

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.414 van 12 januari 2009
in de zaak A. 113.275/X-10.673.**

In zake : 1. de c.v.b.a. MAREC,
 2. de v.z.w. MAREC,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat P. FLAMEY,
 kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
 Jan Van Rijswijcklaan 16

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat L. DEHAESE,
kantoor houdende te 3500 HASSELT,
Luikersteenweg 187.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de c.v.b.a. MAREC en de v.z.w. MAREC op 23 november 2001 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 13 juli 2001 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Limburgs Maasland op het grondgebied van de gemeenten Dilsen-Stokkem, Kinrooi, Lanaken, Maaseik en Maasmechelen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 september 2001;

Gelet op het arrest nr. 182.944 van 15 mei 2008 waarbij het beroep wordt verworpen in hoofde van de tweede verzoekende partij, het beroep wordt verworpen wat de terreinen “Heerenlaak” en “Klauwenhof” betreft, de debatten voor het overige worden heropend, en waarbij het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek;

Gezien het aanvullend verslag opgemaakt door auditeur
T. DE WAELE;

Gelet op de kennisgeving van het aanvullend verslag aan partijen en gezien de laatste memories van de eerste verzoekende partij en de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 25 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. BOSQUET, die loco advocaat P. FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat L. TIJINI, die loco advocaat L. DEHAESE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. De eerste verzoekende partij is een intercommunale vereniging die bij notariële akte van 10 oktober 2001 door de stad Maaseik en de gemeente Kinrooi is opgericht. Haar doel is “het uitbouwen, het exploiteren en het beheren van het grindplassengebied Kinrooi-Maaseik (...) met het oog op het versterken van de toeristische of landschappelijke functie van dit gebied”.

De tweede verzoekende partij is op 29 februari 1980 opgericht door de Intercommunale maatschappij voor Ruimtelijke Ontwikkeling in Limburg (hierna: IML), de provincie Limburg, de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Limburg, de vzw “Streekbelangen-Maasland” en de gemeenten Kinrooi, Lanaken en Maaseik. Haar doel is “de exploitatie van de recreatiecentra welke door de IML in het Maasland worden ingericht”. Artikel 3, tweede zin van haar statuten bepaalt “dat de vereniging (...) met de IML dienaangaande een concessieovereenkomst (zal) afsluiten”.

1.2. Door de tweede verzoekende partij is op 25 maart 1998 een concessiecontract gesloten met de IML. Daarin geeft laatstgenoemde, met ingang

van 1 januari 1998 en voor een - stilzwijgend verlengbare - periode van drie jaar, de recreatiecentra “Heerenlaak” te Maaseik en “De Spaanjerd” te Kinrooi aan de tweede verzoekende partij in concessie.

1.3. Op 28 december 2000 sluiten de eerste verzoekende partij en de tweede verzoekende partij een overeenkomst met betrekking tot de uitbating van de concessie door de eerste verzoekende partij vanaf 1 januari 2001.

1.4. Op 11 oktober 2001, daags na haar oprichting, krijgt de eerste verzoekende partij vanwege de tijdelijke vereniging “Rekin Grindbedrijven” de toestemming tot recreatief medegebruik van de grindplassen.

1.5. Op 18 december 2001 sluiten de verzoekende partijen een overeenkomst tot overdracht van het handelsfonds van de tweede verzoekende partij aan de eerste verzoekende partij.

1.6. Op 28 april 2000 beslist de Vlaamse regering tot de voorlopige vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Limburgs Maasland op het grondgebied van de gemeenten Dilsen-Stokkem, Kinrooi, Lanaken, Maaseik en Maasmechelen.

1.7. Tijdens het van 1 augustus 2000 tot 29 september 2000 gehouden openbaar onderzoek, dient de tweede verzoekende partij een “gecoördineerd bezwaarschrift” in. Daarin zijn de bezwaarschriften van 22 verschillende organisaties en verenigingen behorend tot “de sector toerisme en recreatie (van de gemeenten Kinrooi en Maaseik” samengebracht.

1.8. Zowel de gemeenteraad van Kinrooi als die van Maaseik brengen, respectievelijk op 16 oktober 2000 en op 27 november 2000, ongunstig advies uit.

1.9. Op 5 maart 2001 brengt de streekcommissie advies uit. Zij treedt het bezwaar van de tweede verzoekende partij bij.

1.10. Op 13 juli 2001 beslist de Vlaamse regering tot de definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Limburgs Maasland.

2. Ontvankelijkheid

2.1. In zijn arrest nr. 182.944 van 15 mei 2008 heeft de Raad van State het beroep onontvankelijk bevonden voor wat betreft de tweede verzoekende partij. Het beroep wordt bijgevolg enkel onderzocht in de mate dat het betrekking heeft op de eerste verzoekende partij.

2.2. De eerste verzoekende partij vermeldt in haar verzoekschrift niet voor welke percelen zij de vernietiging van het bestreden besluit vraagt.

In zijn arrest nr. 182.944 van 15 mei 2008 heeft de Raad van State het beroep onontvankelijk bevonden voor wat betreft de terreinen “Herenlaak en Klauwenhof” te Maaseik.

Het beroep is ontvankelijk in de mate dat het betrekking heeft op de terreinen, gelegen bij het domein “De Spaanjerd” te Kinrooi.

3. Ten gronde

3.1. In een vierde middel voert de eerste verzoekende partij de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel en het transparantiebeginsel.

Zij stelt dat in het bijzondere bestemmingsvoorschrift met betrekking tot het “ontginningsgebied met nabestemming recreatie en natuur(ontwikkeling)” bepaald wordt dat “een evenwaardige verweving van de functies recreatie en natuur op dezelfde plaats” moet worden nagestreefd. Bovendien moet die evenwaardigheid worden vastgelegd in een overeenkomst op initiatief van de ministers bevoegd voor toerisme, respectievelijk natuurbehoud. Deze bepalingen stroken niet met het vereiste van rechtszekerheid.

In haar memorie van wederantwoord voegt de eerste verzoekende partij daar aan toe dat het opstellen van een convenant tussen twee ministers de rechtszekerheid in het gedrang brengt die gepaard gaat met de strikte procedure van vastlegging van een gewestplanbestemming.

3.2. De verwerende partij repliceert dat aangezien een overgangsgebied wordt aangeduid met nabestemming recreatie en natuur, de eerste verzoekende partij weet welke bestemming aan het gebied gegeven wordt en er geen sprake kan zijn van een schending van de in dit middel aangehaalde algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In haar laatste memorie voegt zij daar aan toe dat dit bijzonder bestemmingsvoorschrift “is aangewezen om binnen in het middengedeelte een concreter antwoord te bieden voor de evenwaardige verweving van de functies recreatie en natuur op dezelfde plaats, zoals binnen de adviezen en bezwaren wordt bepleit”. Tevens stelt zij dat in de overwegingen van het bestreden besluit “uitgebreid wordt ingegaan op de opties voor het gebied” en dat “een algemene gebiedsvisie is opgenomen met verantwoording van de verschillende bestemmingswijzigingen”.

3.3. Uit artikel 10, eerste lid, 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), volgt dat een gewestplan de maatregelen van aanleg moet bevatten die vereist zijn om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest. Meer gedetailleerde maatregelen behoren in beginsel te worden opgenomen in gemeentelijke algemene en bijzondere plannen van aanleg. Dit laatste neemt evenwel niet weg dat een gewestplan op zich beschouwd voldoende duidelijke voorschriften moet bevatten om de bestemming met het oog op de economische en sociale behoeften op een deugdelijke en voldoende rechtszekere wijze te regelen.

Indien één of meer voorschriften van een gewestplan op een dergelijk onduidelijke of vage wijze zouden zijn opgesteld dat de betrokken rechtsonderhorigen niet redelijkerwijze kunnen inschatten wat de gevolgen zijn van de betrokken bestemming voor hun percelen, ligt een schending van het rechtszekerheidsbeginsel voor.

3.4. Artikel 19 van bijlage 10 bij het bestreden besluit vermeldt voor de bestemming “ontginningsgebied met nabestemming recreatie en natuur” de volgende voorschriften:

“Dit gebied is bestemd voor grindwinning. Het gebied wordt na ontginning bestemd voor de evenwaardige verweving van de functies recreatie en natuur op dezelfde plaats.

Gemotoriseerde vormen van recreatie zijn niet toegelaten.

Binnen de aanduiding van de ontworpen waterweg (vaargeul) is evenwel gemotoriseerd verkeer te water toegelaten”.

In de aanhef van het bestreden besluit wordt over deze bestemming en het bijhorende bestemmingsvoorschrift het volgende gesteld:

“Overwegende dat voor de vroeger reeds afgebakende gebieden ten noorden van de E314 de nodige wijzigingen in nabestemming worden voorgesteld; dat

de voorstellen zijn geïntegreerd binnen het ruimer ruimtelijk planningskader dat als basis dient voor de verdere invulling op vlak van inrichting, vergunningen en beheer; dat het gewestplan een verdere afstemming tussen de herinrichting binnen de werkzaamheden van (het) herstructureringscomité enerzijds en de uitvoering van inrichtingsmaatregelen en werken binnen het Grensmaasproject anderzijds mogelijk maakt binnen de aangegeven bestemmingen zonder deze gedetailleerd vast te leggen”.

Voorts wordt in de aanhef nog overwogen over de evenwaardigheid van de nabestemming natuur en recreatie

“dat deze evenwaardigheid gebaseerd is op het gegeven dat onder meer de volledige Spaanjerdpas voldoet aan een aantal wetenschappelijke criteria waardoor het de facto een watergebied van internationale betekenis is; dat deze evenwaardigheid kan inhouden dat bepaalde activiteiten verboden worden in de overwinteringsperiode van watervogels; dat deze evenwaardigheid dient vastgelegd te worden in een overeenkomst, op initiatief van de Vlaamse Minister, bevoegd voor Toerisme en de Vlaamse Minister, bevoegd voor Natuurbehoud; dat tenslotte het recreatief verankeringspunt te Kessenich bevestigd wordt en de aanleg van een vaargeul als toegang voor de watersport gewaarborgd wordt”.

Ten slotte bevat de aanhef nog de volgende relevante passage:

“Overwegende dat een bijzonder voorschrift aangewezen is met name als ‘ontginningsgebied met nabestemming recreatie en natuurontwikkeling’ om binnen in het middengedeelte een concreter antwoord te bieden voor de evenwaardige verweving van de functies recreatie en natuur op dezelfde plaats, zoals binnen de adviezen en bezwaren wordt bepleit”.

3.5. In haar advies 31.814/1 van 28 juni 2001 over het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit, stelde de afdeling wetgeving van de Raad van State over het betrokken bestemmingsvoorschrift het volgende:

“Algemene opmerking

In het ontwerp worden een aantal vage, algemene termen en noties gebruikt waarvan de betekenis onduidelijk en onbepaald is [waarbij in voetnoot onder meer wordt verwezen naar ‘bestemd voor recreatie en natuur in evenwaardigheid’ in artikel 19]. Zoals de Raad van State, afdeling administratie, in het arrest n.v. Imobe, nr. 82.076, van 13 augustus 1999 heeft gesteld, blijkt uit het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, dat de decreetgever met die regeling beoogde door middel van het gewestplan zekerheid te verschaffen over de rechtstoestand van de gronden die binnen het beheersgebied ervan zijn gelegen. Het hanteren van een onduidelijke terminologie in een gewestplan doet afbreuk aan dat oogmerk van rechtszekerheid.

Het ontwerp zal derhalve moeten worden aangevuld met een verduidelijking van de gehanteerde terminologie”.

Met betrekking tot artikel 19 van bijlage 10 wordt onder meer het volgende opgemerkt:

“Met ‘in evenwaardigheid’ wordt volgens de uitleg verstrekt door de gemachtigde van de regering bedoeld dat noch de bestemming recreatie, noch de bestemming natuur (lees : natuurgebied) ondergeschikt is aan de andere. Daarmee lijkt te worden bedoeld dat beide bestemmingen samen aanwezig dienen te zijn in een evenwichtige verhouding.

Zoals de bepaling is geredigeerd - en werd toegelicht door de gemachtigde van de regering -, zou er echter ook kunnen worden uit afgeleid dat beide bestemmingen evenwaardig zijn toegelaten, zodat bijvoorbeeld ook alleen recreatie of alleen natuurgebied kan worden gerealiseerd.

Ter zake zal de tekst moeten worden verduidelijkt om de precieze betekenis van de woorden ‘in gelijkwaardigheid’ tot uiting te laten komen”.

Aan deze opmerking van de afdeling wetgeving werd in het bestreden besluit geen gevolg gegeven.

3.6. Uit het voorgaande blijkt dat het betrokken aanvullend bestemmingsvoorschrift voorziet in een nabestemming met een “evenwaardige verweving van de functies recreatie en natuur op dezelfde plaats”. Na afloop van de grindwinning zullen bijgevolg op éénzelfde plaats twee bestemmingen op evenwaardige en onderling verweven wijze moeten worden gerealiseerd, zonder dat het bestreden besluit evenwel aangeeft waaruit die evenwaardige verwevenheid bestaat en hoe die planologisch moet worden geconcretiseerd. Deze vaststelling klemmt des te meer, nu de bestemming recreatie enerzijds en de bestemming natuur anderzijds geen verwante en evenmin eenvoudig verzoenbare bestemmingen zijn. Er moet worden geconcludeerd dat het betrokken bestemmingsvoorschrift een fundamentele onduidelijkheid vertoont voor wat betreft het gebruik dat na de ontginning van de betrokken gebieden kan worden gemaakt.

3.7. Het feit dat een gewestplan slechts op algemene wijze de bestemming van een gebied regelt en dat de meer detailmatige bestemming aan bod komt in gemeentelijke algemene of bijzondere plannen van aanleg, neemt niet weg dat ook de algemene beleidskeuzen die in een gewestplan worden gemaakt, uit zichzelf voldoende duidelijk moeten zijn opdat de rechtsonderhorigen kunnen opmaken welke gevolgen er uit voortvloeien voor wat betreft het gebruik dat zij van hun gronden kunnen maken.

3.8. Het feit dat, zoals de verwerende partij opwerpt, in de motivering van het bestreden besluit wordt uiteengezet waarom de betrokken bestemming werd

uitgewerkt, doet geen afbreuk aan de vastgestelde onduidelijkheid, nu die motivering geen nadere verduidelijking bevat omtrent de draagwijdte van het betrokken aanvullend bestemmingsvoorschrift. Zelfs indien dit wel het geval zou zijn, moet het beschikkend gedeelte van een rechtsregel op zich voldoende duidelijk zijn en kan een fundamentele onduidelijkheid in dat beschikkend gedeelte niet worden verholpen door nadere inhoudelijke toelichtingen in de aanhef, die immers geen bindende waarde hebben en bijgevolg die onduidelijkheid niet kunnen wegnemen.

Daaruit volgt ook dat de overeenkomst “op initiatief van de Vlaamse Minister, bevoegd voor Toerisme en de Vlaamse Minister, bevoegd voor Natuurbehoud”, waarop wordt gealludeerd in de aanhef van het bestreden besluit, evenmin van aard kan zijn om de vastgestelde onduidelijkheid te verhelpen, nu uit die vermelding in de aanhef geen enkele verplichting blijkt om een dergelijke overeenkomst te sluiten, nu niet wordt bepaald met wie die overeenkomst wordt gesloten en nu in een overeenkomst geen nadere invulling kan worden gegeven aan een aanvullend bestemmingsvoorschrift, dat met de geëigende rechtsregels en volgens de geëigende procedure, in casu overeenkomstig artikel 11 van het gecoördineerde decreet, moet worden vastgesteld.

3.9. Het feit dat het betrokken aanvullend bestemmingsvoorschrift aldus op een fundamenteel onduidelijke wijze wordt bepaald, brengt de rechtszekerheid voor de betrokken rechtsonderhorigen in het gedrang, aangezien zij niet redelijkerwijze kunnen inschatten welke, zelfs algemene, gevolgen het betrokken voorschrift voor hen inhoudt. Het voorschrift strijdt dan ook met het rechtszekerheidsbeginsel.

3.10. Het middel is gegrond in de mate dat het betrekking heeft op de bestemming “ontginningsgebied met nabestemming recreatie en natuur”.

3.11. De bestemmingswijzigingen die het bestreden besluit inhoudt voor de percelen van de verzoekende partij, gelegen te Kinrooi, zijn verscheiden en de bestemming “ontginningsgebied met nabestemming recreatie en natuur” wordt slechts voor een deel van die percelen ingevoerd. Toch vormt die bestemming samen met de overige ermee verwante bestemmingen voor de percelen van de verzoekende partij vanuit planologisch oogpunt een onlosmakelijk geheel. Een gedeeltelijke vernietiging, beperkt tot het bijzonder bestemmingsvoorschrift voor

“ontginnings-gebied met nabestemming recreatie en natuur” zou de algemene economie van die bestemmingswijzigingen aantasten.

Er is bijgevolg reden om het bestreden besluit te vernietigen voor wat betreft alle percelen van de verzoekende partij, gelegen te Kinrooi.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 13 juli 2001 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Limburgs Maasland op het grondgebied van de gemeenten Dilsen-Stokkem, Kinrooi, Lanaken, Maaseik en Maasmechelen, in zoverre het betrekking heeft op de percelen, gelegen te Kinrooi en vervat in bijlage 1 (kaartblad 18/8), waarvoor de cvba MAREC over een erfpacht- of gebruiksrecht beschikt en door deze partij aangeduid met de volgende perceelnummers met uitzondering van de percelen van de terreinen “Herenlaak en Klauwenhof” te Maaseik:

Kinrooi, 4^{de} afdeling Ophoven-Kessenich h A/3 A/1 B4 B1 B2 A2

585b	278a	950b	492a	398a	351a	525a	233	306a
	257a	952	524c	397a	346d	529	235a	299a
	258	947m	524a	223	329	530	231d	296a
612a	187a	947h	523a	403a	332	520c	227c	308a
	188a	951d	522b	398a	344a	533a	226a	303c
581a	277	946 1	520b519	397a	351-2	531	360c	387e
	283	847 1	518	223	336a	535	361a	348e
577a	285	558c	517	403a	363-2	534	363	256l
575a	261	558a	515a	395b	339	536	351	356r
574a	262	589	513b	365	427a	537		356s
	263	557	539a	366b	36	538a		368b
606h	266a	560a	540	367c	41b	538b		372a
	304	560h	535	405a	42c	541a		328b
201d	323	651c	525a	407	52a	541b		306-2
205a	99b	563a	529	390c	62	542		323a
209h	300	566a	530	368c	61	543		
193b	298a	567	520b	369b	59a	88	134c	501
192c	153a	570	519	374a	56a	85a	106f	500
204b	144b	571a	518	376	55	109a	124b	496c
200h	147/2	1354 i	517	377	52a	122a	125c	498
195c	148/3	504a	515a	407-2	50a	117c	70a	495a
166p	87a	504b	513b	385a	53	116g	73	494
176b	132d	503b	539a	224a	54	115a	74	493a
244g	100c	503a	540	225a	295c	113c	98c	499b
147a	138f	502	535	228b	294h	84a		499a
						82a		
172	20d	113a	162v	33c	122a	167h	194b	230t
14g	20c	112	195k	41c	122b	166a	201c	228i
14f	140a	111a	195w	38a	122c	149a	198c	230b
29b	139c	148g	196m	79c	123c	155a	201d	226
309	138e	148h	196v	85b	124a	156a	199b	225
346	137	151d	195d	88b	121a	154a	197d	224b
31g	136	148i	196w	90d	119a	153c	197c	227

33a	128b	159h	195	74c	116	153d	197g	114d
33c	146b	160c	195m	76b	118	158a	197f	114c
34c	142a	161b	196t	72b	115	173c	197c	103d
43b	143	162	195g	69a	130c	175a	199c	167a
31g	144c	163a	192c	66a	132c	172c	230i	
33a	145	164f	192d	54	134c	177a	199h	
				55	134d	170b	199-2	
				57a	130d	184g		
				46b	114b	169b		
4 ^e afdeling A/2								
455c	416a	451a		543a				
455b	415a	473	423a					
454f	413b	474b		434f				
473-2	413a	451a	421a	435c	408a			
454c	412a	450d	420a	434g	409a			
454d	423b	449c	418c	435d	409c			
433	426	448c	418b	438c	409d			
432	427	449d		474-2	410b			
430a	433	448-2		415a	412a			
429a	432	447a	418b	416a	413a			
428	430a	446	418c					
441	429a	445	420a					
		444-2	421a					
423b	410b.							

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 697,06 euro, komen ten laste van de verwerende partij en de tweede verzoekende partij, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf januari 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.