

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.040 van 18 februari 2010
in de zaak A. 187.483/X-13.693.**

In zake: 1. de s.a. CAPON PROPERTIES
2. Carl LIEBEN
3. Franciscus BEERENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Johan Vanden Eynde, Bart Van Hyfte en
Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1060 BRUSSEL
Gulden Vlieslaan 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
2. de gemeente KNOKKE-HEIST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoon Lust
kantoor houdend te 8310 BRUGGE
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 maart 2008, strekt tot de nietigverklaring van :
 - a. het besluit van 29 november 2007 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wijk Berkenlaan”, voor de gemeente Knokke-Heist, zoals definitief vastgesteld bij besluit van 26 september 2007 van de gemeenteraad van Knokke-Heist (B.S. 15 januari 2008),
 - b. het besluit van 26 september 2007 van de gemeenteraad van Knokke-Heist waarbij voornoemd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief wordt vastgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 januari 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Tessa Cornelissen, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. Op 12 augustus 2005 wordt aan de eerste verzoekende partij een optie verleend tot aankoop van een villa op en met grond, gelegen aan de Boslaan 9 te Knokke-Heist, op een perceel kadastraal bekend sectie F, nr. 409/a.

3.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust, is het betrokken perceel gelegen in woongebied.

3.3. Op 5 december 2005 wordt de voormelde optie tot aankoop gelicht, ten belope van 1590/3640sten in volle eigendom door de eerste verzoekende partij en ten belope van 2050/3640sten in onverdeeldheid door de tweede en de derde verzoeker.

3.4. Bij besluit van 17 februari 2006 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist wordt aan de eerste verzoekende partij een vergunning verleend tot het verkavelen van het betrokken perceel in 2 loten, van respectievelijk 1586m² (lot1) en 2045m² (lot 2).

In dit besluit wordt verwezen naar het toentertijd geldende bijzonder plan van aanleg K 12 “Wijk Berkenlaan”, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 18 december 1992, waarvan de stedenbouwkundige voorschriften bepalen dat splitsing van de percelen toegelaten is onder voorwaarde dat de oppervlakte van elk van de te vormen kavels niet minder dan 1200m² bedraagt en dat voor de nieuw te verkavelen achterliggende percelen een minimum kaveloppervlakte van 2000 m² geldt.

3.5. In september 2006 wordt een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wijk Berkenlaan” opgemaakt, bestaande uit een toelichtingsnota, een plan van de bestaande toestand, een verordenend grafisch plan en stedenbouwkundige voorschriften.

Het betrokken perceel komt terecht in de zone voor eengezinswoningen, waarvoor artikel 2.2.8 van de stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de perceelstructuur onder andere het volgende bepaalt:

“Splitsing van percelen om meerdere woongelegenheden te creëren is niet toegelaten. Het splitsingsverbod geldt niet voor eigenaars die kunnen bewijzen dat ten tijde van hun akte van verwerving de kadastrale toestand anders was en op voorwaarde dat elk perceel minimum 2000 m² bedraagt”.

In artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt in de opheffing van een aantal verkavelingen voorzien, onder meer van de voormelde verkaveling “V 528/1: Boslaan 9 Studiebureau Borghart nms. Capon Proprieties Collegebesluit van 17 februari 06”.

3.6. Op 27 november 2006 brengt het agentschap R-O Vlaanderen Onroerend Erfgoed een gunstig advies uit.

- 3.7. Op 20 november 2006 brengt de dienst Ruimtelijke Planning en Mobiliteit van de provincie West-Vlaanderen een voorwaardelijk gunstig advies uit.
- 3.8. Op 4 december 2006 brengt het agentschap R-O Vlaanderen advies uit met het oog op de plenaire vergadering.
- 3.9. Op 6 december 2006 wordt een plenaire vergadering georganiseerd, waarop de adviezen worden besproken.
- 3.10. Op 24 januari 2007 wordt door het agentschap voor Natuur en Bos een ongunstig advies uitgebracht.
- 3.11. Bij besluit van 25 januari 2007 van de gemeenteraad van Knokke-Heist wordt het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wijk Berkenlaan” voorlopig vastgesteld.
- 3.12. Tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp dat georganiseerd wordt van 19 februari 2007 tot 19 april 2007 worden 7 bezwaarschriften ingediend, evenwel niet door de verzoekende partijen.
- 3.13. Op 12 april 2007 adviseert de dienst Ruimtelijke Planning en Mobiliteit van de provincie West-Vlaanderen het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorwaardelijk gunstig.
- 3.14. Het agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed Vlaanderen brengt op 18 april 2007 een gunstig advies uit.
- 3.15. De GECORO van Knokke-Heist brengt op 30 mei 2007 advies uit.
- 3.16. Op 26 september 2007 wordt het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) “Wijk Berkenlaan” definitief vastgesteld door de gemeenteraad van Knokke-Heist. Artikel 5 van dit besluit bepaalt dat onder meer de verkaveling “528/1: Boslaan 9 op naam van Studiebureau Borghart nms. Capon Properties, goedgekeurd bij collegebesluit van 17 februari 06” wordt opgeheven.
Dit is het tweede bestreden besluit.
- 3.17. Bij besluit van 29 november 2007 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen wordt het GRUP “Wijk Berkenlaan” van de

gemeente Knokke-Heist, bestaande uit een plan van de bestaande feitelijke en juridische toestand, een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en een toelichtingsnota, goedgekeurd.

Dit is het eerste bestreden besluit.

3.18. Op 14 april 2008 wordt de notariële akte van verkoop verleden, waarbij 1590/3640sten van het betrokken perceel in volle eigendom aan de eerste verzoekende partij wordt verkocht, en 2050/3640sten aan de tweede en de derde verzoeker, in onverdeeldheid.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In hun verzoekschrift stellen de verzoekende partijen het volgende met betrekking tot hun belang bij de vordering tot nietigverklaring:

“Als toekomstige eigenaars, en, voor eerste verzoekster, als houder van een door de aangevochten GRUP opgeheven verkavelingsvergunning hebben verzoeksters een duidelijk belang in de nietigverklaring ervan.

Zowel eerste verzoekster als tweede en derde verzoekers hebben eveneens een bouwaanvraag ingediend (...).

De mogelijkheid om te verkavelen, en om de aangevraagde bouwvergunningen te bekomen worden door de inwerkingtreding van het nieuwe GRUP tenietgedaan”.

5. In haar memorie van antwoord werpt de tweede verwerende partij op dat er “(d)oorheen het ganse verzoekschrift van de verzoekende partijen (...) één rode draad (loopt), nl. hun verzuchting het voordeel te behouden van de verkavelingsvergunning die op 17 februari 2006 werd uitgereikt”. Volgens de tweede verwerende partij is het belang van de verzoekende partijen dan ook beperkt tot het bepaalde in artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP, waarbij de betrokken verkaveling wordt opgeheven. Ze stelt dat een eventuele vernietiging zich dient te beperken tot “die éne opheffingsbepaling”, die “volkomen losmakelijk van de andere bepalingen van het RUP (is) en (...) op zich alleen geen substantiële afbreuk (kan) doen aan de conceptie en de doeleinden ervan”.

6. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is in beginsel één en ondeelbaar. Een gedeeltelijke vernietiging is bijgevolg enkel mogelijk indien vaststaat dat het betreffende gebiedsdeel kan afgesplitst worden van de rest van het plan en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde

beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming, en niet vernietiging, van de beslissing waarvan het betreffende gebiedsdeel een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het plan voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

In de toelichtingsnota bij het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan wordt onder punt “1. DOELSTELLING” het volgende gesteld:

“Het gemeentebestuur wordt geconfronteerd met het feit dat vele grotere percelen gelegen in het plangebied worden gesplitst. Grotere percelen worden verkaveld in meerdere kleinere percelen hetgeen een verdichting van het plangebied inhoud(t) resulterende in meer bebouwing, meer verharding en minder hoogstammig groen en verregaande nivellering van het aanwezige reliëf. De huidige splitsing van percelen gebeurt conform de huidige BPA voorschriften.

Door deze verdere verdichting wordt de ‘eigenheid’ van het Zoute in verregaande mate aangetast. Het groene karakter dreigt te verdwijnen gezien door de splitsing en het oprichten van meerdere woningen de bomen op deze percelen veelal bijna allemaal worden gekapt, temeer omdat onder deze villa’s veelal ruime ondergrondse garages worden voorzien. De bestaande openheid en royale groene reliëfrijke landschap bestaande uit grote percelen dreigt te verdwijnen.

Onderhavig RUP Wijk Berkenlaan dient dan ook gezien te worden als een actiegericht plan teneinde op korte termijn de splitsing van percelen in het plangebied te verhinderen”.

Volgens punt 6.1. van de toelichtingsnota bestaat de motivatie om de bestaande verkavelingen op te heffen erin om:

- één duidelijk werkbaar juridisch instrument te krijgen, waarbij de voorschriften voor iedereen dezelfde zijn;
- duidelijke en eenvoudige informatie te kunnen geven aan bouwheren, architecten, burgers, investeerders, notarissen,...;
- niet geconfronteerd te worden met strijdige voorschriften van oudere verkavelingen;
- niet meer geconfronteerd te worden met oudere verkavelingsvoorschriften die verwijzen naar oudere BPA’s.

7. Uit wat voorafgaat blijkt dat de verzoekende partijen belang hebben bij de nietigverklaring van het hele bestreden GRUP.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

8. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen machtsoverschrijding aan, evenals de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het gelijkheidsbeginsel en van het proportionaliteitsbeginsel. Ze laten gelden dat het bestreden besluit, nu het voorziet in de opheffing van een aantal verkavelingsvergunningen, dienaangaande een specifieke motivering dient te bevatten, zeker nu blijkt dat een aantal andere verkavelingsvergunningen, eveneens gelegen binnen de perimeter van het GRUP, niet opgeheven worden. Ze brengen drie verkavelingsvergunningen bij, één van 9 december 2005 en twee van 27 oktober 2006, die, hoewel gelegen binnen de perimeter van het GRUP, niet door het GRUP werden opgeheven en evenmin zijn terug te vinden op het plan van de bestaande toestand. Voorts verwijzen de verzoekende partijen nog naar enkele andere verkavelingsvergunningen die op het plan worden vermeld, maar niet op de lijst van de opgeheven verkavelingsvergunningen voorkomen. De verzoekende partijen voeren aan dat voor deze uitzonderingen geen enkele motivatie wordt gegeven. Nergens in het administratief dossier wordt een reden opgegeven waarom bepaalde verkavelingsvergunningen worden vernietigd en andere niet. De verzoekende partijen stellen dat de houders van deze niet opgeheven verkavelingsvergunningen zich nochtans in een perfect vergelijkbare situatie bevinden als de verzoekende partijen, en dat er voor deze verschillende behandeling geen objectieve criteria voorhanden zijn in het dossier. De verzoekende partijen betogen dat er derhalve een manifeste schending van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie voorligt, aangezien “(d)e gemeente (...) met het nieuwe GRUP Berkenlaan zonder enige motivatie (heeft) toegestaan dat sommige houders van verkavelingsvergunningen die voor de inwerkingtreding van het nieuwe GRUP verleend werden, niet verdwijnen, en dus vrij blijven om een bouwvergunning te krijgen, of om een lot te verkopen, terwijl andere personen van deze mogelijkheden niet meer konden genieten”. Voorts betwisten de verzoekende partijen dat de aangekondigde doelstelling, met name het tegengaan van de verdichting, kan worden bereikt met de genomen maatregelen. Ze betogen dat “(d)e ware bedoeling van dit GRUP (...) niet (is) om een ‘versnippering’ en een grotere verdichting tegen te gaan, maar wel om het sociale exclusieve karakter van de zone te accentueren”. De verzoekende partijen voeren aan dat de tweede verwerende partij aldus

machtsoverschrijding heeft gepleegd, of minstens een manifeste beoordelingsfout heeft begaan.

9. De eerste verwerende partij repliceert dat de toelichtingsnota wel een specifieke motivering bevat voor het opheffen van verkavelingen, dat “het wel degelijk de bedoeling was om elke verkaveling, die binnen de perimeter van het RUP gelegen is, op te heffen” en dat zij zich “van uit haar rol als toezichthoudende en goedkeurende overheid (...) niet verantwoordelijk acht voor eventuele incorrecte gegevens met betrekking tot de weergave van de op te heffen verkavelingen”. Voorts laat de eerste verwerende partij gelden dat het verbod op het splitsen van percelen wel zal leiden tot een lagere dichtheid en derhalve zal bijdragen aan de vooropgestelde doelstelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

10. De tweede verwerende partij betoogt dat ruimtelijke uitvoeringsplannen geen bestuurshandelingen zijn met individuele strekking en dat ze bijgevolg niet vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Ook zij verwijst naar de motivering die terug te vinden is in de toelichtingsnota en laat gelden dat “noch art. 132, §5, decreet 18 mei 1999, noch de art. 10 en 11 van de grondwet voor(schrijven) dat de overheid, wanneer zij een ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakt, alle op het ogenblik van de voorlopige aanvaarding ervan bestaande verkavelingsvergunningen moet herzien of vernietigen, noch dat de redenen moeten worden opge(h)even waarom bepaalde verkavelingsvergunningen wel worden opgegeven en andere niet”. De tweede verwerende partij voert voorts aan dat de maand september 2006, de maand waarin het ontwerp van de plannen en van de toelichtingsnota tot stand zijn gekomen, het “keermoment” is waarop alle relevante gegevens zijn samengebracht en alle op dat ogenblik bestaande verkavelingsvergunningen op het plan van de bestaande toestand werden aangebracht, dat “(d)e alsdan lopende aanvraagdossiers (...) uiteraard nog niet in het ontwerp van plan van de bestaande toestand, noch in de toelichtingsnota, (konden) worden opgenomen of vermeld”, dat “er alsdan ook bouwvergunningen lopende (waren), gesteund op eerder verleende en in het plan opgenomen bestaande vergunningen, maar die nadien werden vergund, reden waarom die verkavelingsvergunningen uiteindelijk niet op de lijst zijn opgenomen” en dat “(h)et (...) toch een volstrekt onbehoorlijk bestuur (ware) geweest de ingediende bouwaanvragen, die beantwoordden aan de bestaande verkavelingsvergunning, zodat de aanvragers er mochten op vertrouwen die vergunning ook effectief te bekomen, in hun vertrouwen te verschalken door terloops die aanvraagprocedure de

kwestieuze verkavelingsvergunning te vernietigen”. Volgens de tweede verwerende partij is er geen sprake van willekeurig handelen, maar van correct handelen vermits wat nog niet bestond bij de opmaak van de plannen en toelichting in september 2006, bezwaarlijk in het plan kon worden opgenomen, terwijl de lopende bouwvergunningsaanvragen bezwaarlijk op de lange baan konden worden geschoven om ze daarna te weigeren op grond van de nieuwe voorschriften en opheffingsbepalingen. Ze laat gelden dat bij het onderzoek naar de eventuele schending van het gelijkheidsbeginsel “de vergelijking niet (mag) worden gemaakt tussen de toestand die bestond vóór het keerpunt en de toestand die nadien is tot stand gekomen”. Ten slotte stelt de tweede verwerende partij dat de vraag naar de doelmatigheid van de getroffen maatregel een opportuniteitskwestie is, waarvoor de Raad van State niet bevoegd is.

11. In de memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen nog aan dat de verwerende partijen de ongelijke behandeling niet betwisten, en dat de motivering die door de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord wordt gegeven nergens in het dossier terug te vinden en dus alleszins laattijdig en bovendien “ongegrond en volkomen kunstmatig” is.

Beoordeling

12. Het feit dat een GRUP niet onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen valt, neemt niet weg dat het, zoals elke administratieve akte of reglement, moet gesteund zijn op in rechte en in feite aanvaardbare motieven die moeten blijken, zo niet uit de beslissing zelf, dan toch uit het administratief dossier.

13. De verwerende partijen betwisten niet dat er een verschil in behandeling bestaat tussen de houders van een verkavelingsvergunning die werd verleend vóór september 2006 en die door het bestreden GRUP wordt opgeheven, enerzijds, en de houders van een verkavelingsvergunning die nadien werd verleend of die nadien aanleiding heeft gegeven tot een stedenbouwkundige vergunning, en die door het bestreden GRUP niet wordt opgeheven, anderzijds. Evenmin betwisten de verwerende partijen dat de situatie van de verzoekende partijen voldoende vergelijkbaar is met deze van de door hen aangehaalde houders van een verkavelingsvergunning binnen dezelfde perimeter van het vroegere bijzonder plan van aanleg K 12 “Wijk Berkenlaan”, thans van het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wijk Berkenlaan”, die niet wordt opgeheven.

14. Met de verzoekende partijen dient te worden vastgesteld dat noch uit de bestreden besluiten zelf, noch uit het administratief dossier, kan worden afgeleid waarom bepaalde verkavelingsvergunningen wel en andere niet worden opgeheven.

De motivering die achteraf, in de memorie van antwoord wordt gegeven, en waarin de tweede verwerende partij laat gelden dat “de maand september 2006” als ogenblik van de opmaak van het voorontwerp een “keermoment” uitmaakt, kan daarom al niet worden aangenomen.

15. Er valt bovendien niet in te zien in welk opzicht een vaag, niet nader gespecificeerd en ogenschijnlijk willekeurig keermoment als “de maand september 2006” het verschil in behandeling verantwoordt, louter omdat de plannen en de toelichtingsnota op dat ogenblik tot stand zijn gekomen. Op basis van het bepaalde in het toentertijd geldende artikel 102 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening kan een vergunning worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan. De tweede verwerende partij merkt terecht op dat tot die datum vergunningen op grond van die reden niet kunnen worden geweigerd, maar zij toont niet aan dat het onmogelijk was de op het ogenblik van het opstellen van het voorontwerp nog hangende aanvragen tot verkavelingsvergunning reeds bij de opmaak te betrekken en verder op te volgen, zodanig dat de aanvragen waarvoor nog een verkavelingsvergunning werd verleend vóór de voorlopige vaststelling van het plan, mee konden betrokken worden in de formele besluitprocedure. Dit alles klemmt des te meer nu uit het bestreden GRUP blijkt dat het ontwerp nog wijzigingen heeft ondergaan naar aanleiding van de opmerkingen geformuleerd tijdens de plenaire vergadering van 6 december 2006.

Nu de doelstelling van het bestreden GRUP er hoofdzakelijk in bestaat splitsing van percelen tegen te gaan en toegekende verkavelingsvergunningen worden opgeheven teneinde deze doelstelling op korte termijn te verwezenlijken, kan deze verwijzing naar “het keermoment september 2006” geenszins een afdoende motivering uitmaken om het door de verzoekende partijen aangehaalde verschil in behandeling te verantwoorden. Meer bepaald blijkt niet in welk opzicht er voor verkavelingsvergunningen die verleend zijn vóór september 2006 een grotere noodzaak zou bestaan deze op te heffen om de doelstelling te verwezenlijken, dan voor de verkavelingsvergunningen afgegeven na september 2006.

16. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt :

- a. het besluit van 29 november 2007 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wijk Berkenlaan”, voor de gemeente Knokke-Heist, zoals definitief vastgesteld bij besluit van 26 september 2007 van de gemeenteraad van Knokke-Heist (B.S. 15 januari 2008),**
- b. het besluit van 26 september 2007 van de gemeenteraad van Knokke-Heist waarbij voornoemd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief wordt vastgesteld.**

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

3. Het Vlaamse Gewest en de tweede verwerende partij worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien februari 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens