

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.577 van 9 oktober 2018
in de zaak A. 219.847/X-16.688.**

In zake : Geert BUYCK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Meindert Gees
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 juli 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen van 24 maart 2016 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Kemmelberg”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 september 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die *loco* advocaat Meindert Gees verschijnt voor verzoeker, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend 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. Verzoeker is eigenaar en bewoner van een hoeve, gelegen aan de Gremmerslinde 21 te Dranouter, aan de voet en op de zuiderflank van de Kemmelberg.

3.2. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979 vastgestelde gewestplan Ieper-Poperinge situeert verzoekers voormelde eigendom zich in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, aan de rand van een militair domein. Dit militair domein situeert zich in VEN-gebied, en in habitatrictlijngebied zoals aangewezen bij besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone “BE2500003 West-Vlaams Heuvelland” en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’.

3.3. De Kemmelberg is een getuigenheuvel gelegen op het grondgebied van de fusiegemeente Heuvelland, ten westen van de dorpskern van Kemmel. De verwerende partij wil voor de Kemmelberg en omgeving een ruimtelijke visie vastleggen, waarbij duidelijke grenzen worden bepaald tussen de natuur- en de landbouwbestemmingen, de ruimtelijk relevante erfgoedelementen een gepaste regeling krijgen, een planologische afweging gebeurt voor de aanwezige horeca, rechtszekerheid en duidelijkheid wordt geboden voor de zonevreemde woningen, en een duurzame mobiliteitsstrategie wordt uitgewerkt voor de Kemmelberg.

3.4. Op 12 maart 2015 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) “Kemmelberg”. De voormelde militaire zone wordt daarbij gedeeltelijk als natuurgebied en gedeeltelijk als parkgebied bestemd. In dit parkgebied wordt tevens een parking voorzien.

Uit de overwegingen van de plenaire vergadering blijkt dat in het door het agentschap Natuur en Bos uitgebrachte advies over het voorontwerp van PRUP wordt aangegeven dat de “passende beoordeling” grondiger dient te worden uitgewerkt:

“ANB: Passende beoordeling zoals nu in het dossier zit, is niet voldoende. Er dienen een bijkomend aantal dingen vermeld te worden; onder andere:

[...]

- Parking achter militaire bunker

[...].”

3.5. Na het voormelde advies wordt een “voortoets” opgemaakt, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“De oostelijke militaire zone wordt gedeeltelijk bestemd naar natuurgebied [...] maar ook gedeeltelijk als parkgebied. In dit parkgebied wordt ruimte voor een groene parking voorzien. Op heden is hier nog geen actueel habitat aanwezig. De aanleg van deze parking, en de achterliggende parkeerstrategie, bundelt het onthaal van de bezoekers aan de rand van het natuurkerngebied. Men mag verwachten dat het autoverkeer op de top zal dalen en de huidige versnipperde parkeerdruk beter zal geleiden en

concentreren, met een gunstig gevolg voor de kwaliteitsverbetering van de actuele habitats.”

Besluitend wordt in de voortoets gesteld:

“Binnen deze voortoets werden de verschillende planologische wijzigingen binnen de habitatrichtlijn-contour en de bijhorende gevolgen overlopen.

Zoals blijkt zorgt dit planinitiatief voor een substantiële herbestemming van agrarisch gebied (al dan niet met ecologische waarde) naar een natuurbestemming. Er mag dus algemeen gesteld worden dat het RUP een globaal significant positief effect heeft op de instan[d]houdingsdoelstellingen.

Uit deze voortoets concluderen we dat er geen waarschijnlijkheid of risico bestaat op een betekenisvolle aantasting van de actuele en potentieel te realiseren habitats die voorkomen in deze speciale beschermingszone.”

3.6. In de screeningsnota wordt met betrekking tot de planoptie “parkeren” in “het habitatrichtlijngebied” het volgende gesteld:

“Parkeren

- Het parkeren wordt gebundeld in twee parkeergelegenheden aan de voet van de Kemmelberg met name t.h.v. Ossuaire/Au Chalet en t.h.v. het kruispunt Lettingstraat/Kemmelbergweg. T.h.v. Ossuaire/Au Chalet betreft het het regelen van het publiek gebruik van een bestaande parking bij een horecazaak. Bijgevolg zijn hier geen bijkomende effecten te verwachten. T.h.v. het kruispunt Lettingstraat/Kemmelbergstraat betreft het een nieuwe parking van 60 wagens. Deze wordt aangelegd binnen een akkerland waardoor geen waardevol gebied aangetast wordt. Door de aanleg van deze parking kunnen een aantal kleinere versnipperde parkings binnen het habitatrichtlijngebied gesupprimeerd worden. Dit heeft een positief effect. Bovendien wordt op die manier de wagens aan de voet van de Kemmelberg opgevangen en wordt het verkeer op de Kemmelberg door het ontbreken van parkeerplaatsen op de Kemmelberg ontmoedigd. Dit heeft eveneens een positief effect en heeft een gunstig gevolg voor de kwaliteitsverbe[te]ring van de actuele habitats.

- De bestaande (bvb. bij horecazaken) en de nieuwe parkeerzones moeten ingericht zijn als groene parkings [met] waterdoorlatende materialen.”

De algehele conclusie van de screeningsnota luidt:

“Conclusie

Gezien het RUP ‘Kemmelberg’ te Heuvelland:

- Conform het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, een kader vormt voor projecten zoals bepaald in

bijlage I, II of III van het besluit (zijnde een project opgesomd in rubriek 1d van bijlage II), doch het RUP echter een kleine wijziging inhoudt t.a.v. de huidige situatie;

- Conform de opgestelde voortoets blijkt dat er geen waarschijnlijkheid of risico bestaat op een betekenisvolle aantasting van de actuele en potentieel te realiseren habitats die voorkomen in de speciale beschermingszone, en dus een passende beoordeling niet nodig is;

- Geen aanzienlijke milieueffecten teweeg brengt zoals omschreven in hoofdstuk 7 waarbij telkens in ditzelfde hoofdstuk – als suggestie – milderende maatregelen omschreven werden om het plan meer milieuvriendelijk te maken.

Kan geoordeeld worden dat de opmaak van een plan-MER redelijkerwijze dan ook geen bijkomende informatie kan opleveren.”

3.7. In een nieuw advies van 10 juli 2015 verklaart het agentschap Natuur en Bos zich akkoord met de inhoud van de screeningsnota. Wat de bespreking van de “passende beoordeling” betreft, stelt zij daarin:

“Het dossier bevat een voortoets. Hierin worden de verschillende aspecten van het RUP getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone ‘Westvlaams Heuvelland’. Het Agentschap voor Natuur en Bos gaat akkoord met de conclusie van de voortoets dat de vergunningsplichtige activiteit geen betekenisvolle aantasting zal veroorzaken aan de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone. Er dient dus geen passende beoordeling te worden opgemaakt.”

3.8. Op 7 september 2015 beslist de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (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”.

3.9. Op 1 oktober 2015 stelt de provincieraad van West-Vlaanderen het ontwerp-PRUP voorlopig vast. Het voorziet er onder meer in dat de percelen die onmiddellijk palen aan de woonst van verzoeker de bestemming natuurgebied krijgen, en de verder gelegen percelen als parkgebied worden bestemd met de opdruk P (“openbare parking”).

3.10. Tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp-PRUP worden 16 bezwaarschriften ingediend, waaronder door verzoeker.

3.11. Op 4 februari 2016 bespreekt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) van West-Vlaanderen de bezwaren. De Procoro behandelt verzoekers bezwaar als volgt:

“4. Parking Gremmerslinde IHD (B4)

B4.5 Het bedoelde perceel is gelegen in een voorlopige IHD zoekzone (versie 14/09/2015). De ontwikkeling van het parkgebied met parkeerzone voor 60 voertuigen legt een hypotheek op de eventuele toekomstige invulling van het habitatrichtlijngebied. Nu er op vandaag geen eventuele inkrimping van de zoekzone vaststaat, dient de volledige zoekzone gevrijwaard te worden. De loutere overweging in de voortoets dat er op heden aldaar geen actueel habitat zou zijn, doet hier geen afbreuk aan. ANB gaf in het advies van 20/04/2015 aan dat de passende beoordeling grondiger diende uitgewerkt te worden zodat het agentschap deze gunstig kon beoordelen voordat het RUP in openbaar onderzoek ging, het voormelde advies werd niet opgevolgd. De voortoets die werd opgemaakt noopte klaarblijkelijk tot de vaststelling dat het PRUP geen passende beoordeling behoeft. Bezwaarschrijver stelt vast dat de stelling in de screening dat het loutere feit dat een aantal versnipperde parkings gesupprimeerd worden en worden samen gebracht op één grote parkeerplaats geenszins en zonder meer een gunstig effect teweegbrengt, geenszins kunnen volstaan. Er ontbreekt een in concreto onderzoek voor de kwestieuze zone. In de huidige stand van de zoekzones is er op vandaag geen mogelijkheid om de parking op de specifieke plaats te situeren.

Advies PROCORO met éénparigheid van stemmen

Er werd een voortoets opgemaakt die mee de procedure van de merscreening heeft doorlopen. In deze procedure werd een advies gegeven door ANB; zij stellen:

Bespreking passende beoordeling

Het dossier bevat een voortoets. Hierin worden de verschillende aspecten van het RUP getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone ‘Westvlaams Heuvelland’.

Het Agentschap voor Natuur en Bos gaat akkoord met de conclusie van de voortoets dat de vergunningsplichtige activiteit geen betekenisvolle aantasting zal veroorzaken aan de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone. Er dient dus geen passende beoordeling te worden opgemaakt.

Bespreking verscherpte natuurtoets

Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt vast dat de vergunningsplichtige activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN zal veroorzaken.

Het vermelde advies werd bijgevolg wel opgevolgd. ANB volgde de provincie in het feit dat het verplaatsen van de bestaande parkings in één grote groene parking ten voordele komt van het gehele habitatrichtlijngebied.

Er dienen aldus geen aanpassingen te gebeuren aan het PRUP.”

3.12. Op 24 maart 2016 stelt de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen het PRUP definitief vast. In de “[z]one voor parkgebied” (artikel 5) wordt de volgende bepaling “[v]erharde oppervlaktes” (artikel 5.3) voorzien:

“5.3. Verharde oppervlaktes

Bij aanleg van verharde oppervlaktes dient er maximaal ingezet te worden op het gebruik van waterdoorlatende materialen en waterdoorlatende funderingen.

Ter hoogte van de symbolische aanduiding (P) is de inrichting van een parking met een capaciteit van 60 autoparkeerplaatsen toegelaten.

De parkeerzone heeft een maximale verharde oppervlakte van 2750m².”

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoeker roept in een tweede middel de schending in van onder meer “de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten uit het besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2014 tot aanwijzing van de speciale beschermingszone ‘BE2500003 West-Vlaams Heuvelland’ en tot definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten [hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014]”, “van de voorlopige zoekzone, [...] van de Habitatrichtlijn, [...] van [het] Besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones” en van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Hij bekritiseert het feit dat het bestreden PRUP in de ontwikkeling van een parkeerzone van maximaal 2750m² verharde oppervlakte voor 60 voertuigen voorziet in een zone die middels het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 als een speciale beschermingszone “BE2500003 West-

Vlaams Heuvelland” (hierna: de SBZ) wordt afgebakend. De parkeerzone bevindt zich in een voorlopig afgebakende “zoekzone” die is aangeduid in het kader van de habitattypes 9120 en 9190 (Atlantische zuurminnende beukenbossen en zuurminnende Eiken- en Berkenbossen). Verzoeker wijst erop dat door het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 “wordt vooropgesteld dat de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype 9120 als doel heeft de stijging van de oppervlakte of populatiegrootte of een verbetering van de kwaliteit”, wat maakt dat de kwestieuze parkeerzone aldaar “niet inpasbaar” is.

Het antwoord van de Procoro dat geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN zal worden veroorzaakt, acht verzoeker ontoereikend, nu net de bedoeling voorligt om in een “stijging” van de natuurwaarden ter hoogte van de site te voorzien. De overweging dat ter plaatse geen actuele habitat aanwezig zou zijn, overtuigt volgens verzoeker evenmin en getuigt van een onzorgvuldig onderzoek. De kwestieuze zone wordt immers in diverse natuurkaarten een beschermenswaardige natuurwaarde toegedicht en “[m]et een dergelijke overweging wordt niet aangetoond waarom deze zone zelf niet wordt aangegrepen om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken”. Het gegeven dat door de concentratie van parkeerplaatsen “de[...] overige parkings kunnen worden gesupprimeerd, maakt niet dat de kwaliteit op de site zelf verbeterd wordt” en “er sprake is van een stijging van de oppervlakte of van de aldaar aanwezige populatiegrootte, wel integendeel”.

4.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat verzoeker klaarblijkelijk “náást de creatie van ca. 170 ha extra natuurgebied [wenst] te kijken, waarmee net wel de mogelijkheid bestaat om naar een verbetering van de huidige toestand te evolueren, zélfs binnen een gebied dat voorheen militair domein was”. Zij betoogt dat ingevolge het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 57/2016 van 28 april 2016 “de legitimiteit – en op zijn minst de doorwerking – van het Vlaams Natura2000-programma op de helling [...] staan”.

De verwerende partij meent verder dat het advies van de Procoro correct is, dat er namelijk geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN wordt teweeggebracht en dat ter plaatse geen actuele habitat aanwezig is. Zij wijst er op dat de deputatie bij de goedkeuring van het PRUP nog twee “voorwaarden” heeft “ingebouwd”: “de instandhoudingsdoelstellingen zouden worden gerealiseerd binnen de voorgestelde contouren van natuurgebied in het PRUP, en de Provincie zou initiatief nemen en in eerste instantie zoveel mogelijk op haar gronden deze instandhoudingsdoelstellingen realiseren”.

Zij betoogt dat ook het agentschap Natuur en Bos erop heeft gewezen dat heden geen actuele habitat aanwezig is “maar de site wel gelegen is in een zoekzone en dus geschikt is bevonden voor het ontwikkelen van habitat in functie van de instandhoudingsdoelstellingen”, dat vervolgens het concrete effect van de geplande parking op de instandhoudingsdoelstellingen werd onderzocht en dat bleek dat “de aanleg van een parking op de betrokken site [...] de op heden aanwezige versnipperde parkeerdruk beter [zal] geleiden en concentreren, met net een gunstig gevolg voor kwaliteitsverbetering van actuele habitats”. De verwerende partij stelt dat het agentschap Natuur en Bos ermee akkoord ging dat geen “passende beoordeling” diende te worden opgemaakt, dat in de “voortoets” de verschillende aspecten van het PRUP aan de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ werden getoetst, en dat het agentschap zich met de conclusies ervan akkoord heeft verklaard. Er is volgens haar “geen sprake van dat de vaststelling ex artikel 4 en het beschermingsregime ex artikel 6 van de Habitatrichtlijn met de voeten worden getreden”.

In fine voert de verwerende partij nog de onontvankelijkheid ingevolge de onduidelijkheid van het middel aan. Volgens haar is dat onder meer het geval voor de aangevoerde schending van de habitatrichtlijn.

4.3. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat het betoog van de verwerende partij “rechtstreeks [indruist] tegen de vaststelling dat het betrokken gebied een SBZ uitmaakt”. Indien het kwestieuze gebied in een

slechte staat van instandhouding verkeerde, had de verwerende partij net passende maatregelen moeten nemen voor de instandhouding en de verbetering van het gebied. Zij herhaalt dat uit niets blijkt dat er ter plaatse geen habitats zouden zijn. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie nr. C-521/12 van 15 mei 2014 inzake Briels, stelt zij dat ervan uitgaan dat een verharding van maximaal 2750 m² voor parkeerplaatsen in SBZ-gebied geen probleem vormt “nu elders in het SBZ-gebied de natuurwaarden zouden verbeteren”, een compensatie in de zin van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn inhoudt.

Verzoeker betoogt dat de stelling van de verwerende partij dat de legitimiteit van het Vlaamse Natura2000-programma door het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof op de helling wordt gezet, voor haar rekening is. “Los van de vaststelling” dat de zoekzones “inderdaad zonder inspraak tot stand zijn gekomen, wordt door verwerende partij niet aangetoond dat deze totstandkoming voor wat betreft de natuurwaarden onzorgvuldig zou zijn geweest en van geen tel meer zijn”. Een parking van 2750 m² heeft geen positieve impact op de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ “op de specifieke locatie”.

4.4. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de SBZ “uiteraard” moeten bekeken worden “voor het gebied in zijn integraliteit, en niet voor elk perceel of perceeltje in het betreffende gebied afzonderlijk”. Zij meent dat de afdeling Natuur en Bos terecht heeft aangegeven “dat de aanleg van de parking op de betrokken site de op heden aanwezige versnipperde parkeerdruk beter zou geleiden en concentreren, met gunstig gevolg voor de kwaliteitsverbetering van actuele habitats”.

Beoordeling

5.1. Verzoeker voert in zijn verzoekschrift op voldoende duidelijke wijze een schending van de richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna : de habitatrichtlijn) aan; de verwerende partij heeft daartegen ook verweer gevoerd.

De door deze partij desbetreffend aangevoerde ontvankelijkheidsexceptie is ongegrond.

5.2. Artikel 2, tweede lid, van de habitatrichtlijn omschrijft het doel van de richtlijn en maakt duidelijk dat de lidstaten er op grond van de richtlijn toe verplicht zijn om maatregelen te nemen die de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten die van communautair belang zijn in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

Artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn voegt daar nog aan toe dat de lidstaten “voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen [treffen]; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen”.

De omzetting van deze richtlijn bepaling is terug te vinden in artikel 36ter, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het natuurdecreet):

“§ 1. De administratieve overheid neemt, binnen haar bevoegdheden, in de speciale beschermingszones, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, de nodige instandhoudingsmaatregelen die steeds dienen te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen habitats vermeld in bijlage I van dit decreet en de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van dit decreet evenals de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende soorten trekvogels. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de nodige instandhoudingmaatregelen en de ecologische vereisten, evenals een procedure voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen.”

Artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de habitatrichtlijn maakt de in artikel 2, tweede lid, omschreven doelstelling concreet en legt de lidstaten een aantal verplichtingen en specifieke procedures op met het oog op de

instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones.

Artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de habitatrichtlijn luidt meer bepaald:

“2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”

Artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn is omgezet in het intern recht door artikel 36ter, §§ 3, 4 en 5, van het natuurdecreet. Deze bepalingen luiden:

“§ 3. Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale

beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

[...]

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.

[...]

§ 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.

§ 5. In afwijking op de bepalingen van § 4, kan een vergunningsplichtige activiteit die of een plan of programma dat afzonderlijk of in combinatie met één of meer bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, slechts toegestaan of goedgekeurd worden

a) nadat is gebleken dat er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn en

b) omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Wanneer de betrokken speciale beschermingszone of een deelgebied ervan, een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, komen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang, in aanmerking.

De afwijking bedoeld in het voorgaande lid kan bovendien slechts toegestaan worden nadat voldaan is aan de volgende voorwaarden:

1° de nodige compenserende maatregelen genomen zijn en de nodige actieve instandhoudingsmaatregelen genomen zijn of worden die waarborgen dat de algehele samenhang van de speciale beschermingszone en -zones bewaard blijft;

2° de compenserende maatregelen zijn van die aard dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor het opstellen van een passende beoordeling van de effecten van de activiteit op de habitats, de habitats van een soort en op de soort of soorten waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen, voor het onderzoeken van minder schadelijke alternatieven en inzake de compenserende maatregelen.

De Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van een dwingende reden van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

Elke beslissing in uitvoering van de afwijkingsprocedure van deze paragraaf, wordt met redenen omkleed.”

Artikel 2, 30°, van het decreet Natuurbehoud definieert “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” als volgt:

“een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone.”

Artikel 2, 38°, van het natuurdecreet omschrijft de “natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” als volgt:

“het geheel van biotische en abiotische elementen, samen met hun ruimtelijke en ecologische kenmerken en processen, die nodig zijn voor de instandhouding van

- a) de natuurlijke habitats en de leefgebieden van de soorten waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen en
- b) de soorten vermeld in de bijlage III.”

5.3. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is, zoals elke bestuurshandeling, onderworpen aan de materiële motiveringsverplichting, hetgeen inhoudt dat het moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die blijken, hetzij uit het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

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

5.5. Verzoeker voert aan, en de verwerende partij weerlegt niet, dat de kwestieuze parkeerzone zich binnen de SBZ bevindt in een voorlopig afgebakende “zoekzone”, die is aangeduid in het kader van “de habitattypes 9120

en 9190 (Atlantische zuurminnende beukenbossen en zuurminnende Eiken- en Berkenbossen)”.

5.6. Het bestreden PRUP houdt niet direct verband met – of is nodig voor – het beheer van de SBZ, maar voorziet wel in de aanleg van een parkeerzone van maximaal 2750 m² verharde oppervlakte voor 60 voertuigen in de SBZ.

5.7. Verzoeker betoogt, zoals ook aangevoerd in zijn bezwaarschrift (zie randnummer 3.11), dat de aanleg van een parking voor 60 voertuigen de toekomstige invulling van het habitatrichtlijngebied hypothekeert.

5.8. Terecht stelt verzoeker dat het argument van de Procoro dat zich op de kwestieuze locatie momenteel geen habitat zou bevinden, zijn voormelde kritiek niet weerlegt, nu de instandhoudingsdoelstellingen een “stijging” van de natuurwaarden beogen. Het argument van de Procoro dat volgens het advies van de afdeling Natuur en Bos geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur “in het VEN” zal worden veroorzaakt, toont voorts evenmin aan dat de aanleg van de kwestieuze parking de toekomstige invulling van het “habitatrichtlijngebied” niet vermag te hypothekeren.

Dat de aanleg van de kwestieuze parking in habitatgebied toelaat om elders bestaande parkings te “supprimeren” en het vervangen van die parkings door één grote groene parking ten voordele komt van het gehele habitatrichtlijngebied, komt de Raad van State dan weer voor als een “compenserende maatregel” in de zin van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn, waarvoor de bij deze bepaling gestelde voorwaarden niet blijken te zijn vervuld.

5.9. De door de verwerende partij aangevoerde omstandigheid dat de instandhoudingsdoelstellingen gerealiseerd zullen worden “in het natuurgebied” van het PRUP, dat zij het initiatief zal nemen om dit zoveel als mogelijk op haar gronden te realiseren, en dat in de “creatie van ca. 170 ha extra

natuurgebied” wordt voorzien, overtuigen er voorts evenmin van dat de toekomstige invulling van het habitatrichtlijngebied door de kwestieuze parkeerlocatie niet kan gehypothekeerd worden.

5.10. Gelet op het voormelde, vermocht de dienst Mer, daarin bijgetreden door de plannende overheid, er niet met goed gevolg van uitgaan dat er geen risico op een betekenisvolle aantasting van de actuele “en potentieel te realiseren” habitats bestaat en dat “een passende beoordeling [dus] niet nodig is”.

5.11. Dat het Grondwettelijk Hof met zijn arrest nr. 57/2016 van 28 april 2016 de artikelen 40 tot 43, 45 tot 48 en 78 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 mei 2014 ‘tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos’ heeft vernietigd, in zoverre die bepalingen niet voorzien in de inspraak voor het publiek in bepaalde gevallen of de Vlaamse regering niet machtigen daarin te voorzien, vermag aan de voormelde vaststelling geen afbreuk te doen.

5.12. Het bestreden PRUP blijkt zodoende met schending van de habitatrichtlijn, het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel te zijn vastgesteld.

5.13. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Vraag om partiële vernietiging

Standpunt van de partijen

6.1. De verwerende partij vraagt in haar memorie van antwoord dat het bestreden PRUP in voorkomend geval slechts zou vernietigd worden in zoverre het betrekking heeft op “de door de verzoekende partij geproblematiseerde percelen (deelzone ‘militair domein’, waarbij alsdan het militair domein ongemoeid wordt gelaten)”. Een partiële vernietiging tast volgens haar de “algemene economie” van het plan niet aan.

6.2. Verzoeker meent in zijn memorie van wederantwoord dat “[h]et parkeervraagstuk [...] maar moeilijk [kan] worden losgezien van de overige wijzigingen in het RUP”. Een partiële vernietiging lijkt volgens hem evenmin “voor de hand liggend”, gezien “het standstillbeginsel en het Natura2000-programma”.

Beoordeling

7. Met verzoeker wordt vastgesteld dat de kwestieuze parkeerbestemming deel uitmaakt van de algemene parkeerstrategie en de ermee verband houdende duurzame mobiliteitsproblematiek waaraan het PRUP uiting geeft, waarbij onder meer de geviseerde parking de afschaffing van andere moet compenseren. Nadat ook de auditeur-verslaggever in zijn verslag tot die conclusie kwam, deelde de verwerende partij in haar laatste memorie alleen maar mee “niettemin” in haar verzoek te volharden.

De gevraagde partiële vernietiging van het PRUP is niet mogelijk zonder de algemene economie van het plan aan te tasten. De vraag van de verwerende partij wordt in de gegeven omstandigheden niet ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen van 24 maart 2016 houdende de definitieve vaststelling van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Kemmelberg”.

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

3. De verwerende partij 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 verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen oktober 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