

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.079 van 5 juli 2018
in de zaak A. 218.750/X-16.555.**

In zake : Etienne SAMPERMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD TONGEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Steven Van Geeteruyen
kantoor houdend te 3700 Tongeren
Piepelpoel 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV SPORTOASE EBURONS DOME
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk De Keuster
kantoor houdend te 2980 Sint-Antonius – Zoersel
Handelslei 60
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 maart 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Tongeren van 30 november 2015 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Sportoase II”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv Sportoase Eburons Dome heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 10 juni 2016. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De tussenkomende partij en verzoeker hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 februari 2018.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kilian Stulens, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor verzoeker, advocaat Laura Kempeneers, die *loco* advocaat Steven Van Geeteruyen verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Isabelle Slaets, die *loco* advocaat Dirk De Keuster verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

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

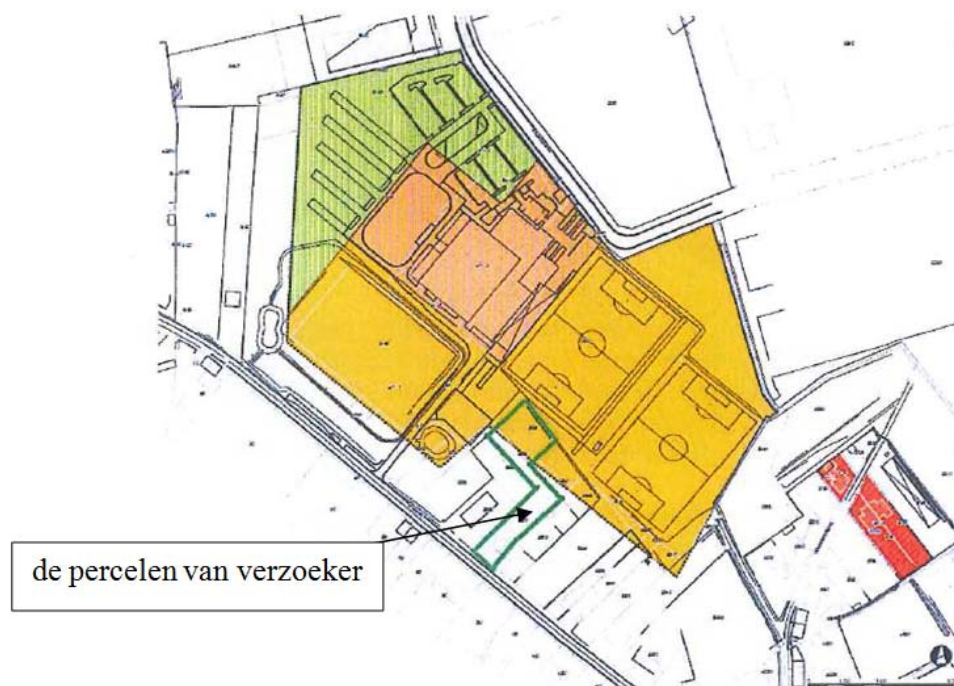
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker is eigenaar en bewoner van een woonhuis met tuin gelegen aan de Viséweg 136 te Tongeren, op percelen kadastraal bekend nrs. 597/e, 596/e en 606/a.

Zijn eigendom paalt aan de terreinen van de sportoase “Eburons Dome”, waarop het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) betrekking heeft. Naast een sporthal waar vooral *indoor*-sporten worden beoefend, omvat het complex ook een zwembad, fitnessruimte, een business- en eventcenter met vergaderruimte en brasserie, en het voetbalstadion van de fusieclub KFC Heur-Tongeren (het vroegere SK Tongeren).

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel van het grafisch plan van het bestreden gemeentelijk RUP waarop een benaderende aanduiding is aangebracht.



4. De terreinen van de sportoase zijn overeenkomstig de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden-Tongeren grotendeels gelegen in agrarisch gebied, en voor een kleiner deel in industriegebied, woongebied met landelijk karakter 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 voornoemde 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 grond 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 op 5 september 2006 partieel herziene bijzonder plan van aanleg “Industrieterrein Tongeren-Oost deel 2 Buffers + Blauwe Geit partiële herziening 1 sporthal”.

Beide stedenbouwkundige vergunningen worden door verzoeker aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die overgaat tot vernietiging van de vergunningen bij arresten nrs. A/2013/0304 en A/2013/0305 van 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 RUP “Sportoase”.

8.1. Een eerste gemeentelijk RUP “Sportoase” wordt door de gemeenteraad van de stad Tongeren definitief vastgesteld op 11 september 2012 en door de deputatie van de provincieraad van Limburg goedgekeurd op 8 november 2012.

8.2. Op basis van dit gemeentelijk RUP worden door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 13 september 2013 opnieuw twee stedenbouwkundige vergunningen verleend voor de *indoor*- en *outdoor*-sportinfrastructuur.

9. Bij ’s Raads arrest nr. 229.050 van 4 november 2014 wordt het gemeentelijk RUP “Sportoase” op vordering van verzoeker vernietigd.

De in het vorig randnummer genoemde vergunningen worden door de Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigd met arresten nrs. A/1516/0501 en A/1516/0502 van 26 januari 2016, nu ingevolge de vernietiging van het gemeentelijk RUP “Sportoase” hun rechtsgrond was weggevallen.

10. Na de vernietiging van het gemeentelijk RUP “Sportoase”, beslist het stadsbestuur van Tongeren een nieuwe procedure op te starten voor de opmaak van een gemeentelijk RUP “Sportoase II”.

11. Betreffende het voorontwerp van gemeentelijk RUP “Sportoase II” wordt een plenaire vergadering gehouden op 27 mei 2015.

12. Tevens wordt een nieuwe plan-MER-screeningsnota opgemaakt.

Op 19 juni 2015 oordeelt de dienst Mer op basis van die nota “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

13. Het ontwerp van gemeentelijk RUP “Sportoase II” wordt door de gemeenteraad van de stad Tongeren voorlopig vastgesteld op 29 juni 2015.

Het planopzet wordt als volgt omschreven in de memorie van toelichting:

“De stad Tongeren heeft het gebied ‘de Blauwe Geit’ (voorliggend plangebied) in haar gemeentelijk ruimtelijk structuurplan duidelijk naar voor geschoven als één van de recreatieve pijlers in de uitbouw van het recreatief netwerk binnen het stedelijk gebied. Uit het richtinggevend deel van gemeentelijk ruimtelijk structuurplan blijkt duidelijk de doelstelling van de stad om deze recreatieve pool te behouden.

Door het ‘buiten toepassing laten’ [...] van het BPA ‘Industrieterrein Tongeren-oost deel 2 Buffers + Recreatiegebied Blauwe Geit’ wordt deze in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geformuleerde doelstelling gehypothekeerd.

Het sportcomplex is in navolging van het BPA vandaag grotendeels gerealiseerd: er werden voetbalterreinen aangelegd, parkeervoorzieningen ingericht, de sporthal (sportoase) met zwembad werd gebouwd, een tribune voor het voetbal werd voorzien, ...

[...]

Omwille van de vernietiging van het RUP Sportoase door het Arrest van de Raad van State wordt met voorliggend RUP Sportoase II het vernietigde RUP Sportoase en de plan-MER-screening hernomen.

Het plangebied en het planvoornemen blijven identiek aan het voorgaande RUP Sportoase. De voorschriften daarentegen worden verder

verfijnd teneinde rekening te houden met de inhoudelijke elementen van de uitspraak van de Raad van State”.

14. Tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp van gemeentelijk RUP, van 2 juli 2015 tot en met 31 augustus 2015, wordt één bezwaarschrift ingediend, meer bepaald door verzoeker.

15. De Gecoro van de stad Tongeren vergadert op 16 november 2015 over het plandossier, en adviseert unaniem om de bezwaren van verzoeker ongegrond te verklaren en een gunstig advies te formuleren over het planinitiatief.

16. Bij het bestreden besluit van 30 november 2015 stelt de gemeenteraad van de stad Tongeren het gemeentelijk RUP “Sportoase II” definitief vast.

De buitenterreinen van het sportcomplex worden ondergebracht in een “zone voor openlucht recreatie” (artikel 3) en de overdekte infrastructuur in een “zone voor recreatie en diensten” (artikel 1). In het noordwesten van het plangebied voorziet het RUP een “zone voor landschappelijk geïntegreerd parkeren” (artikel 2), en in het uiterste oosten wordt een terrein bestemd tot “zone voor wonen” (artikel 4) met overdruk “op te heffen verkaveling”.

Het perceel nr. 606/a van verzoeker wordt voor een groot deel bestemd tot “zone voor openlucht recreatie” (artikel 3), samen met een zeer kleine strook van perceel nr. 596/e.

17. Van het bestreden besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 januari 2016.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

18.1. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van artikel 1.1.4, artikel 2.2.13, § 2 en artikel 2.2.14, § 5 VCRO, van het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

18.2. Verzoeker voert aan dat het strijdig is met de beginselbepaling van artikel 1.1.4 VCRO om een RUP op te maken “dat wezenlijk alleen beoogt de regularisatie mogelijk te maken van een onwettige toestand”. Dergelijke handelwijze zou “de negatie” zijn “dat het plan uit een zorgvuldige en correcte ruimtelijke afweging van alle relevante behoeften en planopties voortkomt”. Volgens verzoeker is het “al te gemakkelijk om tegen beter weten in, op een onwettige wijze, voetbalvelden aan te leggen en bouwconstructies op te trekken om zich nadien te beroepen op het feit dat de situatie nu éénmaal is wat ze is en moet blijven bestaan”. Ook in de memorie van toelichting bij het gemeentelijk RUP en het besluit tot voorlopige vaststelling van het plan zou worden toegegeven dat het enige opzet van het bestreden gemeentelijk RUP erin bestaat de aanwezige sportaccommodaties te bestendigen. De beslissingen om de bestemming van de terreinen middels een bijzonder plan van aanleg aan te passen werden onwettig verklaard, en hetzelfde gebeurde met de vergunningsbeslissingen voor de inrichting van de sportinfrastructuur. Op het ogenblik van de aanneming van het gemeentelijk RUP kon enkel de gewestplanbestemming in ogenschouw worden genomen en deze is duidelijk: agrarisch gebied, industriegebied, wonen met landelijk karakter en bufferzone. Verzoeker voert aan dat de verwerende partij bij de vaststelling van RUP’s helemaal niet is gebonden aan de bestaande toestand. Zij dient in eerste instantie de structuurplannen na te leven, “en niet zozeer een voldongen feitelijk gegeven”. Volgens verzoeker is “het neutraliseren en omzeilen van de onwettige toestand” het werkelijke motief van de oplossing die het bestreden gemeentelijk

RUP voor de site wil brengen. Een dergelijk motief, dat uitgaat van “de op voorhand voldongen uitkomst van het planningsproces”, kan geen toereikende verantwoording opleveren voor het bestreden gemeentelijk RUP en de daarin vervatte beleidsoptie.

Verzoeker voegt er aan toe dat de Gecoro van Tongeren zijn bezwaren aangaande de onwettigheid van de techniek van de planologische regularisatie op een incorrecte wijze heeft beantwoord. In het advies van de commissie zou er ten onrechte van uitgegaan worden dat het bestreden gemeentelijk RUP een “herstelbesluit” zou zijn in navolging van het onwettig bevinden van het vroegere BPA. Er bestond immers geen enkele rechtsplicht om het BPA te vervangen door een nieuw plan, en het gaat overigens ook om verschillende plannen.

19. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de verwerende partij het middel niet weerlegt en in wezen enkel het standpunt van de Gecoro bevestigt.

Beoordeling

20. Artikel 1.1.4 VCRO stelt wat volgt:

“De ruimtelijke ordening is 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 wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit”.

21. De aangevoerde rechtsregels verbieden de plannende overheid niet om bij de opmaak van een RUP rekening te houden met het feitelijk bestaan van onvergunde constructies.

22. Uit het administratief dossier blijkt dat het bestreden RUP gesteund is op een onderzoek van het plangebied en de omgeving ervan, een oplijsting van de kwaliteiten en potenties van de sport- en recreatieve infrastructuur op deze locatie, en een uitgedrukte visie op het te voeren beleid voor het gebied, waarbij de wens tot het behoud van de installaties wordt gekoppeld aan een aantal randvoorwaarden qua duurzame invulling, buffering, en inpassing in de omgeving. In de memorie van toelichting bij het gemeentelijk RUP wordt onder meer stilgestaan bij de inpassing van het planinitiatief in de geldende ruimtelijkestructuurplanning, waarbij wordt vastgesteld dat de sport- en recreatiezone door de provincie Limburg mee werd opgenomen in de afbakening van het kleinstedelijk gebied Tongeren, en dat de terreinen ook in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de stad Tongeren werden geselecteerd als “recreatiepool”.

23. Verzoeker toont niet aan dat het bestreden RUP zou zijn opgemaakt met het enkele oogmerk om een illegale situatie toe te dekken of te regulariseren.

De verwerende partij kon op goede gronden beslissen dat de opmaak van het bestreden gemeentelijk RUP noodzakelijk was om de recreatie- en sportinfrastructuur planologisch in te bedden. Uit wat verzoeker aanvoert blijkt niet dat de Gecoro ten onrechte heeft geoordeeld dat “het onjuist (is) te stellen dat het betreffende RUP enkel dient om een onwettige toestand te regulariseren”.

24. De conclusie is dat verzoeker er niet kan van overtuigen dat de aangevoerde rechtsregels geschonden werden.

Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

25.1. Een tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 2.1.2, artikel 2.1.14 en artikel 2.2.13 VRCO, van het materiële motiveringsbeginsel, het legaliteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en van “het beginsel van de rechtens vereiste grondslag”.

25.2. Verzoeker voert aan dat het gemeentelijk RUP strijdig is met “het principe van de gedeconcentreerde bundeling” zoals dit is vervat in het GRS Tongeren en het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV). Bij de ontwikkeling van het middel zet verzoeker uiteen dat de nieuwe recreatieve pool die met het RUP wordt vastgelegd “ver verwijderd van de binnenstad” ligt, “in een satelliet van het kleinstedelijk gebied in het buitengebied” en “pal tegen een belangrijke open ruimte verbinding” en “volledig geprangd tegen het bedrijventerrein Tongeren-Oost”. Deze elementen zouden erop wijzen dat het gemeentelijk RUP “een zuivere schending” zou vormen van het principe van de gedeconcentreerde bundeling, luidens hetwelk verspreide bebouwing in het buitengebied moet worden tegengegaan en moet worden gestreefd naar meer concentratie van wonen, werken en andere maatschappelijke functies in het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied. In zoverre de stad zich in de memorie van toelichting bij het gemeentelijk RUP nog steunt op “de overige bepalingen van het GRS” zijn deze laatste principes volgens verzoeker onwettig wegens strijdigheid met het principe van de gedeconcentreerde bundeling zoals dit is terug te vinden in het RSV.

Verzoeker vervolgt dat hij dit bezwaar ook heeft laten gelden tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp-RUP, en dat de Gecoro van Tongeren dit bezwaar onvoldoende heeft beantwoord en weerlegd. De Gecoro verwijst enkel naar het feit dat de recreatieve pool en het industriegebied ruimtelijk op elkaar aansluiten en dat zij ontsluiten via dezelfde wegen. Dit heeft

volgens verzoeker niets te maken met het principe van de gedeconcentreerde bundeling. Het laatstgenoemde principe vereist interactie en verweving tussen verschillende functies en niet louter het planologisch “samenplakken” van verschillende functies. In de repliek van de Gecoro wordt niet geduid welke sociale, economische of ruimtelijke meerwaarde het gemeentelijk RUP betekent voor de omliggende functies. De verwevenheid met de functie wonen, werken en andere maatschappelijke functies is niet aangetoond. De overige bepalingen van het GRS waarnaar de Gecoro verwijst, zijn volgens verzoeker louter op maat van het plangebied geschreven en zijn strijdig met het RSV. Deze bepalingen kunnen geen wettige weerlegging vormen van de kritieken van verzoeker.

26. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat er in 2006 nog geen sprake was van een “recreatieve pool” ter plaatse, doch enkel van “twee wederrechtelijk aangelegde voetbalvelden”. In tegenstelling tot de overige recreatieve polen wordt deze recreatieve voorziening niet in de binnenstad voorzien, maar wel in het buitengebied tegen een industrieterrein. De visie in het GRS Tongeren getuigt van “overbodig ruimtegebruik”. Verzoeker voert aan dat de open ruimte wordt aangesneden ten voordele van een bijkomende recreatieve voorziening die daar op grond van de geconcentreerde bundeling niet thuishoort.

Beoordeling

27. Verzoeker acht het bestreden gemeentelijk RUP strijdig met de volgende bepaling uit het richtinggevend gedeelte van het GRS Tongeren:

“1 GEDECONCENTREERDE BUNDELING

De bestaande ruimtelijke structuur van Tongeren is de uitgangsbasis voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling.

De ontwikkelingen in het kleinstedelijk gebied en de kernen van het buitengebied worden gestuurd in functie van het versterken van een sociale, economische en ruimtelijke meerwaarde.

Negatieve tendensen zoals overbodig ruimtegebruik worden omgebogen door het principe van gedeconcentreerde bundeling. Deze bundeling streeft naar een selectieve concentratie van wonen, werken en andere maatschappelijke functies in het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied en in de geselecteerde kernen van het buitengebied. Verweving van activiteiten en functies staat hierbij voorop. Ongestructureerde uitbreiding

van bebouwing, in de vorm van lintbebouwing en verspreide bebouwing in het buitengebied, wordt tegengegaan”.

28. In de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP wordt ingegaan op de inpassing van de planopties in de principes van het GRS Tongeren. Zoals daar uitvoerig wordt uitgelegd, wordt het plangebied op meerdere plaatsen in dat structuurplan aangemerkt als recreatiepool “aansluitend op” het bedrijventerrein Tongeren-Oost. In het richtinggevend gedeelte van het GRS Tongeren is er uitdrukkelijk sprake van de planlocatie als “aanvullende recreatieve voorziening”:

“AANVULLENDE RECREATIEVE VOORZIENINGEN

In en aan de rand van het stedelijk gebied bevinden zich nog enkele indoorsporthallen en fitnesscentra. Deze accommodaties voldoen aan de (indoor)recreatieve behoefte van de lokale bevolking en de scholengemeenschappen binnen het kleinstedelijk gebied en blijven als dusdanig behouden.

Aansluitend op het regionaal bedrijventerrein Tongeren-oost is een sporthal met voorzieningen, ondersteunend aan het bedrijfsleven gebouwd (Eburonsdrome). Een polyvalente ruimte laat toe om bedrijfstoernooien in diverse sportdisciplines te organiseren.

Door de ondersteuning met de catering kunnen de polyvalente ruimtes tevens gebuikt worden voor bedrijfsfeesten en bedrijfsseminaries. De sportinfrastructuur wordt tevens ter beschikking gesteld aan de eigen bevolking. Vanwege de goede verkeersontsluiting, de beperkte belasting op het stedelijk functioneren en de enorme ruimte voor parkeren kan deze recreatiepool een meervoudig gebruik krijgen.

[...]”.

29. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat het principe van de “gedeconcentreerde bundeling” wel degelijk wordt doorvertaald in de genomen planopties: de recreatie- en sportzone vertoont een duidelijke ruimtelijke en functionele link met het aanpalende bedrijventerrein en wordt daarmee gebundeld.

30. Ook de Gecoro van Tongeren heeft het bezwaarschrift van verzoeker in die zin behandeld en beantwoord, door te stellen dat de verweving met het bedrijventerrein duidelijk is nu beide “ruimtelijk op elkaar aan(sluiten) en ontsluiten via dezelfde wegen”, en dat op die manier een verdere aansnijding van

het buitengebied wordt vermeden. Verzoeker toont in zijn betoog de onwettigheid of onredelijkheid van dat standpunt niet aan. Evenmin maakt verzoeker aannemelijk dat het principe van de “gedeconcentreerde bundeling” in het RSV een andere betekenis zou hebben dan in het GRS Tongeren, en dat dit laatste om die reden voor onwettig zou moeten worden gehouden.

31. Tot slot wordt er in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP ook op gewezen dat het plangebied voor wat de sport- en recreatiezone betreft, gelegen is binnen de afbakeningslijn van het provinciaal RUP voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Tongeren, zoals dit op dat tijdstip voorlopig was vastgesteld bij besluit van de provincieraad van Limburg van 21 januari 2015. Vervolgens werd dit provinciaal RUP door de provincieraad ook definitief vastgesteld bij besluit van 21 oktober 2015, en de betreffende terreinen bleven binnen de genoemde afbakeningslijn. De terreinen behoren dan ook niet tot het buitengebied.

32. Verzoeker kan niet overtuigen van een schending van het principe van de “gedeconcentreerde bundeling” of één van de in randnummer 25.1 genoemde rechtsregels.

Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

33.1. Verzoeker leidt een derde middel af uit de schending van de artikelen 2.1.2, 2.1.14 en 2.2.13 VCRO, van het materiële motiveringsbeginsel, het legaliteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en van “het beginsel van de rechtens vereiste grondslag”.

33.2. Verzoeker voert aan dat de “bestaande voetbalvelden” die worden opgenomen binnen het gemeentelijk RUP destijds wederrechtelijk

werden aangelegd en gebruikt. De allereerste vergunning voor deze velden dateert van 2006 en werd door de Raad van State vernietigd. Het “voetbalgebeuren” waaraan het gemeentelijk RUP refereert komt in wezen neer op “een perceel akkerland waarop wat gras is ingezaaid” en dat gebruikt werd als speelweide voor de jeugd. Dit aanzien als een “recreatieve pool” is “er ver over” volgens verzoeker, nu het *in se* gaat om twee wederrechtelijk aangelegde voetbalvelden. Ingevolge een beslissing van de stad Tongeren om de voetbalvelden van SK Tongeren op “De Motten” een andere bestemming te geven, kwam deze club zonder speelveld te zitten. De stad Tongeren besliste dan maar om nieuwe voetbalvelden aan te leggen in agrarisch gebied, deels in woonzone met landelijk karakter, zijnde het plangebied van het huidige gemeentelijk RUP.

Een poging om voor dit gebied een bestemmingswijziging door te voeren door het opstellen van een BPA is mislukt, evenals een eerste initiatief om dit met een gemeentelijk RUP te doen. De situatie is derhalve die van een “regulariserend RUP [...] dat een planologische verankering voorziet voor een site waar voorheen enkel een perceel akkerland aanwezig was”. Ten onrechte wordt de site in het GRS van Tongeren aangemerkt als een “recreatieve pool”. Zulks is strijdig met het RSV dat voorziet dat de bestaande toeristische en recreatieve infrastructuur optimaal moet benut worden, dat er in de buitengebieden geen nieuwe recreatieve voorzieningen mogen komen, en dat moet worden gezorgd voor kwaliteitsvolle vormen van medegebruik van recreatieve infrastructuur. Er kan ook niet worden verwezen naar het eerdere BPA dat immers werd onwettig verklaard. Ten onrechte werd nooit overwogen om de voetbalactiviteiten te lokaliseren op de velden van FC Hedera-Millen, die SK Tongeren nochtans een tijdlang heeft gebruikt voor het spelen van haar thuismatchen in derde nationale en voor trainingen. Het is pas met ingang van het seizoen 2015-2016 dat de fusieclub KFC Heur-Tongeren haar thuisbasis op de Sportoase heeft. Ook de jeugd ploegen van Jecora maken gebruik van de voetbalvelden, terwijl de richtinggevende bepalingen van het GRS voorzien dat alle buitensportaccommodaties voor de jeugd van Groot-Tongeren moeten gebundeld worden op de sportvelden van “t Kleinveldje” in Tongeren, en Jecora

steeds een voetbalveld heeft gebruikt op de hoek van de Viséweg en de Hogeropstraat te Mal-Tongeren. De noodzaak om bijkomende voetbalterreinen aan te snijden bestaat dan ook niet, nu de bestaande terreinen niet optimaal worden benut.

Verzoeker voegt er aan toe dat hij de hiervoor weergegeven kritiek ook tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp-RUP heeft geuit, en dat de Gecoro van Tongeren daar geen afdoende antwoord heeft op gegeven.

34. In de memorie van wederantwoord erkent verzoeker dat in het inleidend verzoekschrift “per vergissing” dezelfde aanhef als in het tweede middel werd hernomen. Verzoeker meent evenwel dat de geformuleerde wettigheidskritiek duidelijk is. Voorts merkt verzoeker nog op dat het de verwerende partij kennelijk ontgaan is dat de in het middel geformuleerde kritiek werd uitgebreid ten opzichte van wat werd uiteengezet in de procedure met betrekking tot het eerste gemeentelijk RUP.

Beoordeling

35. Verzoeker meent dat het bestreden gemeentelijk RUP en het GRS Tongeren strijdig zijn met de volgende principes uit het richtinggevende gedeelte van het RSV inzake de optimalisering van recreatieve en toeristische voorzieningen en medegebruik in stedelijke gebieden en de recreatieve functies van het buitengebied:

“4.8.1.

Algemene principes ten aanzien van toeristische en recreatieve infrastructuur

Ten aanzien van de ontwikkeling van toeristische- en recreatieve voorzieningen worden op Vlaams niveau de volgende principes voorop gesteld:

- De bestaande toeristisch-recreatieve infrastructuur in de stedelijke gebieden en in het buitengebied moet in grotere mate en op een meer optimale wijze benut worden. De verbetering van de kwaliteit van de aangeboden producten staat voorop en het aanbod van bestaande infrastructuur moet beter op elkaar inspelen.

- Het is niet wenselijk om op een grootschalige wijze toeristische en recreatieve voorzieningen uit te breiden of nieuw in te planten in het

buitengebied. In de stedelijke gebieden, de stedelijke netwerken en in die gebieden die in het provinciaal ruimtelijk structuurplan als toeristisch-recreatief knooppunt of netwerk van primair belang werden aangeduid, kunnen er nieuwe en grootschalige toeristisch-recreatieve infrastructuur met bijkomend ruimtegebruik worden gelokaliseerd. Voorwaarden hiertoe zijn ondermeer de afstemming op het niveau van het betrokken stedelijk gebied, de draagkracht van de ruimte en het locatiebeleid.

- Gestreefd moet worden naar kwaliteitsvolle vormen van medegebruik door toeristisch-recreatieve activiteiten van infrastructuur die voor een andere functie zijn uitgebouwd of door andere activiteiten benut worden.

Op basis van deze principes kunnen de ontwikkelingsperspectieven voor toeristisch-recreatieve infrastructuur in de stedelijke gebieden en het buitengebied bepaald worden

[...]

4.8.2. Ontwikkelingsperspectieven voor toeristische en recreatieve infrastructuur in stedelijke gebieden en stedelijke netwerken

[...]

Nieuwe toeristische en recreatieve infrastructuur afstemmen op het niveau van het betrokken gebied

Enkel in de stedelijke gebieden, de stedelijke netwerken en die gebieden die in het provinciaal ruimtelijk structuurplan als toeristisch-recreatief knooppunt of netwerk van primair belang zijn aangeduid, zijn nieuwe toeristische en recreatieve voorzieningen met bijkomend ruimtegebruik mogelijk.

Aanpassingen aan nieuwe functionele noden en nieuwe marktvragen kunnen echter niet zonder meer en overal gepaard gaan met een bijkomende ruimtevraag en moeten op Vlaams niveau worden afgewogen. De omvang en de reikwijdte van de toeristische en recreatieve voorzieningen (bv. golfterreinen, ...) moet getoetst worden aan de ruimtelijke principes voor de gewenste ruimtelijke structuur, aan een (sectorale) toeristische visie op Vlaams niveau en moet afgestemd worden op de draagkracht van de ruimte en op het niveau van het betrokken stedelijk gebied, het stedelijk netwerk, het toeristisch-recreatief knooppunt of het netwerk van primair belang. Medegebruik met andere activiteiten en functies staat steeds voorop”.

36. Naar aanleiding van de beoordeling van de voorgaande middelen is reeds gebleken dat het plangebied grotendeels is gelegen binnen de afbakening van het kleinstedelijk gebied Tongeren, zoals vastgesteld bij besluit van 21 oktober 2015 van de provincieraad van Tongeren, en dat de plansite in het GRS Tongeren wordt aangeduid als “recreatie pool” die een meervoudig gebruik kan krijgen door “de goede verkeersontsluiting, de beperkte belasting op het stedelijk functioneren en de enorme ruimte voor parkeren”. De opmerking van verzoeker dat op de site “voorheen enkel een perceel akkerland aanwezig was” en dat het “voetbalgebeuren” is voortgekomen uit “een perceel akkerland waarop

wat gras is ingezaaid”, doet aan de vaststelling van de aanwezigheid van recreatieve voorzieningen geen afbreuk. Zoals reeds vastgesteld bij de bespreking van het eerste middel, is aan de planning een ruimtelijke afweging voorafgegaan en blijkt niet dat het bestreden gemeentelijk RUP zou zijn opgemaakt met het enkele oogmerk om een illegale situatie toe te dekken of te regulariseren.

37. Ook het gegeven dat er in de omgeving nog enkele andere voetbalvelden aanwezig zijn, maakt het bestreden gemeentelijk RUP niet strijdig met de geciteerde bepalingen uit het RSV. Verzoeker maakt overigens niet aannemelijk dat alle bestaande activiteiten binnen het plangebied van het bestreden RUP zouden kunnen worden verplaatst naar deze voetbalvelden.

Het kan de verwerende partij bovendien niet ten kwade geduid worden dat ze – in de plaats van het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP – niet het voetbalveld van FC Hedera-Millen als locatie heeft geselecteerd. Het laatstgenoemde voetbalveld ligt immers te Riemst, Elderenweg 2, dit is het grondgebied van een andere gemeente.

38. De Gecoro heeft in het antwoord op het bezwaar van verzoeker dan ook terecht gewezen op de selectie van de betrokken site als “recreatieve pool” in het GRS Tongeren, waarvan de strijdigheid met het RSV niet wordt aangetoond.

39. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

40.1. Een vijfde middel wordt afgeleid uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel, het motiveringsbeginsel en “het beginsel van de rechtens vereiste feitelijke

grondslag” doordat het bestreden gemeentelijk RUP niet voorziet in een rechtszekere bufferzone ten aanzien van het perceel van verzoeker.

40.2. Verzoeker wijst er op dat een deel van zijn tuin voorheen in de bufferzone van het vroegere BPA lag. Naar die buffer wordt ook verwezen in het plandossier van het RUP, waar wordt gesteld dat die buffer buiten het plangebied ligt en dat daaraan niet wordt geraakt. Dit BPA is evenwel onwettig verklaard zodat er volgens verzoeker ook niet naar verwezen kan worden.

41. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker nog dat hij wel degelijk “vlak tegen de bufferzone uit het BPA woont” en “dat een groot gedeelte van zijn tuin binnen de bufferzone valt”, en dat de verwijzing die in de plandocumenten van het RUP wordt gemaakt naar de bufferzone van het onwettige BPA wel degelijk ook het RUP zelf onwettig maakt.

Beoordeling

42. Aangaande de buffering ten aanzien van het woongebied van verzoeker staat in de plan-Mer-screening te lezen:

“Ten noorden en ten oosten grenst het plangebied aan de industriezone. Ten zuiden van het plangebied bevinden zich een woonwijk en landbouwgronden. Op een aantal plaatsen grenzend aan het plangebied zijn reeds buffers aanwezig om de aangrenzende woningen af te schermen van de recreatieve activiteiten”.

43. Tussen de zuidelijke grens van het bestreden RUP en de woning van verzoeker bevindt zich een strook gelegen in agrarisch gebied volgens het toepasselijke gewestplan. Het bestreden RUP raakt niet aan deze bestemming en de Gecoro verwijst in haar antwoord op het bezwaar van verzoeker dan ook terecht naar de bestemming als agrarisch gebied. Het is deze strook die in de in het vorige randnummer geciteerde passage van de screening aangemerkt is als buffer tussen de woningen en de recreatieve activiteiten (hierna: de in de screeningsnota bedoelde bufferstrook).

44. Verzoeker maakt niet duidelijk in welke zin de onwettigheid van het BPA “Industrieterrein Tongeren-Oost deel 2 Buffers + Blauwe Geit partiële herziening 1 sporthal”, dat ter plaatse in een bufferzone voorziet, tot de onwettigheid van het thans bestreden RUP zou moeten leiden. Het enkele feit dat de in de screeningsnota bedoelde bufferstrook (deels) samenvalt met een bufferzone van het BPA is daarvoor onvoldoende.

45. Het vijfde middel wordt verworpen.

E. Vierde middel

Standpunt van de partijen

46.1. Verzoeker leidt een vierde middel af uit de schending van artikel 1.1.4 VCRO en het zorgvuldigheidsbeginsel, alsook van de artikelen 2.2.14, § 5, 2.1.2, § 2, en 2.1.2, § 6, VCRO.

46.2. Verzoeker voert aan dat de verwerende partij met het bestreden gemeentelijk RUP “tot de beleidsoptie [komt] dat *in casu* [...] de economische belangen van het recreatiecomplex het zwaarst doorwegen bij het bepalen van het gebruik dat van de betrokken ruimte mag worden gemaakt” en dat “een afweging van de belangen van de omwonenden versus de economische [...] belangen van het complex [...] niet [is] gebeurd”. Nergens wordt overwogen om het complex elders te voorzien. Evenmin wordt rekening gehouden met “de esthetische en sociale gevolgen voor de gebieden grenzend aan of betrokken bij het plangebied”. Het bestreden gemeentelijk RUP palmt volgens verzoeker een “overgangszone” in tussen het woon- en het industriegebied die eigenlijk als bufferzone moet ingericht worden. Verzoeker merkt op dat het gegeven dat de infrastructuur reeds aanwezig is geen argument kan zijn aangezien de bestaande constructies onwettig zijn en dus “niet als referentie gebruikt [kunnen] worden om de hinder voor mens en leefmilieu te minimaliseren”. Daarnaast wordt door verzoeker gewag gemaakt van een aantal hinderaspecten die verbonden zijn aan de aanwezigheid en het gebruik van het complex, en van de gevolgen voor de privacy van de burens. Er

zou nu wel rekening gehouden zijn met de mogelijke gevolgen voor vleermuizen, maar “de effecten voor de gezondheid van de bewoners uit de aangrenzende woonzone worden niet gemilderd door extra maatregelen”.

Verder bekritiseert verzoeker de bevindingen van “de voorstudie” die is voorafgegaan aan de opmaak van het RUP. De hinder wordt volgens hem “niet ernstig” onderzocht. Het grafisch plan van het RUP voorziet geen bufferzones, en met de buffers die voorzien zijn in het vroegere BPA kan geen rekening worden gehouden nu dit BPA onwettig is verklaard. Ook wordt volgens verzoeker met het RUP “meer ruimte” ingenomen “dan strikt noodzakelijk voor het eventueel behouden van de huidige, illegaal, aangelegde voetbalvelden”. Verzoeker viseert een strook ten zuiden van de voetbalvelden (hierna de door verzoeker geïmagineerde strook) die nu een “beperkte dichte groenbuffer met inheemse bomen en struiken” vormt en “een hoog, dicht, groen scherm [creëert]” op private percelen en die nu mee ingekleurd wordt als recreatiezone wat “helemaal niet noodzakelijk is”.

Tenslotte stelt verzoeker dat hij de hiervoor weergegeven kritiek ook formuleerde in zijn bezwaarschrift ingediend tijdens het openbaar onderzoek, maar dat de Gecoro van Tongeren “geen enkele poging [heeft] ondernomen om de inhoudelijke kritiek te weerleggen”.

47. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker nog dat in de plandocumenten geen spoor is terug te vinden van enige belangenafweging en dat niet vergunde constructies niet het uitgangspunt kunnen zijn van een regulariserend RUP.

48. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat hij “de voorkeur [heeft] dat [zich] in zijn achtertuin een geëigende landbouwbestemming manifesteert, eerder dan een plan dat kwestieus complex planologisch [verankert]”.

Beoordeling

49. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt onder meer dat bij de ruimtelijke ordening de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen. De diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte dienen evenwichtig tegen mekaar te worden afgewogen. De Raad van State oefent hierop enkel de wettigheidstoets uit. Het komt aan de bevoegde overheden toe om de nodige beleidskeuzes te maken. Het is aan de verzoekende partij, die de genoemde bepaling geschonden acht, om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de wettigheid te buiten gaat.

Zoals is bevestigd in de parlementaire voorbereiding van artikel 1.1.4 VCRO kan bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder doorwegen in een bepaalde situatie (*Parl.St.* Vl.Parl. 1995-1996, nr. 360/3, 18). Een bepaalde ruimtelijke behoefte moet derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk als gelijkwaardig voorkomen aan een andere ruimtelijke behoefte.

50. Mede gelet op wat bij de bespreking van het eerste middel is overwogen, slaagt verzoeker er niet in om aannemelijk te maken dat het bestreden RUP zou getuigen van een onevenwichtige afweging van de in het spel zijnde belangen of van een visie omtrent de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied die de grenzen van het recht te buiten gaat.

51. Noch de in het verzoekschrift uitgedrukte mening dat het volledige achter de woningen gelegen agrarische gebied van het gewestplan eigenlijk als bufferzone ingericht had moeten worden, noch de in verzoekers laatste memorie geuite voorkeur voor een agrarische bestemming achter zijn woning kan de onwettigheid van het bestreden RUP aantonen.

52. Tussen de woningen langs de Viséweg, waaronder de woning van verzoeker, en de voetbalvelden bevinden zich achtereenvolgens de in de

screeningsnota bedoelde bufferstrook en de door verzoeker geviseerde strook die – naar hij zelf erkent – een “dichte groenbuffer” vormt.

Ter weerlegging van verzoekers bezwaarschrift heeft de Gecoro er uitdrukkelijk op gewezen dat “[de] bestaande planologische buffer door de opmaak van huidig RUP niet aangetast [wordt]”.

Wat de in de screeningsnota bedoelde bufferstrook betreft wordt het in randnummer 44 gestelde herhaald.

Verder blijkt niet dat de plannende overheid onzorgvuldig – of anderszins onwettig – zou hebben gehandeld door de laatstgenoemde “dichte groenbuffer” in het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP op te nemen.

53. Uit het voorgaande blijkt dat zowel in de screeningsnota als bij de beoordeling van de bezwaarschriften aandacht is besteed aan de hinder voor de bewoners van de woningen langs de Viséweg en dat meer bepaald is vastgesteld dat die hinder afdoende wordt beperkt door een bufferstrook.

Verzoeker toont niet aan dat onvoldoende rekening zou zijn gehouden met de meergenoemde hinder of dat de verwerende partij onvoldoende zou hebben laten begrijpen waarom zijn bezwaarschrift niet is gevolgd.

54. Het vierde middel wordt verworpen.

V. Rechtsplegingsvergoeding

55. Het verzoek van de tussenkommende partij om haar een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, wordt niet ingewilligd. Artikel 30/1, § 2, vierde lid, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schrijft immers voor dat de tussenkommende partijen niet kunnen worden gehouden tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding “of ervan genieten”.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf juli 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust