

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.637 van 7 maart 2014
in de zaak A. 203.389/X-14.996.**

In zake : Josse WARNANTS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Koen Geelen en Chris Schijns
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Gouverneur Roppesingel 131
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE KORTESSEM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Scheigoorstraat 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 januari 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van Kortessem van 30 juni 2011 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) “Recreatie en Toerisme” en van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 13 oktober 2011 tot goedkeuring van dit RUP.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2013.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wouter Moonen, die *loco* advocaat Koen Geelen verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Joris Gebruers, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor de eerste verwerende partij, en afdelingschef Tom Roosen, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker zet uiteen eigenaar te zijn van percelen grond, gelegen aan de Gauwerstraat te Vliermaalroot, een deelgemeente van Kortesseem. Het terrein is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden – Tongeren deels in woongebied met landelijk karakter, en deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied gesitueerd.

In 2008 beslist het gemeentebestuur van Kortesseem om de procedure te starten voor de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Recreatie en Toerisme”, teneinde voor een aantal bestaande

toeristische en recreatieve inrichtingen op het gemeentelijk grondgebied aangepaste stedenbouwkundige voorschriften uit te werken. Daarbij wordt een deel van het terrein van verzoeker opgenomen in een deelplan 2 “Sport & Spel in open lucht Gauwerstraat”. Het zou de bedoeling zijn om aldaar in een voetbalveld te voorzien voor de voetbalvereniging SK Vliermaalroot.

De aangestelde ontwerper maakt een screeningsnota op. Bij brief van 12 januari 2010 laat de dienst Mer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie weten “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een planMER niet nodig is”.

De plenaire vergadering over het voorontwerp van RUP vindt plaats op 28 juni 2010. Met een besluit van 29 oktober 2010 stelt de gemeenteraad van Kortesse het gemeentelijk RUP “Recreatie en Toerisme” voorlopig vast. Volgens de ontworpen voorschriften ligt een deel van de eigendom van verzoeker in een zone voor recreatie.

Gedurende het openbaar onderzoek worden in totaal 26 bezwaarschriften ingediend, onder meer door verzoeker.

Aangezien de gemeente Kortesse vrijgesteld is van de verplichting om een Gecoro samen te stellen, is het de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar die de ingediende bezwaren en de adviezen aan een beoordeling onderwerpt. Hij formuleert op 22 april 2011 een voorwaardelijk gunstig advies over het ontwerp-RUP. Op het bezwaar van verzoeker antwoordt hij in zijn advies:

- “- Vooreerst dient gesteld dat er op het bestaande zonevreemd gelegen voetbalveld geen activiteiten meer zijn. Aansluitend op de kern van Vliermaalroot wordt nu de mogelijkheid gecreëerd om hier één voetbalveld op te richten. Dit is geenszins een noodzaak. Het kan ook zijn dat de zone wordt ingericht als zone voor sport en spel in open lucht. Bijvoorbeeld een speeltuin, een speelweide, grasveldje, ... in relatie tot het centrum en het parochiecentrum.
- Er wordt nergens gesteld dat hier een voetbalveld nodig is. Bij de opmaak van het GRS werd er gesteld dat er een zone voor sport en spel aansluitend aan de kern van Vliermaalroot voorzien moest

worden. De grootte en de configuratie moet de inrichting van een voetbalveld mogelijk maken.

- De onderbouwing maakt deel uit van het GRS Kortesseem.
- [De perceelsconfiguratie] dient aangepast. Ook de kaart 'eigendomsstructuur' dient aangepast.
- Het opschuiven van de zone voor sport & spel is niet aan de orde. De confrontatie met de waterloop wordt hiervoor als reden aangehaald."

Ter zitting van 30 juni 2011 gaat de gemeenteraad van Kortesseem over tot de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP "Recreatie en Toerisme". Aan het deelplan 2 voor de recreatieve infrastructuur aan de Gauwerstraat te Vliermaalroot en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften worden geen wijzigingen meer aangebracht.

De deputatie van de provincieraad van Limburg keurt het gemeentelijk RUP "Recreatie en Toerisme" van de gemeente Kortesseem op 13 oktober 2011 goed.

IV. Belang

4. De verwerende partijen werpen op dat het bestreden RUP uit zeven deelplannen bestaat die "allemaal op zichzelf bestaande situaties [uitmaken] die niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn". Zij menen dat verzoeker zich alleen tegen het deelpan 2 richt dat van de overige afsplitsbaar is. Wat de andere deelplannen betreft is het beroep onontvankelijk bij gebrek aan belang.

5. De exceptie, die door verzoeker overigens niet bestreden wordt, komt terecht voor. Verzoekers belang is beperkt tot het aanvechten van deelplan 2 van het bestreden RUP.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoeker leidt een eerste middel af “uit de schending van de artikelen 2.2.14 § 4, § 5 en 1.3.3 § 11 Vlaamse codex ruimtelijke ordening [hierna: VCRO] en de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel”.

In een eerste onderdeel voert verzoeker aan dat hij tijdens het openbaar onderzoek een bezwaarschrift heeft ingediend waarin hij uitgebreid heeft gewezen op de hinderaspecten die de inplanting van een zone voor sport en spel pal achter het woonlint aan de Gauwerstraat veroorzaakt voor de omringende eigenaars en dat het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar over die bezwaren geen beoordeling of antwoord bevat. In die omstandigheden moesten minstens de verwerende partijen de kritiek van verzoeker hebben onderzocht en beoordeeld, maar zij hebben dat niet gedaan. Hierdoor worden artikel 2.2.14, § 5, *juncto* artikel 1.3.3, § 11, VCRO, de hieruit voortvloeiende formelemotiveringsplicht, evenals het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

Aanvullend verduidelijkt verzoeker dat de zone voor recreatie in de openlucht aan de Gauwerstraat wordt aangelegd opdat de plaatselijke voetbalploeg opnieuw zijn sportactiviteiten kan uitoefenen binnen de eigen deelgemeente. Het RUP geeft aldus uitvoering aan kernbeslissing 8 van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) Kortesseem. De hinder die verzoeker in dit verband aanvoerde kan volgens hem niet ernstig worden betwist. Het gaat om lawaaihinder, rusthinder, lichthinder en privacyhinder, verkeershinder en visuele hinder. De hinder die wordt veroorzaakt door andere sport- en spelactiviteiten in de openlucht is als “gelijkwaardig” te beschouwen.

Een tweede onderdeel klaagt aan dat het RUP geen maatregelen bevat om de hinder voor de omringende eigenaars en bewoners te beperken, en de beoordeling van de hinder vooruitschuift naar de vergunningsfase. Nochtans vereisen het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel dat, wanneer bepaalde hinder kan worden verwacht, het RUP zelf de nodige maatregelen en voorschriften bepaalt om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

Toegelicht wordt dat het RUP in verband met de hinder voor de omringende bewoners en eigenaars vermeldt dat de toegelaten recreatieve activiteiten een lokaal karakter hebben en geen hinder mogen veroorzaken voor de omgeving. Er volgt uit dat de vergunningverlenende overheid autonoom de verwachte hinder kan beoordelen, zonder dat specifieke richtlijnen of maatregelen gelden die voor de eigenaars en bewoners van de Gauwerstraat garanderen dat de hinder beperkt blijft.

De enige maatregel die vervat is in het RUP, is de aanleg van een bufferzone. Dit is onvoldoende: de bufferzone neemt enkel de visuele hinder van het sportplein en de accommodatie weg, maar verstoort zelf het uitgestrekte uitzicht op de vallei van de Mombeek en biedt geen soelaas voor lawaai-, rust-, licht- en verkeershinder.

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 2.2.14, §§ 4 en 5, VCRO kunnen tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp van gemeentelijk RUP opmerkingen en bezwaren worden toegezonden aan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijk ordening (Gecoro), worden alle opmerkingen en bezwaren door de Gecoro gebundeld en gecoördineerd en brengt zij er gemotiveerd advies over uit bij de gemeenteraad. Gelet op artikel 1.3.3, § 11, VCRO worden in een gemeente die vrijstelling heeft verkregen van de verplichting om een Gecoro op te richten – zoals dat het geval is met de gemeente Kortesse – de taken van de Gecoro waargenomen door de bevoegde gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Uit het recht opmerkingen en bezwaren in te dienen, volgt de verplichting om aan de opmerkingen en bezwaren de gepaste aandacht te besteden en te laten begrijpen waarom ze eventueel niet worden gevolgd. Dat dient in beginsel in het advies van de Gecoro te gebeuren, minstens in het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van het RUP. Wat als “gepast” te beschouwen is, moet geval per geval worden uitgemaakt. Het hangt mede af van de concrete inhoud van het bezwaar en van de wijze waarop het, onder meer gelet op de tijdens het openbaar onderzoek ter inzage gelegde documenten, is uitgewerkt.

8. Door verzoeker is op 26 januari 2011 een vierenhalf bladzijden tellend bezwaarschrift tegen het bestreden RUP ingediend. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft het als nr. 15 van de ingediende bezwaren beantwoord in vijf punten. In het besproken middelonderdeel focust verzoeker op het volgende bezwaar dat hij uitte in verband met de overlast door de inplanting van een voetbalterrein en dat daarom een inplanting op een andere plaats aangewezen was:

“5. Het RUP voorziet de inplanting van een sport- en recreatiegebied aansluitend aan de woonzone. Het is bekend dat dergelijke gebieden, en meer bepaald een voetbalterrein, voor overlast zorgen. Die overlast zal zich niet beperken tot de normale uren overdag, maar zal ook ’s avonds en ’s nachts tot heel wat ongemakken (verlichting, lawaai, verkeersdruk, ...). Daarenboven werd geen enkele maatregel qua mobiliteit voorzien.

Een inplanting op een andere plaats is in dit verband aangewezen.

In meer zal hierdoor de verkeersdruk in de onmiddellijke omgeving en op de bestaande dorpskern opgevoerd worden. Rekening houdende met de aard van het gegeven en de ligging van de terreinen kan geen andere toegang dan via de Gauwerstraat genomen worden.”

Met de eerste verwerende partij wordt vastgesteld dat verzoeker thans, voor de Raad van State, dit specifieke bezwaar allures toemeet die het niet heeft. Meer bepaald is het geenszins zo uitgebreid als hij voorstelt en toelicht.

Wat in het bezwaarschrift onder punt 6 volgde op wat hiervoor werd geciteerd, betreft, anders dan verzoeker in de memorie van wederantwoord

wil laten uitschijnen, niet meer de inplanting van het gewraakte sport- en recreatiegebied, maar “de inplanting van de geplande woningen”.

9. In het screeningsdossier inzake de plan-MER-plicht, dat tijdens het openbaar onderzoek ter inzage werd gelegd, wordt geoordeeld dat de realisatie van het deelplan 2 “Sport & Spel – Gauwerstraat (deelkern Vliermaalroot)” geen significante effecten met zich mee brengt. Door de herlocatie van het huidige voetbalveld aan de Gauwerstraat zal deze lokale activiteit dichterbij de kern liggen “zodat hiervoor uiteindelijk minder gemotoriseerd verkeer gegeneerd wordt”. Geluid- en lichthinder zal “niet noemenswaardig toenemen”. Brengen weliswaar de activiteiten “een zekere hinder met zich mee eigen aan de activiteit”, qua geluid en trillingen, licht, warmte of straling, wordt finaal het effect “als niet significant beoordeeld”.

De ontworpen verordenende planvoorschriften voorzien in de inrichting van een bufferzone als groene overgangszone tussen de recreatieve activiteiten en de woningen in de Gauwerstraat en, in zuidoostelijke en noordwestelijke richting, in een visueel scherm om de woonfunctie af te schermen en om de privacy te verzekeren. Ook bevatten ze een grafische aanduiding van een toegang tot de recreatiezone via paden voor langzaam verkeer, bereikbaar vanuit de bestaande parking. Dit sluit aan bij het opzet van het deelplan om, zoals verzoeker in de ontworpen toelichtingsnota kon lezen, publieke en recreatieve functies te bundelen zodat “de reeds aanwezige, ondersteunende accommodatie (parking, sanitair, verbruiksruimte, ...) gemeenschappelijk gebruikt [kan] worden met deze van het parochiecentrum”.

In dit licht leest de Raad van State het antwoord op verzoekers bezwaar in de verwijzing door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar naar de “onderbouwing” of verantwoording in het GRS Kortessem en door zijn afwijzing van het opschuiven van de zone voor sport en spel.

Hiermee laat hij genoeg verstaan dat de beweerde overlast in de concrete omstandigheden van de zaak niet van die aard is dat die overlast vermag

van de uitvoering van de kernbeslissing 8 “bundeling van lokale recreatie” van het bindend gedeelte van het GRS te doen afzien – te weten van het creëren van de ruimtelijke en juridische condities om een lokale voetbalaccommodatie uit te bouwen aansluitend aan het parochiecentrum in de Gauwerstraat – en niet van die aard om te doen uitkijken naar een andere plaats voor het voetbalterrein, zoals door verzoeker in zijn bezwaar gevraagd.

10. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

11. Volgens het tweede middelonderdeel is het bestemmingsvoorschrift volgens hetwelk de toegelaten recreatieve activiteiten in de zone voor recreatie een “lokaal karakter” hebben en “geen hinder” mogen veroorzaken aan de omgeving, voor kritiek vatbaar.

De Raad van State deelt niet verzoekers zienswijze dat dit voorschrift onvoldoende rechtszeker is om als een bruikbare toetsingsgrond te kunnen fungeren bij de beoordeling van latere projecten en aanvragen in het betrokken gebied. De omstandigheid dat de vergunningverlenende overheid genoodzaakt zal zijn om daarbij aan de noties “lokaal karakter” en “geen hinder” een concrete invulling te geven, die binnen de grenzen van de redelijkheid blijft, staat daar niet aan in de weg.

12. Voorts valt de Raad van State evenmin bij dat het RUP onvoldoende in maatregelen voorziet die de hinder voor de omringende bewoners en eigenaars beperkt. Terecht wijst de tweede verwerende partij op “de volgende stedenbouwkundige voorschriften”:

- “• in de ‘zone voor recreatie’ zijn enkel recreatieve activiteiten (sport en spel) ‘in open lucht’ toegestaan, met een ‘lokaal karakter’; dit relateert al op ernstige wijze de mogelijke hinder tengevolge van de recreatieve activiteiten (bijv. geluidshinder, verkeershinder, privacyhinder)
- terreinwerken zijn in deze zone maar toegestaan ‘met aandacht voor een degelijke landschappelijke inpassing’
- binnen deze zone zijn de bebouwingsmogelijkheden uiterst beperkt: slechts kleinere en ‘noodzakelijke’ constructies t.b.v. het goed functioneren van de recreatieve activiteit of de uitrusting van de

terreinen zijn toegelaten; er zijn geen gebouwen, overdekte tribunes, parking en verhardingen toegestaan; daarnaast zijn er specifieke esthetische voorschriften voor dug-outs en afsluitingen om mogelijke visuele hinder te beperken; er is ook een verplichting tot ‘gepaste groenaanplanting’ binnen de recreatiezone

- het GRUP stelt een ‘zone voor buffer’ in, zijnde een ‘gesloten groenstrook tussen de achtertuinen en de recreatiezone’: een dichte en ononderbroken groene buffer als overgangszone tussen de recreatieve activiteit en de woonomgeving; in deze zone is (a fortiori) evenmin enige verharding toegestaan; deze bufferzone is in se een buffer voor mogelijke hinder
- het GRUP verplicht tot de oprichting van een ‘visueel scherm’ langs de zuidoost- en noordwestzijde van het plangebied van deelplan 2, met een bufferende functie t.a.v. de aangrenzende achtertuinen; het betreft een ondoorzichtig en ononderbroken scherm, bestaande uit landschappelijke haag of een houtkant
- langs de zuidwestelijke rand van het plangebied is een ‘aan te planten bomenrij’ ingetekend, om de recreatieve activiteit in te passen in het achterliggende landschap van de Mombeek, via de verplichte aanplant van boomsoorten die nu al in het landschap voorkomen.”

13. Ook het tweede onderdeel van het eerste middel mist grond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. Een tweede middel is “gegrond op de toepassing van het artikel 159 van de Grondwet, [en] op de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”. Toegelicht wordt dat het RUP “Recreatie en Toerisme”, deelplan 2 “Sport & Spel – Gauwerstraat (deelkern Vliermaalroot)” uitvoering geeft aan het bindend gedeelte van het GRS Kortesseem, meer bepaald kernbeslissing 8, terwijl dit GRS “inherent tegenstrijdig is, aangezien enerzijds op grond van Kernbeslissing 8 van het bindende gedeelte een zone voor recreatie wordt ingeplant in de Mombeekvallei, namelijk op de percelen aansluitend bij het parochiecentrum tussen de Mombeek en de Gauwerstraat, [...] en anderzijds men deze Mombeekvallei in het GRS bestempelt als een belangrijk[...] natuurlijk

gegeven, dat bescherming verdient”. Kernbeslissing 8 is manifest strijdig met kernbeslissing 12.

De gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, zo verklaart verzoeker nog, worden opgemaakt ter uitvoering van het GRS. Derhalve vormt een GRS de noodzakelijke juridische grondslag voor de opmaak van een RUP. Bijgevolg komt de wettigheid van het RUP in het gedrang zodra de onwettigheid van het GRS bewezen is.

Beoordeling

15. De kernbeslissing 12 van het bindend gedeelte van het GRS Kortessem stelt het behoud en de versterking van de Mombeekvallei als ruimtelijke structurerende drager van het buitengebied voorop. Onder meer “wordt het inbrengen van nieuwe harde elementen geweerd”. Luidens kernbeslissing 8 “worden [te Vliermaalroot] aansluitend aan het parochiecentrum in de Gauwerstraat de ruimtelijke en juridische condities gecreëerd om een lokale voetbalaccomodatie uit te bouwen” en zal daartoe “een sectoraal GRUP zonevreemde recreatie worden opgemaakt”.

16. Volgens de vermeldingen van de toelichtingsnota is het deelplangebied “tussen de Mombeekvallei en de bebouwing langsheen de Gauwerstraat” gelegen.

Niet zonder pertinentie wijst de tweede verwerende partij er in dat verband in de memorie van antwoord op dat, eveneens volgens de toelichtingsnota, het deelplangebied niet in van nature overstroombaar gebied ligt, noch in recent overstroomde gebieden of in risicogebieden voor overstroming, terwijl de Mombeekvallei zelf wel als mogelijk tot effectief overstromingsgevoelig gebied is aangeduid. Een en ander wordt als zodanig niet betwist door verzoeker.

Ook het screeningsdossier met betrekking tot de plan-MER-plicht geeft aan dat het plangebied aan de rand ligt “van een grote afgebakende zone rond de Mombeekvallei”, met andere woorden niet in de Mombeekvallei zelf.

17. In de gegeven omstandigheden blijkt niet dat de kernbeslissingen 8 en 12 “inherent tegenstrijdig” zijn, laat staan “manifest strijdig”, of dat de door deelplan 2 beoogde zone voor recreatie onverenigbaar is met de kernbeslissing 12.

Het tweede middel wordt dan ook verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven maart 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust