

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 193.773 van 3 juni 2009
in de zaak A. 168.083/X-12.575.**

In zake : Joseph NEVEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat C. SUFFELEERS,
kantoor houdende te 3580 BERINGEN,
Hasseltsesteenweg 136

tegen :

1. de gemeente LANAKEN,
2. 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 Joseph NEVEN op 24 november 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 2 december 2004 van de gemeenteraad van Lanaken houdende definitieve aanvaarding van het bijzonder plan van aanleg “Recreatiegebied Rekem-Neerharen”, en van het besluit van 30 augustus 2005 van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van dit bijzonder plan van aanleg, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 september 2005;

Gelet op het arrest nr. 161.044 van 6 juli 2006 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 18 juli 2006 ingediend door Joseph NEVEN;

Gezien de memorie van antwoord van de tweede verwerende partij, de toelichtende memorie t.a.v. de eerste verwerende partij en de memorie van wederantwoord t.a.v. de tweede verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 2 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 februari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat C. SUFFELEERS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat N. D'HAENENS, die loco advocaat L. DEHAESE verschijnt voor de tweede 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. Op het grondgebied van de Limburgse gemeente Lanaken - deelgemeente Rekem - bevindt zich het hotelcomplex "La Butte aux Bois", in het midden van een groen domein met vijvers, waar ook de camping "Sterregraef" is gelegen. Ten noorden en oosten van dat domein ligt het recreatiegebied "Sonnevijvers", bestaande uit een bungalowpark "Sunclass" en een camping.

1.2. De bestreden besluiten regelen de planologische situatie van deze domeinen, althans voor het gedeelte dat volgens het gewestplan Limburgs Maasland, vastgesteld bij koninklijk besluit van 1 september 1980, gelegen is in een reservegebied voor recreatie. Het grootste gedeelte van de Sonnevijvers is volgens dit gewestplan gelegen in recreatiegebied.

1.3. De nadere bestemming van dit reservegebied voor recreatie werd geregeld met twee bijzondere plannen van aanleg van de gemeente Lanaken.

Een eerste bijzonder plan van aanleg “Kapelhof”, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 15 juli 1985, omvat het hoteldomein met de vijvers en camping. Het plan voorziet in zones voor recreatieve uitrustingsgebouwen en voor kampeerverblijven, en verder ook in groenzones, groenzone met wateroppervlakte, speelgroen en private wegeaanleg.

Voor de aansluitende terreinen in oostelijke richting geldt het bij ministerieel besluit van 1 februari 1988 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg “Sonnevijver”, dat voorziet in gebied voor kampeerverblijven en in een zone voor vakantiewoningen.

1.4. Op 24 juni 2004 beslist de gemeenteraad van Lanaken tot de voorlopige aanneming van het ontwerp van bijzonder plan van aanleg “Recreatiegebied Rekem-Neerharen” (in een tweede versie).

In dit ontwerpplan worden de twee voormelde bijzondere plannen van aanleg samengevoegd onder een nieuwe benaming “Recreatiedomein Rekem-Neerharen”. Het nieuwe ontwerp bevat tevens aangepaste bestemmingsvoorschriften.

Enerzijds krijgt het domein van “La Butte aux Bois” een aangepaste bestemming als zone voor hotelaccomodatie, met een ruimere afbakening dan de bouwzone in het vroegere BPA Kapelhof. Daarrond worden verscheidene terreinen bestemd als zone voor multifunctionele tuin, zone voor waterpartijen, zone voor bedieningsverkeer, zone voor parking in het groen, en zone voor hotelgebonden recreatie. De bij het hotel aansluitende camping krijgt een bestemming als zone voor hotelverblijven in het groen, met de bedoeling om de camping te vervangen door een aantal verblijven in cottagestijl, bestemd voor verblijf van gezinnen in een parkomgeving. Tussen deze terreinen en de woningen in de Paalsteenlaan wordt een gebied bestemd als zone voor groen.

Anderzijds worden de gronden van Sunclass-Sonnevijver door het ontwerpplan bestemd tot zone voor recreatieve verblijven, in te passen binnen de natuurlijke landschappelijke structuur. Deze gronden worden gescheiden van de nabijgelegen woningen in de Paalsteenlaan door een zone voor buffergroen met een breedte van 18 of 20 meter (naargelang de plaats).

1.5. Gedurende het openbaar onderzoek over het plan worden negen bezwaarschriften ingediend, waaronder één door de verzoeker en één door de “Vereniging Paalsteenlaan Leefbaar”, gevestigd op het adres van de verzoeker.

Op 9 november 2004 adviseert de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening van Lanaken deze bezwaren te verwerpen.

1.6. Op 2 december 2004 verwerpt de gemeenteraad van Lanaken de ingediende bezwaren en beslist hij tot de definitieve aanneming van het bijzonder plan van aanleg.

1.7. Op 27 januari 2005 geeft de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg een gunstig advies over het plan.

1.8. Op 30 augustus 2005 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Ruimtelijk Ordening het bijzonder plan van aanleg “Recreatiedomein Rekem-Neerharen” van de gemeente Lanaken goed. Dit besluit is gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat het plangebied, gelegen in de gemeente Lanaken, binnen de structuur van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen deel uitmaakt van het buitengebied; dat de ontwikkeling van de recreatieve en toeristische structuur in dit buitengebied kadert in de algemene ontwikkelingsvisie op de rand van het Kempisch plateau, ter vrijwaring van actieve recreatiedruk in het Nationaal Park Hoge Kempen;

Overwegende dat het plan handelt over de herstructurering en uitbreiding van een toeristisch complex met enige omvang; dat een afweging ten overstaan van de visievorming op provinciaal niveau van belang is; dat Lanaken in het ruimtelijk structuurplan van de Provincie Limburg geselecteerd is als toeristisch recreatief knooppunt type 1, waar bundeling en uitbreiding van nieuwe toeristisch-recreatieve ontwikkelingen kunnen plaatsvinden; dat meer specifiek Lanaken deel uitmaakt van de zuidelijke poortgordel rond het Kempisch plateau;

Overwegende dat het opwaarderen van de verblijfsmogelijkheden en het uitbreiden van de bestaande structuren binnen dit bijzonder plan van aanleg volledig passen binnen de gestelde visie van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Limburg waarbij gestreefd wordt naar een voldoende groot en gedifferentieerd aanbod van kwaliteitsvolle recreatieve voorzieningen;

Overwegende dat het plangebied onderdeel vormt van een ± 90 ha groot toeristisch recreatiegebied, gelegen op het middenterras tussen de Maasvallei en het Kempisch plateau, ter hoogte van de woonkernen Rekem en Neerharen en ten westen van de N78;

Overwegende dat het plangebied in het gewestplan Limburgs Maasland is aangeduid als reservegebied voor recreatie met een oppervlakte van ongeveer 20 ha, omvattende het vroeger bijzonder plan van aanleg ‘Kapelhof’ en een gedeelte van het vroeger bijzonder plan van aanleg ‘Sonnevijver’; dat voor het overige oostelijk gedeelte het plangebied behoort tot het recreatiegebied;

Overwegende dat voorliggend bijzonder plan van aanleg de bundeling voorziet van twee vroeger bijzondere plannen van aanleg met name ‘Kapelhof’ en ‘Sonnevijver’, die met voorliggend ontwerpplan worden opgeheven;

Overwegende dat het plan nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden biedt en twee bestaande polen van verblijf integreert, met name de hotelaccommodatie ‘La Butte aux Bois’ en de vakantiewoningen ‘Sunclass-Sonnevijver’;

Overwegende dat vanuit de afweging op provinciaal niveau gestreefd wordt naar een aanvaardbare differentiatie van toeristisch-recreatieve verblijfsmogelijkheden onder meer door nieuwe vormen van hotelverblijven in een parkgebied aan te leggen; dat rekening houdend met de toeristisch duurzame ontwikkeling enerzijds en de draagkracht van de omgeving anderzijds tijdens het overleg werd overeengekomen dat het geheel van de zone ‘Sunclass-Sonnevijver’ in hun algemeenheid worden getypeerd als recreatieve verblijven doch dat een minimum 15 % van de vakantiewoningen verhuurbaar moeten zijn om te kunnen inspelen op de noodwendigheden rond het Nationaal Park Hoge Kempen, zonder deze in een afzonderlijk gebied af te bakenen;

Overwegende dat voornoemde opties enerzijds tegemoet komen aan een gewenste actualisatie van de bestaande kampeerverblijven en verblijfsrecreatieve woningen binnen het gedeelte Sonnevijver en anderzijds een differentiatie beogen die past in het toeristisch recreatief beleid van de provincie;

Overwegende dat ten aanzien van het MER dient gesteld dat deze destijds bij het indienen van een aantal bouwvergunningen door de initiatiefnemers in het recreatiegebied werd opgemaakt; dat er evenwel nog geen juridische verplichting bestaat om bij een bijzonder plan van aanleg een plan-MER te voegen zodat dit MER als een informatief document dient aanzien te worden waarnaar in de toelichting verwezen wordt;

Overwegende dat het vroeger opgemaakte MER voornamelijk de integratie beoogde van de verschillende, afzonderlijk tot ontwikkeling gebrachte onderdelen, waaronder verschillende vormen van zowel verblijfsrecreatie als dagrecreatie, tot één groot (± 90 ha) ruimtelijk samenhangend recreatiedomein en het vormen van een kader voor het functioneren binnen de ‘groene’ omgeving;

Overwegende dat bij de opmaak van voorliggend plan rekening gehouden werd met de milderende maatregelen van het MER; dat dit onder meer tot uiting komt in de uitwerking op vlak van integraal waterbeheer, zowel naar de ecologische relatie met de beekvalleien en vijvers als bij de opvang en gebruik van hemelwater en de buffering van afvalwater; dat aldus voldoende de relatie gelegd is met de milieu- en waterhuishoudingaspecten van het plangebied;

Overwegende dat door de inrichting te enten op de centrale groen- en waterpartijen het geheel van het plangebied een landschappelijke en ruimtelijk kwalitatieve meerwaarde krijgt; dat de afdelingen Natuur en Bos&Groen akkoord kunnen gaan met het voorgestelde concept van het recreatiepark mits behoud van de centraal gelegen vijvers;

Overwegende dat op vergunningenniveau desgevallend de projectMER-plicht onverminderd van toepassing blijft evenals de bepalingen van het bosdecreet en de wetgeving op openluchtrecreatieve verblijven;

Overwegende dat binnen de perimeter van het plan een zone voorzien is waar de parkeerproblematiek van ‘La Butte aux Bois’ kan opgelost worden.

Overwegende dat gelet op de voorgestelde recreatieve functie in het gebied kan gesteld worden dat de bufferzone t.o.v. de woningen langs de Paalsteenstraat voldoende ruim is ingetekend; dat, zoals blijkt uit de weerlegging van de bezwaarschriften, de verkeerspolemie voor de woningen langs de Paalsteenstraat voldoende werd onderzocht en besproken”.

2. Ten gronde

2.1.1. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), van het koninklijk besluit

van 1 september 1980 tot vaststelling van het gewestplan Limburgs Maasland en van de motiveringsplicht.

De verzoeker stelt dat het gebied rond de zogenaamde kapelvijvers wordt herbestemd van reservegebied voor recreatie (zijnde de gewestplan-bestemming) tot gebied voor hotelaccomodatie en verblijfsrecreatie. Deze bestemmingswijziging komt neer op een wijziging van de gewestplanbestemming, zonder dat evenwel voldaan is aan de ter zake geldende voorwaarden. Het betrokken gebied wordt door het gewestplan immers bestemd als reservegebied, wat volgens het bijzonder plan van aanleg duidelijk niet meer het geval is. Zo mag het Kapelbos bijvoorbeeld niet gerooid worden, wat wel mogelijk wordt volgens de bestreden besluiten.

In de motivering van het tweede bestreden besluit wordt niet aangetoond dat de bestemmingswijziging in het belang van de gemeente is. De overweging dat nieuwe toeristisch-recreatieve ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, komt neer op een drogredenering, nu de wijzigingen enkel het financieel gewin van de ondernemingen “La Butte aux Bois” en “Sunclass-Sonnevijver” beogen. De exploitatie door die laatste onderneming levert voor de omgeving nochtans veel overlast op. In die omstandigheden bestaat er geen noodzaak om af te wijken van de gewestplanbestemming, in strijd met de aangehaalde decretale bepalingen. De gewestplanbestemming als reservegebied is overigens ook niet achterhaald.

In zijn laatste memorie voegt de verzoeker hier nog aan toe dat ook het omzetten van een reservegebied in een actieve bestemming een bestemmingswijziging inhoudt, met name een overgang van een passieve naar een actieve bestemming.

2.1.2. Artikel 14, vierde lid van het gecoördineerde decreet bepaalt het volgende:

“Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken”.

Voor de betrokken terreinen legt het gewestplan de bestemming van reservegebied voor recreatie vast. Hiervoor schrijft artikel 5 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het bij koninklijk besluit van 1 september 1980 vastgestelde gewestplan Limburgs Maasland het volgende voor:

“Art. 5. Reservegebied voor recreatie

Het gebied dat als ‘reservegebied voor recreatie’ is aangeduid, kan op initiatief van de gemeente bestemd worden voor de aanleg van recreatiegebied dat als een stedenbouwkundig geheel is opgevat.

De bestemming als in het eerste lid bepaald kan maar worden verwezenlijkt nadat zij in een door de Koning (thans de Vlaamse regering) goedgekeurd bijzonder plan van aanleg is vastgelegd.

Zolang dat bijzonder plan van aanleg door de Koning (thans de Vlaamse regering) niet is goedgekeurd, mogen in het betrokken gebied slechts werken en handelingen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de bestemming van groengebied”.

De nadere bestemming van het reservegebied werd oorspronkelijk geregeld door de twee bijzondere plannen van aanleg die worden vermeld in punt 1.3 van het feitenrelaas en wordt thans geregeld door het door het nieuwe bijzonder plan van aanleg, met de bestemmingen die worden opgesomd in punt 1.4 van het feitenrelaas.

2.1.3. De diverse betrokken bestemmingen van deze percelen in het nieuwe bijzonder plan van aanleg kunnen worden ingepast in de bestemming “reservegebied voor recreatie” die het gewestplan aan het bestreden gebied heeft gegeven, nu uit het aangehaalde bestemmingsvoorschrift van het gewestplan zelf blijkt dat de nadere bestemming van het reservegebied voor recreatie bij een bijzonder plan van aanleg kon worden geregeld. Deze bestemmingen richten zich derhalve naar de aanwijzingen en bepalingen van het gewestplan en vullen ze aan. Het feit dat de in het gewestplan voorziene bestemming aldus wordt geactiveerd, komt niet neer op een wijziging van deze bestemming, zoals de verzoeker in zijn laatste memorie voorhoudt, nu de diverse bestemmingen juist de door het gewestplan beoogde finaliteit van recreatie mogelijk maken.

Het bijzonder plan van aanleg blijkt aldus niet te zijn vastgesteld met schending van artikel 14, vierde lid van het gecoördineerde decreet, noch met de schending van de hiërarchie van de plannen van aanleg.

2.1.4. Het eerste middel is niet gegrond.

2.2.1. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoeker stelt dat de bestreden besluiten leiden tot een uitbreiding van de exploitatie van het hotel-restaurant in het betrokken gebied

terwijl onvoldoende rekening wordt gehouden met de nadelen voor de buurt in de Paalsteenlaan, met name de vraag of de aard en de omvang van de geplande uitbreiding van “La Butte aux Bois” aanvaardbaar is, gelet op de gevolgen voor de reeds bestaande verkeersoverlast in de Paalsteenlaan. Deze laan is een doodlopende straat die uitmondt op de terreinen van “La Butte aux Bois”, afgezoomd met bomen, en waar thans reeds van bij het krieken van de dag tot ’s avonds verkeersbewegingen zijn, veroorzaakt door personeel, leveranciers en gasten. Die verkeersoverlast kan alleen toenemen door de geplande uitbreiding van “La Butte aux Bois”. Er wordt niet gemotiveerd waarom niet wordt voorzien in een alternatieve weg naar de N78, bijvoorbeeld via de Heidestraat, zodat de Paalsteenlaan terug een normale woonstraat met enkel plaatselijk verkeer zou kunnen worden. Dit alles houdt tevens een overtreding in van het redelijkheidsbeginsel. Ook voor wat betreft de waterhuishouding en de riolering wordt niet uiteengezet hoe de bijkomende vakantiewoningen op de bestaande riolering in de Paalsteenlaan kunnen worden aangesloten. Volgens een vroeger milieueffectenrapport zou een verantwoording moeten worden verstrekt in het licht van zowel de verkeersproblematiek als de waterhuishouding en de rioleringscapaciteit.

2.2.2. Een plan van aanleg is geen akte met een individuele strekking, maar heeft een verordenend karakter. Een plan van aanleg valt bijgevolg niet onder de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, die betrekking heeft op individuele rechtshandelingen. In zoverre het middel de schending van die wetsbepalingen aanvoert, is het niet gegrond.

2.2.3. In de mate dat het middel de schending van het redelijkheidsbeginsel en de zorgvuldigheidsplicht aanvoert, doordat onvoldoende rekening zou zijn gehouden met de belangen van de inwoners van de Paalsteenlaan, zowel voor wat betreft de verkeersproblematiek als voor wat betreft de waterhuishouding en de riolering, moet worden verwezen naar de door en namens de inwoners van de Paalsteenlaan ingediende bezwaarschriften met betrekking tot het voorlopig aangenomen ontwerp, die door de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening en door de gemeenteraad op omstandige wijze werden onderzocht en weerlegd. De verzoeker toont niet aan in welke mate die beoordeling kennelijk onredelijk of onzorgvuldig zou zijn. Voorts blijkt uit de overwegingen in de aanhef van het tweede bestreden besluit dat “bij de opmaak van voorliggend plan

rekening gehouden werd met de milderende maatregelen van het MER” en “dat dit onder meer tot uiting komt in de uitwerking op vlak van integraal waterbeheer, zowel naar de ecologische relatie met de beekvalleien en vijvers als bij de opvang en gebruik van hemelwater en de buffering van afvalwater”. De verzoeker toont niet aan in welke mate onvoldoende rekening zou zijn gehouden met het vroegere milieueffectenrapport, overigens buiten het bestaan van enige formele juridische verplichting ter zake, opdat sprake zou zijn van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

2.2.4. Het tweede middel is niet gegrond.

2.3.1. In een derde middel wordt machtsafwending aangevoerd.

De verzoeker stelt dat de tweede verwerende partij met de aanneming van het bestreden besluit twee bevriende ondernemers ter wille heeft willen zijn, terwijl beide ondernemers de ene stedenbouwkundige overtreding na de andere opstapelen, zonder dat de tweede verwerende partij daartegen is opgetreden. Veeleer legt men veel bijkomende hinder op aan de bewoners van de Paalsteenlaan om de ondernemers toe te laten grote winsten te maken onder het voorwendsel van het algemeen belang.

2.3.2. Machtsafwending is de onwettigheid waarbij een bestuursorgaan de bevoegdheid welke hem bij de wet tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt tot het nastreven van een ander doel en waarbij dit ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de betrokken handeling is.

De verzoeker brengt ter zake geen andere argumenten bij ter staving van de beweerde machtsafwending dan dat de bestreden besluiten de commerciële exploitatie van de twee ondernemingen ten goede zullen komen. Voorts verwijst hij op algemene wijze naar stedenbouwkundige overtredingen van die ondernemingen waartegen de overheid niet zou zijn opgetreden. Uit die beweringen kan allerminst worden afgeleid dat het financiële voordeel van die twee ondernemingen het doel was dat de betrokken overheden voor ogen hadden bij de vaststelling resp. goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg, veeleer dan de goede ruimtelijke ordening van het betrokken gebied.

De minimale concrete gegevens liggen bijgevolg niet voor om het middel inhoudelijk te kunnen toetsen. Er is in die omstandigheden geen reden om de zaak met toepassing van artikel 91 van de gecoördineerde wetten op de Raad van

State naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak te verwijzen.

2.3.3. Het derde middel is niet gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.