, p. 10). De toekomst van de cluster van verblijfsrecreatie en de versterking van het toeristisch centrum blijken grote aandachtspunten bij de opmaak van het PRUP te zijn (Toelichtingsnota, p.15). De verzoekende partijen tonen niet aan dat de gemaakte beleidskeuzes de grenzen van de redelijkheid te buiten zouden gaan.

11.2.4. Anders dan de verzoekende partijen dit zien, heeft de plannende overheid de aanwezigheid van permanente bewoning wel degelijk afdoende onderzocht. De toelichtingsnota bevat in dit verband een bijlage met een overzicht van de afgeleverde vergunningen voor de weekendverblijven en besluit:

“Uit de vergunningstoestand van de centraal gelegen zone met weekendverblijven blijkt dat de bebouwing van slechts ca. 1 weekendverblijf over een problematische vergunningstoestand beschikt. De gebouwen en constructies van de andere weekendverblijven zijn hoofdzakelijk vergund. Voor ca. 56 weekendverblijven is een bouwmisdrijf vastgesteld voor permanente bewoning.

Permanent wonen weekendverblijven

Uit de uittreksels van het bevolkingsregister (toestand 8/08/2014) blijkt dat 64 van de 155 weekendverblijven permanent bewoond worden, waarvan 46 weekendverblijven reeds permanent bewoond werden voor 1/09/2008.” (Toelichtingsnota, p. 37).

11.2.5. De bewering van de verzoekende partijen dat het ontbreekt “aan enige vorm van overweging ten aanzien van andere regelgeving dewelke uitbaters verplichtingen opleggen vanuit andere wetgeving” zoals het “logiesdecreet”, kan evenmin bijval vinden. In de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP leest men in dit verband:

“Zone voor camping, bungalowpark of openluchtrecreatieve terreinen

Naast de privatieve weekendverblijven zijn momenteel ook campings of bungalowparken, die toeristisch uitgebaat worden en vergunningsplichtig zijn op basis van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies (meermaals gewijzigd), terug te vinden binnen de huidige bestemming ‘zone voor verblijfsrecreatie’. Aangezien na een eventuele stopzetting van deze camping- en/of bungalowpark-functie het tot stand komen van privatieve weekendverblijven veelal niet gewenst is, is een specifieke definiëring als zone voor camping, bungalowpark of openluchtrecreatieve terreinen aangewezen.” (Toelichtingsnota, p. 11)

11.2.6. Eerst in hun memorie van wederantwoord betogen de verzoekende partijen dat de recreatiefunctie diende uitgesloten te worden bij de herbestemming van de zone waarin de problematiek van de permanente bewoning zich stelt. Anders dan de verzoekende partijen dit in hun laatste memorie zien, raakt deze wettigheidskritiek niet de openbare orde. De kritiek is laattijdig en onontvankelijk.

11.2.7. Het *tweede middelonderdeel* wordt verworpen.

11.3.1. Het betoog van de verzoekende partijen dat er geen rekening zou zijn gehouden met de economische en sociale gevolgen van de herbestemming op hun uitbating, kan geen bijval vinden, gelet op het antwoord van de Procoro in dit verband (zie randnummer 11.2.2). Anders dan de verzoekende partijen dit blijkbaar zien, kon de Procoro wel degelijk met betrekking tot hun domeinen aannemen dat het PRUP “de bestendiging van het reeds bestaand functioneren van de gebieden toelaat”.

11.3.2. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de afweging van de verschillende belangen, zoals die blijkt uit de toelichtingsnota en uit het advies van de Procoro onredelijk zou zijn. Verder laten zij na in hun verzoekschrift verdere toelichting te verschaffen bij hun stelling dat de nieuwe bestemming “een enorme impact [heeft] op de uitbating en de uitbaters” en dat “de gevolgen bijzonder significant zijn”. Het enkele gegeven dat de voorschriften strenger zouden zijn – hetgeen overigens evenmin wordt toegelicht – volstaat hiertoe niet.

11.3.3. Het *derde middelonderdeel* wordt verworpen.

11.4.1. Gelet op de beoordeling van het eerste tot derde middelonderdeel, kan evenmin een schending van het motiveringsbeginsel aangenomen worden.

11.4.2. Het *vierde middelonderdeel* is ongegrond.

11.5.1. De verzoekende partijen tonen, gelet op wat voorafgaat, evenmin een schending van het redelijkheidsbeginsel aan.

11.5.2. Waar de verzoekende partijen in dit verband nog voorhouden dat het kennelijk onredelijk is dat zij de gevolgen voor het remediëren van de situatie op de tussenliggende zone moeten dragen, en door de aan hen opgelegde bufferzone capaciteitsverlies leiden, dient opgemerkt dat het gebrek aan buffer rondom de campings als knelpunt wordt aangemerkt omdat deze campings voor een visuele verstoring ten opzichte van de omgeving zorgen (Toelichtingsnota, p. 42). De bufferzone wordt derhalve niet opgelegd om de zone voor recreatief wonen te bufferen, maar om verzoeksters' terreinen te bufferen (toelichtingsnota, p. 15). Van een afwenteling van de situatie van de tussenliggende zone op de verzoekende partijen kan dan ook geen sprake zijn.

11.5.3. Het *vijfde middelonderdeel* is ongegrond.

11.6.1. Ook bij hun zesde middelonderdeel vertrekken de verzoekende partijen van het foutieve uitgangspunt dat “de lasten voor verzoekers buitensporig zijn, nu deze verplicht worden om bufferzones te voorzien op hun terrein enkel en alleen om een illegale situatie op te lossen”.

11.6.2. Verder tonen zij met hun bewering dat “campinguitbaters die zich steeds in regel gesteld hebben zwaardere lasten [opgelegd krijgen] en illegale bewoners [worden beloond] met stedenbouwkundige voorschriften waarin fundamenteel meer ontwikkelingsmogelijkheden zijn”, nog niet aan dat de

plannende overheid de grenzen van de redelijkheid zou zijn te buiten gegaan door verschillende voorschriften te voorzien in de zone voor recreatief woongebied, waar permanent verbleven kan worden, en in de zone voor openluchtrecreatieve terreinen waar permanente bewoning niet mogelijk is.

11.6.3. Het zesde *middelonderdeel* is evenzeer ongegrond.

11.7. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van artikel 2.2.3, § 2, VCRO, alsook van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij bekritisieren dat in de zone “recreatief woongebied” wonen en recreatie op evenwaardige wijze zijn toegestaan, en menen dat het niet duidelijk is of die zone een woongebied of een recreatiegebied betreft. Dergelijk hybride bestemmingsvoorschrift schendt volgens hen artikel 2.2.3, § 2, VCRO, gaat in tegen de uitdrukkelijke wil van de decreetgever om een keuze te maken en verschaft de rechtszoekende geen rechtszekerheid.

12.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat openluchtrecreatieve verblijven geen plaats hebben in woongebied.

12.3. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog toe wel degelijk een belang te hebben bij hun middel, gelet op “de effecten van hoog-dynamisch recreatief woongebied op recreatieve verblijvers/toeristen, wat onder andere leidt tot oneerlijke concurrentie en recreatievlucht naar woongebied”. Zij menen dat “[h]et saucissioneren van het belang tot het louter en alleen mogen aanvechten van alleen die voorschriften van een (P)RUP waar men onder

ressorteert [...], niet [strookt] met de planologische en ruimtelijke realiteit. Overlast en effecten van bestemmingen stoppen niet aan de grens van een fictieve lijn op een grafisch plan”.

Beoordeling

13.1. Het toentertijd geldend artikel 2.2.3, § 2, VCRO luidt:

“§ 2. Een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan sorteert te allen tijde onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding.

De categorieën van gebiedsaanduiding zijn de volgende :

1° ‘wonen’, ten minste bestaande uit volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding :

a) ‘woongebied’, in hoofdzaak bestemd voor wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen,

[...]

3° ‘recreatie’, in hoofdzaak bestemd voor recreatie, dagrecreatie en/of verblijfsrecreatie;

[...]

De Vlaamse Regering kan bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding bepalen.”

13.2. De plannende overheid heeft het kwestieuze tussengebied “i.f.v. wonen” herbestemd en onder de bestemmingscategorie wonen geplaatst, waarbij “daarnaast” ook de verblijfsrecreatieve functie mogelijk blijft. Zij schendt aldus niet de voormelde bepaling, temeer daar de bestemming “recreatief woongebied” uitdrukkelijk vermeld is geworden in de toelichting bij artikel 5.4.2. VCRO (zie randnummer 3.2) (*Parl.St.Vl.Parl* 2008-2009, 2011/1, 234).

13.3. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

14.1. De verzoekende partijen roepen in een vierde middel de schending in van de artikelen 4.4.10, 4.4.13, 4.4.14, 4.4.17 en 4.4.18 VCRO,

alsook van het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij achten het stedenbouwkundig voorschrift van de artikelen 2bis en 3 onduidelijk, nu niet duidelijk zou zijn welke basisrechten van toepassing worden verklaard: die van de artikelen 4.4.13/4.4.14 VCRO of die van de artikelen 4.4.17/4.4.18 VCRO. Ingevolge het bepaalde in artikel 4.4.10 VCRO kunnen bovendien enkel strengere eisen worden opgelegd wat betreft de maximaal toegelaten volumes bij herbouw. De voorschriften van artikelen 2bis en 3 lijken volgens de verzoekende partijen bij herbouw een bouwverbod op te leggen.

14.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat de verwerende partijen blijkbaar van mening verschillen over de draagwijdte van de voorschriften betreffende de bufferzones. Het standpunt van de eerste verwerende partij, die stelt dat herbouw uitgesloten wordt, is volgens hen in strijd met artikel 4.4.10, § 2, VCRO dat stelt dat de basisrechten niet beperkt kunnen worden door middel van een PRUP, behalve voor wat betreft de maximaal toegelaten volumes bij herbouw alwaar strengere eisen opgelegd kunnen worden. Te dezen wordt evenwel de herbouw van een specifiek type van constructie, de verplaatsbare constructie, uitgesloten.

Beoordeling

15.1. De verzoekende partijen bekritisieren de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 2bis en 3 om reden dat de door deze bepalingen toegelaten basisrechten onduidelijk en meer in het bijzonder ontoereikend zouden zijn.

15.2. Artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP betreft een bufferzone die geen toepassing vindt op de terreinen van de verzoekende partijen. Zij hebben er geen belang bij om de ontoereikendheid en de gestrengheid van de door dit artikel toegestane basisrechten te bekritisieren.

15.3. Artikel 4.4.10, § 2, van afdeling 2 ‘Basisrechten voor zonevreemde constructies’, onderafdeling 1 ‘Toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen’, VCRO, luidt:

“De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw.”

15.4. Voor de inhoud van artikel 2bis van de stedenbouwkundige voorschriften zij verwezen naar randnummer 3.11.3.

15.5. De verzoekende partijen beperken hun kritiek op het voormelde artikel tot het voorschrift “Bij herbouw dienen de voorliggende voorschriften van dit RUP nageleefd te worden”, waarin zij een verbod op herbouw in strijd met artikel 4.4.10, § 2, VCRO lezen.

15.6. Evenwel bepalen zowel de artikelen 4.4.13, § 3, 1° en 2°, en 4.4.14, § 2, 1° en 2°, VCRO (met betrekking tot bestaande zonevreemde woningen) als de artikelen 4.4.17, § 2, 1° en 2°, en 4.4.18, § 2, 1° en 2° VCRO (met betrekking tot bestaande zonevreemde constructies) dat herbouw niet mogelijk is in ruimtelijk kwetsbare gebieden (met uitzondering van parkgebieden) en in recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding “recreatie” sorteren.

Als ruimtelijk kwetsbare gebieden worden overeenkomstig artikel 1.1.2, 10°, VCRO, onder meer, aangeduid de gebieden, aangewezen op plannen van aanleg als agrarische gebieden met ecologisch belang, agrarische gebieden met ecologische waarde, bosgebieden, brongebieden, groengebieden, natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde,

natuurontwikkelingsgebieden, natuurreservaten, overstromingsgebieden, parkgebieden en valleigebieden.

Blijkens de bepalingen van artikel 2bis van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP ressorteert de bufferzone als overdruk onder de subcategorie van gebiedsaanduiding “overig groen”. De in grondkleur geldende bestemming ressorteert onder de categorie van gebiedsaanduiding “recreatie”.

Bij de uiteenzetting van het middel veronachtzamen de verzoekende partijen de inhoud van de aangevoerde bepalingen van de VCRO. Zij slagen er niet in een schending ervan aan te tonen.

15.7. Evenmin maken de verzoekende partijen de schending van het zorgvuldigheids- of rechtszekerheidsbeginsel aannemelijk. De voorschriften van artikel 2bis van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP vinden toepassing op “[b]estaande gebouwen, constructies en verhardingen” die binnen de op het grafisch plan aangeduide overdruk als bufferzone gelegen zijn. De “voorliggende voorschriften van het [P]RUP” die bij herbouw dienen nageleefd te worden, kunnen niet anders begrepen worden dan als de voorschriften die gelden voor de betreffende bufferzone in overdruk.

15.8. Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

16.1. De verzoekende partijen roepen in een vijfde middel de schending in van artikel 544 BW en van het redelijkheidsbeginsel.

16.1.1. In een *eerste middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat onevenwichtig veel lasten op hun schouders worden gelegd, in strijd met het

redelijkheidsbeginsel. Zij menen dat de voorschriften inzake de zone voor “recreatief wonen” en de zone voor “openluchtrecreatieve terreinen” niet realistisch zijn en onwerkbaar in de praktijk.

De voorschriften van de zone voor “openluchtrecreatieve terreinen” leggen volgens hen een zware hypotheek op het verdere bestaan en de ontwikkelingskansen van de vergunde openluchtrecreatieve verblijventerreinen en houden geen rekening met de thans bestaande situatie. De vergunde kampeersector wordt “bestraft” door de vele gebruiksbeperkingen, een verlies aan capaciteit en een ernstige marktverstoring door het toelaten van uiteenlopende functies in dezelfde recreatiezone. De regularisatie van de illegale weekendverblijven biedt geen garantie op uniformiteit en beheersbaarheid van het gebied, hetgeen blijkt uit de huidige toestand.

16.1.2. In het *tweede middelonderdeel* menen de verzoekende partijen dat de recreatiezone alle openbare lasten van de bestemming recreatief wonen dient te dragen, hetgeen leidt tot de paradoxale situatie dat diegenen die zich steeds in regel hebben gesteld het slachtoffer worden van hun rechtschapen en wettig gedrag en diegenen die de wet aan hun laars hebben gelapt worden beloond.

16.2. In hun memorie van wederantwoord betwisten de verzoekende partijen dat het bestreden PRUP niet leidt tot capaciteitsverlies en verlies aan inkomsten, aangezien momenteel onbenutte percelen in de bufferzone nooit meer kunnen aangewend worden voor stacaravans. Het PRUP houdt wel degelijk ernstige eigendomsbeperkingen, een verlies aan capaciteit en een ernstige marktverstoring in. De lasten die hen worden opgelegd leiden er toe dat artikel 16 van de Grondwet *juncto* artikel 544 BW samen met het redelijkheidsbeginsel geschonden zijn.

16.3. De verzoekende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe verbaasd te zijn “dat er betwist wordt dat een bufferzone dewelke een bouwverbod oplegt, last, schade en nadeel zou veroorzaken”. Ook menen zij dat

artikel 16 van de Grondwet “van (de hoogste) openbare orde [is]” en dat een schending van deze bepaling “in elk stand van het geding opgeworpen [kan] worden”.

Beoordeling

17.1.1. Verzoeksters’ kritiek dat de voorschriften van het PRUP “niet realistisch en onwerkbaar in de praktijk” zijn, betreft een niet nader toegelichte opportuniteitskritiek die de onwettigheid van het bestreden PRUP niet aantoont

17.1.2. Uit het advies van de Procoro blijkt voorts dat, als gevolg van gelijklopende bezwaren, geadviseerd wordt om vaste constructies wel toe te laten met dezelfde randvoorwaarden als voor de andere PRUP’s, namelijk bij terreinen die minimaal 4ha groot zijn. De stedenbouwkundige voorwaarden werden in die zin aangepast. In het advies worden verder de beleidsopties toegelicht, met een klemtoon op het behoud van de huidige omvang (een beperkte uitbreiding is mogelijk) en het tegenhouden van een dynamiekverhoging. Het verlies aan capaciteit in de bufferzones is blijkens dit advies beperkt en gebeurt enkel op die plaatsen waar de zone rechtstreeks paalt aan bestaande woonpercelen, hetgeen als ruimtelijk logisch wordt beoordeeld. Van marktverstoring is volgens de plannende overheid evenmin sprake, aangezien het PRUP enkel de bestendiging van het reeds bestaand functioneren van de gebieden toelaat.

17.1.3. De verzoekende partijen tonen het tegendeel niet aan. Zij overtuigen er niet van dat de gemaakte beleidskeuzes de grenzen van de redelijkheid zouden te buiten gaan.

17.1.4. In de mate dat de verzoekende partijen nogmaals herhalen dat de belangen van de campinguitbaters niet werden afgewogen ten opzichte van de illegaal permanent bewoonde constructies, zij verwezen naar de randnummers 11.2.1 en volgende.

17.1.5. Het *eerste middelonderdeel* wordt verworpen.

17.2.1. In de mate dat de verzoekende partijen zich beroepen op de schending van hun eigendomsrecht zoals vervat in artikel 544 BW, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet, is het middel onontvankelijk. Geschillen over burgerlijke rechten, zoals het recht gegarandeerd door het voormelde artikel, behoren krachtens artikel 144 van de Grondwet bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken van de rechterlijke orde. De Raad van State is niet bevoegd om er kennis van te nemen.

17.2.2. Het *tweede middelonderdeel* wordt verworpen

17.3. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

18.1. De verzoekende partijen roepen in een zesde middel de schending in van artikel 2.2.2, § 1, VCRO, alsook van het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij menen dat het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP niet of onvoldoende aangeven waar het indicatief tracé gelegen is en waar het aansluit op de openbare weg. Het indicatief tracé kan 20 tot 50 meter variëren qua ligging, wat volgens de verzoekende partijen rechtsonzeker en niet aanvaardbaar is.

18.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen niet in te zien hoe een rechtsonzeker voorschrift in hun voordeel zou zijn. Zij kunnen bij een vergunningsaanvraag onmogelijk inschatten waar de bevoegde overheid een weg ruimtelijk aanvaardbaar zal achten.

18.3. De verzoekende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe dat het gegeven dat het tracé ingetekend is op de bestaande weg voor hen geen rechten doet ontstaan en een onzinnig argument is. Indien de vergunningverlenende overheid oordeelt dat de weg dient verplaatst te worden binnen de door het PRUP voorziene bijzonder ruime contouren van 20 meter en zelfs 50 meter, kan zij dit rechtsgeldig opleggen.

Beoordeling

19.1. Luidens artikel 2.2.2, § 1, VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan een grafisch plan en “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer”. Het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht.

Volgens het beginsel van de rechtszekerheid moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften zoals deze voorzien in het bestreden GRUP op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

De aangehaalde bepaling en beginselen impliceren evenwel niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan vaststelt, alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. Het

vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat.

19.2. De verzoekende partijen bekritisieren met betrekking tot de stedenbouwkundige voorschriften van de artikelen 4 en 5 van het PRUP (zie randnummer 3.10.3) dat het tracé van de wegontsluiting 20 meter en het tracé van de ontsluiting voor langzaam verkeer 50 meter kan variëren ten aanzien van de indicatieve aanduiding op het grafisch plan.

19.3. De eerste verwerende partij wijst er als plannende overheid op dat de indicatief aangegeven wegenis teruggaat op bestaande wegen, en dat de indicatieve aanduiding ervan verantwoord is door de mogelijkheid voor de eigenaars om hun terreinen in de toekomst herin te richten en de ontsluitingen hieraan aan te passen. Het feit dat de aanduiding op het grafisch plan indicatief is, brengt nog niet mee dat het PRUP met schending van de aangevoerde rechtsregels zou zijn genomen.

19.4. Het middel is ongegrond.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

20.1. De verzoekende partijen roepen in een zevende middel de schending in van artikel 2.2.10, § 5, VCRO en van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij voeren aan dat hun bezwaren niet afdoende werden beantwoord door de Procoro, en stellen dat uit het advies van de Procoro niet blijkt dat de belangen van de campinguïtbaters in rekening zijn genomen. Er zou evenmin geantwoord zijn op de bemerking betreffende de brandveiligheid in het woongebied omwille van de smalle toegangswegen. De antwoorden van de

Procoro zijn volgens de verzoekende partijen nietszeggend en de provincieraad neemt deze gebrekkige motivering over.

20.2. De verzoekende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe dat het recreatief woongebied hoegenaamd niet aansluit bij bestaande kernen, zodat het antwoord van de Procoro onvolledig en foutief is. Op het bezwaar dat capaciteitsverlies en financieel verlies zal worden geleden, mede door de herbestemming van het omliggend gebied naar recreatief woongebied, werd volgens hen niet geantwoord. Het volgens de verzoekende partijen meest fundamentele bezwaar, waarop volgens hen evenmin een antwoord wordt verstrekt, omvat het gegeven dat er ernstige economische schade zal ontstaan ten gevolge van de vlucht van een zone waar niet permanent gewoond mag worden naar een permanent bewoonde zone.

Beoordeling

21.1. Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. Indien een bezwaarindienaar op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, volstaat het dat hij dit antwoord vindt in een algemene stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is, hetzij in een antwoord op een bezwaar of opmerking van een andere bezwaarindienaar of op een advies van een overheidsinstantie.

Er bestaat in hoofde van de overheid een plicht om bezwaarschriften op een ernstige wijze te behandelen, doch geen plicht tot het inwilligen ervan. Ook bestaat voor de Procoro geen wettelijke verplichting om in haar advies elk bezwaar op individuele wijze te beantwoorden. Dit advies vormt één geheel en moet als dusdanig worden gelezen.

21.2. Wat betreft verzoeksters' kritiek dat niet afdoende werd geantwoord op hun bezwaar dat de voorschriften een zware hypotheek leggen op

het verdere bestaan en de ontwikkelingskansen van de vergunde openluchtrecreatieve verblijven en dat zij potentiële klanten verliezen omwille van het feit dat in de naastliggende zone permanente bewoning mogelijk is, kan worden verwezen naar het advies van de Procoro, geciteerd onder randnummer 11.2.2. De verzoekende partijen beweren louter dat door het toestaan van permanente bewoning een “vluchtbeweging” uit de recreatieve zone zal ontstaan, maar tonen dit niet aan of maken zulks niet aannemelijk.

In acht genomen het feit dat verzoeksters’ bezwaar ter zake beperkt is tot een algemene bewering, kan het advies van de Procoro als antwoord volstaan.

21.3. Een tweede bezwaar dat volgens de verzoekende partijen niet beantwoord is, betreft hun vraag naar de brandveiligheid van het woongebied.

Opnieuw blijkt dit bezwaar niet verder uitgewerkt te zijn. De verzoekende partijen hebben in hun bezwaarschrift enkel “de vraag gesteld” naar de brandveiligheid van het recreatief woongebied, zonder dit verder toe te lichten. Zij hebben hierbij niet beweerd, noch aangetoond dat er zich momenteel ter plaatse problemen stellen wat betreft de brandveiligheid.

Uit het advies van de Procoro blijkt dat het PRUP enkel de bestendiging van het reeds bestaand functioneren van de gebieden toelaat en dat de vergunningverlenende overheid zal dienen na te gaan of de randvoorwaarden, gesteld in bijvoorbeeld de Vlaamse Wooncode en het Burgerlijk Wetboek, worden nageleefd. Verder stelt de Procoro dat ook een verblijf dat gelegen is in het recreatief woongebied aan de wettelijke bepalingen van het Logiesdecreet zal moeten voldoen.

Het voormelde komt als een voldoende antwoord voor op verzoeksters’ algemeen geformuleerde bezwaar.

21.4. In zoverre de verzoekende partijen nog menen dat hun vraag om voor het gehele recreatiegebied eenzelfde bestemming te voorzien niet afdoende werd beantwoord, kan hun kritiek evenmin bijval vinden. Anders dan deze partijen dit zien, is het antwoord van de Procoro op dit punt geenszins “nietszeggend” of een “passe-partout antwoord”. Uit het advies van de Procoro (zie randnummer 11.2.2) blijkt immers duidelijk dat de keuze om het middengebied om te vormen tot recreatief woongebied volgt uit de algemene visie die is opgemaakt door de provincie en de deelvisie voor Berlare om, indien een zone waar permanente bewoning aanwezig is aansluit bij bestaande kernen, deze naar een recreatief woongebied te herbestemmen. Het behoud van de bestaande camping is volgens de Procoro een gevolg van de beleidskeuze die blijkt uit het PRS om enkel de zones te herbestemmen waar permanente bewoning aanwezig is. Vanuit die visie is er geen grond om andere percelen om te vormen naar recreatief woongebied. (Advies Procoro, p. 12-14)

21.5. Het besluit is dat de verzoekende partijen er niet in slagen aan te tonen dat hun bezwaarschrift niet afdoende zou zijn beantwoord.

21.6. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van geding in hoofde van de tweede verzoekende partij vast.

2. De Raad van State verwerpt het beroep ten aanzien van de andere verzoekende partijen.

3. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 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 tweeëntwintig december 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