

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.230 van 29 november 2019
in de zaak A. 224.298/X-17.121.**

In zake : Dries NYS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Gebruers
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE HEUSDEN-ZOLDER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 januari 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 28 september 2017 van de gemeenteraad van de gemeente Heusden-Zolder houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Bovy.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Tom Vanderreydt, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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

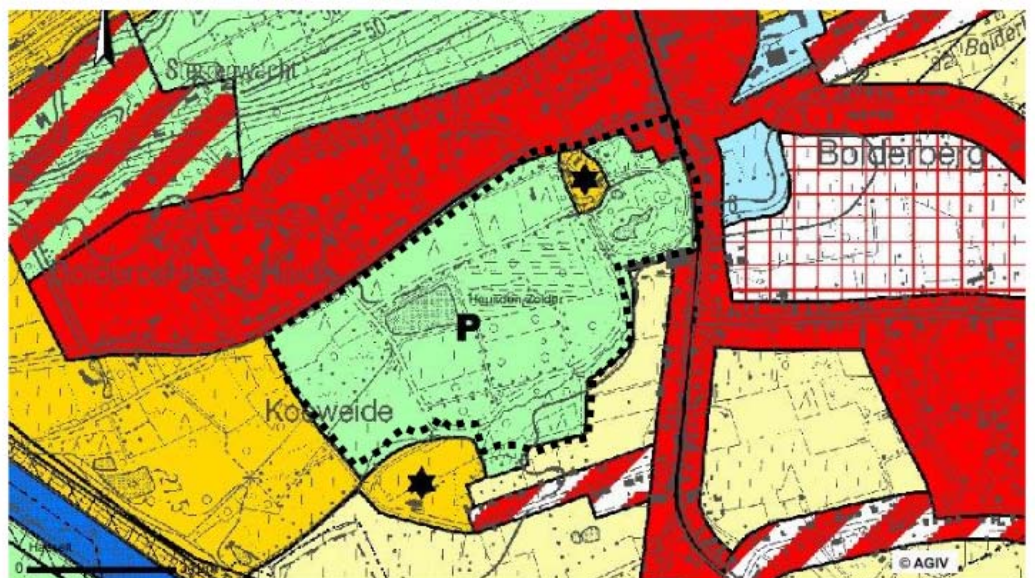
3.1. In augustus 2012 neemt de gemeente Heusden-Zolder een aanvang met de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Bovy (hierna: het gemeentelijk RUP).

De toelichtingsnota bij dit gemeentelijk RUP vermeldt de volgende opdrachtsomschrijving:

“De gemeente Heusden-Zolder wenst een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) op te maken voor het Domein Bovy. De vraag waar met voorliggende opdracht op dient ingespeeld te worden is de vraag tot oprichting van verblijfsaccommodatie. De erfpachthouder heeft namelijk nood aan de uitbouw van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden om de nodige financiële middelen te kunnen garanderen om het domein uit te baten. De erfpachthouder wenst daartoe enerzijds een aantal gastenkamers in te richten vooral in functie van het fietstoerisme en anderzijds de

mogelijkheid te behouden om feesten (met catering) te organiseren in en rond de hoevegebouwen. Domein Bovy situeert zich volgens het GRS in deelruimte 'Het land van Viversel en Bolderberg' dat de gemeente als toeristisch recreatieve cluster verder wenst uit te bouwen. Hierbij wordt gezocht naar een hernieuwde balans tussen actieve recreatie en topsport in de recreatiegebieden (nabij Viversel en Bolderberg) en gecontroleerde passieve recreatie in de natuurgebieden van het vijvergebied De Wijers. Het landschappelijk waardevol erfgoed draagt hier in belangrijke mate bij tot de toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht van het gebied. In Bolderberg, waar Domein Bovy zich situeert, zijn er reeds sterke troeven op vlak van actieve recreatie als zacht-recreatieve activiteiten aanwezig vanwege het biologisch en historisch waardevolle landschap. De ruimtelijke relatie tussen de verschillende infrastructuren dient echter versterkt te worden. Er moet gestreefd worden naar een ruimtelijk functionele synergie tussen de omliggende kernen en het recreatief gebeuren, waarin de leefbaarheid van deze kleine kernen het wederkerende hoofdthema is. Domein Bovy groeide de laatste jaren uit tot toeristisch-recreatieve pool in de gemeente met een bovengemeentelijke uitstraling. De voorschriften van de twee BPA's waarin het gebied is opgenomen zijn echter verouderd en beperkend. Vooral de reeds bestaande horecaken ondervinden hier grote hinder van, doordat ze niet volledig kunnen inspelen op de huidige vraag naar onder andere een vorm van verblijfsaccommodatie. Tenslotte wenst de gemeente een oplossing te vinden voor een aantal zonevreemde constructies op de grens van het domein. Het betreft 3 zonevreemde weekendverblijven en 1 zonevreemde woning langs Galgeneinde.”

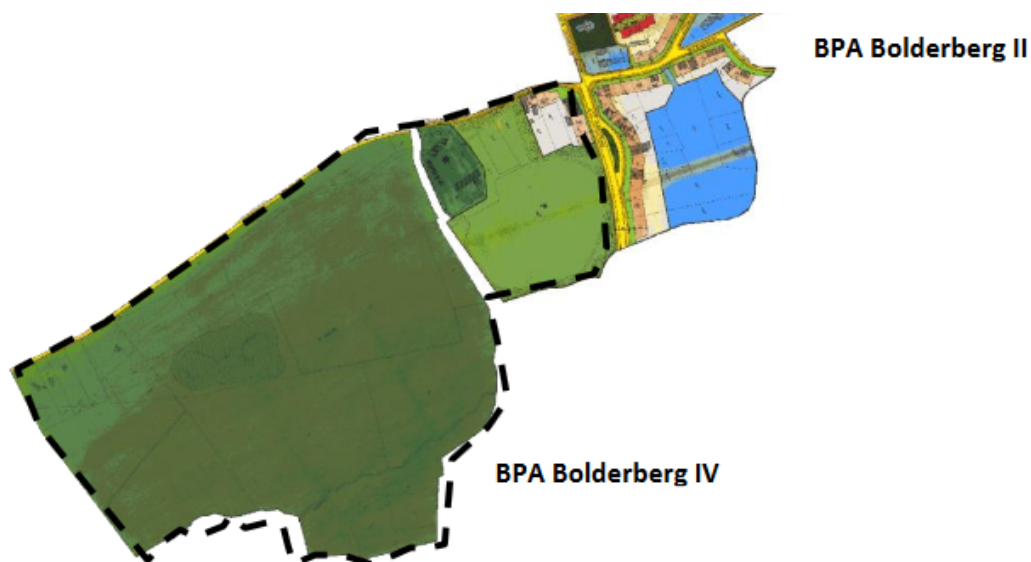
3.2. Het plangebied is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt – Genk nagenoeg volledig ingekleurd als parkgebied; een klein deel van het plangebied, ter hoogte van de horecazaak in de voormalige hoeve, is ingekleurd als zone voor dagrecreatie:



Drie zonevreemde weekendverblijven zijn in het parkgebied gelegen; een vierde zonevreemde woning is grotendeels in recreatiegebied en gedeeltelijk in woongebied gelegen:



Het plangebied wordt voorts door twee bijzondere plannen van aanleg (BPA's) beheerst. Het op 28 april 1983 goedgekeurde BPA Bolderberg IV geeft aan het hele plangebied de bestemming zone voor parkgebied; het op 31 januari 1974 en 8 april 1983 goedgekeurde BPA Bolderberg II kent een grotere diversiteit qua bestemmingen, te weten een zone voor actieve recreatie (plaats van de hoeve), een zone voor park (lichtgroen), een zone voor open bebouwing (roze), en een zone voor koeren (grijs):



3.3. Op basis van het screeningsdossier van de gemeente Heusden-Zolder en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid op 19 oktober 2016 “dat het voorgenomen plan geen

aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

3.4. Op 7 november 2016 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP plaats.

3.5. Op 23 februari 2017 stelt de gemeenteraad van de gemeente Heusden-Zolder het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.6. Tijdens het openbaar onderzoek dat over het ontwerp van gemeentelijk RUP van 27 maart 2017 tot en met 25 mei 2017 wordt georganiseerd, worden 4 adviezen uitgebracht en 27 bezwaren ingediend, waaronder ook door verzoeker (bezwaarschrift B1).

3.7. In zitting van 27 juni 2017 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) de bezwaren en doet zij voorstellen tot aanpassing.

3.8. Op 28 september 2017 stelt de gemeenteraad van de gemeente Heusden-Zolder het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

3.9. Verzoeker stelt eigenaar en bewoner te zijn van het perceel gelegen aan de Galgeneinde 12, kadastraal gekend als nr. D382g, gelegen binnen het plangebied (hierna: verzoekers perceel). Verzoekers perceel krijgt de bestemming artikel 1 ‘Multifunctionele centrumzone’, waarvoor de volgende bestemmingsvoorschriften (artikel 1.1.2) gelden:

“De zone is bestemd als multifunctionele centrumzone. Naast wonen zijn kernversterkende functies toegelaten. Hieronder worden verstaan: handel, horeca, wellness, diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten, socioculturele voorzieningen en recreatieve voorzieningen. Bij nieuwbouw of herbouw dient de gelijkvloerse verdieping volledig ingenomen te worden door een niet-woonfunctie.

Kernversterkende functies zijn in deze zone prioritair. Wonen is in dit geval enkel toegestaan op de verdiepen.”

3.10. Ten westen en ten zuiden van verzoekers perceel gelden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 4 ‘Goed van Bovy’, die stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften (artikel 4.1.2) en stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften (artikel 4.1.3) bevatten.

3.10.1. De stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van artikel 4 ‘Zone “Goed van Bovy”’ (artikel 4.1.2) luiden:

“Hoofdbestemming

De zone is bestemd voor het oprichten van recreatieve en toeristische accommodatie, met inbegrip van de verblijfsaccommodatie, in een historisch kader: horeca, hotel, bezoekerscentrum,...

Nevenbestemming

Binnen de bestemmingszone zijn diensten en handel nevenfuncties, mits ze gekoppeld zijn aan de aanwezige recreatieve activiteiten op de site. Er is één woongelegenheden van de exploitant of conciërge toegestaan met een maximaal bouwvolume van 1000m³, voor zover deze integraal deel uitmaakt van de gebouwen in functie van de recreatieve en toeristische activiteiten.”

3.10.2. Als stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften van artikel 4 ‘Zone “Goed van Bovy”’ gelden onder meer de voorschriften van de ‘Groenzone’, de voorschriften van de ‘Zone voor bebouwing 2’, de voorschriften van de ‘Zone voor parking’ en de voorschriften ‘Niet-bebouwde delen’ (artikel 4.1.3).

3.10.3. De stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften van de ‘Groenzone’ (groene blokjes), gesitueerd ten westen en ten zuiden van verzoekers perceel, luiden:

“De historische ringgracht blijft behouden. Voorzieningen in functie van de retentie en infiltratie van hemelwater worden maximaal gekoppeld aan de ringgracht. Ter hoogte van de grens van de bestemmingszone van Artikel 1 dient conform de aanduiding op het grafisch plan een groenscherm te worden voorzien. De breedte van het groenscherm dient minimum 15m breed te zijn. Het groenscherm wordt gerealiseerd door middel van streekeigen en winterharde soorten en wordt uitgevoerd door

middel van een bomenrij in combinatie met lage en hoge beplanting. De opbouw van het groenscherm zorgt voor een permanente afscherming t.o.v. de aanpalende zone. Een streefbeeld voor deze buffer (dwarsdoorsnede) dient dit te verduidelijken. In eerste instantie dient het bestaand groenscherm maximaal behouden te blijven en versterkt te worden. Wandelpaden kunnen toegelaten worden in deze zone. Gebouwen en verhardingen zijn hier verboden.”

3.10.4. De stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften ‘Zone voor bebouwing 2’ luiden:

“Zone voor bebouwing 2:

De maximaal toegelaten B/T binnen zone voor bebouwing 2 is 0,40. De maximaal toegelaten V/T binnen zone voor bebouwing 2 is 0,85. De inplanting van nieuwe volumes dient afgestemd te worden op de bestaande bebouwing binnen de zone voor bebouwing 1. De relatie met de bestaande bebouwing in de directe omgeving dient gemotiveerd te worden in de vergunningsaanvraag.

Maximum 3 volwaardige bouwlagen zijn toegelaten. Het aantal bouwlagen loopt gradueel af tot 2 bouwlagen aansluitend bij de bestaande historische gebouwen in de zone voor bebouwing 1. Het is toegestaan constructies op het dak te voorzien, uitsluitend in het kader van het verhogen van de zichtbaarheid langs de Sint-Jobstraat. Deze constructies mogen geen openingen bevatten. Er mag tevens geen verblijfsfunctie in deze constructie voorzien worden.

Bij de oprichting van toeristische accommodatie dient de parkeerbehoefte van de functies binnen ‘zone voor bebouwing 2’ ondergronds gerealiseerd te worden of op een kwalitatieve manier geïntegreerd te worden in het hoofdgebouw. [...]”

3.10.5. De stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften ‘Zone voor parking’ luiden:

“Parkeervoorzieningen zijn enkel toegestaan binnen de op het grafisch plan aangeduide ‘zone voor parking’ onder volgende voorwaarden:

- De parkeervoorzieningen worden geclusterd;
- Verhardingen worden, voor zover technisch mogelijk, uitgevoerd in waterdoorlatende materialen in de vorm [van] losse verharding of elementverharding.
- Indien (delen van) de zone voor parking niet ingericht wordt in functie van parkeren dient deze een groene inrichting te krijgen. Er dienen verplicht parkeerplaatsen voor mindervaliden te worden voorzien.”

3.10.6. De stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften ‘Niet-bebouwde delen’ luiden:

“verhardingen voor de activiteiten zijn toegestaan, voor zover er geen negatieve impact is op de waterhuishouding. [...]”

3.10.7. De stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van artikel 6.1.2 ‘Natuurrijk parkgebied’ luiden:

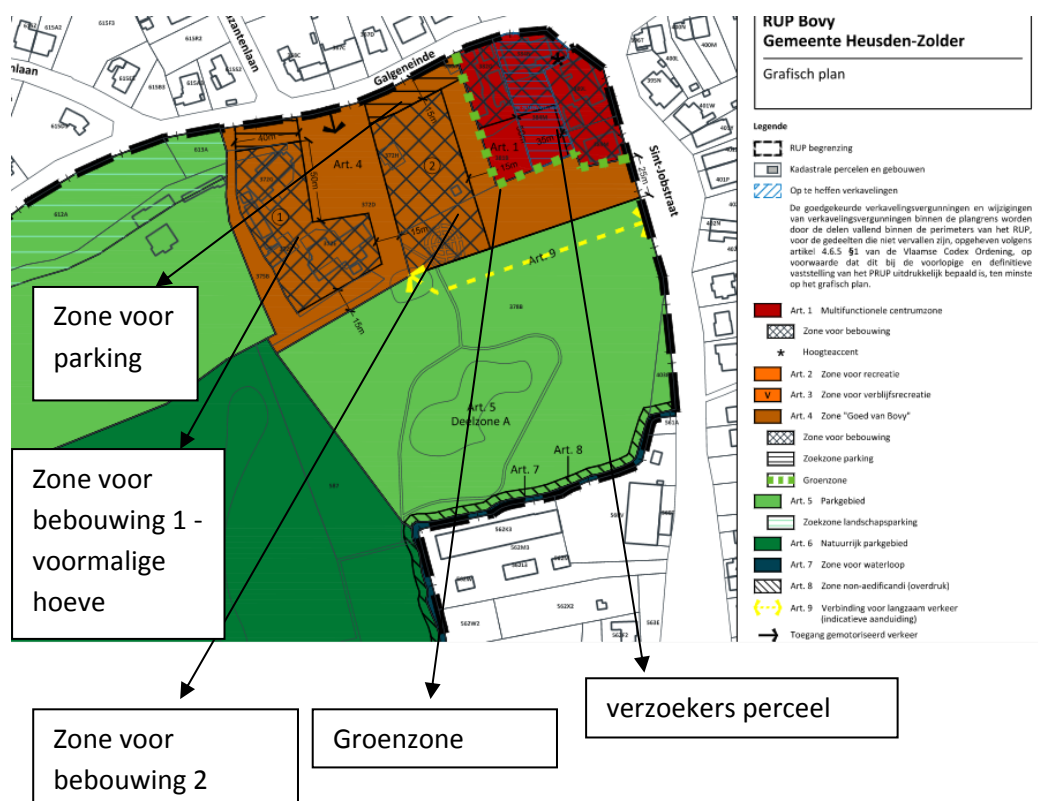
“Hoofdbestemming

Het gebied is bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en bos. De natuur- en landschapsontwikkeling richt zich op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het gebied als groen openruimtegebied met natuurlijk karakter en voor de uitbouw van het waterbeheer.

Nevenbestemming

Recreatief en educatief medegebruik is een ondergeschikte functie. De bestaande visvijver kan als nevenbestemming behouden blijven.”

3.10.8. Hierna volgt een deel van het grafisch plan van het gemeentelijk RUP met benaderende aanduidingen ter verduidelijking:



IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Verzoeker roept in een eerste middel de schending in van “het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 2.2.2 VCRO”.

Hij verwijt het bestreden besluit in navolging van het advies van de Gecoro geopteerd te hebben voor een “overdruk” ‘groenzone’ “boven op de bestaande voorschriften van de zone onder artikel 4 ‘Zone goed van Bovy’, en niet om het plan aan te vullen met een extra zonering”.

Verzoeker acht vooreerst de voorschriften van de groenzone in strijd met de voorschriften van artikel 4, die voorschrijven dat in de niet-bebouwde delen functionele verhardingen voor de activiteiten zijn toegestaan voor zover er geen negatieve impact is op de waterhuishouding. De voorschriften van de groenzone stellen in strijd daarmee dat verhardingen verboden zijn. De stedenbouwkundige voorschriften zijn op dit punt tegenstrijdig, onzorgvuldig en niet rechtszeker.

Verder zet verzoeker uiteen dat de voorschriften van de groenzone voorschrijven dat het groenscherm minimum 15 meter breed moet zijn. Volgens hem valt niet in te zien welke meerwaarde de notie ‘minimum’ voor hem kan hebben, nu de afstand tussen zijn perceelsgrens en het bouwblok van het hotel volgens het gemeentelijk RUP exact 15 meter bedraagt. Het is dan ook onmogelijk om een groenzone te realiseren die breder is dan 15 meter. Indien het voorschrift wordt nageleefd, zal dit bovendien tot gevolg hebben dat een groenzone tot tegen het bouwblok wordt opgericht. Het is volgens verzoeker niet realistisch om aan te nemen dat dit effectief ook het geval zal zijn. Met een dergelijke uitvoering zou het groen zich pal tegen de ramen van het hotel bevinden. Nochtans is het voorschrift juist ingeschreven om aan zijn kritiek

tegemoet te komen. Volgens verzoeker zijn de stedenbouwkundige voorschriften ook op dit punt tegenstrijdig, onzorgvuldig en niet rechtszeker.

Ten slotte conflicteren de voorschriften van de ‘Groenzone’ volgens verzoeker met de voorschriften van de ‘zoekzone parking’, aangezien deze zoekzone wel verhardingen toelaat.

4.2. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat de “bruine kleur van artikel 4 van het RUP [...] de bodemkleur [is] en de groenzone slechts een overdruk [vormt]. Principieel gelden de volledige voorschriften van artikel 4 voor de volledige te voorziene groenzone. Er kunnen dan ook wel degelijk activiteiten plaatsvinden die verhardingen behoeven”. Verder meent hij dat bebouwing “die zich afstemt op de contouren van het grafisch plan [...] zich [zal] bevinden op 15m” van zijn perceelsgrens en dat het in de zoekzone voor parking “perfect toegestaan [is] dat parkeervoorziening wordt aangelegd”.

Beoordeling

5.1. De stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften van de ‘Groenzone’ voorzien erin dat “[t]er hoogte van de grens van de bestemmingszone van Artikel 1 [...] conform de aanduiding op het grafisch plan een groenscherm [dient] te worden voorzien” en dat dit groenscherm “minimum 15m breed [dient] te zijn” (zie randnummer 3.10.3).

5.2. Uit de stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften voor de groenzone en het erbij horende grafisch plan (zie randnummer 3.10.7) blijkt voldoende duidelijk waar zij toepassing vinden en waar het groenscherm minstens dient gerealiseerd te worden. Er is geen strijdigheid met de stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften die bepalen dat “verhardingen voor de activiteiten zijn toegestaan, voor zover er geen negatieve impact is op de waterhuishouding. [...]” (zie randnummer 3.10.6), nu deze voorschriften geen toepassing vinden op de groenzone.

5.3. Verzoekers kritiek dat “de notie ‘minimum’” van het stedenbouwkundige inrichtingsvoorschrift dat bepaalt dat het groenscherm “minimum 15m breed [dient] te zijn” geen zin heeft, nu de afstand tussen zijn perceelsgrens “en het bouwblok van het hotel [...] exact 15 [meter bedraagt]”, kan evenmin bijval vinden. Met de verwerende partij moet immers worden opgemerkt dat uit geen enkel stedenbouwkundig voorschrift van het gemeentelijk RUP volgt dat de zone voor bebouwing, meer bepaald de ‘Zone voor bebouwing 2’ (zie randnummer 3.10.4), volledig moet bebouwd worden. Een groenscherm van meer dan 15 meter breed behoort derhalve wel degelijk tot de planologische mogelijkheden.

5.4. Waar verzoeker ten slotte aanvoert dat de stedenbouwkundige voorschriften van de ‘Groenzone’ en van de “zoekzone parking” “niet samen [kunnen] worden gerealiseerd”, nu de stedenbouwkundige voorschriften van de eerstgenoemde zone verhardingen verbieden en deze van de tweede zone parking toelaten, zij vooreerst herhaald dat uit de stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften van de ‘Groenzone’ en het erbij horende grafisch plan (zie randnummer 3.10.7) voldoende duidelijk blijkt waar zij toepassing vinden en waar het groenscherm minimum dient gerealiseerd te worden. Van een strijdigheid met de stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften van de ‘Zone voor parking’ (zie randnummer 3.10.5) is geen sprake, nu deze voorschriften geenszins bepalen dat de volledige zone als parking moet worden bestemd – verzoeker gebruikt zelf de term “zoekzone parking” – maar integendeel uitdrukkelijk voorzien dat “[i]ndien (delen van) de zone voor parking niet ingericht wordt in functie van parkeren [...] deze een groene inrichting [dient] te krijgen”.

5.5. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Verzoeker roept in een tweede middel de schending in van “de artt. 2.1.2, 2.1.14, 2.2.13 en 2.2.14 VCRO en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

Hij meent dat “de natuurwaarden binnen het plangebied onvoldoende werden verankerd in het RUP” en dat de Gecoro zijn kritieken “niet op afdoende wijze heeft weerlegd en verwerende partij deze lacune ook niet heeft opgevuld”.

Verzoeker zet uiteen dat het bestreden gemeentelijk RUP zich voor de ontwikkeling van het plangebied steunt op de bindende bepaling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Heusden-Zolder (hierna: het GRS), die luidt: “de gemeente selecteert toeristisch-recreatieve knooppunten van lokaal niveau – Domein Bovy”. Hij betoogt dat het plangebied van het gemeentelijk RUP zich volgens het provinciaal ruimtelijk structuurplan van de provincie Limburg (hierna: het PRS) situeert “[t]er hoogte van het Vijvergebied Midden-Limburg [waar] de natuurfunctie [primeert]”. Verzoeker citeert de relevante bepalingen uit het PRS met betrekking tot de ontwikkelingsperspectieven van het natuurlijke vijvergebied en de functie ervan als natuurverbinding en openruimteverbinding. Hij betoogt dat het bestreden gemeentelijk RUP ingaat tegen de duidelijke taakstellingen van het PRS. In zoverre het gemeentelijk RUP zich steunt op het GRS, dient het GRS op grond van artikel 159 van de Grondwet onwettig te worden verklaard en buiten toepassing te worden gelaten, “waardoor ook vaststaat dat het RUP de rechtens vereiste grondslag mist”.

Verzoeker bekritiseert vooreerst het feit dat “binnen de zone van artikel 4 van het RUP de bestaande planologische bestemming ‘parkgebied’ wordt omgezet in een harde recreatieve functie (de zone ‘Goed van Bovy’)”. De

te realiseren “harde bebouwing gaat lijnrecht in tegen de geciteerde taakstellingen”.

Verder bekritiseert verzoeker het feit dat de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 6 van het gemeentelijk RUP voor de zone ‘Natuurrijk Parkgebied’ als “nevenbestemming” voorziet: “recreatief en educatief medegebruik is een ondergeschikte functie. De bestaande visvijver kan als nevenbestemming behouden blijven.” In het gemeentelijk RUP is volgens verzoeker “geen ernstige bescherming voor de aanwezige natuurwaarden ingeschreven”. De stedenbouwkundige voorschriften bevatten geen enkele garantie dat “het gebied ontwikkeld wordt overeenkomstig de natuur en zachte vormen van toerisme en recreatie”, dat “de deelruimte behouden moet worden en verder ontwikkeld moet worden als een groot natuurlijk gebied”, dat in dit gebied “verdere verstedelijking maximaal wordt tegengegaan” en dat het gebied “functioneert als te vrijwaren open ruimte buffer naast het regionaalstedelijk gebied Hasselt - Genk”, “zoals geboden door de structuurplannen”.

Verzoeker bekritiseert vervolgens de weerlegging van zijn desbetreffende bezwaar door de Gecoro. Hij betoogt dat een aandeel van 15% aan harde bestemmingen “zeker niet verwaarloosbaar” is, dat “[d]e bepalingen van de structuurplannen nergens stellen dat de natuurfunctie enkel ‘globaal’ moet primeren”, en dat er “voor de tweede bebouwingszone van artikel 4” nog geen harde bestemmingen aanwezig zijn. Het gegeven dat de bebouwing in het teken staat van de verdere toeristisch-recreatieve uitbouw van het domein Bovy, biedt volgens verzoeker “helemaal geen verantwoording voor de inbreuken op de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen”.

Verzoeker meent dat het bestreden gemeentelijk RUP de bevoegdheid van de provincie miskent om in het PRS en middels provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen “de natuurverbindingen af te bakenen”. Volgens het PRS is het beleid in de natuurverbindingsgebieden “gericht op de ruimtelijke ondersteuning van de hoofdgebruiker, van de kleinere natuurgebieden, van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van kleine landschapselementen, en van

het behoud van de niet-bebouwde onderdelen”. Het gemeentelijk RUP schendt dit uitgangspunt.

6.2. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat het PRS expliciet stelt dat nieuwe toeristisch-recreatieve infrastructuur in het stedelijk gebied Hasselt-Genk moet worden gestimuleerd, en dat de verwijzingen naar enkele algemene bepalingen van het PRS in de memorie van antwoord niet van aard zijn om zijn kritiek te weerleggen.

6.3. In zijn laatste memorie stelt verzoeker nog dat hij niet heeft nagelaten “de beoordeling omtrent de combinatie van de doelstelling van het Vijvergebied met de doelstelling van toerisme en recreatie *in concreto* te betrekken bij het middel”.

Beoordeling

7.1. Een structuurplan is bedoeld om een beleidsvisie te ontwikkelen die ruimte laat om die visie nadien concreet te vertalen in RUP's. Die beleidsvisie reveleert zich in de onderlinge samenhang van het bindend, richtinggevend en informatief gedeelte van dat structuurplan.

7.2. Aangaande de situering van Heusden-Zolder binnen het PRS leest men onder meer het volgende in de memorie van toelichting bij het bestreden gemeentelijk RUP:

“Binnen de hoofdruimte Midden-Limburg behoort Bolderberg tot het deelgebied midden-Limburgs vijvergebied. Het betreft een overgangszone tussen de rand van het Kempens Plateau en de vallei van de Demer waarbinnen zich heel eigen natuurlijke processen afspelen. Dit vijvergebied maakt deel uit van een netwerk van open ruimte gebieden die de verstedelijking in de hoofdruimten onderbreken.

Het vijvergebied wordt ontwikkeld overeenkomstig de natuur en zachte vormen van toerisme en recreatie. Verdere verstedelijking wordt hier maximaal tegengegaan. De deelruimte kan op een verantwoorde wijze worden ingeschakeld in het toeristisch-recreatief netwerk. Wegens geringe draagkracht is het noodzakelijk de recreatieve druk te beheersen. Wegens haar positie in het netwerk Midden-Limburg is de gemeente Heusden-Zolder geselecteerd als structuurondersteunende gemeente, met Heusden

als structuurondersteunend hoofddorp en Zolder als hoofddorp. Bolderberg wordt aangeduid als woonkern. Limburg is een toeristische provincie bij uitstek en toerisme wordt als economische hefboom erkend door de provincie. Het verbeteren van de toeristisch-recreatieve infrastructuur door het integreren van voorzieningen in toeristisch-recreatieve netwerken met koppeling van dag- en verblijfstoerisme en een koppeling aan toeristisch-recreatieve routes vormt één van de doelstellingen voor het uitwerken van de provinciale visie op toerisme en recreatie. Bolderberg maakt deel uit van het toeristisch recreatief netwerk Mijnstreek. In het vijvergebied dient evenwel voorzichtig [...] omgesprongen te worden met nieuwe toeristisch-recreatieve voorziening gezien het gebied wordt aangeduid als onderdeel van het snoer van rustgebieden. Deze snoeren worden gevormd door gebieden met bijzondere open ruimte waarden en met meestal een nog beperkt laagdynamisch toeristisch-recreatief gebruik.”

7.3. Aangaande het GRS wordt in de memorie van toelichting bij het bestreden gemeentelijk RUP het volgende gesteld:

“3.1.3.1 Informatief deel

Het plangebied maakt deel uit van de deelruimte Land van Bolderberg en Viversel. Deze deelruimte wordt grofweg afgebakend door de E314 en de gemeentegrens met Lummen, Hasselt en Zonhoven. Twee grote ruimtelijke gehelen zijn te onderscheiden: een zeer waardevol en grensoverschrijdend natuurlijk geheel (het Vijvergebied) in het oosten en een afwisseling van kleinere kernen (Viversel en Bolderberg) met recreatieve domeinen in het westen. Het circuit ‘Terlaemen’ en het domein ‘Bovy’, de valleigebieden van de Laambeek en de Bolderbergbeek, de heuvelruggen (Galgeberg) en de kerkdorpjes zijn de structuurbepalende elementen van deze deelruimte.

3.1.3.2 Richtinggevend deel

Gewenste ruimtelijke structuur voor de deelruimte Land van Bolderberg en Viversel

Het Land van Viversel en Bolderberg moet de gemeentelijke rol als toeristisch-recreatieve pool in de provincie Limburg bevestigen. Door het onderling afstemmen van de verschillende recreatieve voorzieningen kan de deelruimte uitgebouwd worden als toeristische recreatieve cluster binnen de gemeente. De nadruk ligt zowel op actieve recreatie en topsport in de recreatiegebieden (nabij Viversel en Bolderberg) als op gecontroleerde passieve recreatie in de natuurgebieden (Vijvergebied). Ook het behoud en de bescherming van het landschappelijk waardevol erfgoed (kasteeldomeinen en vijvers) draagt bij tot het toeristisch-recreatief product. Ruimtelijk-functioneel wordt er gestreefd naar een synergie tussen de omliggende kernen en het recreatief gebeuren. De kleine kernen worden verder ontwikkeld als compacte woonkernen met een aantrekkelijk openbaar domein. Zij kunnen ondersteunende functies (vb. horeca) bevatten voor het toeristisch-recreatief gebeuren in de omgeving. De leefbaarheid van deze kleine kernen is het hoofdthema dat steeds weerkeert bij de

ruimtelijke afweging en stelt randvoorwaarden aan verdere specifieke ontwikkelingen.

[...]

De uitbouw van een fijnmazig fiets- en voetgangersnetwerk, zowel in de kernen als de verbindingsmogelijkheden met nabijgelegen deelruimten worden optimaal ontwikkeld. Er wordt gestreefd naar een ruimtelijk evenwicht tussen het waardevol Vijvergebied met een kwetsbaar ecosysteem en de hoogdynamische recreatiezones. Een duidelijke ruimtelijke en functionele scheiding tussen beide gebieden is gewenst. Tussen de recreatiegebieden en de verschillende woonwijken worden open ruimte corridors ontwikkeld langsheen de voornaamste beken. Deze open ruimte corridors zijn continu en reiken tot aan het Albertkanaal. De kernen Viversel en Bolderberg zijn kleine kernen met een landelijk karakter die door de provincie geselecteerd zijn als woonkern. Ze zijn beperkt qua omvang en uitrustingsgraad. Het beleid is gericht op kernversterking en het verbeteren van de bestaande woningvoorraad. Enkel een beperkte groei op maat van de kern is mogelijk.

Gewenste ruimtelijke structuur Bolderberg

Het plangebied situeert zich aan de rand van de kern van Bolderberg. In het GRS wordt volgende visie vooropgesteld voor Bolderberg: 'Opwekken van een toeristisch, recreatieve en sportieve synergie'. Meer nog dan Viversel bezit de kern van Bolderberg toeristische en recreatieve potenties. Bolderberg heeft sterke troeven op vlak van actieve recreatie en sport als voor zacht-recreatieve activiteiten vanwege het waardevolle landschap. De ruimtelijke relaties tussen de verschillende infrastructuren moeten versterkt worden (ook relatie met het domein Bovy). De uitbouw van het toeristisch, recreatief en sportief gebeuren (Terlaemen als toeristisch-recreatief knooppunt type IIa) in deze omgeving mag de leefbaarheid van de kern niet in het gedrang brengen. Anderzijds mogen de ontwikkelingen de draagkracht van het gebied, die vrij gering is door de hoge natuurlijke waarde, niet overschrijden. Het aanbod aan horecazaken en overnachtingsmogelijkheden kan conform de marktvraag verder uitgebouwd worden, ondermeer op het domein Bovy. Een beperkt aanbod van enkele gespecialiseerde kleinhandelszaken in de kern is gewenst.

[...]

Domein Bovy als toeristisch-recreatief knooppunt van lokaal niveau

Het gemeentelijk domein Bovy is de laatste jaren uitgegroeid tot een toeristisch-recreatief knooppunt in de gemeente met een bovengemeentelijke uitstraling. Het gewestplan voorziet in een zonering 'dagrecreatie' en parkgebied. Het gebied is volledig opgenomen in twee BPA's waarvan de voorschriften gedateerd zijn. Het domein Bovy is in tussentijd geënt op het fietstoerisme, waardoor nieuwe impulsen ontstaan voor verdere ontwikkeling. De bestaande horecazaken zijn in hun activiteiten erg beperkt en kunnen voorlopig niet volledig inspelen op de behoeften door onder andere een zekere vorm van verblijfsaccommodatie toe te laten. Deze verblijfsaccommodatie richt zich op wandelaars (Europaroute) en fietsers. Ook zou bijkomende accommodatie voor volkssporten en openluchtconcerten,... kunnen voorzien worden. De bestaande BPA's kunnen herzien worden in functie van deze gewenste ontwikkelingen in een RUP.

Lokale open ruimte verbindingen

De open ruimte ten zuiden van het domein Bovy wordt als een lokale open ruimte verbinding geselecteerd. Het beleid in de lokale open ruimte verbindingen is gericht op het weren van nieuwe bebouwing en op het waarborgen van de ruimtelijke relatie tussen de gebieden waartussen de open ruimte bewaard moet blijven. De gemeente is in deze gebieden verantwoordelijk voor het maximaal behoud van de open ruimte.

[...]

Visie

Op vlak van toerisme en recreatie en meer bepaald op sportief vlak vervult Heusden-Zolder meer en meer een voorname rol binnen de provincie Limburg. Heusden-Zolder is dan ook terecht geselecteerd in het PRSL als toeristisch-recreatieve pool in Limburg. Er wordt gestreefd naar de maximale aanwending van de bestaande infrastructuur. Met de omloop 'Terlaemen' beschikt de gemeente over een belangrijk polyvalent sportterrein in de provincie. De gemeente wenst ook de landschappelijke troeven: waardevolle natuurgebieden, kasteeldomeinen en mijnlandschappen, uit te spelen. De verschillende bezienswaardigheden worden door een recreatief fiets- en voetgangersnetwerk met elkaar verbonden. Een uitgebreid aanbod aan overnachtingsmogelijkheden ondersteunt dit aanbod. Het grote aanbod aan jeugdverblijven in de gemeente bevestigt dit. Als voormalige mijn gemeente behoort Heusden-Zolder tot het toeristisch-recreatief netwerk van de 'mijnstreek'. Het mijnterrein bevat met het 'centrum voor duurzaam bouwen' en het Europees centrum voor restauratietechnieken belangrijke educatief-recreatieve informatiecentra met een bovenlokale aantrekkingskracht. Op gemeentelijk vlak is het van belang deze toeristisch-recreatieve troeven te valideren, het aanbod te verbreden, de verschillende domeinen met elkaar en met de gemeente te associëren waardoor er belangrijke impulsen geboden worden voor de lokale economie. De (beperkte) ecologische en ruimtelijke draagkracht in de verschillende deelruimten mag daarbij niet overschreden worden en geldt steeds als belangrijke randvoorwaarde bij de ontwikkelingen van nieuwe infrastructuur. De gemeente wenst de verblijfsaccommodatie in de gemeente verder te stimuleren. Ontwikkelingsmogelijkheden voor verblijfsaccommodatie, plattelandstoerisme en jeugdverblijven kunnen eventueel worden opgenomen in ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Toeristisch-recreatief kerngebied

De omgeving van het circuit Terlaemen, in het provinciaal ruimtelijk structuurplan aangeduid als toeristisch-recreatief knooppunt type IIa, wordt samen met het domein Bovy en de woonkernen Viversel en Bolderberg geselecteerd als toeristisch-recreatief kerngebied. Circuit Zolder wordt met verschillende toeristisch-recreatieve gebieden binnen en buiten de gemeente in relatie gebracht door de uitbouw van fysische netwerken. Dit betekent een goede bereikbaarheid van de verschillende recreatieve clusters voor alle verkeer en het plaatsen van de verschillende recreatieknopen in een wandel- en fietsroutenetwerk. Het bestaande provinciaal fietsroutenetwerk is hiervan reeds een uitwerking. Het gemeentelijk recreatiedomein Bovy, dat zich bevindt in de onmiddellijke omgeving van Terlaemen, kan

ondersteunend ten opzichte van het provinciaal knooppunt uitgebouwd worden.

3.1.3.3 Bindend deel

Onderhavig RUP is een uitwerking van de bindende bepaling 'RKB 19: Voortzetting proces lopende BPA's' die stelt dat 'Indien noodzakelijk, zal de gemeente de procedures voor de in opmaak zijnde en in herzieninggestelde BPA's heropstarten volgens de decretaal bepaalde procedures voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen'."

Geconcludeerd wordt:

"Het planvoornemen van het RUP kadert binnen de visie van het GRS om de gemeentelijke rol als toeristisch-recreatieve pool in de provincie Limburg te bevestigen, waarbij de uitbouw van de toeristisch-recreatieve cluster in Bovy afgestemd wordt met de rest van het toeristisch-recreatief kerngebied Terlaemen en er gezocht wordt naar synergie met de kern van Bolderberg (impuls lokale economie). Het planvoornemen heeft tevens aandacht voor de versterking van de lokale openruimte corridor van de Voortbeek. De gemeente wenst met het RUP in te spelen op de landschappelijke troeven van Domein Bovy en omgeving door het netwerk voor langzaam verkeer te bestendigen en het aanbod van overnachtingsmogelijkheden te vergroten."

7.4. De memorie van toelichting bij het bestreden gemeentelijk RUP vermeldt, net als verzoeker, dat "het vijvergebied [...] deel uit[maakt] van een netwerk van open ruimte gebieden die de verstedelijking in de hoofdruimten onderbreken." Uit het hiervoor geciteerde blijkt evenwel dat de inpasbaarheid van het bestreden gemeentelijk RUP in het PRS ruimer gekaderd wordt in het licht van de provinciale visie op toerisme en recreatie. Verzoeker laat na om de beoordeling omtrent de combinatie van de doelstelling van het vijvergebied met de doelstelling van toerisme en recreatie *in concreto* bij zijn middel te betrekken. Hij toont aldus niet aan dat het bestreden gemeentelijk RUP niet in overeenstemming met het opzet van het PRS zou zijn.

7.5. In antwoord op verzoekers desbetreffende bezwaar overweegt de Gecoro:

"Het RUP is niet in strijd met het RSV, noch met het PRSL, noch met het GRS. Zowel het departement Omgeving als de provincie Limburg hebben in hun advies ten aanzien van de plenaire vergadering geoordeeld dat het RUP niet in strijd is met de hogere beleidskaders, noch met het GRS.

In het PRSL en in het RSV worden gebiedsvisies opgemaakt voor ruime gebieden. De visie ontwikkeld in het RUP met betrekking tot het domein Bovy doet geen afbreuk aan de visie zoals ontwikkeld in het PRSL, met betrekking tot het volledige vijvergebied, dat een veel grotere oppervlakte beslaat dan het domein Bovy. De deelruimte vijvergebied omhelst een veel ruimer gebied, waarbinnen globaal gezien de natuurfunctie primeert. Het PRSL verbiedt geen harde infrastructuur in het vijvergebied, enkel moet de inpassing van harde infrastructuur weloverwogen gebeuren.

Ook in het RUP primeert de natuurfunctie. Het aandeel aan harde bestemmingen bedraagt minder dan 15% dan het aandeel groene bestemmingen. Bovendien dient erop gewezen te worden dat deze harde bestemmingen vandaag reeds aanwezig zijn, en het RUP enkel de mogelijkheden tot een uitbreiding aansluitend bij bestaande bebouwing voorzien. Dit in functie van de verdere toeristisch-recreatieve uitbouw van het domein Bovy.

De Vlaamse Landmaatschappij startte samen met 17 partners in 2010 bovendien het project De Wijers op. Er werd een gebiedsvisie ontwikkeld voor de verdere ontwikkeling van het gebied De Wijers. Domein Bovy maakt hier deel van uit, en is gelegen in de rand van het gebied. Bij de ontwikkeling van het gebied De Wijers wordt getracht harde infrastructuur in de kern van het gebied zoveel mogelijk te vermijden en zoveel te lokaliseren in de rand. Bolderberg, domein Bovy en Circuit Zolder wordt als plek geselecteerd met de potentie in de toekomst te functioneren als bovenlokale knoop. De bovenlokale knopen vormen in eerste instantie de recreatieve onthaalpunten voor recreanten die uit een ander deel van de Wijers komen, ze vormen voor hen het startpunt om dat ander deel te ontdekken.

In deze zin is domein Bovy wel degelijk een strategische locatie voor de ontwikkeling van bijkomende harde infrastructuur”.

7.6. Gelet op wat voorafgaat, overtuigt verzoeker er niet van dat het voormelde antwoord van de Gecoro op zijn bezwaar met betrekking tot de strijdigheid van het gemeentelijk RUP met het PRS niet juist of niet afdoende zou zijn.

7.7. Verzoeker toont geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

7.8. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoeker roept in een derde middel de schending in van “het zorgvuldigheidsbeginsel en de zorgplicht *ex* artikel 2.2.14 en 4.3.1 § 2, 1° VCRO en artikel 4.1.9 van het Onroerenderfgoeddecreet”.

Hij meent dat “het RUP niet of onvoldoende rekening houdt met de erfgoedwaarde binnen het plangebied” en de Gecoro zijn kritieken “hieromtrent niet op afdoende wijze heeft weerlegd en verwerende partij deze lacune ook niet heeft opgevuld”.

Beoordeling

9. Verzoeker doet in zijn laatste memorie afstand van het middel. Het behoeft derhalve geen onderzoek.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. Verzoeker roept in een vierde middel de schending in van “artikel 2.2.3 en 2.2.14 VCRO en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

Hij betoogt dat de bestemmingsvoorschriften van artikel 1.2 van het bestreden gemeentelijk RUP niet aan de vereisten van artikel 2.2.3 VCRO voldoen. Ook meent verzoeker dat de Gecoro zijn bezwaar hieromtrent niet op afdoende wijze heeft weerlegd en dat de verwerende partij deze lacune niet heeft opgevuld.

In essentie voert verzoeker aan dat het stedenbouwkundig voorschrift artikel 1 ‘Multifunctionele centrumzone’ ten onrechte de categorie

van de gebiedsaanduiding ‘wonen’ toebedeeld krijgt, nu blijkt dat de bestemming ‘wonen’ ondergeschikt is aan ‘kernversterkende functies’, die met de woonfunctie “geen uitstaans hebben”. De toegelaten hoofdbestemming blijkt dus niet “in hoofdzaak” wonen te zijn. De categorisering van de kwestieuze bestemmingsvoorschriften als de hoofdcategorie ‘wonen’, strijdt met artikel 2.2.3, § 2, tweede lid, 1°, VCRO, dat uitdrukkelijk bepaalt dat de subcategorie voor gebiedsaanduiding ‘wonen’ in hoofdzaak bestemd is voor ‘woongebied’ en ‘gebied voor wonen en voor landbouw’.

Verzoeker stelt voorts het niet eens te zijn met de visie van de Gecoro en de verwerende partij, die menen dat percelen binnen woongebied “volledig voor aan wonen verwante functies kunnen worden ontwikkeld, en dat de verdiepen van de gebouwen nog steeds kunnen worden benut voor bewoning”.

10.2. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat het standpunt van de verwerende partij “niet verenigbaar [is] met de duidelijke tekst van de voorschriften” en dat deze partij “niet [kan] ontkennen dat de toegelaten hoofdbestemming niet ‘in hoofdzaak’ wonen zal zijn”.

Beoordeling

11.1. Het toentertijd geldende artikel 2.2.3, § 2, VCRO stelt:

“Een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan sorteert te allen tijde onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding.

De categorieën van gebiedsaanduiding zijn de volgende :

1° Wonen, ten minste bestaande uit volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding :

a) “woongebied”, in hoofdzaak bestemd voor wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen,

b) “gebied voor wonen en voor landbouw”, in hoofdzaak bestemd voor wonen, landbouw, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten en aan het wonen verwante activiteiten;[...]”

11.2. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat verzoeker eraan voorbijgaat dat het geciteerde artikel uitdrukkelijk bepaalt dat

‘woongebied’ in hoofdzaak bestemd moet zijn voor wonen “en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen”.

Verzoeker overtuigt er niet van dat de bestemmingsvoorschriften van artikel 1 ‘Multifunctionele centrumzone’, die wonen en “prioritair” kernversterkende functies toestaan, aan deze vereiste niet zouden voldoen.

11.3. De Gecoro heeft er in antwoord op verzoekers desbetreffende bezwaar onder meer op gewezen dat woongebieden in hoofdzaak bestemd zijn voor wonen “en aan het wonen verwante activiteiten zonder specificatie in welke onderliggende verhouding beide kunnen voorkomen”, en dat “[d]e multifunctionele centrumzone zoals voorzien in het RUP [...] tevens bedoeld [is] voor wonen en aan het wonen verwante activiteiten”.

Verzoeker overtuigt er gezien het gestelde onder randnummer 11.2 niet van dat de Gecoro zijn bezwaar niet afdoende heeft beantwoord.

11.4. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

12. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig november tweeduizend negentien, 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