

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.643 van 7 maart 2014
in de zaak A. 203.352/X-14.994.**

In zake : 1. Inge KNUTS
 2. Gabriël ESQUIVEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Andy Beelen
 kantoor houdend te 3740 Bilzen
 Grensstraat 4
 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” te Kortessem, 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. Bij arrest nr. 220.062 van 28 juni 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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 Andy Beelen, die verschijnt voor de verzoekende partijen, 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 andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Eerste verzoekster is sedert 2007 eigenaar van een woning gelegen aan de Haamstraat 11 te Kortesseem, waar zij samenwoont met tweede verzoeker en hun dochtertje. Deze eigendom is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden – Tongeren gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

In datzelfde landschappelijk waardevol agrarisch gebied bevindt zich in de onmiddellijke nabijheid de Sint-Antoniushoeve, waar manege-activiteiten, paardenkampen en dergelijke plaatsvinden.

Voor de uitbreiding van de hoeve met woning, hangaar en stallen langs de Sint-Antoniussstraat blijkt geen stedenbouwkundige vergunning te zijn verleend. Tevens blijkt bij vonnis gewezen door de rechtbank van eerste aanleg te Tongeren op 27 oktober 1983 ten aanzien van de vorige eigenaar en exploitant van de hoeve het herstel van de plaats in de vorige staat te zijn bevolen. Bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van Kortesseem van 2 juni 2009 is aan de vorige eigenaar onder de voorwaarden bepaald in dit besluit vergunning verleend voor een hernieuwing van een bestaande 2^{de} klasse inrichting, namelijk een ruitersportcentrum, voor het stallen van 72 paarden en de opslag van 150 m³ dierlijke mest.

Het gemeentebestuur van Kortesseem beslist in 2008 de procedure te starten tot 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. Ook de Sint-Antoniushoeve vormt een planonderdeel van dit planinitiatief (deelplan 3).

De aangestelde ontwerper stelt een screeningsnota op, en 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 gemeentelijk RUP vindt plaats op 28 juni 2010.

Bij besluit van 29 oktober 2010 van de gemeenteraad van Kortesseem wordt het ontwerp van gemeentelijk RUP “Recreatie en Toerisme” aangenomen. Volgens de ontworpen voorschriften wordt de hoeve bestemd tot “zone voor recreatie-paardensport”, en wordt binnen die zone de toegelaten bebouwing beperkt tot de locatie waar nu reeds bebouwing aanwezig is (subzone A). Aan de zijde van de woning van de verzoekers wordt een visueel scherm verplicht gesteld, dat ondoorzichtig en ononderbroken moet zijn, en moet bestaan uit een landschappelijke haag of een houtkant. De toegang naar de inrichting wordt ingekleurd als “zone voor voorgebied/toegang” (onverhard).

Tijdens het openbaar onderzoek worden in totaal 26 bezwaarschriften ingediend. De verzoekers hebben geen bezwaarschrift ingediend. Aangezien de gemeente Kortesseem werd vrijgesteld van de verplichting om een Gecoro samen te stellen, beoordeelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de ingediende bezwaren en de adviezen. Op 22 april 2011 formuleert deze ambtenaar een voorwaardelijk gunstig advies over het ontwerp-RUP.

Bij besluit van 30 juni 2011 van de gemeenteraad van Kortesseem wordt het gemeentelijk RUP “Toerisme en Recreatie” definitief vastgesteld. Aan het deelplan 3 voor de Sint-Antoniushoeve en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften worden geen wijzigingen meer aangebracht.

Het gemeentelijk RUP wordt op 13 oktober 2011 door de deputatie van de provincieraad van Limburg goedgekeurd.

IV. Belang

4. De verwerende partijen werpen op dat het bestreden RUP uit zeven deelplannen bestaat die “allemaal op zich zelf bestaande situaties [uitmaken] die niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn”. Zij menen dat de verzoekers zich alleen richten tegen het deelplan 3, dat van de overige afsplitsbaar is. Wat de andere deelplannen betreft, is het beroep onontvankelijk bij gebrek aan belang.

5. De exceptie, die door de verzoekers overigens niet bestreden wordt, komt terecht voor. Het belang van de verzoekers is beperkt tot het aanvechten van deelplan 3 van het bestreden RUP.

V. Onderzoek van het vierde middel, tweede onderdeel

Standpunt van de partijen

6. In een vierde middel voeren de verzoekers de schending aan van de artikelen 1.1.4 en 2.2.2 VCRO, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de materiële motiveringsverplichting.

Een *tweede onderdeel* bekritiseert dat bij de besluitvorming met betrekking tot het deelplan voor de Sint-Antoniushoeve de aandacht nagenoeg volledig naar de hoeve en de terreinen van de hoeve is gegaan en dat geen aandacht werd besteed aan het feit dat er zich ter plaatse ook een aantal woningen in de onmiddellijke omgeving van de hoeve bevinden. Onder meer klagen de verzoekers aan dat de gebouwen die voor de recreatieve activiteiten worden aangewend (woning, hangaar, stallingen) stedenbouwkundig niet vergund zijn en dat de correctionele rechtbank te Tongeren de stedenbouwmisdrijven bij vonnis van 27 oktober 1983 bewezen heeft verklaard en het herstel van de plaats in de

vorige toestand heeft bevolen, maar dat het bestuur daaraan alleen het gevolg koppelt dat het om een bestaande situatie gaat. Geargumenteerd wordt onder andere:

“De beperkte milderende maatregelen die voorzien worden (bv. visueel scherm, zie grafisch plan) zijn louter het gevolg van een premisse die de verwerende partijen ab initio hebben aanvaard als te bestendigen (nl. de feitelijk bestaande illegale situatie, zijnde de gebouwen en de pistes moeten ongewijzigd blijven, aan die inplanting wordt niet geraakt) terwijl het zorgvuldigheidsbeginsel en art. 1.1.4 VCRO vereisten dat eerst nagedacht wordt over de vraag of de bestaande inplanting op zich getuigt van de best (mogelijke) ruimtelijke ordening.

Aan die beginselen wordt niet voldaan door een bestaande, hinderlijke, toestand de facto bij wijze van onaantastbaar uitgangspunt als juridisch te bestendigen aan te duiden en dan vervolgens na te gaan of die hinder nog enigszins kan worden beperkt via milderende maatregelen of die bedenkelijke (vanuit oogpunt van ruimtelijke draagkracht en ruimtelijke behoeften van de omwonenden) ruimtelijke ordening nog enigszins verbeterd kan worden via milderende maatregelen.”

7. De eerste verwerende partij antwoordt in essentie dat het middelonderdeel “voor een groot stuk” beleidskritiek betreft, waarbij de verzoekers hun visie op de goede ruimtelijke ordening tegenover die van de verwerende partijen plaatsen. Gelet evenwel op de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partijen en de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad van State kan “enkel een kennelijk onredelijke beleidsoptie worden gesanctioneerd”. Volgens de eerste verwerende partij blijkt uit de toelichtingsnota dat wel degelijk aandacht is besteed aan het feit dat er ter plaatse niet alleen een hoeve, maar ook een aantal woningen gelegen zijn. Het is, aldus nog de eerste verwerende partij, “reeds lang vaste rechtspraak van de Raad van State dat het bestendigen van een niet-vergunde toestand perfect kan worden geregeld binnen een RUP. Dat bepaalde activiteiten kunnen plaatsvinden op perceel x en niet op perceel y is een keuze van de verwerende partijen waarvan het kennelijk onredelijk karakter ervan niet wordt aangetoond”.

8. Naar de tweede verwerende partij uiteenzet, getuigen de toelichting bij het RUP, de bespreking door de Gecoro en de bestreden besluiten van een evenwichtige ruimtelijke afweging van de bij het planningsproces

betrokken feitelijke elementen en relevante aspecten, vanuit meerdere invalshoeken en oog hebbend voor alle in het geding zijnde belangen. Zij merkt in dat verband op dat de bevoegde overheden bij de vaststelling van een RUP over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken en dat de Raad van State enkel bevoegd is na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. De tweede verwerende partij betoogt dat de optie om de bestaande site Sint-Antoniushoeve op te nemen in het RUP en de beleidskeuzes met betrekking tot de ordening en inrichting van het gebied, in alle redelijkheid een afdoende verantwoording krijgen in de toelichtingsnota van het RUP: “Het is geenszins (verre van!) aangetoond dat de plannende overheid tot conclusies en beslissingen zijn gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zouden gaan.”

Beoordeling

9. Overeenkomstig artikel 1.1.4 VCRO is de ruimtelijke ordening 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 dient, volgens de bepaling, rekening te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.

Dat de behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig onderling moeten worden afgewogen, betekent niet dat, in een bepaalde situatie, steeds alle ruimtelijke behoeften als evenwaardig voorkomen. Uit de wetsgeschiedenis van het artikel blijkt dat na afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen (*Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 360/3, 18).

Op deze afweging van de bedoelde ruimtelijke behoeften oefent de Raad van State alleen een wettigheidscontrole uit.

10. Met het voorschrift van artikel 1.1.4 VCRO is niet overeen te brengen een RUP dat wezenlijk alleen beoogt de regularisatie mogelijk te maken van een bouwmisdrijf, laat staan nog van een bouwmisdrijf waarvoor bij definitieve gerechtelijke uitspraak het herstel in de vorige toestand is opgelegd. Het oogmerk om tot dit welbepaalde, vooropgestelde resultaat te komen, is de negatie ervan dat het plan uit een zorgvuldige en correcte ruimtelijke afweging van alle relevante behoeften en planopties voortkomt.

11. Naar de verwerende partijen uitleggen, strekt het bestreden plan ertoe de laagdynamische toeristisch-recreatieve uitbouw van Kortesssem te versterken. De manege Sint-Antoniushoeve is, volgens het gemeentelijke ruimtelijk structuurplan Kortesssem, minder een toeristisch gegeven dan een recreatieve pool die bij de paardenliefhebbers zeer gekend is.

De site is volgens de toelichtingsnota geselecteerd “aangezien het een historisch gegroeide situatie betreft die, na het opruimen van het terrein en mits de nodige landschappelijke inkleding, inpasbaar is in het landschap”. Meer bepaald is de Sint-Antoniushoeve geëvolueerd van een landbouwbedrijf met raspaarden naar een manege waar naast dressuur ook rijles wordt gegeven. De nagestreefde bestemmingswijziging moet een ruimtelijke en functionele inpassing van de Sint-Antoniushoeve mogelijk maken en de manege een beperkte ontwikkelingsmogelijkheid verschaffen: de infrastructuur mag ter plaatse blijven en de terreinen mogen enkel voor de paardensport worden uitgerust.

Bedoeling van het plan is, kortom, in “een passende juridisch-planologische oplossing” voor de historisch gegroeide manege in de Sint-Antoniushoeve te voorzien.

12. Die historisch gegroeide toestand gaat evenwel direct terug op de wederrechtelijke recreatieve uitbouw van de oorspronkelijke Sint-

Antoniushoeve, met “een woning en stallingen (manege)”. Deze uitbouw heeft finaal geleid tot een definitieve gerechtelijke veroordeling, bij vonnis van 27 oktober 1983 van de correctionele rechtbank te Tongeren, om de plaats in de vorige toestand te herstellen binnen het jaar van het in kracht gaan van het vonnis.

Het is een gegeven ten aanzien waarvan de verwerende partijen bepaald een tweeslachtige houding aannemen: eensdeels maakt de toelichtende nota uitdrukkelijk melding van het vonnis van 27 oktober 1983 en het vereiste “herstel van de plaats door het afbreken van een woning en stallingen (manege) gelegen sectie A 18b, 27d en 25f”, en komt dezelfde informatie over de bouwinbreuk ook voor op het plan van de bestaande en juridische toestand; anderdeels merken de verzoekers terecht op dat de verwerende partijen daar verder niets mee aanvangen en er geen enkele overweging aan vastknopen.

13. In het licht van het voorgaande verschijnt het neutraliseren en omzeilen van de meer vermelde definitieve gerechtelijke uitspraak tot afbraak als het werkelijke, fundamentele motief van de oplossing die het bestreden plan voor de Sint-Antoniushoeve wil brengen. Een dergelijk motief, dat uitgaat van de op voorhand voldongen uitkomst van het planningsproces, kan geen toereikende verantwoording opleveren voor het bestreden deelplan en de daarin vervatte beleidsoptie.

Dit wordt geenszins ontkracht door de algemene verwijzing van de eerste verwerende partij naar rechtspraak van de Raad van State die niet nader gepreciseerd wordt en waarvan dan ook niet de pertinentie voor de concreet en specifiek voorliggende zaak blijkt.

14. Het tweede onderdeel van het vierde middel verantwoordt de vernietiging van de aangevochten beslissingen wat deelplan 3 betreft. Het is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van Kortesseem van 30 juni 2011 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Recreatie en Toerisme” te Kortesseem en het goedkeuringsbesluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 13 oktober 2011, in zoverre ze het deelplan 3 voor de Sint-Antoniushoeve betreffen.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, ieder voor de helft.

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