

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 229.050 van 4 november 2014  
in de zaak A. 207.587/X-15.319.**

In zake : Etienne SAMPERMANS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Wim Mertens  
kantoor houdend te 3580 Beringen  
Scheigoorstraat 5  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD TONGEREN  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Steven Van Geeteruyen  
kantoor houdend te 3700 Tongeren  
Achttiende Oogstwal 37/1  
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE LIMBURG

Tussenkomende partij :

de NV SPORTOASE EBURONS DOME  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Dirk De Keuster  
kantoor houdend te 2970 Schilde  
Eekhoornlaan 19  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 7 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van :
  - a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Tongeren van 11 september 2012 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Sportoase”, bestaande uit een grafisch plan, een plan juridische en bestaande toestand, een toelichtingsnota en stedenbouwkundige voorschriften, en

- b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 8 november 2012 houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Sportoase” van de stad Tongeren, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 december 2012.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 223.686 van 4 juni 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 juni 2013. De tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Mertens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Steven Van Geeteruyen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, afdelingschef Tom Roosen, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Julie Borgerhoff, die *loco* advocaat Dirk De Keuster verschijnt voor de tussenkomen de 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 is eigenaar en bewoner van een woonhuis met tuin gelegen aan de Viséweg 136 te Tongeren.

Zijn eigendom paalt aan de terreinen van de sportoase “Eburons Dome”. Naast een sporthal waar vooral *indoor*-sporten worden beoefend, omvat het complex ook een zwembad, fitness-ruimte, een business- en eventcenter met vergaderruimte en brasserie en het voetbalstadion van KSK Tongeren.

4. De terreinen van de sportoase zijn overeenkomstig de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden-Tongeren gelegen in agrarisch gebied, industriegebied en bufferzone.

5. In 2006 worden door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aan de stad Tongeren de nodige vergunningen verleend voor de bouw van de voormelde sporthal en de aanleg van de sportinfrastructuur.

Meer bepaald wordt bij besluit van 27 maart 2006 van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het “bouwen van een overdekte zittribune en aanleggen van 2 voetbalvelden (aangepaste plannen)” en wordt bij besluit van 7 juli 2006 van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het “bouwen van een sportcomplex (fase 2)”.

Bij 's Raads arrest nr. 211.061 van 7 februari 2011 worden de beide stedenbouwkundige vergunningen vernietigd. In dit arrest wordt onder meer de onwettigheid vastgesteld van het van het gewestplan afwijkend bijzonder plan van aanleg “Industrieterrein Tongeren-Oost - deel 2: buffers + recreatiegebied Blauwe Geit”, dat de percelen situeerde in een zone voor openluchtrecreatie, een zone voor recreatie en diensten, een zone voor parkgebied met recreatief medegebruik en een zone voor landschappelijk geïntegreerd parkeren. Dit bij ministerieel besluit van 16 januari 2004 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, waarop de voormelde vergunningen waren gebaseerd, werd op basis van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten.

6. Op 29 augustus 2011 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar twee nieuwe stedenbouwkundige vergunningen voor het “bouwen van een overdekte zittribune en het aanleggen van 2 voetbalvelden (aangepaste plannen)” en het “bouwen van een sportcomplex (fase 2)”. De vergunningen worden ditmaal gebaseerd op de voorschriften van het in 2006 partiel herziene bijzonder plan van aanleg “Industrieterrein Tongeren-Oost deel 2 Buffers + Blauwe Geit partiële herziening 1 sporthal”.

Beide stedenbouwkundige vergunningen worden door de verzoeker aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die twee vernietigingsarresten velt op 11 juni 2013. De Raad voor Vergunningsbetwistingen bevindt ook de bij ministerieel besluit van 5 september 2006 goedgekeurde gedeeltelijke herziening van het bijzonder plan van aanleg onwettig.

7. Om de ontstane rechtsonzekerheid met betrekking tot het voortbestaan van het sportcomplex te verhelpen, beslist de stad Tongeren om de procedure op te starten tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) “Sportoase”.
8. Op 7 juni 2012 vindt de plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van gemeentelijk RUP.
9. De dienst Mer laat op 11 juni 2012 weten dat uit de plan-MER-screening is gebleken dat “het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.
10. Op 26 juni 2012 stelt de gemeenteraad van de stad Tongeren het ontwerp van gemeentelijk RUP “Sportoase” voorlopig vast.
11. Tijdens het openbaar onderzoek van 28 juni 2012 tot en met 26 augustus 2012 wordt één bezwaarschrift ingediend, door verzoeker.
12. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) van de stad Tongeren vergadert op 30 augustus 2012 over het plandossier, en behandelt ook het door verzoeker ingediende bezwaarschrift, dat grotendeels ongegrond wordt bevonden.
13. Met het eerste bestreden besluit van 11 september 2012 stelt de gemeenteraad van de stad Tongeren het gemeentelijk RUP “Sportoase”, bestaande uit een grafisch plan, een plan juridische en bestaande toestand, een toelichtingsnota en stedenbouwkundige voorschriften, definitief vast.
14. Met het tweede bestreden besluit van 8 november 2012 keurt de deputatie van de provincieraad van Limburg het gemeentelijk RUP “Sportoase” goed.

Het gemeentelijk RUP heft de voorschriften voor de zones voor “recreatie en diensten”, “landschappelijk geïntegreerd parkeren” en “openlucht recreatie” in het voormelde BPA “Industrieterrein Tongeren-Oost deel 2 : Buffers + Blauwe Geit partiële herziening 1 sporthal” van 2006 op.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 december 2012.

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

##### *Uiteenzetting van de exceptie*

15. De tussenkomende partij werpt op dat het beroep niet ontvankelijk is, omdat het enkel werd ingesteld door verzoeker, hoewel hij mede-eigenaar is van de woning samen met zijn echtgenote, die niet in de procedure is betrokken. Volgens de tussenkomende partij dient de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de tijdelijke handelsvennootschappen naar analogie te worden toegepast en is het noodzakelijk dat alle mede-eigenaars gezamenlijk in rechte optreden.

##### *Beoordeling*

16. Als mede-eigenaar van onroerende goederen gelegen binnen en in de onmiddellijke nabijheid van het bestreden gemeentelijk RUP, getuigt verzoeker in beginsel van het vereiste belang. De omstandigheid dat de andere mede-eigenaar niet mee in het annulatieberoep is betrokken, laat niet toe af te wijken van het voormelde beginsel.

De exceptie wordt verworpen.

## *V. Onderzoek van de middelen*

### *Derde onderdeel van het derde middel*

#### *Standpunt van de partijen*

17. Verzoeker leidt een derde middel af uit “de schending van artikel 1.1.3. § 5 VCRO, artikel 2.1.2 § 2 § 3 VCRO, artikel 2.2.1. § 2 VCRO, artikel 2.2.14 § 5 VCRO, het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het beginsel van het verbod van machtsoverschrijding, het subsidiariteitsbeginsel, de schending van het ruimtelijk structuurplan van de provincie Limburg [...], de schending van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, de schending van het onpartijdigheids- en het onafhankelijkheidsbeginsel, de schending van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening en de schending van de artt. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen”.

In het derde onderdeel van het middel voert verzoeker aan dat Wilfried Jenzen en Jos Proost hebben deelgenomen aan de beraadslaging binnen de Gecoro terwijl zij een rechtstreeks belang hebben bij de goedkeuring van het bestreden gemeentelijk RUP. Jos Proost werd door de stad Tongeren aangesteld als adviseur in de gerechtelijke procedures met betrekking tot de stedenbouwkundige vergunningen van 2006. Tevens maakte hij destijds deel uit van de directie van Technum nv, de opsteller van het bijzonder plan van aanleg uit 2004. Uit de zinsnede “aangezien deze personen betrokken zijn bij het project” in het advies van de Gecoro, blijkt volgens verzoeker genoegzaam dat beide personen een rechtstreeks belang hebben bij de goedkeuring van het bestreden gemeentelijk RUP. Beide heren dienden zich dan ook niet enkel te onthouden van de stemming, maar ook van de beraadslaging. De onthoudingsplicht uit artikel 1.3.3, § 5, VCRO en artikel 9 van het besluit van de

Vlaamse regering van 19 mei 2000 ‘tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000) heeft immers betrekking op de stemming én de beraadslaging

18. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord dat er sprake is van een “persoonlijk belang” in hoofde van de betrokken personen. Ze licht toe dat de bedoelde personen beslist hebben om niet deel te nemen aan de stemming omdat zij in het verleden betrokken zijn geweest bij het project. Meer bepaald was Wilfried Jenzen de architect van het sportcomplex terwijl Jos Proost lid was van de directie van het studiebureau Technum dat instond voor de opmaak van het bijzonder plan van aanleg “Blauwe Geit”. Geen van beide personen zijn echter ooit betrokken geweest bij de totstandkoming en de opmaak van het thans bestreden gemeentelijk RUP. Het gebouw waarvan Wilfried Jenzen architect was, is reeds meer dan 5 jaar geleden opgeleverd, lang voordat er sprake was van de opmaak van het bestreden gemeentelijk RUP. Jos Proost was wel betrokken bij de opmaak van het vroegere bijzonder plan van aanleg, maar niet bij de opmaak van het gemeentelijk RUP, dat is toevertrouwd aan de concurrent van de vroegere werkgever van Jos Proost. Deze laatste is overigens reeds geruime tijd gepensioneerd. Het feit dat beide personen niet hebben deelgenomen aan de stemming kan bezwaarlijk worden aanzien als een erkenning van een persoonlijk belang. Beide personen hebben geoordeeld dat zij, hoewel er geen sprake is van een persoonlijk belang in de zin van artikel 1.3.3, § 5, VCRO, beter niet deelnamen aan de stemming omwille van een eerdere betrokkenheid bij het project weliswaar niet in het kader van de opmaak van het thans aangevochten gemeentelijk RUP.

19. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat verzoeker volkomen in gebreke blijft om aan te tonen waarin het “persoonlijk belang” van beide heren bij de opstelling van het gemeentelijk RUP zou bestaan. Ongestaafde beweringen die enkel slaan op een vorige functie van één van deze heren volstaan daartoe niet, aldus de tweede verwerende partij.

20. Ook de tussenkomende partij stelt dat verzoeker niet aantoont dat de bedoelde personen een persoonlijk belang hebben bij het gemeentelijk RUP. Er is een duidelijk verschil tussen een actueel belang en een betrokkenheid in het verleden. De betrokken personen hebben een meer dan voldoende objectieve houding aangenomen door niet deel te nemen aan de stemming.

21. Verzoeker merkt in zijn memorie van wederantwoord op dat het bestreden gemeentelijk RUP specifiek is opgesteld naar aanleiding van de vernietigingsarresten van de Raad van State, zoals ook wordt erkend in de memorie van toelichting. Het gemeentelijk RUP werkt remediërend voor de vastgestelde fouten uit het verleden. In die optiek hebben de betrokken personen alle belang bij de totstandkoming van het gemeentelijk RUP. Voorts voert verzoeker aan dat niet valt in te zien waarom de betrokken personen de vergadering zouden hebben verlaten voor de stemming indien dit niet nodig zou zijn. Minstens hebben ze hierdoor de schijn gewekt dat zij wel degelijk een rechtstreeks belang hebben bij de vaststelling van het gemeentelijk RUP.

22. In haar laatste memorie vraagt de tussenkomende partij in ondergeschikte orde toepassing te maken van de bestuurlijke lus.

### *Beoordeling*

23. Artikel 2.2.14, § 5, VCRO bepaalt :

“De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening bundelt en coördineert alle adviezen, opmerkingen en bezwaren en brengt binnen negentig dagen na het einde van het openbaar onderzoek gemotiveerd advies uit bij de gemeenteraad. Dat advies bevat de integrale adviezen van de deputatie en het departement. Op hetzelfde ogenblik bezorgt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening het college van burgemeester en schepenen de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren.

Wanneer de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening geen advies heeft verleend binnen de gestelde termijn, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan. In dat geval bezorgt ze onmiddellijk de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren aan de gemeenteraad.”

Uit die bepaling blijkt dat het advies van de Gecoro verplicht moet worden ingewonnen. Het raadplegen van de Gecoro is derhalve een substantiële vormvereiste in de totstandkoming van het gemeentelijk RUP. Het feit dat, indien de Gecoro niet binnen 90 dagen advies uitbrengt, aan de adviesvereiste mag worden voorbijgegaan, wettigt geen andersluidende conclusie en doet de besproken verplichting niet verdwijnen.

De opdracht die de Gecoro ten aanzien van het ontwerp moet vervullen, is fundamenteel. De Gecoro heeft immers als opdracht de beslissende overheden ten gronde te informeren door onder andere de ingediende bezwaren te bespreken. Het recht om bezwaar in te dienen brengt de verplichting mee voor de betrokken overheid, te dezen in eerste instantie de Gecoro, de bezwaren te onderzoeken en te beantwoorden.

24. De decretale opdracht van de Gecoro als adviesorgaan ten aanzien van het gemeentelijke beleid inzake ruimtelijke ordening zou in het gedrang komen indien de Gecoro haar adviserende taak niet op onafhankelijke wijze zou kunnen uitoefenen. De noodzakelijke onafhankelijkheid van de Gecoro bij de uitoefening van haar adviestaak veronderstelt dat zij zich als collegiaal orgaan op een onpartijdige wijze opstelt. Dit komt onder meer tot uiting bij de rol die de Gecoro speelt bij het openbaar onderzoek over een ontwerpplan, waarbij zij de bezwaren en opmerkingen onderzoekt en betreft in het advies dat zij over het ontwerpplan aan de gemeenteraad geeft. Uit het niet-bindend karakter van het advies van de Gecoro kan overigens niet worden afgeleid dat haar onafhankelijkheid en haar onpartijdigheid niet van belang zouden zijn voor de decretale adviesfunctie die de decreetgever haar heeft opgedragen. De vrijheid die de gemeenteraad als beleidsorgaan heeft om op gemotiveerde wijze af te wijken van een advies van de Gecoro, hangt integendeel samen met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Gecoro als deskundig adviesorgaan.

25. Artikel 1.3.3, §5, VCRO bepaalt wat volgt:

“Het is voor een lid van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening verboden deel te nemen aan de bespreking en de stemming over

aangelegenheden waarin hij een rechtstreeks belang heeft, hetzij persoonlijk, hetzij als gelastigde, of waarbij de echtgenoot, of bloed- of aanverwanten tot en met de tweede graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben.

Voor de toepassing van het eerste lid worden personen die wettelijk samenwonen, met echtgenoten gelijkgesteld.”

Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 bevat een gelijkaardige bepaling:

“Het lid dat een persoonlijk belang heeft bij een besproken onderwerp, mag noch de bespreking ervan, noch de beraadslaging over het advies van de commissie en de stemming erover bijwonen.”

Deze bepalingen impliceren dat een lid van een beraadslagend orgaan zich moet onthouden van deelname aan de vergadering waarin een beslissing wordt genomen over een onderwerp waarbij hij een persoonlijk belang heeft dat van die aard is dat hij geacht moet worden niet meer op een objectieve wijze te kunnen oordelen. Daarbij moet niet worden aangetoond dat de betrokkene zijn persoonlijke belangen boven die van de gemeente zou stellen. Het volstaat dat concrete gegevens kunnen worden aangevoerd die een redelijke twijfel kunnen doen ontstaan over de onpartijdigheid van één of meer leden van de Gecoro.

26. Uit het verslag van de vergadering van de Gecoro van de stad Tongeren van 30 augustus 2012 blijkt dat de commissieleden Wilfried Jenzen en Jos Proost hebben deelgenomen aan de bespreking van en de beraadslaging over het agendapunt “RUP Sportoase” waarbij onder meer het bezwaarschrift van verzoeker werd “overlopen en behandeld” en de daarin begrepen grieven grotendeels ongegrond werden bevonden en dat zij de zitting “voor de stemming” hebben verlaten “aangezien deze personen betrokken zijn bij het project”.

27. Verzoeker merkt terecht op dat de betrokken commissieleden zich, gelet op hun betrokkenheid bij het project, ingevolge de duidelijke tekst van het geciteerde artikel 1.3.3, § 5, VCRO en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 niet alleen hadden dienen te onthouden van de

stemming, maar ook van de beraadslaging over het agendapunt met betrekking tot het bestreden gemeentelijk RUP.

De huidige argumentatie van de verwerende partijen en de tussenkomende partij dat de in het verslag van de Gecoro genotuleerde betrokkenheid van Wilfried Jenzen en Jos Proost slechts betrekking had op het vroegere bijzonder plan van aanleg “Industrieterrein Tongeren-Oost deel 2: Buffers + Recreatiegebied Blauwe Geit”, en dat de onafhankelijkheid van deze commissieleden ten aanzien van het bestreden gemeentelijk RUP daardoor niet in het gedrang werd gebracht, aangezien beide plannen volledig los van elkaar dienen te worden gezien, kan niet overtuigen. Deze argumentatie gaat in tegen zowel de overtuiging van de betrokken leden/deskundigen, als tegen de zienswijze van de Gecoro.

De eerste verwerende partij erkent dat Jos Proost, die zetelt in de Gecoro als deskundige, destijds lid was van de directie van het studiebureau Technum dat instond voor de opmaak van het bijzonder plan van aanleg “Industrieterrein Tongeren-Oost - deel 2: buffers + recreatiegebied Blauwe Geit”. Wilfried Jenzen, die lid is van de Gecoro als plaatsvervangende deskundige, blijkt de architect te zijn van het sportcomplex dat in navolging van het voormelde bijzonder plan van aanleg reeds werd gerealiseerd. Uit de memorie van toelichting bij het bestreden gemeentelijk RUP blijkt bovendien dat men met het huidige plan wenst te remediëren aan het buiten toepassing laten van het voormelde bijzonder plan van aanleg door de Raad van State in zijn arrest nr. 211.061 van 7 februari 2011 en derhalve een oplossing wil bieden aan de rechtsonzekerheid die er ten aanzien van het sportcomplex is ontstaan. De plannen en/of projecten zijn dus wel degelijk dermate met elkaar verbonden dat een redelijke twijfel gewettigd is of de beide commissieleden-deskundigen onbevooroordeeld aan de beraadslaging hebben deelgenomen.

Hierbij kan ook gewezen worden op artikel 4 van de deontologische code voor de leden van de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke

commissies voor ruimtelijke ordening, zoals vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 3 juli 2009, dat bepaalt wat volgt:

“Onverminderd de naleving van het verbod op belangenvermenging, vermijden de leden dat een schijn van partijdigheid of vooringenomenheid ontstaat met betrekking tot hun deelname aan de werkzaamheden van de commissie in concrete dossiers :

1° Het lid dat door zijn professionele bezigheden (bijvoorbeeld als advocaat, architect, notaris,...) een vertrouwensband heeft met de aanvrager van een vergunning of een attest, onthoudt zich best bij de bespreking van en de beraadslaging en eventuele stemming over een advies met betrekking tot die vergunningsaanvraag of dat attest, ook al heeft het lid geen rechtstreeks, actueel of in geld waardeerbaar belang bij het concrete dossier. Het verdient de voorkeur dat het betrokken lid zich uit eigen beweging verontschuldigt of de vergaderruimte verlaat.

2° Het is courant dat de commissie de ruimtelijk planner die verantwoordelijk is voor de opmaak van een plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of ruimtelijk structuurplan, uitnodigt voor toelichting en deelname aan de bespreking van een plan. De reglementering bepaalt dat personen die uitgenodigd worden voor toelichting en bespreking niet meer aanwezig kunnen zijn bij de beraadslaging over het advies en de eventuele stemming erover (behalve in geval van openbaarheid, maar ook dan kunnen ze in ieder geval niet meer deelnemen aan die beraadslaging en stemming). Indien een lid van de commissie als ruimtelijk planner verantwoordelijk is voor de opmaak van een plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of ruimtelijk structuurplan, dan kan hij wel toelichting verstrekken en een bijdrage leveren aan de bespreking, maar moet hij zich onthouden en de vergaderruimte verlaten bij de beraadslaging en eventuele stemming over een advies met betrekking tot dat plan. In sommige gevallen kan er sprake zijn van belangenvermenging, bijvoorbeeld als de ruimtelijk planner niet in overheidsdienst is en een financieel belang zou hebben bij de voortgang van een planningsdossier. Maar ook indien de ruimtelijk planner geen rechtstreeks, actueel of in geld waardeerbaar belang heeft bij het concrete dossier, is het beter dat hij de vergaderruimte verlaat na de toelichting en bespreking. Gevallen waarbij een vennoot of medewerker van een lid optreedt als ruimtelijk planner, kunnen op analoge manier benaderd worden.

3° Het lid van wie een concurrent als architect of als ruimtelijk planner verantwoordelijk is voor de opmaak van een vergunningsaanvraag, een aanvraag tot een attest of een plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of ruimtelijk structuurplan, grijpt de bespreking, de beraadslaging en de stemming niet aan om ongefundeerde kritiek te uiten of het dossier te dwarsbomen. In sommige gevallen kan het aangewezen zijn geen standpunt in te nemen of geen stem ten gunste of ten ongunste uit te brengen.”

De betrokken commissieleden hadden zelf vóór de stemming over het agendapunt “RUP Sportoase” de overtuiging geuit dat hen een “schijn

van partijdigheid of vooringenomenheid” kon worden toegeschreven. De Gecoro zag het niet anders.

28. Uit het voorgaande volgt dat het advies van de Gecoro van 30 augustus 2012 op onwettige wijze is tot stand gekomen. Deze onwettigheid tast de wettigheid van de bestreden besluiten aan, nu de gemeenteraad in het eerste bestreden besluit ter beantwoording van de bezwaren louter verwijst naar het advies van de Gecoro en de bezwaren bijgevolg niet zelf heeft weerlegd. Bovendien blijkt uit het eerste bestreden besluit dat de documenten na het advies van de Gecoro “aangepast werden in functie van de gegrond bevonden opmerkingen”.

29. Het derde onderdeel van het derde middel is gegrond.

#### *B. Achtste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

30. Verzoeker voert de schending aan van “artikel 4.2.1. en artikel 4.2.3, § 1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), van artikel 2, 30° en artikel 6ter § 3 (de passende beoordeling), art. 36 § 4 (het voorzorgsbeginsel) van het natuurbehoudsdecreet dd. 21 oktober 1997, van artikel 6, lid 3 van de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, van artikel 11, § 4 van het besluit van 3 april 2009 van de Vlaamse regering betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, schending van de materiële motiveringsplicht en schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, de artt. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de artt. 2.2.14. § 5 VCRO, 2.1.2. § 2 VCRO, 2.1.2. § 6 VCRO”.

In een eerste onderdeel argumenteert verzoeker dat het plangebied in het zuidwesten grenst aan “het GEN-gebied ‘De Kevie en Kleinmeers’” dat “eveneens aangeduid [wordt] als Habitatrichtlijngebied, met name ‘Jekervallei en bovenloop van de Demervallei’, dat “het Vlaams natuurreservaat ‘de Kevie’ [...] in het zuidwesten met het plangebied [grenst] en [...] met het natura2000- en VEN-gebied” gedeeltelijk overlapt en dat “in de directe omgeving van het plangebied [...] zich meerdere biologisch zeer waardevolle zones ten zuidwesten [bevinden] die deel uitmaken van het habitatrichtlijngebied”. Hij stelt voorts dat uit de voorstudie van het bestreden gemeentelijk RUP “blijkt dat het planvoornemen enkel geen significante impact heeft op de vleermuizenpopulatie indien bij de inrichting rekening wordt gehouden met milderende maatregelen omtrent vleermuizen”. Die milderende maatregelen zijn onder meer het voorstel om “bij het aanplanten van bufferzones en groenelementen [...] streekeigen vegetatie te gebruiken”, “indien nieuwe verlichting wordt geïnstalleerd, deze uit te schakelen bij zonsondergang in de periode van half mei tot half augustus (eventueel door het voorzien van een schakelklok)”, “de verlichting zo minimaal mogelijk” te houden, en “lichtbronnen zoveel mogelijk” af te wenden “van het natuurgebied ten zuidwesten van het plangebied”. De stedenbouwkundige voorschriften onder 0.10 “die zouden moeten remediëren aan deze problematiek [...] zijn onvoldoende en bovendien rechtsonzeker”. Het voorstel in de toelichting bij deze voorschriften “om nieuwe verlichting uit te schakelen bij zonsondergang in de periode van half mei tot half augustus” heeft “geen betrekking op de bestaande verlichting” en “is dus een maat voor niets” en wordt “niet op verordenende wijze geregeld” en is dus “een niet dwingende oplossing [...] van vrijblijvende aard”. Dezelfde opmerking geldt voor “de voorwaarde dat lichtbronnen zoveel mogelijk afgewend worden van het natuurgebied”. De randvoorwaarden in de voormelde stedenbouwkundige voorschriften dat de verlichting tot het noodzakelijke minimum wordt beperkt, dat de opwaartse verlichting maximaal wordt vermeden en dat de hoeveelheid weerkaatst licht tot een minimum wordt beperkt, zijn “veel te vaag en karig”, bieden “geen enkele oplossing” en doorstaan “niet de toets van het rechtszekerheidsbeginsel”. Ze “zijn enkel een doekje voor het bloeden” en “bieden geen antwoord op de problematiek dat de vleermuizenpopulatie een

nadelig effect zal ondergaan”. “Voor het bijkomend geluid, en de bijhorende negatieve impact op de vleermuizenpopulatie, wordt zelfs geen enkele voorwaarde voorzien”. Verzoeker besluit dat overeenkomstig artikel 36 van het natuurbehouddecreet een passende beoordeling diende te worden opgesteld en dat “minstens moet worden vastgesteld dat het voorzorgsbeginsel wordt geschonden doordat de milderende maatregelen onvoldoende worden geïmplementeerd in de stedenbouwkundige voorschriften en dat het gemeentelijk RUP onherstelbare schade veroorzaakt aan natuurwaarden in de nabijheid van het plangebied”.

In een tweede onderdeel stelt verzoeker dat de Gecoro zijn “kritiek onder het eerste onderdeel” niet inhoudelijk beantwoord heeft. Het besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 ‘met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer’ (hierna : het soortenbesluit) waarnaar de Gecoro verwijst komt niet “tegemoet [...] aan de voorgestelde milderende maatregelen die het gemeentelijk RUP heeft nagelaten op te nemen in verordenende stedenbouwkundige voorschriften”. Uit het antwoord van de Gecoro “kan ook niet worden opgemaakt waarom de voorgestelde milderende maatregelen onjuist zouden zijn en niet moeten worden gevolgd door de verwerende partijen”.

31. De eerste verwerende partij merkt op “dat verzoeker geen belang heeft bij dit middel aangezien hij allerm minst gegriefd wordt”. Zij stelt voorts “dat bij de opmaak van het gemeentelijk RUP wel degelijk rekening is gehouden met mogelijke schadelijke gevolgen op de vleermuizenpopulatie” en dat het hoe dan ook toepasselijke soortenbesluit “een afdoende bescherming inhoudt voor wat betreft de bescherming van de vleermuizenpopulatie”. De voorstudie bij het gemeentelijk RUP is “op deugdelijke wijze tot het oordeel [...] kunnen komen dat het voorgenomen plan geen potentiële aantasting van de natuurlijke kenmerken van een beschermingszone inhoudt” waardoor er geen verplichting was “inzake het uitvoeren van een passende beoordeling”. Deze voorstudie heeft “een aantal milderende maatregelen voorzien” waarbij “men er duidelijk van uit gegaan [is] dat de bestaande verlichting geen impact heeft op de vleermuizenpopulatie, daar waar dit wel het geval is voor bijkomende verlichting.

Verzoeker staat “volledig alleen [...] met zijn kritiek”. Natuurpunt die het natuurgebied ‘de Kevie’ beheert, heeft geen enkel bezwaar ingediend bij de opmaak van het gemeentelijk RUP.

32. De tweede verwerende partij antwoordt dat de stedenbouwkundige voorschriften in artikel 0.10 “tegemoet [...] komen aan het voorstel van milderende maatregelen uit de ‘voortoets passende beoordeling’”, “afdoende, duidelijk geformuleerd” zijn en “wel degelijk een rechtszekere oplossing voor de bewuste problematiek” bieden. De Gecoro heeft verwezen naar de verordenende voorschriften uit het gemeentelijk RUP en naar het “‘Soortenbesluit’ dat, los van het gemeentelijk RUP, van toepassing is en eveneens bescherming biedt (buiten het planologisch kader om)”.

33. De tussenkomenende partij verwijst naar de conclusie van de voorstudie bij het gemeentelijk RUP waaruit blijkt dat “geen passende beoordeling noodzakelijk” was en stelt dat de Gecoro “wel degelijk geantwoord [heeft] op het bezwaar van” verzoeker.

34. Verzoeker dupliceert dat hij “alle belang bij dit middel” heeft omdat door het gegrond bevinden van het middel “de rechtsgrond wegvalt voor de installatie van de hinderverwekkende inrichting”. Voorts stelt hij dat de eerste verwerende partij bevestigt “dat er enkel maatregelen werden getroffen t.a.v. bijkomende verlichting, maar niet voor de bestaande verlichting” en dat “met de loutere verwijzing naar de voorschriften onder artikel 0.10 [...] de kritiek niet [wordt] beantwoord dat deze voorschriften onvoldoende zijn, en zeker niet overeenstemmen met de voorgestelde milderende maatregelen”.

35. De tussenkomenende partij vraagt in de laatste memorie in ondergeschikte orde “toepassing te maken van de bestuurlijke lus zoals bepaald in artikel 38 RvS-wet”.

### *Beoordeling*

36. Artikel 36ter, § 3, eerste lid, natuurbehouddecreet bepaalt dat een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

Artikel 36ter, § 4, natuurbehouddecreet bepaalt dat de overheid het plan slechts kan goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.

37. Verzoeker is eigenaar en bewoner van het onroerend goed dat paalt aan het plangebied dat zelf grenst aan de genoemde speciale beschermingszone in de onmiddellijke omgeving van het voormeld onroerend goed van verzoeker. Hij heeft derhalve belang om de schending van de vereiste van een passende beoordeling in te roepen.

38. In het “plan-MER screening”-dossier wordt wat betreft de “discipline fauna en flora” o.m. het volgende gesteld:

“In de directe omgeving van het plangebied bevinden zich meerdere biologisch zeer waardevolle zones ten zuidwesten die deel maken van het habitatrichtlijngebied ‘Jekervallei en bovenloop van de Demervallei’. Het grootste deel van dit habitatrichtlijngebied is tevens aangeduid als GEN-gebied ‘De kevie en Kleinmeers’ en als natuurreservaat.

Het RUP kan mogelijk effecten creëren t.a.v. deze natuurgebieden, en dit voornamelijk ten gevolge van geluids- en lichtproductie afkomstig van de zone voor openluchtrecreatie. Om deze reden wordt hierna een screening van de passende beoordelingsplicht en natuurtoets uitgevoerd.

[...]

Binnen het habitatrichtlijngebied kan aangenomen worden dat een aantal vleermuisensoorten aanwezig zijn die gebonden zijn aan de voorkomende habitats.

[...]

#### Effectenbespreking Fauna

Er kan van uitgegaan worden dat er vleermuizen aanwezig zijn in de omgeving van het plangebied. Ook zal het geluid in het gedeelte voor open lucht recreatie van het plangebied toenemen. Lichtverstoring door verlichting ter hoogte van de voetbalvelden kan eveneens optreden. Dit kan een nadelig effect hebben op de aanwezige vleermuizen. Nadelige effecten van de bijkomende (verkeers)drukke ontstaan in de recreatiezones en zone voor parking, worden niet verwacht, gezien deze in het noorden van het plangebied gelegen zijn, en gescheiden worden van het habitatrictlijngebied door een bufferzone en zone voor natuurgebied.

Er dient echter bij de inrichting van het recreatiegebied voldoende aandacht uit te gaan naar het vermijden van verstoring van de leefruimte van vleermuizen in de omgeving. Dit geldt eveneens voor de inrichting van de nieuwe (landschaps)parking. Enkele ontwerprichtlijnen worden weergegeven onder de milderende maatregelen.

#### Conclusie

Op basis van bovenstaande gegevens is het alvast mogelijk een antwoord te geven op de vooropgestelde vragen.

- Het planvoornemen heeft geen significante impact op de habitats (natuurlijke habitats en habitats van een soort) wat betreft de oppervlakte, ruimtelijke spreiding, structuur en kwaliteit van deze habitats.
- Het planvoornemen heeft geen significante impact op het evenwicht tussen, de verspreiding en de densiteit van de soorten en de populaties in zijn geheel, indien bij de inrichting rekening gehouden wordt met milderende maatregelen omtrent vleermuizen. De bufferzone langs de Viséweg en de Afvoersloot, kan als verbindingsgebied voor fauna en flora fungeren.
- Het planvoornemen heeft geen significante impact op de vitale factoren hoe het SBZ functioneert als ecosysteem.
- Het planvoornemen heeft geen significante invloed op de abiotische relaties die de structuur en de functie van de SBZ bepalen.
- Het planvoornemen heeft geen significante impact op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de betreffende SBZ.

Dit betekent dat er niet of nauwelijks een invloed te verwachten is op de EU-natuurwaarden die zich momenteel ter hoogte van het plangebied manifesteren (indien rekening gehouden met de geformuleerde milderende maatregelen), en er ons inziens bijgevolg geen passende beoordeling noodzakelijk is. Een PB zal geen bijkomende elementen aan het licht brengen die tot een andere besluitvorming kunnen leiden.

[...]

#### 7.5.5 Milderende maatregelen

Volgende maatregelen worden voorgesteld:

- Bij het aanplanten van bufferzones en groenelementen wordt voorgesteld om streekeigen vegetatie te gebruiken.
- Er kan verondersteld worden dat er momenteel vleermuizen voorkomen net ten zuidwesten van het plangebied. Daarom wordt voorgesteld indien nieuwe verlichting wordt geïnstalleerd, deze uit te schakelen bij zonsondergang in de periode van half mei tot half

augustus (eventueel door het voorzien van een schakelklok). Bovendien dient de verlichting zo minimaal mogelijk gehouden te worden en moeten lichtbronnen zoveel mogelijk afgewend worden van het natuurgebied ten zuidwesten van het plangebied om de eventueel voorkomende soorten zo weinig mogelijk te storen.

#### 7.5.4 Conclusie

Vanuit de discipline fauna en flora zijn geen aanzienlijke effecten te verwachten indien er rekening gehouden wordt met de voorgestelde milderende maatregelen.

[...].”

Het bezwaar dienaangaande van verzoeker wordt als volgt beantwoord door de Gecoro:

“Voorliggende grief stelt dat er door het RUP vermijdbare schade ten aanzien van de vleermuizen die aanwezig kunnen zijn in de omgeving van het plangebied veroorzaakt wordt en dat daarmee schade aan de natuurwaarden wordt berokkend.

In functie van de bescherming van vleermuizen werden wel degelijk een aantal bepalingen in het RUP opgenomen, doch niet alle mogelijke beschermingsmaatregelen ten aanzien van beschermde soorten kunnen vervat worden in verordende voorschriften in een RUP.

Daarenboven dient opgemerkt te worden dat het Besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (citeeropschrift: ‘Het Soortenbesluit’) dat van kracht ging op 1 september 2009 los van het RUP van toepassing is. Dit soortenbesluit is een omzetting van de habitatrichtlijn in Vlaamse wetgeving en biedt voldoende rechtszekerheid ten aanzien van de bescherming van de vleermuizen en andere diersoorten waarop het van toepassing is. Het is derhalve niet noodzakelijk, zelfs niet aangewezen, om bestaande wetgeving in het RUP te verankeren.

Bijgevolg kan geoordeeld worden dat deze twaalfde grief als ongegrond beschouwd kan worden.”

39. In de richtinggevende toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 0.10 wordt het volgende gesteld:

“Vanuit de plan-Mer-screening worden een aantal milderende maatregelen voorgesteld ten aanzien van de verlichting van deze zone. Deze worden in de voorschriften geïntegreerd.

Er kan verondersteld worden dat er momenteel vleermuizen voorkomen net ten zuidwesten van het plangebied. Daarom wordt voorgesteld indien nieuwe verlichting wordt geïnstalleerd, deze uit te schakelen bij zonsondergang in de periode van half mei tot half augustus (eventueel door het voorzien van een schakelklok). Bovendien dient de verlichting zo minimaal mogelijk gehouden te worden en moeten lichtbronnen zoveel mogelijk afgewend worden van het natuurgebied ten zuidwesten van het

plangebied om de eventueel voorkomende soorten zo weinig mogelijk te storen.”

De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 0.10 betreffende “plaatsing van verlichting” bepalen wat volgt:

“Het plaatsen van verlichting is toegestaan binnen alle bestemmingszones. Volgende randvoorwaarden zijn daarbij van toepassing:

- de verlichting wordt tot het noodzakelijke minimum beperkt
- bij het voorzien van verlichting wordt rekening gehouden met de best beschikbare technieken; het vermogen en de lichtstrekke worden afgestemd op de functie van de verlichting;
- opwaartse verlichting wordt maximaal vermeden
- de hoeveelheid weerkaatst licht wordt tot een minimum beperkt
- waar mogelijk wordt een bewegingssensor op de verlichting voorzien
- de verlichting straalt uitsluitend het doelgebied aan.”

40. Bij de “voortoets op mogelijke effecten op [...] het Habitatrichtlijngebied ‘Jekervallei en bovenloop van de Demervallei’ wordt aangenomen dat binnen dit laatste gebied “een aantal vleermuizensoorten aanwezig zijn, die gebonden zijn aan de voorkomende habitats [...] in de omgeving van het plangebied” en dat de “verlichting ter hoogte van de voetbalvelden [...] een nadelig effect [kan] hebben op de aanwezige vleermuizen”. Er wordt dan besloten enerzijds dat zowel “bij de inrichting van het recreatiegebied voldoende aandacht [dient] uit te gaan naar het vermijden van verstoring van de leefruimte van vleermuizen in de omgeving” als bij “de inrichting van de nieuwe (landschaps)parking” en anderzijds dat “het planvoornemen [...] geen significante impact [heeft] op het evenwicht tussen, de verspreiding en densiteit van de soorten en de populaties in zijn geheel, indien bij de inrichting rekening gehouden wordt met milderende maatregelen omtrent vleermuizen” zodat “geen passende beoordeling noodzakelijk is”.

Door de specifieke milderende maatregel om de verlichting in het plangebied “uit te schakelen bij zonsondergang in de periode van half mei tot half augustus (eventueel door het voorzien van een schakelklok)” voor te stellen “indien nieuwe verlichting wordt geïnstalleerd” wordt bij deze voortoets uitgegaan van een nog in te richten recreatiegebied en wordt bijgevolg

voorbijgegaan aan de inmiddels gerealiseerde inrichting van het recreatiegebied met de thans bestaande verlichting. Dezelfde vaststelling geldt voor het voorstel van milderende maatregelen om die verlichting “zo minimaal mogelijk” te houden en de lichtbronnen zoveel mogelijk af te wenden van het natuurgebied”. In die optiek is het voorstel van milderende maatregelen niet adequaat, of zoals verzoeker terecht opmerkt “een maat voor niets”. Bovendien moet worden vastgesteld dat in de mate dat in deze voortoets wordt aangenomen dat de toename van “het geluid in het gedeelte voor open lucht recreatie van het plangebied [...] een nadelig effect [kan] hebben op de aanwezige vleermuizen” en daaruit besloten wordt “het planvoornemen [...] geen significante impact” heeft “indien bij de inrichting rekening gehouden wordt met milderende maatregelen”, er voor deze geluidstoename geen milderende maatregelen worden voorgesteld. Er werd dan ook niet op een deugdelijke wijze in deze voortoets besloten dat “er niet of nauwelijks een invloed te verwachten is op de EU-natuurwaarden die zich momenteel ter hoogte van het plangebied manifesteren (indien rekening gehouden met de geformuleerde milderende maatregelen), en er [...] bijgevolg geen passende beoordeling noodzakelijk is”. De Gecoro is in haar advies omtrent dit specifieke bezwaar van verzoeker daaraan algeheel voorbijgegaan.

De bestreden beslissingen werden aldus genomen met miskenning van de artikelen 36ter, § 3, eerste lid, en 36ter, § 4, natuurbehouddecreet. Het middel is in zijn beide onderdelen in zoverre gegrond.

#### *VI. Verzoek om toepassing van de bestuurlijke lus*

41. De bepalingen met betrekking tot de bestuurlijke lus zoals voorzien in artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zijn ingevolge artikel 39 van de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’ en artikel 51 van het koninklijk besluit van 28 januari 2014 ‘tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ van toepassing op ieder beroep of vordering ingediend

vanaf 1 maart 2014. Deze bepalingen zijn derhalve niet van toepassing op onderhavige procedure, zodat op de vraag van de tussenkomende partij tot toepassing van de bestuurlijke lus alleen al om die reden niet kan worden ingegaan.

## **BESLISSING**

### **1. De Raad van State vernietigt :**

- a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Tongeren van 11 september 2012 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Sportoase”, bestaande uit een grafisch plan, een plan juridische en bestaande toestand, een toelichtingsnota en stedenbouwkundige voorschriften, en**
- b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 8 november 2012 houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Sportoase” van de stad Tongeren.**

**2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het *sub b* vernietigde besluit.**

**3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.**

**De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.**

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

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,   | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Astrid Truyens,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Astrid Truyens**

**Johan Lust**