

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.818 van 19 juni 2018
in de zaak A. 218.869/X-16.569.**

In zake : Jean-Marie EECKHOUT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Opsommer
 kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
 Gentstraat 152
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Abbeloos
 kantoor houdend te 9200 Dendermonde
 Sint-Gillislaan 117
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 maart 2016, strekt tot de
nietigverklaring van:
 - a) het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van
18 november 2015 waarbij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan
‘Reconversie verblijfsrecreatie Rekegemstraat’ te Zwalm definitief wordt
vastgesteld, en
 - b) de beslissing van de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-,
Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest van 24 november 2014 dat
voor het voorgenomen provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Reconversie
verblijfsrecreatie Rekegemstraat’ de opmaak van een plan-milieueffectrapport
niet nodig is.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 maart 2018.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Opsommer, die verschijnt voor verzoeker, mevr. Leen Lippevelde, juriste, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde duidt ten oosten van de Zwalmolen in Zwalm een natuurgebied aan (hierna: het natuurgebied van het gewestplan) en ten zuiden van die watermolen achtereenvolgens een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen

en openbaar nut (hierna: de zone voor openbaar nut van het gewestplan) en een gebied voor verblijfsrecreatie (hierna: de verblijfsrecreatiezone van het gewestplan).

3.2. Verzoeker is landbouwer en eigenaar van een perceel gelegen aan de Rekegemstraat te Zwalm, kadastraal bekend eerste afdeling, sectie B, nr. 416/a. Dit perceel (hierna: verzoekers eigendom), evenals de percelen nrs. 407/b en 408/b (hierna: de akkers ten zuidwesten van de Zwalmolen), het perceel nr. 427 (hierna: de akker ten zuidoosten van de Zwalmolen) en het perceel nr. 425/k worden door verzoeker gebruikt als landbouwgrond.

Het laatstgenoemde perceel is gelegen in het natuurgebied van het gewestplan. Verzoekers eigendom en de akker ten zuidoosten van de Zwalmolen zijn gelegen in de verblijfsrecreatiezone van het gewestplan. De akkers ten zuidwesten van de Zwalmolen zijn gelegen in de zone voor openbaar nut van het gewestplan.

4. Op 22 mei 2014 beslist de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen om een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie Rekegemstraat” te Zwalm (hierna: PRUP) op te maken.

Het PRUP heeft tot doel om de zone voor verblijfsrecreatie te herbestemmen met het oog op het zoveel mogelijk vrijwaren van de resterende open ruimte en het opwaarderen van de toeristische site rond de Zwalmolen.

5.1. Eind september 2014 maakt de eerste verwerende partij een screeningsnota over de milieueffecten van het voorgenomen PRUP op (hierna: de screeningsnota). In de conclusie van de screeningsnota wordt het volgende gesteld:

“Ten opzichte van de referentiesituatie (volledige invulling van het plangebied met weekendverblijven volgens de vigerende wetgeving, zone voor openbaar nut) wordt een positief effect verwacht.”

5.2. Begin november 2014 maakt de eerste verwerende partij een aanvulling bij de screeningsnota op (hierna: de aanvulling bij de screeningsnota).

De aanvulling bij de screeningsnota bespreekt het advies van de dienst Onroerend Erfgoed van Oost-Vlaanderen, dat onder meer betrekking heeft op de noodzaak van motivering in verband met de ankerplaats “Zwalmvallei tussen Nederbrakel en Nederzwalm”.

In de aanvulling bij de screeningsnota wordt verder ook geantwoord op het advies van het departement Mobiliteit en Openbare Werken dat onder meer betrekking heeft op de omvang van de parking.

6. Op 14 november 2014 vindt een plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van PRUP.

7. Bij brief van 24 november 2014 stelt de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer), op basis van de screeningsnota en de aanvulling bij de screeningsnota, dat het voorgenomen PRUP geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) niet nodig is. Dit is het tweede bestreden besluit.

8.1. Op 25 februari 2015 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het ontwerp van PRUP voorlopig vast.

8.2. Een deel van de zone voor openbaar nut van het gewestplan en een deel van de verblijfsrecreatiezone van het gewestplan worden herbestemd tot “natuurgebied” (artikel 1.6).

8.3 Er wordt op het bij het bestreden PRUP horende grafisch plan in overdruk een “erfgoedlandschap” afgebakend, waarin het laatstgenoemde natuurgebied opgenomen is.

8.4. Verzoekers eigendom wordt opgenomen in de “zone voor dagrecreatie” (artikel 1.1). Daarnaast worden de akkers ten zuidwesten van de Zwalmolen herbestemd tot “natuurgebied” en wordt de akker ten zuidoosten van de Zwalmolen opgenomen in de “zone voor een openluchtrecreatief verblijf” (artikel 1.3).

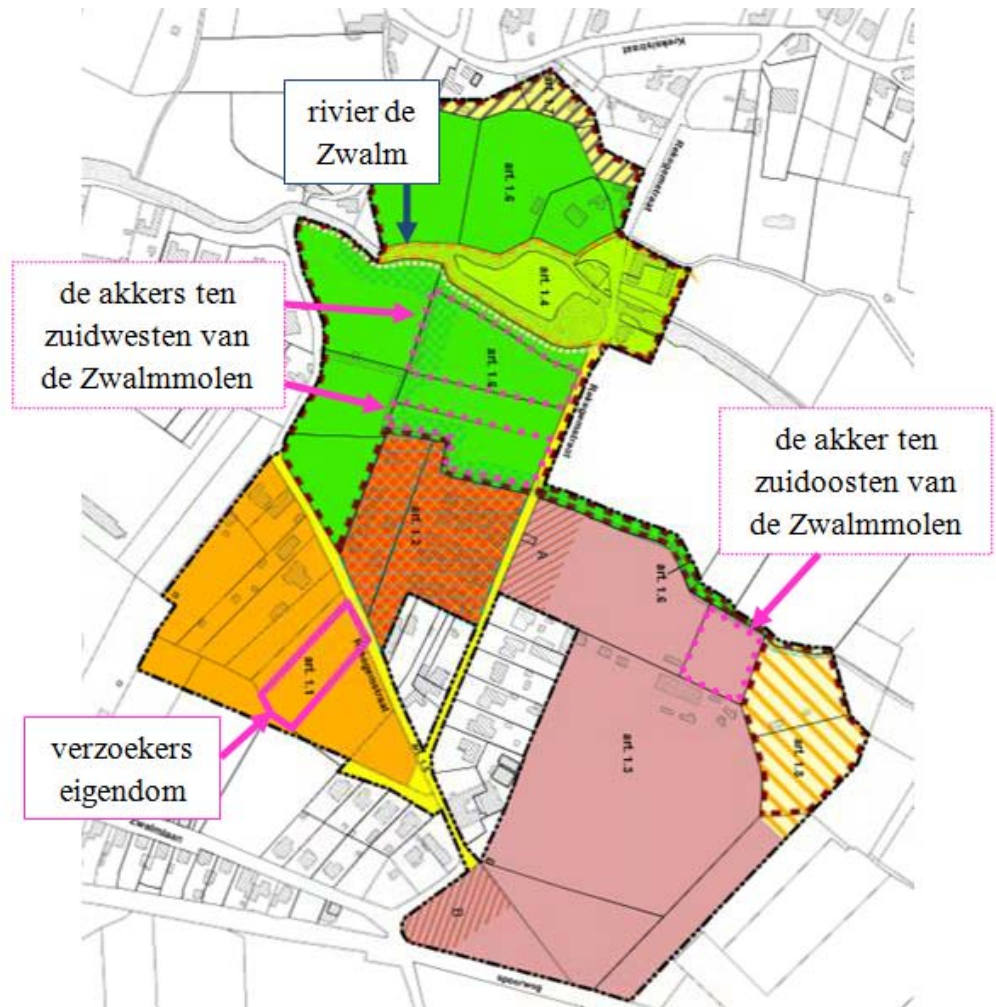
9. Tijdens het openbaar onderzoek, dat loopt van 20 april 2015 tot 18 juni 2015, worden drie adviezen uitgebracht en vijf bezwaarschriften ingediend, waaronder een bezwaarschrift van verzoeker.

10. Op 8 september 2015 behandelt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) van de provincie Oost-Vlaanderen de ingediende bezwaarschriften en de uitgebrachte adviezen.

11.1. Op 18 november 2015 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het PRUP “Reconversie verblijfsrecreatie Rekegemstraat” te Zwalm definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit, waarvan melding wordt gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 januari 2016.

11.2. Er worden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van wat in de randnummers 8.2 tot 8.4 is vermeld.

Ter verduidelijk is hierna het bij het bestreden PRUP horende grafisch plan weergegeven, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



11.3. Het bestreden PRUP voorziet dat, onder meer langs de akkers ten zuidoosten en ten zuidwesten van de Zwalmmolen, een vismigratietrap wordt gecreëerd voor de uitwisseling van vissen tussen het gedeelte van de Zwalm afwaarts de Zwalmmolen en het gedeelte opwaarts de Zwalmmolen.

IV. Ontvankelijkheid

12. Ter terechtzitting doet de tweede verwerende afstand van de exceptie van onontvankelijkheid die zij in haar memorie van antwoord had aangevoerd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

13.1. Verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 4.2.3, §§ 2 en 3, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en van de bijlagen I, II en III bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’, “gekoppeld aan een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht”.

Verzoeker voert aan dat voor het bestreden PRUP ten onrechte alleen een screeningsnota en geen volwaardig plan-MER is opgemaakt.

13.2. Vooreerst is, volgens verzoeker, bij het tot stand brengen van het bestreden PRUP “al te gemakkelijk” uitgegaan van de aanname dat het zou gaan om een klein gebied op lokaal niveau.

13.3. Verzoeker vervolgt dat ook ten onrechte is aangenomen dat het bestreden PRUP enkel betrekking zou hebben op “nog niet ingevulde delen met een ongeschonden karakter” van het gewestplan.

13.4. Verder meent verzoeker dat de door het bestreden PRUP doorgevoerde bestemmingswijziging van de verblijfsrecreatiezone van het gewestplan niet als een beperkte wijziging mocht worden aanzien, daar ook de categorie “mens – gezondheid en veiligheid” diende te worden onderzocht en tot die categorie de psychologische en sociaal-economische impact op het welzijn van de permanente bewoners van een weekendverblijf behoort. Aan die impact is volgens verzoeker onvoldoende aandacht geschonken.

Verzoeker voegt er aan toe dat “de – cumulatieve – milieueffecten niet op een volledige manier in kaart gebracht [zijn]” daar de eerste verwerende partij gekozen heeft voor een fasering – en dus “saucissonering” – van de problematiek van de weekendverblijven in verschillende kleinere PRUP’s.

14. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat van hem niet verwacht kan worden dat hij zou onderzoeken welke cumulatieve effecten van verschillende PRUP’s zich voor zouden kunnen doen. Hij benadrukt dat hij kan volstaan met het opwerpen van het gegeven van algemene bekendheid dat diverse ruimtelijke uitvoeringsplannen binnen eenzelfde provincie over een zelfde thema effectief door de schaal een cumulatief effect kunnen hebben. Als vele kleine ruimtelijke uitvoeringsplannen elk voor zich reeds effecten hebben, dan geldt voor een volledige provincie natuurlijk dat deze effecten zullen versterkt worden door de cumulatie.

15. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat de in de screeningsnota onder de categorie “mens-ruimtelijke aspecten” onderzochte effecten “*quasi* uitsluitend van een ruimtelijke dimensie” zijn en geen rekening houden met “de sociaal-menselijke” aspecten.

Beoordeling

16. De Raad van State mag bij het toetsen van de wettigheid van een screeningsbeslissing zijn eigen beoordeling van de te verwachten milieueffecten van het plan niet in de plaats stellen van die van de dienst Mer. Wel kan hij nagaan of deze dienst in redelijkheid tot de door haar genomen beslissing is kunnen komen, in het licht van de concrete kritiek die in het verzoekschrift wordt aangevoerd.

17. Noch in de bestreden besluiten, noch in enig document van de daarbij horende administratieve dossiers, is aangenomen dat het bestreden PRUP betrekking zou hebben op een klein gebied op lokaal niveau.

Het onder randnummer 13.2 weergegeven argument mist dan ook feitelijke grondslag.

18. In de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP wordt de bestaande feitelijke toestand als volgt beschreven:

“[Binnen] het plangebied [ligt een] bestaande camping. Het bestaande verblijfspark (camping) omvat een park voor stacaravans.

[...]

Het plangebied omvat binnen de zone voor verblijfsrecreatie eveneens een zone ingevuld met een dertigtal weekendhuisjes. Enkele percelen werden nog niet ingevuld, maar bevinden zich in een goedgekeurde, niet-vervallen verkaveling.

[...]

Naast de bestaande weekendverblijven is een perceel gelegen binnen de zone voor verblijfsrecreatie dat [...] nog niet is ingevuld en gebruikt wordt voor landbouw. Tussen de zone voor verblijfsrecreatie en de site van de zwalmolen ligt er een zone voor openbaar nut. Deze percelen worden momenteel gebruikt voor de landbouw.”

Zoals het citaat hiervoor bevestigt, is er bij het tot stand brengen van het bestreden PRUP, anders dan verzoeker beweert, niet aangenomen dat dit enkel zou slaan op “nog niet ingevulde delen met een ongeschonden karakter” van het gewestplan.

19.1. De in het middel aangevoerde kritiek is verder dat onvoldoende rekening zou zijn gehouden met de (cumulatieve) impact van het bestreden PRUP (en andere “kleinere” PRUP’s inzake weekendverblijven) op het psychologisch en sociaal-economisch welzijn van de permanente bewoners van een weekendverblijf.

19.2.1. 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 [...].”.

19.2.2. 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.”

19.3. Verzoeker kan er niet van overtuigen dat de impact op het psychologisch en sociaal-economisch welzijn van de permanente bewoners van een weekendverblijf een milieueffect zou zijn dat in de milieueffectbeoordeling had dienen te worden onderzocht.

Overigens bevindt er zich noch op verzoekers eigendom, noch op een door hem gebruikt perceel een weekendverblijf of enige andere constructie.

20. De conclusie is dat verzoekers kritiek niet overtuigt.

Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

21.1. Verzoeker leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 4.2.3, §§ 1, 3bis, 3ter en 3quater, DABM.

Volgens verzoeker heeft de dienst Mer de ontheffingsbeslissing laattijdig opgemaakt en meegedeeld aan de eerste verwerende partij doordat de voorziene termijn van 30 dagen werd overschreden.

22. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat uit het administratief dossier niet blijkt dat de eerste verwerende partij door de dienst Mer “schriftelijk of per elektronische post op de hoogte [is gebracht]” van de termijnverlenging, zoals de ingeroepen bepaling vereist.

23. In zijn laatste memorie voegt verzoeker toe dat de redelijke termijn geschonden is aangezien de beslissing van de dienst Mer dubbel zo lang als de voorziene termijn van 30 dagen op zich liet wachten.

Beoordeling

24. Het toepasselijke artikel 4.2.3, § 3^{quater}, eerste lid, DABM luidde als volgt:

“§ 3^{quater}. De administratie neemt binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek, vermeld in § 3^{ter} een beslissing. In voorkomend geval bevat de beslissing tevens de voorwaarden die eraan zijn verbonden. Indien de beslissing niet kan worden genomen binnen de hiervoor bedoelde termijn van dertig dagen brengt de administratie de initiatiefnemer hiervan schriftelijk of per elektronische post op de hoogte binnen deze termijn. In die kennisgeving geeft de administratie aan wanneer de beslissing uiterlijk zal worden genomen.”

De hiervoor geciteerde bepaling betreft wezenlijk een communicatieverplichting voor de dienst Mer: wanneer deze dienst méér dan 30 dagen nodig heeft om een beslissing te nemen dient hij binnen deze termijn de initiatiefnemer “schriftelijk of per elektronische post op de hoogte [te brengen]”.

25. Daargelaten de vraag of er in onderhavig geval effectief een tekortkoming is geweest in de communicatie tussen de dienst Mer en de eerste verwerende partij, moet vastgesteld worden dat zij geen invloed heeft uitgeoefend op de draagwijdte van de genomen beslissingen en verzoeker evenmin een waarborg heeft ontnomen.

Het middel kan dan ook niet tot de vernietiging van de bestreden besluiten leiden.

26. In zoverre eerst in de laatste memorie een schending van de redelijketermijnvereiste wordt aangevoerd, is dit laattijdig en is het middel evenzeer onontvankelijk.

27. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

28.1. Verzoeker leidt een derde middel af uit de schending van de artikelen 1.1.3, 2.1.1, eerste en tweede lid, 1°, 2.1.2, § 6, 2.2.1 en 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) “in samenhang met de richtinggevende bepalingen uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), inzonderheid wat de ontwikkelingsperspectieven voor openluchtrecreatieve verblijven en individuele weekendverblijven betreft gekoppeld aan een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht, alsook gekoppeld aan de bevoegdheidsoverschrijding”.

28.2. Volgens verzoeker volgt uit het RSV dat het ruimtelijk beleid voor openluchtrecreatieve verblijven en individuele weekendverblijven moet worden uitgevoerd via door de Vlaamse regering op te maken gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Verzoeker stelt dat de eerste verwerende partij zich klaarblijkelijk bevoegd heeft geacht omdat een in het Vlaams parlement aangenomen resolutie ter zake taken toekent aan de provinciale overheid. Dergelijke resolutie kan echter het RSV niet wijzigen.

29. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat het feit dat het RSV méér vereist dan een loutere uitspraak van het Vlaamse Gewest aangetoond wordt door het gegeven dat bij het tot stand brengen van een PRUP steeds het advies van het Vlaamse Gewest moet worden ingewonnen.

Beoordeling

30. Verzoeker voert aan dat het provinciale niveau niet bevoegd zou zijn voor de herbestemming van de verblijfsrecreatiezone van het gewestplan. Hij verwijst hiervoor naar de volgende passage uit het richtinggevend gedeelte van het RSV:

“7.1.3. Ontwikkelingsperspectieven voor specifieke toeristisch-recreatieve infrastructuur die een uitspraak op Vlaams niveau behoeven

Omwille van hun ruimtelijke impact en complexiteit behoeven een aantal specifieke toeristisch-recreatieve infrastructuren een uitspraak in verband met hun gewenste ruimtelijke ontwikkeling op Vlaams niveau. Dit is met name het geval voor terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven (kampeerverblijfparken, kampeerterreinen en vakantieparken) en individuele weekendverblijven, golfterreinen en U.L.M.- en sportvliegvelden.”

31. Het uitgangspunt van het middel is dat de in het vorige randnummer aangehaalde passage van het richtinggevend gedeelte van het RSV aan het Vlaamse Gewest de exclusieve bevoegdheid toewijst om uitvoeringsplannen op te maken ter uitvoering van het beleid inzake weekendverblijven.

Zoals onder meer in 's Raads arrest nr. 231.228 van 19 mei 2015 in herinnering is gebracht is het voornoemde uitgangspunt onjuist. Er moet immers worden vastgesteld dat de voornoemde passage enkel “specifieke toeristisch-recreatieve infrastructuur” opsomt die “een uitspraak” in verband met hun gewenste ruimtelijke ontwikkeling “op Vlaams niveau” behoeven, waarbij niet is bepaald dat die “uitspraak” de vorm zou moeten aannemen van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door verzoeker aangehaalde omstandigheid dat bij het tot stand brengen van een PRUP steeds het advies van het Vlaamse Gewest moet worden ingewonnen.

32. Uit hetgeen verzoeker aanvoert blijkt niet dat het bestreden PRUP het RSV zou schenden of dat de plannende overheid in strijd met de aangevoerde rechtsregels zou hebben gehandeld.

33. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

34.1. In het vierde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 26 van het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’ en van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 9 mei 2008 ‘tot bepaling van nadere regels voor de zorgplicht betreffende definitief aangeduide ankerplaatsen en erfgoedlandschappen’.

34.2. Verzoeker voert aan dat het bestreden PRUP werd vastgesteld zonder dat een – nochtans wettelijk vereiste – motiveringsnota over de ankerplaats “Zwalmvallei tussen Nederbrakel en Nederzwalm” voorlag. Deze tekortkoming werd reeds aangegeven in het advies van de dienst Onroerend Erfgoed van Oost-Vlaanderen. De toelichtingsnota bij het bestreden PRUP vermeldt het bestaan van de ankerplaats, maar een motiveringsnota is er niet in geïntegreerd.

35. In zijn memorie van wederantwoord erkent verzoeker dat het middel enkel betrekking heeft op het eerste bestreden besluit.

36. In zijn laatste memorie erkent verzoeker dat de geschonden geachte rechtsregels reeds opgeheven waren op het ogenblik dat het eerste bestreden besluit werd genomen. Zij benadrukt echter dat het tweede bestreden besluit dateert van vóór de opheffing van deze rechtsregels.

Beoordeling

37. Uit de gegevens van de zaak (randnr. 5.2) blijkt dat het advies van de dienst Onroerend Erfgoed van Oost-Vlaanderen, waarop verzoeker zich beroept, dateert van vóór de opmaak van de aanvulling bij de screeningsnota. In antwoord op dit advies is op de bladzijden 6 tot 10 van de aanvulling bij de screeningsnota en op de bladzijden 25 tot 31 van de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP een omstandige motivering opgenomen met betrekking tot de ankerplaats “Zwalmvallei tussen Nederbrakel en Nederzwalm”. Uit deze motivering blijkt dat het resultaat van de door de plannende overheid doorgevoerde afweging is dat, binnen de op het grafisch plan aangeduide grenzen (randnr. 8.3), de ankerplaats wordt omgezet naar een erfgoedlandschap.

Alleen al omdat verzoeker voorbijgaat aan de inhoud van de laatstgenoemde motivering kan het middel niet worden aangenomen.

38. Het vierde middel wordt verworpen.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

39.1. Een vijfde middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 8, §§ 1 en 2, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, alsook van “de motiveringsplicht, rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel en de zorgvuldigheidsplicht, als beginselen van behoorlijk bestuur en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 inzake de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen”.

39.2. Verzoeker stelt dat de screening van de milieueffecten gebaseerd is op onvolledige, onzekere en toekomstige gegevens. Er is immers niet de minste concrete invulling van hoe de parking en de vismigratietrap – die beide cruciale elementen zijn – zullen worden aangelegd.

Verzoeker voert aan dat de invulling van de parking nog niet gekend is, waardoor de ondergrond ervan nog niet in acht kon worden genomen. In het advies van het departement Mobiliteit en Openbare Werken is gewezen op de onduidelijkheid over de omvang van de parking. Verzoeker vervolgt dat er zich op de voorziene inplantingsplaats van de parking vandaag bungalows bevinden. Met andere woorden is het weinig realistisch te verwachten dat de eigenaars hun bungalow zullen afbreken en hier een parking kan gerealiseerd worden. Aldus wordt de parkeerproblematiek totaal ten onrechte naar de toekomst verschoven. Verzoeker beroept zich op een uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waaruit blijkt dat bij de beoordeling van de vergunbaarheid van een feestzaal een nog te realiseren parking niet als vaststaand gegeven mag worden aangenomen. Aangezien de in het bestreden PRUP voorziene parking nog niet werd vergund kon de plannende overheid, volgens verzoeker, geen gemotiveerde beslissing nemen betreffende de mogelijke nadelige effecten op het milieu.

De plannende overheid kon evenmin voor de vismigrietrap steunen op concrete gegevens, aangezien deze nog niet voorhanden waren. Volgens verzoeker is de vismigrietrap voorzien in een zone die niet eens aansluit op een gracht, beek of rivier. De luchtfoto kon de indruk wekken dat er ter plaatse een gracht loopt, doch dit is een visuele vertekening afkomstig van de schaduw van het groenscherm rond de camping.

40. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat er hoegenaamd nog geen duidelijkheid bestaat over de grootte en materiaalkeuze van de parking, men kan zelfs nog niet met zekerheid zeggen dat de parking er zal komen. Er bestaat een groot verschil tussen de verschillende waterdoorlatende materialen die voor de verharding van de parking gebruikt kunnen worden.

41. In zijn laatste memorie schrijft verzoeker dat op de plaats waar volgens het grafisch plan van het bestreden PRUP een waterloop gelegen is inmiddels werken werden uitgevoerd “die resulteerden in de huidige toestand van een uitgegraven gracht zonder water”. Volgens verzoeker bewijst het feit dat “de

bestreden beslissing totaal niet heeft opgemerkt dat op deze plaats werd ingegrepen in het waterhuishoudingsstelsel [...] opnieuw hoe gebrekkig de bestreden beslissing werd voorbereid en genomen”.

Beoordeling

42. Ook bij de beoordeling van het vijfde middel moet in acht worden genomen wat hiervoor (randnr. 16) is gezegd over de aard van de toetsingsbevoegdheid van de Raad van State.

43. Uit de gegevens van de zaak (randnr. 5.2) blijkt dat het advies van het departement Mobiliteit en Openbare Werken, waarop verzoeker zich beroept, dateert van vóór de opmaak van de aanvulling bij de screeningsnota. De aanvulling bij de screeningsnota bevat een uiteenzetting van de aanpassingen die in antwoord op dit advies zijn doorgevoerd. Daarbij werd onder andere meer duidelijkheid gegeven over de omvang van de parking. Verzoeker laat na de laatstgenoemde uiteenzetting in zijn middel te betrekken. Verder moet worden vastgesteld dat in het voornoemde advies met zoveel woorden gesteld wordt dat het departement “akkoord [gaat] met het besluit dat het plan in zijn huidige vorm geen aanzienlijke milieueffecten zal teweegbrengen”.

In het licht van het voorgaande kan het middel, in zoverre het zich beroept op het meergenoemde advies, niet overtuigen.

44. Er moet worden vastgesteld dat de inplantingsplaats van zowel de parking als de vismigratietrap ingetekend is op het bij het bestreden PRUP horende grafische plan.

45. In zijn argumentatie gaat verzoeker voorbij aan wat het essentiële kenmerk van ruimtelijke planning is, meer bepaald haar toekomstgericht karakter. Anders dan verzoeker dit blijkbaar ziet wordt de effectbeoordeling van een in een ruimtelijk uitvoeringsplan opgenomen voorziening, zoals een parking of een vismigratietrap, niet onzeker door het

enkele feit dat daarvoor nog geen stedenbouwkundige vergunning is verleend of dat nog niet precies geweten is welke materialen zullen worden gebruikt.

Zoals wordt uiteengezet in de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP zijn voor de vismigratietrap meerdere locatiealternatieven tegen elkaar afgewogen. Dat er voor de realisatie van de in het bestreden PRUP voorziene vismigratietrap een nieuwe verbindingsgracht moet worden uitgegraven, maakt het bestreden PRUP nog niet onwettig, gelet op het toekomstgericht karakter van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het toont – anders dan verzoeker meent – geenszins aan dat de screening van de milieueffecten gebaseerd zou zijn op onzekere gegevens.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat de overheid over dwangmiddelen beschikt om de realisatie van een ruimtelijk uitvoeringsplan af te dwingen, zoals bijvoorbeeld de onteigening. Alleen al daarom kan de argumentatie als zou de realisatie van de parking onzeker zijn omdat er zich ter plaatse constructies voor verblijfsrecreatie bevinden, niet overtuigen.

46. Het blijkt niet dat de milieueffectscreening en de uitgevoerde watertoets zouden steunen op onjuiste feitelijke gegevens of de aangevoerde rechtsregels anderszins zouden schenden.

Het vijfde middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

47.1. In een zesde middel wordt de schending aangevoerd van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel, en de materiële motiveringsplicht”.

47.2. Een *eerste middelonderdeel* heeft betrekking op de inventarisatie van de weekendverblijven. Verzoeker klaagt aan dat de eerste verwerende partij niet motiveert waarom zij de mening is toegedaan zich nog te kunnen baseren op gegevens uit 2003 en 2005 “hoewel er wellicht nog verschillende stedenbouwkundige vergunningen voor weekendverblijven werden afgeleverd”.

47.3.1. In het *tweede middelonderdeel* voert verzoeker aan dat op een hele reeks bezwaren, opmerkingen en adviezen die tijdens het openbaar onderzoek naar voor werden geschoven niet – of minstens te summier – is geantwoord. Verzoeker somt “niet limitatief” een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen op.

47.3.2. Zo is er de opmerking in het advies van de dienst Onroerend Erfgoed van Oost-Vlaanderen over de ankerplaats “Zwalmvallei tussen Nederbrakel en Nederzwalm”. Volgens verzoeker wordt niet gemotiveerd waarom de – nochtans wettelijk vereiste – motiveringsnota ter zake ontbreekt.

Een ander voorbeeld is dat in één van de bezwaarschriften opgemerkt werd dat het voorliggend dossier tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort. Zoals verzoeker heeft uiteengezet in zijn derde middel is daaraan totaal voorbijgegaan.

47.3.3. Verzoeker vervolgt dat er in de bezwaren ook een aantal voorstellen naar voor geschoven zijn betreffende een meer logische inkleuring van de percelen. Zoals ook voor andere bezwaren geldt, heeft de Procoro de laatstgenoemde voorstellen van de hand gedaan met een nietszeggend of achterhaald antwoord.

48. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat voor de beoordeling van het tweede middelonderdeel “[enkel] de motivering uit de bestreden beslissing telt”.

49.1. Op de opmerking in het auditorsverslag dat hij geen belang heeft bij het tweede middelonderdeel in de mate waarin hij aanvoert dat de bezwaren van derden niet afdoende zijn beantwoord, repliceert verzoeker in zijn laatste memorie dat de Procoro niet heeft geantwoord op een relevant bezwaar dat hijzelf in zijn bezwaarschrift heeft aangevoerd, meer bepaald dat het PRUP niet aansluit bij de ruimtelijke ontwikkelingen ter plaatse.

49.2. Tot slot neemt verzoeker in zijn laatste memorie een foto van een pas opgerichte (weekend)woning op waarbij hij vermeldt dat het zesde middel een extra wrange smaak krijgt nu hij vaststelt dat thans nog volop gebouwd wordt binnen het betreffende gebied.

Beoordeling

50. Het eerste middelonderdeel blijkt terug te gaan op volgende passage uit de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP:

“2.1. Reeds afgelegd traject van de provincie Oost-Vlaanderen in de aanpak van weekendverblijven

In 2003 en 2005 werd een inventaris van weekendverblijven in de hele provincie Oost-Vlaanderen opgemaakt.

[...]

In de zomer van 2011 werd echter resoluut gekozen voor een werkbare en ruimtelijk verantwoorde oplossing van de problematiek van de weekendverblijven door middel van een gefaseerde aanpak.”

De vermelding van de inventaris uit 2003 en 2005 past in een in de toelichtingsnota opgenomen overzicht van het in het verleden afgelegde traject in de aanpak van weekendverblijven in het geheel van de provincie.

Wat verzoeker aanvoert in het eerste middelonderdeel volstaat niet om er van te overtuigen dat de plannende overheid zich bij de herbestemmingen in de gemeente Zwalm gesteund zou hebben op foutieve of achterhaalde gegevens, te meer nu verzoeker geen concrete weekendwoningen aanduidt die over het hoofd zouden zijn gezien en ook nalaat aan te geven waar de in zijn laatste memorie afgebeelde (weekend)woning (randnr. 49.2) zich bevindt.

51.1. In zoverre verzoeker in het tweede middelonderdeel kritiek herhaalt die hij ook al heeft geformuleerd in de vorige middelen, wordt verwezen naar de verwerping van deze middelen hiervoor.

51.2. Verzoeker heeft geen belang bij het tweede middelonderdeel in de mate waarin hij aanvoert dat de bezwaren van derden niet afdoende zijn beantwoord. Het staat aan hem om aan te geven welk bezwaar door hemzelf werd ingediend.

51.3.1. In zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift heeft verzoeker gesteld dat de bestemming recreatief woongebied een meer logische inkleuring van zijn eigendom zou zijn die het best aansluit bij de ruimtelijke ontwikkelingen ter plaatse (hierna: het bezwaar van verzoeker).

51.3.2. Met de woorden van het eerste bestreden besluit is het doel van het bestreden PRUP onder meer “[het] zoveel mogelijk vrijwaren van de resterende open ruimte”.

51.3.3. Het bezwaar van verzoeker werd door de Procoro als volgt weerlegd:

“Er kan niet zomaar bijkomend woongebied (juridische voorraad) gecreëerd worden. Bij de opmaak van de gewestplannen werden de woongebieden en de woonuitbreidingsgebieden vastgelegd. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen laat het bijkomend creëren van woongebied binnen het buitengebied niet toe.

In gevallen waar het ruimtelijk verantwoord is kan woongebied verschoven worden binnen de gemeente van een ruimtelijk niet goed gelegen locatie naar een ruimtelijk goed geschikte locatie. De aangegeven locatie kan niet aanzien worden als ruimtelijk goed gelegen gezien de waterproblematiek (signaalgebied).

De betreffende percelen liggen binnen een door de Vlaamse regering aangeduid signaalgebied. Dit gebied werd aangeduid voor het vrijwaren van het waterbergend vermogen in een gebied met een hoge overstromingskans met een harde bestemming dat nog niet ontwikkeld is. Harde bestemmingen moeten hier vermeden worden. Om het waterbergend vermogen optimaal te vrijwaren worden de bouwmogelijkheden en verhardingen slechts beperkt toegelaten. Ophogingen of afgravingen worden niet toegelaten. Innames van het waterbergend vermogen zullen moeten gecompenseerd worden. In dit kader werden de

bebouwingsmogelijkheden beperkt tot 2% van de perceelsoppervlakte en dienen ze gegroepeerd te worden langs de Rekegemstraat.

De zone voor verblijfsrecreatie wordt binnen het PRUP enkel omgevormd tot recreatief woongebied indien er reeds een bestaande goedgekeurde verkaveling bestaat die ingevuld is met weekendverblijven.[...]

[Voor wat onder meer verzoekers eigendom betreft] werden geen verkavelingen teruggevonden. Het creëren van recreatief woongebied zou bijkomend woongebied betekenen in het buitengebied, wat strijdig is met het RSV [...].”

51.3.4. Anders dan verzoeker dit ziet, laat de in randnummers 51.3.2 en 51.3.3 aangehaalde motivering afdoende begrijpen waarom zijn bezwaar niet werd gevolgd.

52. De conclusie is dat niet blijkt dat de aangevoerde rechtsregels werden geschonden.

Het zesde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 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 19 juni 2018,
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