

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.376 van 8 april 2020
in de zaken A. 223.692/X-17.059 (I)
A. 223.706/X-17.063 (II)**

In zake : I.
Christine ALTRUYE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Eva De Witte
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

II.
1. Johan VAN BAREL
2. Karl DELARBRE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Eva De Witte
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van de beroepen

1. De beroepen, beiden ingesteld op 6 november 2017, strekken tot de nietigverklaring van het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 21 juni 2017 houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Reconversie verblijfsrecreatie Stekene-fase 1”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben in beide zaken een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn in beide zaken opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 januari 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Eva De Witte, die in beide zaken verschijnt voor de verzoekende partijen, Leen Lippevelde, die in beide zaken verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Isabelle Verhelle, die in beide zaken *loco* advocaten Steve Ronse en Meindert Gees verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft in beide zaken 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. Verzoekster in de zaak *sub I* is eigenaar van een perceel aan de straat Speelhof in Stekene dat volgens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas - Lokeren (hierna: het gewestplan) gelegen is in een gebied voor verblijfsrecreatie. Verzoekers in de zaak *sub II* zijn eigenaar van een perceel aan de Koestraat in Stekene dat volgens het gewestplan eveneens gelegen is in een gebied voor verblijfsrecreatie.

Op elk van de percelen bevindt zich een weekendverblijf.

4.1. In 2013 maakt de eerste verwerende partij een voorontwerp op van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan Reconversie verblijfsrecreatie Stekene - fase 1' (hierna: het PRUP).

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

5. Op 9 oktober 2013 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het ontwerp van het PRUP vast. Het ontwerp-PRUP voorziet onder meer op verzoekers' percelen een uitbreiding van het woonrecht voor de permanente bewoners.

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

6.2. Het departement Ruimte Vlaanderen van het Vlaamse Gewest brengt over het voorontwerp een ongunstig advies uit (hierna: het advies van

Ruimte Vlaanderen). In het advies van Ruimte Vlaanderen wordt voorgesteld de uitbreiding van het woonrecht voor de permanente bewoners te schrappen, daar ze strijdt met de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

7. Het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 17 juni 2015 stelt het PRUP “Reconversie verblijfsrecreatie Stekene - fase 1” definitief vast (hierna: het PRUP van 2015).

Artikel 3.2.1, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP van 2015 voorziet dezelfde uitbreiding van het woonrecht voor de permanente bewoners als in het ontwerp-PRUP.

8. Op vordering van onder meer verzoekers vernietigt de Raad van State bij arrest nr. 238.047 van 28 april 2017 het PRUP van 2015 (hierna: het vernietigingsarrest nr. 238.047). In het vernietigingsarrest nr. 238.047 wordt met name de uitbreiding van het woonrecht voor de permanente bewoners onwettig bevonden.

9. Op 18 mei 2017 beslist de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen om de administratieve procedure van het PRUP te hernemen vanaf de behandeling van de adviezen, bezwaren en opmerkingen door de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Procoro).

10. Op 6 juni 2017 brengt de Procoro advies uit.

11.1. Op 21 juni 2017 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het PRUP “Reconversie verblijfsrecreatie Stekene – fase 1” definitief vast. Dit is het bestreden besluit.

11.2. Het bestreden PRUP herbestemt verzoekers’ percelen tot “Zone voor openluchtrecreatieve verblijven met nabestemming bosgebied”.

In vergelijking met het PRUP van 2015 wordt de uitbreiding van het woonrecht voor de permanente bewoners geschrapt.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het “voorafgaand” middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. In een “voorafgaand” middel wordt de schending aangevoerd van het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest nr. 238.047 en van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht”.

12.2. Verzoekers stellen dat de plannende overheid zich na het vernietigingsarrest nr. 238.047 beperkt heeft tot de schrapping van “een aantal betwiste stedenbouwkundige voorschriften”. Het bestreden PRUP voelt als een slag in het gezicht van verzoekers daar het geen gepaste genoegdoening geeft en afbreuk doet aan de voorwaarde in het advies van de gemeente Stekene om een humane oplossing te geven aan de problematiek van de permanente bewoning van weekendverblijven. Verzoekers zijn sinds jaar en dag vragende partij voor een dergelijke oplossing en het bestreden PRUP gaat daar radicaal tegen in, nu hun percelen op termijn tot bosgebied worden herbestemd.

Verzoekers menen dat er na het vernietigingsarrest nr. 238.047 geen rechtsherstel kon worden geboden door het hernemen van de procedure vanaf het ogenblik van het uitbrengen van het advies van de Procoro, daar “de vastgestelde onregelmatigheid zich immers uitstrekt over de planopties die aan de basis liggen van het hier bestreden PRUP”. Bovendien hebben verzoekers “zich niet (opnieuw) kunnen uitspreken over de wijzigingen die aan het (vernietigde) PRUP werden aangebracht en die hebben geleid tot het hier bestreden PRUP”. De bezwaarrechten van verzoekers werden hierdoor manifest geschaad.

13.1. In hun laatste memorie erkennen verzoekers dat het “*in casu* [...] niet ter discussie [staat] dat de voorschriften van het PRUP werden gewijzigd om tegemoet te komen aan het [het vernietigingsarrest nr. 238.047]”. Waar het over gaat is dat zij zich over de schrapping van de uitbreiding van het woonrecht voor de permanente bewoners niet hebben kunnen uitspreken, hoewel aldus niet meer voldaan is aan de voorwaarde in het advies van de gemeente Stekene.

13.2. Verder voegen verzoekers in hun laatste memorie toe dat uit een antwoord dat de bevoegde minister op 28 april 2005 gaf in de commissie Leefmilieu van het Vlaams parlement blijkt dat aan de bewoners van weekendverblijven alleen rechtszekerheid kan worden geboden door hen meer rechten te geven dan de bestaande, wat planologisch moet worden geregeld.

Beoordeling

14. Met de in het vorige randnummer weergegeven argumentatie uit de laatste memorie geven verzoekers aan hun middel een laattijdige en bijgevolg onontvankelijke nieuwe grondslag.

15. Terecht wijst de eerste verwerende partij er op dat krachtens het te dezen geldende artikel 2.2.10, § 6, tweede lid, VCRO, bij de definitieve vaststelling van het plan ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan wijzigingen kunnen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit een advies uitgebracht door een geraadpleegde dienst.

16. Zoals verzoekers in hun laatste memorie erkennen (randnr. 13.1) heeft de plannende overheid het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest nr. 238.047 geëerbiedigd door de in dat arrest onwettig bevonden voorschriften en meer bepaald de uitbreiding van het woonrecht voor de permanente bewoners te schrappen. Met deze schrapping heeft de plannende overheid – met toepassing van de in het vorige randnummer aangehaalde bepaling – gevolg gegeven aan een suggestie uit het advies van Ruimte Vlaanderen. Het enkele feit dat de plannende overheid is ingegaan op de

laatstgenoemde suggestie, betekent – anders dan verzoekers blijkbaar menen – niet dat er een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd moest worden.

17. Het “voorafgaand” middel wordt verworpen.

B. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

18.1. Het eerste middel wordt genomen 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, VCRO, in samenhang met de richtinggevende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV), evenals van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, alsook uit bevoegdheidsoverschrijding.

18.2. Verzoekers werpen op dat de provincieraad niet over de vereiste bevoegdheid beschikte om het bestreden PRUP vast te stellen. Bovendien is hun bezwaar over deze onbevoegdheid niet op een afdoende manier weerlegd.

19. In hun laatste memorie verwijzen verzoekers naar hun vorige procedurestukken.

Beoordeling

20. Verzoekers voeren aan dat het provinciale niveau niet bevoegd zou zijn voor de herbestemming van de verblijfsrecreatiezone van het gewestplan. Zij beroepen zich op 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 infrastructuur 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.”

21. 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 arresten nr. 231.228 van 19 mei 2015 en nr. 241.818 van 19 juni 2018 in herinnering is gebracht, is het voornoemde uitgangspunt onjuist. Er moet immers worden vastgesteld dat de in voornoemde passage bedoelde “uitspraak” “op Vlaams niveau” niet de vorm moet aannemen van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Uit hetgeen verzoeker aanvoert blijkt niet dat de eerste verwerende partij onbevoegd was om het bestreden PRUP vast te stellen.

22. Zoals terecht is vastgesteld in het auditorsverslag heeft de Procoro – ter weerlegging van verzoekers’ bezwaarschrift – de provinciale bevoegdheid afdoende verantwoord.

23. Het eerste middel wordt verworpen.

C. Het vierde middel

Uiteenzetting van het middel

24.1. In het vierde middel voeren verzoekers de schending aan van het gelijkheidsbeginsel, evenals van het rechtszekerheids- en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

24.2. Verzoekers wijzen er op dat krachtens het gelijkheidsbeginsel in rechte en in feite gelijke toestanden op een gelijke manier moeten worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel werd geschonden doordat bepaalde clusters van weekendverblijven de bestemming recreatief woongebied – waardoor ééngezinswoningen worden toegelaten – hebben gekregen, maar verzoekers' percelen niet. Zoals zij reeds in hun bezwaarschrift hebben uiteengezet, is de bestemming recreatief woongebied meer bepaald voorzien in het bij het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 18 november 2015 vastgestelde PRUP “Reconversie verblijfsrecreatie Stekene en Sint-Gillis-Waas fase 2” (hierna: het PRUP Reconversie-2) en het bij het besluit van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen van 28 juni 2012 vastgestelde PRUP “Nonnebossen” te Zonnebeke (hierna: het PRUP Nonnebossen). Verzoekers benadrukken dat ook hun percelen in aanmerking komen “voor een ‘upgrade’ tot recreatief woongebied”. Dat verzoekers' percelen – in tegenstelling tot de percelen met weekendverblijven in de plangebieden van het PRUP Reconversie-2 en het PRUP Nonnebossen – geen woonbestemming krijgen, getuigt van een onzorgvuldige beoordeling en foutieve feitenvinding. Ten overvloede toont het feit dat de gemeente Stekene voor de taverne “De Boshoeve” een ruimtelijk uitvoeringsplan heeft opgemaakt (hierna: het gemeentelijk RUP Boshoeve) aan dat het gelijkheidsbeginsel ontegensprekelijk geschonden werd.

Beoordeling

25. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet dit in haar verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

26. Het gemeentelijk RUP Boshoeve, dat voorziet in de handhaving van de bestaande activiteiten van de betrokken horecazaak, is niet door de verwerende partijen vastgesteld. Verzoekers maken niet aannemelijk dat hun

percelen, enerzijds, en het perceel met de laatstgenoemde horecazaak, anderzijds, in rechte en in feite gelijke situaties zouden zijn.

27. Verder kunnen verzoekers zich niet dienstig beroepen op het PRUP Reconversie-2 en het PRUP Nonnebossen, daar deze PRUP's door de Raad van State vernietigd zijn, respectievelijk bij arrest nr. 240.286 van 22 december 2017 en arrest nr. 230.393 van 3 maart 2015.

28. Verzoekers overtuigen er niet van dat het gelijkheidsbeginsel of de andere aangevoerde rechtsregels geschonden zouden zijn.

29. Het vierde middel wordt verworpen.

D. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

30.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 1.1.4 VCRO, artikel 2.2.3, § 1 VCRO, artikel 2.2.10, § 5 VCRO, en uit de schending van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel, evenals de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur.

30.2. In dit middel stellen verzoekers dat er een tegenstrijdigheid is tussen, enerzijds, het feit dat het bestreden PRUP als doelstelling heeft om een aaneengesloten bosgebied te creëren, terwijl er, anderzijds, binnen diezelfde zone nog bouw mogelijkheden worden geboden tot 1 januari 2022. Aldus is de plannende overheid voorbijgegaan aan het advies van Ruimte Vlaanderen. De plannende overheid heeft de door verzoekers bekritiseerde tegenstrijdigheid verantwoord vanuit het redelijkheidsbeginsel, maar verzoekers begrijpen niet dat voor de bestaande, vergunde weekendverblijven een uitdoofbeleid wordt gevoerd terwijl er wel nog nieuwe bebouwing wordt toegelaten. Dit impliceert volgens hen dat de beoogde bestemming bos nooit gerealiseerd zal worden. Tevens vestigen verzoekers er de aandacht op dat zij een bezwaar hebben ingediend

waarin zij dit hebben aangekaart, maar dat dit door de Procoro enkel beantwoord werd door de beleidsopties te hernemen die in de ontwerpdocumenten terug te vinden zijn.

31. In hun laatste memorie maken verzoekers de vergelijking met de voorschriften van het PRUP Nonnebossen, waarover het agentschap Natuur en Bos geoordeeld heeft dat door bouwmogelijkheden voor woonfuncties toe te staan de bestemming bos niet gerealiseerd kon worden.

Beoordeling

32. Artikel 1.1.4 VCRO luidt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening gericht is op “een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden”. Deze principes vereisen derhalve dat de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen mekaar worden afgewogen en dat bij deze afweging rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De Raad van State oefent hierop enkel een wettigheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt een verzoeker, die artikel 1.1.4 VCRO geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

33. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de plannende overheid bij de vaststelling van het bestreden PRUP niet is voorbijgegaan aan het advies van Ruimte Vlaanderen, doch integendeel gevolg heeft gegeven aan de suggestie in dit advies om de uitbreiding van het woonrecht voor de permanente bewoners te schrappen (randnr. 16). Het enkele feit dat niet is ingegaan op andere punten van dit advies, inzonderheid niet op de suggestie om ook de bouwmogelijkheden tot 1 januari 2022 te schrappen, toont nog geen onwettigheid aan.

34. Er moet worden vastgesteld dat de voorschriften van het PRUP Nonnebossen tezelfdertijd in de bestemming bos en een woonbestemming voorzien, daar waar het bestreden PRUP tot 1 januari 2022 de bestemming verblijfsrecreatie voorziet en vanaf 1 januari 2022 de bestemming bosgebied. Hoe dan ook is vanaf laatstgenoemde datum op verzoekers' percelen elke woonfunctie zonevreemd. De in de laatste memorie gemaakte vergelijking gaat dan ook niet op.

35. Verder blijkt dat de Procoro wel degelijk concreet geantwoord heeft op verzoekers' bezwaren. Zo wijst de Procoro er onder meer op dat er een voorkooprecht is voor het agentschap voor Natuur en Bos, zodat leegkomende verblijven aangekocht kunnen worden om de bestemming bosgebied te realiseren.

36. Gelet op het voorgaande maken verzoekers hun stelling "dat de beoogde bestemming ('bos') nooit gerealiseerd zal worden" niet aannemelijk.

37. Verzoeker tonen niet aan dat de in het bestreden PRUP gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat of dat dit PRUP de aangevoerde rechtsregels anderszins zou schenden.

38. Het tweede middel wordt verworpen.

E. Het derde middel

Standpunt van de partijen

39.1. In het derde middel voeren verzoekers de schending aan van de artikelen 2.2.3, § 1, 2.2.10, § 5 en 2.6.1 tot 2.6.3 VCRO, alsook van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, alsmede de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

39.2. Verzoekers voeren aan dat het bestreden PRUP hun recht op planschadevergoeding ernstig inperkt door de inwerkingtreding van het bestemmingsvoorschrift bosgebied in de tijd vooruit te schuiven. Zij lichten toe dat het recht op planschadevergoeding uiterlijk ontstaat na verloop van een termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van het PRUP. Aangezien het bestreden PRUP in werking trad op 21 september 2017, kan het recht op planschadevergoeding principieel tot 20 september 2022 ontstaan. De nabestemming bosgebied treedt voor hun eigendom pas in werking op 1 januari 2022, zodat de waardeverminderende herbestemming wordt uitgesteld tot kort voor het ogenblik waarop dit recht kan ontstaan. De gefaseerde herbestemming tot bosgebied vormt volgens verzoekers een ontoelaatbare uitholling van hun recht op planschadevergoeding. Door de combinatie van het feit dat verzoekers niet in aanmerking komen voor een ernstige planschadevergoeding en het feit dat hun percelen niet onteigend worden ontstaat een buitensporige en disproportionele inbreuk op hun eigendomsrecht.

40. In hun laatste memorie voegen verzoekers toe dat zij in hun tweede middel hebben aangetoond dat het voorgehouden algemeen belang van de creatie van een bos onuitvoerbaar is. Bijgevolg kan het laatstgenoemde belang geen inperking van verzoekers' eigendomsrecht rechtvaardigen.

Beoordeling

41. In zoverre verzoekers het tweede middel herhalen, wordt verwezen naar de verwerping van dit middel hiervoor.

42. Voor het overige moet worden vastgesteld dat verzoeker met het middel in wezen een uitspraak wil verkrijgen over zijn recht op planschadevergoeding, inzonderheid over de omvang van die vergoeding. Daar het laatstgenoemde recht een burgerlijk recht is, is Raad van State onbevoegd om over dit middel te oordelen. Een geschil over burgerlijke rechten behoort immers krachtens artikel 144 van de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de justitiële rechter.

43. Het derde middel wordt verworpen.

F. Het zesde middel

Uiteenzetting van het middel

44.1. In het zesde middel voeren verzoekers de schending aan van de artikelen 1.1.4 en 2.2.3, § 2, VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

44.2. Verzoekers wijzen er op dat het bestreden PRUP in een gefaseerde inwerkingtreding van de stedenbouwkundige voorschriften voorziet, waarbij de stedenbouwkundige voorschriften tot 1 januari 2022 vallen onder de categorie van gebiedsaanduiding “recreatie” en vanaf 1 januari 2022 onder de categorie van gebiedsaanduiding “bos”. De beide categorieën van gebiedsaanduiding zijn echter niet met elkaar verzoenbaar. Zoals ze ook reeds in hun voorafgaand en hun tweede middel hebben aangetoond, bevat het bestreden PRUP aldus, net als het PRUP van 2015, een onderlinge tegenstrijdigheid. Meer bepaald kunnen verzoekers’ percelen de eerstvolgende jaren aangewend worden

voor verblijfsrecreatie en zouden ze naderhand tot een bos omgevormd moeten worden, zodat afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van het PRUP.

Beoordeling

45. In zoverre verzoekers het “voorafgaand” middel en het tweede middel herhalen, wordt verwezen naar de verwerping van deze middelen hiervoor.

46. Het te dezen toepasselijke artikel 2.2.3, § 1, tweede lid, VCRO bepaalt dat stedenbouwkundige voorschriften van die aard kunnen zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert. De eerste verwerende partij merkt terecht op dat geen enkele regel voorschrijft dat de bestemming en de nabestemming van een gebied met elkaar verzoenbaar moeten zijn.

47. Het zesde middel wordt verworpen.

G. Het zevende middel en het eerste en het tweede onderdeel van het achtste middel

Uiteenzetting van het middel

48.1. Het zevende en het achtste middel zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 1.1.4, 2.2.10, § 5, en 5.4.2, VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

48.2. Verzoekers wijzen er op dat er door het bestreden PRUP twee woonuitbreidingsgebieden zullen worden herbestemd tot woongebied (deelplannen 4 en 5) met het oog op het aanbieden van wooncompensatie voor permanente bewoners van weekendverblijven in zones die op termijn worden omgevormd naar een openruimtebestemming, zonder dat er op een afdoende

manier aannemelijk wordt gemaakt hoe deze gebieden zullen worden voorbehouden voor de specifieke doelgroep van permanente bewoners van een weekendverblijf. Sterker nog, op 14 september 2017 werd een verkavelingsvergunning verleend waarbij die doelgroep werd genegeerd. De inventarisatie van de weekendverblijven is op een onvolledige manier gebeurd. Dat de cijfers geactualiseerd zouden zijn, wordt niet uitdrukkelijk gestaafd in het advies van de Procoro. Bovendien blijkt uit het voornemen van de plannende overheid om de doelgroep van de permanente bewoners van weekendverblijven ná de vaststelling van het bestreden PRUP te bevragen, dat een erkende problematiek naar een later stadium is doorgeschoven. Verzoekers vervolgen dat hun bezwaar dienaangaande niet afdoende werd weerlegd. Bovendien is voorbijgegaan aan het advies van Ruimte Vlaanderen.

49. In hun laatste memorie wijzen verzoekers er op dat de door de plannende overheid aangekondigde bevraging inmiddels plaats heeft gevonden en geresulteerd heeft in een studie. Deze studie stelt met zoveel woorden dat de verwerende partijen een beleid hebben ontwikkeld zonder volledig zicht te hebben op de omvang van de problematiek.

Beoordeling

50. Wat betreft het advies van Ruimte Vlaanderen wordt verwezen naar het gestelde in randnummer 33 hiervoor.

51. Verzoekers kunnen zich niet dienstig beroepen op de op 14 september 2017 verleende verkavelingsvergunning, daar deze – overigens op vordering van verzoekers – vernietigd is bij arrest nr. RvVb-A-1819-0576 van 5 februari 2019 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

52.1. De Procoro heeft de bezwaren van verzoekers over de inventarisatie van de weekendverblijven en de wooncompensatie als volgt weerlegd:

“De Procoro geeft aan dat de concrete realisatie van de wooncompensatiegebieden verder projectmatig werd en wordt uitgewerkt, parallel aan de opmaak van voorliggend PRUP en na definitieve vaststelling van voorliggend PRUP. Als overlegstructuur wordt hiervoor het bestaande lokaal woonoverleg in Stekene gebruikt. De betrokkenen hierbij zijn, naast de Provincie, de Gemeente, de sociale huisvestingsmaatschappij, Wonen Vlaanderen en de private ontwikkelaars. [...]

Voor de wooncompensatieprojecten zijn volgende ontwikkelingsvoorwaarden van toepassing:

- o De ontwikkeling dient te gebeuren op korte termijn. Dit betekent binnen de 12 maanden na inwerkingtreding van het PRUP.

- o Indien private percelen worden ontwikkeld, dienen deze tot 1 jaar na het bouwrijp maken te worden voorbehouden voor de doelgroep (permanente bewoners van voor 1 september 2008 van weekendverblijven binnen zones die op termijn een open-ruimte-bestemming krijgen). Een privaat perceel is bouwrijp als er een verkoopbaarheidsattest voor is.

- o Indien private eengezinswoningen worden ontwikkeld, dienen deze tot 1 jaar na de bouw te worden voorbehouden voor de doelgroep. Een private eengezinswoning is gebouwd als er een verkoopbaarheidsattest voor is.

- o Ontwikkelde private percelen en ontwikkelde private eengezinswoningen dienen aangeboden te worden aan marktconforme prijzen. Dit om te voorkomen dat de prijzen gedurende de ‘voorrangsperiode’ voor de doelgroep kunstmatig hoog worden gehouden.

- o Voor het sociale gedeelte (20 à 25 %) dient de ontwikkelaar verplicht afspraken te maken met de sociale huisvestingsmaatschappij over de concrete inplanting van de sociale woningen en het aandeel huur / koop / kavel (mede afhankelijk van de bevraging van de doelgroep, zie verder).

- o Voor de toewijzing van sociale huurwoningen in de wooncompensatiegebieden zal voorrang worden gegeven aan de doelgroep. Hiertoe zal een annex aan het gemeentelijk toewijzingsreglement van Stekene worden toegevoegd.

- o Voor de toewijzing van sociale koopwoningen en sociale kavels in de wooncompensatiegebieden zal voorrang worden gegeven aan de doelgroep. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van het overdrachtenbesluit dat het mogelijk maakt om specifieke projecten voor te behouden voor een specifieke doelgroep.

Bedoeling is om na de definitieve vaststelling van het PRUP de doelgroep te bevragen. Dit om een zicht te krijgen om de benodigde typologieën van woningen, bv. wat het aantal slaapkamers betreft, en om een zicht te krijgen op wie in aanmerking komt voor welke sociale woning (huur, koop en/of kavel). De bevraging gebeurt maar nadat het plan definitief is omdat er anders verkeerde verwachtingen zouden kunnen ontstaan.

Op basis van de resultaten van de bevraging dienen de ontwikkelaars dan concreet uitgewerkte inrichtingsstudies op te maken. Op basis hiervan kunnen verkavelingsvergunningen en/of stedenbouwkundige vergunningen aangevraagd worden.

Vervolgens zal op basis van de definitieve plannen aan de doelgroep een effectief alternatief van overheidswege voor het weekendverblijf worden

aangeboden. Degenen die in aanmerking willen komen voor een sociale woning zullen zich hiertoe op de wachtlijst(en) moeten inschrijven.

Verder is de Procoro van mening dat het plan weldegelijk de toets aan de omzendbrief RWO/2014/1 doorstaat. Er is immers voldaan aan alle voorwaarden.

[...]

De Procoro merkt op dat de informatie in de toelichtingsnota weldegelijk werd geactualiseerd als gevolg van haar opmerking n.a.v. het vorige openbaar onderzoek. De stelling dat nog steeds de cijfers van 2009 worden gehanteerd, is dus niet correct.

Het is voor de Procoro nu weldegelijk duidelijk hoeveel weekendverblijven er zijn binnen de plangebieden en in hoeveel weekendverblijven er inschrijvingen in het bevolkingsregister zijn.

Verder merkt de Procoro op dat voor het bepalen van de permanente bewoning inschrijvingen in het bevolkingsregister het enige objectieve criterium zijn. De Procoro is het eens met bezwaarschrijvers wanneer zij stellen dat de feitelijke permanente bewoning vermoedelijk hoger ligt. Ook de toelichtingsnota maakt trouwens deze kanttekening.

Uiteraard is de afweging op Vlaams niveau gebaseerd op oudere gegevens, aangezien ze al in 2006 werd gemaakt. De afweging op provinciaal niveau, waarvan voorliggend PRUP een uitvoering is, is echter gebaseerd op basis van recente gegevens.

De geactualiseerde cijfers brengen inderdaad geen andere visie op de zones voor verblijfsrecreatie met zich mee. Ook het al dan niet permanent bewoond zijn van voor 1991 (een datum die trouwens te maken heeft met het bepalen van woonbehoeften in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) brengt geen andere visie met zich mee. Dat komt omdat de toekomstige bestemming van de zones voor verblijfsrecreatie werd bepaald op basis van een gebiedsgerichte ruimtelijke visie. Het zijn dus hoofdzakelijk ruimtelijke argumenten die de doorslag gaven bij het kiezen van een toekomstige bestemming. De belangrijkste elementen hierbij zijn het al dan niet aansluiten van de betreffende zone bij een woonomgeving en het al dan niet gelegen zijn van de betreffende zone midden in een waardevolle open-ruimte-omgeving. Het bestaande uitrustingsniveau, de interne en externe ontsluiting, de aanwezigheid van permanente bewoning en de woonkwaliteit waren bij de visievorming van secundair belang. Verder wijst de Procoro er op dat de evaluatie op Vlaams niveau niet zomaar werd overgenomen. Deze evaluatie werd louter beschouwd als een advies voor de provinciale ruimtelijke visie. Het oplossen van de problematiek van de weekendverblijven is namelijk een provinciale bevoegdheid. Daarnaast stelde toenmalig minister Dirk Van Mechelen (dan nog mondeling in een commissie en niet in een tekst met enige juridische waarde) dat alle permanente bewoning die dateert van voor 31 december 1991 de ruimtelijke draagkracht niet verzwakt omdat de mensen er al wonen. Dat wil niet zeggen dat de ruimtelijke draagkracht al niet overschreden is. In diezelfde commissie geeft toenmalig minister Van Mechelen trouwens ook aan dat voor clusters die op Vlaams niveau de afweging 2a meekregen (zoals de zones aan de Koestraat) permanent wonen toelaten niet kan. Bezwaarschrijvers hebben de tussenkomst niet volledig geciteerd.

[...]

Er worden in voorliggend PRUP enkel wooncompensatiegebieden voorzien in functie van de herbestemmingen naar open ruimte in voorliggend PRUP. De Procoro vindt dat ook logisch. Het is niet mogelijk om voor het PRUP van de 3^{de} fase nu al in wooncompensatiegebieden te voorzien, aangezien de zones van de 3^{de} fase zelf nog niet worden herbestemd. In het PRUP van de 3^{de} fase zullen ook wooncompensatiegebieden worden voorzien voor de zones die in dat RUP naar open ruimte worden bestemd.

Het aansnijden van twee wooncompensatiegebieden werd weldegelijk afdoende gemotiveerd. De Procoro verwijst wat dat betreft ook naar het advies van het departement Ruimte Vlaanderen dat stelt dat de keuze voor de locatie-alternatieven ruim gemotiveerd is in de toelichtingsnota. Bij het zoeken naar locaties voor wooncompensatiegebieden werd de woningprogrammatie zoals voorzien in het GRS bekeken. Volgens de (geactualiseerde) woningprogrammatie van het GRS komen volgende gebieden in aanmerking om (gedeeltelijk) ingezet te worden als wooncompensatiegebied:

- WUG 'Kemzekestraat' in hoofddorp Kemzeke
- WUG 'Habroek' (ook bekend onder de naam 'Spoorweg/Voorhout') in hoofddorp Kemzeke
- WUG 'Merlanstraat' in woonkern Klein Sinaai

[...]

Het aandeel voor Klein Sinaai wordt voorzien in het WUG 'Klein Sinaai'. Hiertoe wordt een gedeelte van dit WUG (ca. 1,8 ha) herbestemd in voorliggend PRUP (deelplan 5). Het betreft de kadastrale percelen Stekene, 4^{de} afdeling Klein Sinaai, perceelsnummers 463C, 463T en 463X. Deze zijn gelegen in het westelijk gedeelte van het WUG. Dit is ruimtelijk gezien de meest logische oplossing, aangezien de ontwikkeling voortbouwt op de meest recente verkaveling aan de Vijfstekestraat.

Betreffende zone is in eigendom van diverse private eigenaars. Zij hebben via de ondertekening van een intentieverklaring effectief te kennen gegeven dat ze de doelstelling van de plannende overheid i.f.v. wooncompensatie voor weekendverblijfbewoners willen realiseren. De realisatie op het terrein is dus uitvoerbaar.

[...]

Bovendien heeft de eigenaar van het WUG 'Habroek' via de ondertekening van een intentieverklaring effectief te kennen gegeven dat hij de doelstelling van de plannende overheid i.f.v. wooncompensatie voor weekendverblijfbewoners wil realiseren. De realisatie op het terrein is dus uitvoerbaar. De potentiële ontwikkelaar van het WUG 'Kemzekestraat' is enkel bereid om ca. 30 percelen te voorzien voor wooncompensatie indien hij de toestemming krijgt om het volledige gedeelte van het woonuitbreidingsgebied 'Kemzekestraat' binnen de contour van het BPA Kemzeke te ontwikkelen. Dit zou neerkomen op ca. 110 wooneenheden.

Zowel vanuit het aspect 'ruimtelijke motieven' als vanuit het aspect 'uitvoerbare realisatie op het terrein' was het dus aangewezen om in Kemzeke te kiezen voor een gedeeltelijke aansnijding van het WUG 'Habroek', meer bepaald het gedeelte dat overeenkomt met het vroegere bedrijfsterrein van Aswebo en het gedeelte tussen dit bedrijfsterrein en de

N403 Stationsstraat (deelplan 4). Het betreft de kadastrale percelen Stekene, 3^{de} afdeling Kemzeke, sectie A, perceelsnummers 575H, 575/02, 589A (gedeelte), en 599/02C2. Deze zone is bruto ca. 2 ha groot. Er kunnen ca. 30 (compensatie)woningen worden voorzien.

De behoefte voor het aansnijden van dit gebied werd weldegelijk aangetoond. Voor deelplan 2 (zuidelijk deel zone voor verblijfsrecreatie D5) en voor deelplan 3 (zones voor verblijfsrecreatie F2, F3, F4, F5 en F6) moet op zoek worden gegaan naar een alternatief voor de permanente bewoners. In totaal moet worden op zoek gegaan naar compensatie voor ca. 50 permanent bewoonde verblijven. Het gaat om weekendverblijven die feitelijk permanent bewoond zijn van voor 1 september 2008 (cfr. tijdsvoorwaarde tijdelijk woonrecht VCRO). Om in aanmerking te komen voor wooncompensatie geldt enkel deze tijdsvoorwaarde. De andere voorwaarden om in het verleden aanspraak te kunnen maken op tijdelijk woonrecht zijn niet van toepassing. Het gaat om feitelijke bewoners, dus het al dan niet gedomicilieerd zijn doet ook niet terzake. Verder wenst de Procoro nog op te merken dat andere bezwaarschrijvers net aangeven dat er te veel wooncompensatiegebied wordt voorzien.

[...]

Bovendien voorziet het PRUP in twee wooncompensatiegebieden. Op die manier krijgen permanente bewoners van weekendverblijven wel een alternatief aangeboden. De eigenaars van deze wooncompensatiegebieden hebben via de ondertekening van een intentieverklaring effectief te kennen gegeven dat zij de doelstelling van de plannende overheid i.f.v. wooncompensatie voor weekendverblijfbewoners willen realiseren. De realisatie op het terrein is dus uitvoerbaar.

Deze wooncompensatiegebieden staan weldegelijk in dienst van de herhuisvesting van permanente bewoners van weekendverblijven, waardoor er voorrang is voor deze doelgroep en zij niet onderaan de wachtlijsten komen.

[...]

Vanuit juridisch oogpunt kunnen niet alle flankerende maatregelen een (verordenende) doorvertaling krijgen in een RUP. De elementen die in het verordenend deel van een RUP kunnen geregeld worden zijn namelijk afgelijnd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Het moet gaan om bestemmings-, inrichtings- en/of beheervorschriften. Het is niet omdat een flankerende maatregel geen verordenende doorvertaling krijgt in een RUP, dat deze een maat voor niets is.”

52.2. Verzoekers vergissen zich over de aard van de door de plannende overheid aangekondigde bevraging van de doelgroep van de permanente bewoners van weekendverblijven. De bevraging is immers niet bedoeld om het aantal te compenseren woongelegenheden in te schatten, maar wel om een zicht te krijgen op de benodigde typologieën van woningen en de vereiste verhouding van huur- en koopwoningen.

52.3. Verzoekers maken niet aannemelijk dat de weerlegging van de Procoro gebaseerd zou zijn op foutieve gegevens of hun bezwaar niet afdoende zou beantwoorden.

54. De in de laatste memorie van verzoekers aangehaalde studie mag dan wel kritiek op het beleid van de verwerende partijen bevatten, daarmee is de onwettigheid van het bestreden PRUP nog niet aangetoond.

55. De conclusie is dat verzoekers er niet van overtuigen dat de aangevoerde rechtsregels geschonden zijn.

56. Het zevende middel en het eerste en het tweede onderdeel van het achtste middel worden verworpen.

H. Het vijfde middel, het derde onderdeel van het achtste middel en het negende middel

Uiteenzetting van de middelen en de middelonderdelen

57.1. In het vijfde middel, het derde onderdeel van het achtste middel en het negende middel voeren verzoekers de schending aan van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, artikel 4.2.3, §§ 2 en 3, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, bijlage I, II en III van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’, artikel 2.2.10, § 5, VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In het negende middel vragen verzoekers ook om artikel 159 van de Grondwet toe te passen ten aanzien van de beslissing van de dienst Mer van 22 augustus 2013 en de bevestiging ervan van 23 september 2014.

57.2. Verzoekers stellen dat er onvoldoende aandacht besteed is aan de mogelijke negatieve milieueffecten van de voorschriften van het bestreden PRUP. Nochtans gaat het om een beboste omgeving en ligt het vlakbij het habitatrictlijngebied “Bossen en heiden van zandig Vlaanderen: oostelijk deel”. Volgens verzoekers is het onaanvaardbaar dat bij de screening van de milieueffecten geen rekening is gehouden met het effect op hun sociaal-psychologisch welzijn.

58. In hun laatste memorie benadrukken verzoekers dat zij eigenaar zijn van een perceel in het plangebied. Onder meer in het arrest nr. 231.276 van 19 mei 2015 heeft de Raad van State aanvaard dat een verzoekende partij op grond van die hoedanigheid doet blijken van het rechtens vereiste belang bij het bestrijden van het ruimtelijk uitvoeringsplan dat de rechtstoestand van haar eigendom bepaalt.

Beoordeling

59. Verzoekers kunnen er niet van overtuigen dat de impact op het sociaal-psychologisch welzijn van de permanente bewoners van een weekendverblijf een milieueffect zou zijn dat in een milieueffectbeoordeling onderzocht moet worden.

60.1. Voor het overige komen de middelen en middelonderdelen er op neer dat er onvoldoende aandacht zou zijn besteed aan de negatieve milieueffecten voor het op en rondom verzoekers’ percelen gelegen bos.

60.2. Ter zake werpt de eerste verwerende partij terecht op dat verzoekers geen belang hebben bij een middel(onderdeel) dat enkel “aanleiding zou kunnen geven tot strengere maatregelen voor de bestaande weekendverblijven”.

In het auditoraatsverslag is vastgesteld dat verzoekers expliciet hebben aangegeven dat hun belang bestaat in het nastreven van ruimere

bouwmogelijkheden en een versoepeling van het gebruik van hun bestaand weekendverblijf.

Zoals de Raad van State in vergelijkbare omstandigheden aannam in het arrest nr. 228.816 van 21 oktober 2014, moet ook hier worden vastgesteld dat de in de randnr. 57.1 bedoelde middelen en middelonderdelen enkel de schending aanvoeren van regels die uitsluitend in het leven zijn geroepen om belangen te beschermen die geheel vreemd, zo al niet tegengesteld, zijn aan het belang waarop verzoekers zich beroepen.

De argumentatie in de laatste memorie van verzoekers (randnr. 58) heeft betrekking op hun – niet gecontesteerde – belang bij het beroep, maar toont niet aan dat zij belang hebben bij de laatstgenoemde middelen en middelonderdelen.

Bij gebrek aan het rechtens vereiste belang, zijn de in het vorige randnummer bedoelde middelen en middelonderdelen onontvankelijk.

De exceptie is gegrond.

61. Het vijfde middel, het derde onderdeel van het achtste middel en het negende middel worden verworpen.

BESLISSING

1. De zaken A. 223.692/X-17.059 en A. 223.706/X-17.063 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partij in de zaak A. 223.692 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 het Vlaamse Gewest.

De verzoekende partijen in de zaak A. 223.706 worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan het Vlaamse Gewest.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht april tweeduizend twintig, 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