RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 220.534 van 10 september 2012
in de zaak A. 199.650/X-14.696.

In zake : 1. Michel DESMIDT
2. Denise HUDDERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Calliauw
kantoor houdend te 8300 KNOKKE-HEIST
Van Bunnenlaan 58/A
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Beleyn
kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
President Kennedypark 6/24

tegen :

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

Tussenkomende partij :

Thierry NEYTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1060 BRUSSEL
Gulden Vlieslaan 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 maart 2011, strekt tot de nietigverklaring van:

1. het besluit van 16 december 2010 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Dorpskern Knokke" van de gemeente Knokke-Heist, bestaande uit een plan bestaande toestand, een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en een toelichtingsnota, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 januari 2011, en
2. het besluit van 30 september 2010 van de gemeenteraad van de gemeente Knokke-Heist houdende de definitieve vaststelling van het voormelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Dorpskern Knokke".

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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 9 augustus 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 juni 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Beleyn, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Sven Boullart, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Laurent Delmotte, die verschijnt voor de tussenkomende 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. De verzoekende partijen zijn eigenaar van een villa "Fort Lapin" te Knokke-Heist, Magere Schorre 87.

De voormelde eigendom is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan "Brugge-Oostkust" gelegen in woongebied. Het perceel is tevens gelegen binnen het beheersingsgebied van het bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) K-01 "Wijk Kalfstraat", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 17 april 1997 en gedeeltelijk herzien bij ministerieel besluit van 25 mei 1999.

4. Nadat een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) "Dorpskern Knokke" werd opgemaakt, wordt op basis van de overeenkomstig het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid de door de initiatiefnemer gedane analyse, door de dienst MER op 9 maart 2009 geconcludeerd "dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is".

5. De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen verleent op 30 april 2009 een "voorwaardelijk gunstig" advies over het voorontwerp, op voorwaarde dat voldaan wordt aan de 25%-regel inzake sociale huisvesting en dat voor de woonprojectzones een minimaal gemiddelde dichtheid van 25 wooneenheden per hectare verordenend wordt vastgelegd. Verder dient ook te worden afgezien van de zuidelijke ontsluiting van projectzone 1.

Op 6 mei 2009 vindt de plenaire vergadering plaats.

6. In de toelichtingsnota van het bestreden GRUP wordt gesteld dat het wordt opgemaakt in uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, waar voor de dorpskern van Knokke de diversificatie van het woningaanbod en de herwaardering en de kwaliteit van de woningen en het openbaar domein vooropstaan. Verder dat concreet wordt beoogd onder meer "duidelijkheid te geven aan de burger en investeerder" op onder meer volgende punten:

> "● Problematiek van de 'dubbelwoonsten' die nu in het BPA Wijk Kalfstraat staat aangegeven, wordt niet langer weerhouden. Dit gegeven verwaterde de laatste jaren tot verkapte vormen van appartementering. Er wordt eenduidig de bestemming van ééngezinswoning gehanteerd;
> ● (…)
> ● Behoud van splitsingsverbod voor percelen palend aan de golf, conform de opties van het RUP Wijk Prins Karellaan en het RUP Wijk Berkenlaan;
> ● (…)."

7. Op 25 februari 2010 stelt de gemeenteraad van de gemeente Knokke-Heist het ontwerp van GRUP "Dorpskern Knokke" voorlopig vast.

De voormelde eigendom van de verzoekende partijen wordt opgenomen in een residentiële woonzone (artikel 2) voor eengezinswoningen, met als overdruk "specifieke deelzone inzake wijziging van de perceelsstructuur". De voorschriften voor deze deelzone luiden als volgt:

> "2.2.6 Specifieke deelzone inzake wijziging van de perceelsstructuur
> Samenvoeging van de perceelsstructuren wordt toegestaan onder de volgende gevallen:
> ● Samenvoegen van percelen om de tuin te vergroten;

- Het samenvoegen van percelen van bestaande gekoppelde woningen met als nabestemming deze van ééngezinswoning;

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 perceelstoestand anders was en op voorwaarde dat elk perceel minimum 600 m² bedraagt.

De perceelstructuur zoals aangeduid op het kadasterplan (bijgewerkt tot 01.01.2007) en op het ogenblik van de voorlopige aanvaarding van het RUP goedgekeurde van toepassing zijnde verkavelingen zijn referentiekader bij de beoordeling inzake splitsing en samenvoeging van percelen."

8. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 29 maart 2010 tot en met 27 mei 2010, worden 13 bezwaarschriften ingediend, waaronder één van de verzoekende partijen.

Het bezwaar van de verzoekende partijen betreft enerzijds tegen "de (herhaalde) eenmaking van de percelen volgens het plan" en anderzijds tegen "de bepaling die de splitsing van percelen verbiedt". Er wordt aangevoerd dat het perceel aan de Magere Schorre 87 dient te worden aangeduid "als zijnde twee percelen", en dit onder verwijzing naar een brief van het gemeentebestuur en het BPA Kalfstraat. Verder wijzen de verzoekende partijen op "de libellering van de uitzonderingsbepaling op het splitsingsverbod" die kan leiden "tot verwarring en discussie".

9. Op 18 mei 2010 brengt het agentschap Ruimte en Erfgoed een gunstig advies uit.

Op 20 mei 2010 verleent de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een gunstig advies over het ontwerpplan.

10. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) van de gemeente Knokke-Heist bespreekt op 28 juli 2010 de ingediende bezwaren en verleent advies over het dossier. Het bezwaar van de verzoekende partijen wordt als volgt beantwoord:

"4.6. Bezwaar van advocaat Filip Calliauw namens dhr en mevr Michel Desmidt en nv NCP

Bezwaarmaker is eigenaar van gronden in de Magere Schorre 87, waarop één villa is gebouwd. Hun bezwaarschrift behandeld volgende twee punten :

a. Aspect intekening in het RUP van het perceel als zijnde 1 perceel.

b. Aspect formulering inzake mogelijkheid tot splitsing van percelen.

c. Aspect onbegrensd splitsingsverbod.

De Gecoro beoordeelt het bezwaar als volgt:

4.6.1 Aspect intekening in het RUP van het perceel als zijnde 1 perceel

Vooreerst heeft het gemeentebestuur geen bevoegdheid om kadastrale percelen 'te scheiden'. Dit is trouwens ten gronde ook niet relevant. Relevant is enkel dat de eigenaar, wanneer hij wil tot splitsing overgaan, alsdan aantoont dat hij daarvoor in de voorwaarden verkeert, d.w.z. alsdan aantoont dat de perceelstoestand ten tijde van zijn aankoop, anders was dan ten tijde van de vaststelling van het GRUP en m.n. dat er toen twee kadastrale percelen bestonden.

Het ontwerp is uitgegaan van de bestaande kadastrale toestand. De misvatting dat het om twee percelen zou gaan, is wellicht hieraan toe te schrijven dat de bestaande villa volledig langs één kant van het perceel is gelegen terwijl de andere kant als tuin is ingericht en het gebouw zodoende niet centraal werd opgetrokken zoals doorgaans wel het geval is. De verwijzing naar het bestemmingsplan van 1998 is uiteraard niet relevant nu de overheid bij de opmaak van een nieuw RUP uiteraard niet gebonden is door de voorzieningen van een vroeger bestemmingsplan.

Het bezwaar is derhalve ontvankelijk doch ongegrond.

Aangenomen met eenparigheid van stemmen.

4.6.2. Aspect formulering inzake mogelijkheid tot splitsing van percelen.

In het RUP Dorpskern Knokke is een specifieke deelzone aangeduid waarop een splitsingsverbod van toepassing is. Het betreft een deelzone palend aan de golf, ten noorden van de Magere Schorre. Dit splitsingsverbod was reeds van toepassing in het BPA Kalfstraat.

De modaliteiten van dit splitsingsverbod zijn terug te vinden in het artikel 2.2.6 van artikel 2 'Residentiele woonzone' :

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 perceelstoestand anders was en op voorwaarde dat elk perceel minimum 600 m² bedraagt.

De perceelsstructuur zoals aangeduid op het kadasterplan (bijgewerkt tot 01.01.2007) en op het ogenblik van de voorlopige aanvaarding van het RUP goedgekeurde van toepassing zijnde verkavelingen zijn het referentiekader bij de beoordeling inzake splitsing en samenvoeging van percelen.

In het RUP Duinbergen Kust waarvan de bezwaarschriften door de gecoro zijn behandeld op dd … en dat eind september 2010 definitief zal vastgesteld worden door de gemeenteraad staat aangegeven :

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.

De perceelsstructuur zoals aangeduid op het kadasterplan (bijgewerkt tot 01.01.2007) en op het ogenblik van de voorlopige aanvaarding van het RUP goedgekeurde van toepassing zijnde verkavelingen zijn het referentiekader bij de beoordeling inzake splitsing en samenvoeging van percelen.

Bezwaarschrijver vraagt de formulering als volgt te bepalen :

Splitsing van percelen om meerdere woongelegenheden te creëren is niet toegelaten. Het splitsingsverbod geldt niet voor eigenaars die kunnen bewijzen dat er twee of meer percelen bestonden ten tijde van hun akte van verwerving of ten tijde van de akte(n) van wie ze de percelen hebben verwor(v)en om niet of ten bezwarende titel.

Dat de uitzondering op het splitsingsverbod enkel geldt voor de eigenaars die aantonen dat 'ten tijde van hun akte van verwerving' de kadastrale toestand anders was dan thans en dat ten tijde van hun verwerving elk perceel meer dan 600 m^2 bedroeg, is een klare en duidelijke tekst die geen interpretatie vergt. Bepalend is de kadastrale en de oppervlaktetoestand zoals die bestond toen de actuele eigenaar, die tot splitsing wenst over te gaan, het goed verwierf ingevolge een 'akte', wat wijst op een overeenkomst en dus niet op verkrijging bij erfenis, testament of verjaring. Bepalend is dus niet de perceelssituatie ten tijde van de verwerving door die rechtsvoorganger, noch van de rechtsvoorganger van die rechtsvoorganger, wat de bezwaarmaker wenst te bereiken.

Niet alleen zou het voorstel van de klagers tot grote bewijsproblemen aanleiding geven door eindeloos in het verleden te retro-ageren, maar bovendien zou de aangenomen algemene regel veeleer dreigen de uitzondering te worden, wat bezwaarlijk de bedoeling kan zijn.

Wel adviseert de GECORO de gemeenteraad om de term 'bedraagt' te vervangen door 'bedroeg' en zulks in correlatie met de kadastrale toestand die anders 'was'.

Aangenomen met eenparigheid van stemmen. 4.6.3. Aspect onbegrensd splitsinqsverbod.

Bezwaarmaker stelt dat een onbegrensd splitsingsverbod niet is aangewezen en verwijst hierbij naar het voorontwerp RUP Wijk Berkenlaan waarbij splitsing wordt toegelaten voor percelen groter dan 3500 m². Bezwaarmaker is hier appelen met peren aan het vergelijken waarbij hij vergeet aan te geven dat in het voorontwerp RUP Wijk Berkenlaan een minimum oppervlakte van 1200 m² staat ingeschreven voor elk te splitsen perceel. De perceelsstructuur langs de Margere Schorre is van een totaal andere grootte dan deze van het plangebied van het voorontwerp RUP Wijk Berkenlaan. Daarnaast is het de bedoeling, zoals reeds vastgelegd in het BPA Kalfsstraat, om grotere percelen te houden tegenaan de golf, niet enkel om landschappelijke redenen maar evenzeer omwille vanuit een zorgplicht gezien de golf is aangeduid als een habitatrichtlijngebied en een verdere verdichting hier een negatieve impact kan hebben op deze natuurwaarden.

Het bezwaar is derhalve ontvankelijk doch ongegrond.

Aangenomen met eenparigheid van stemmen."

11. Met het tweede bestreden besluit van 30 september 2010 stelt de gemeenteraad van de gemeente Knokke-Heist het GRUP definitief vast. De gemeenteraad neemt daarbij de motieven van de Gecoro ter beantwoording van het bezwaarschrift van de verzoekende partijen "tot de zijne neemt en onderschrijft" deze.

12. Met het eerste bestreden besluit van 16 december 2010 keurt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het GRUP "Dorpskern Knokke" van de gemeente Knokke-Heist goed, bestaande uit een plan bestaande toestand, een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en een toelichtingsnota.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

13. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel machtsoverschrijding, de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 1.1.4. en 2.2.14, § 5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), alsook van het gelijkheids- en het motiveringsbeginsel aan.

In een eerste onderdeel stellen de verzoekende partijen dat het ingevoerde "onbegrensd" splitsingsverbod strijdig is met het gelijkheidsbeginsel. In dit verband wijzen zij op het GRUP "Wijk Prins Karellaan" en het (ontwerp) GRUP "Wijk Berkenlaan" in het Zoute, waar de splitsing van (grote) percelen (groter dan 3.500 m²) volgens de verzoekende partijen onder bepaalde voorwaarden toch wordt toegelaten, terwijl dezelfde mogelijkheid in huidig bestreden GRUP niet wordt voorzien. Daarbij komt dat 6 van de "22 villa's (…) die groter zijn dan 3500 m² en in aanmerking komen voor splitsing" in het ontwerp GRUP Berkenlaan "palen aan de Royal Zoute Golf Club". "De redenering (van de GECORO) als zou er ook voor de percelen in de Dorpskern minimum oppervlakten moeten gelden van 1200 m² is dwalend omdat onder de bepalingen van het oude BPA dat van toepassing was voor de eigendom van (de verzoekende partijen) ook kleinere perceelsoppervlakten golden voor het splitsen van percelen dan onder het BPA Wijk Berkenlaan".

In een tweede onderdeel stellen de verzoekende partijen dat de ingevoerde splitsingsmogelijkheid niet afdoende wordt gemotiveerd en bovendien strijdig is met het gelijkheidsbeginsel door die mogelijkheid "te

beperken tot die gevallen waarbij de actuele eigenaar kan aantonen dat hij twee percelen heeft aangekocht". Meer bepaald bekritiseren de verzoekende partijen de omstandigheid dat de splitsingsmogelijkheid beperkt is tot die eigenaars die kunnen aantonen zelf twee aparte kadastrale percelen te hebben aangekocht.

In een derde en laatste onderdeel stellen de verzoekende partijen dat hun bezwaar omtrent het hanteren van de kadastrale toestand of "kadastrale plans" als basis voor het opmaken van het bestreden GRUP -) door de drie door haar verworven percelen "één te maken" - niet afdoende is beantwoord.

14. De eerste verwerende partij werpt een exceptie van onontvankelijkheid van het middel op, in de mate dat machtsoverschrijding en de schending van artikel 1.1.4 VCRO wordt aangevoerd. Zij repliceert verder m.b.t. het eerste onderdeel dat percelen die niet in het gebied van het bestreden GRUP zijn gelegen niet vergelijkbaar zijn met de percelen die wel in dat gebied zijn gelegen waarvoor als visie het behoud of de bestendiging van de eigenheid en het karakter van deze villawijken geldt en die "verder niks van doen (heeft) met andere RUP's, behoudens dan dat er marginaal naar wordt verwezen om te stellen dat er geen verdere splitsingen meer worden toegelaten", dat de nietigverklaring van de "eerste versie van het RUP Wijk Berkenlaan" geen uitstaans heeft "met het daarin vervatte splitsingsverbod", dat "elk RUP zijn eigen planeconomie kent" en dat de verzoekende partijen geen belang hebben in zoverre "zij kennelijk (wensen) verwezenlijkt te zien dat percelen vanaf 1200 m² zouden kunnen gesplitst worden". Ook m.b.t. het tweede onderdeel betwist de eerste verwerende partij het belang van de verzoekende partijen omdat zij hun eigendom niet door erfopvolging hebben verworven maar door een koopovereenkomst. Bovendien heeft de Gecoro wel geantwoord op dit bezwaar van de verzoekende partijen. De eerste verwerende partij antwoordt nog dat het derde onderdeel onontvankelijk is omdat "het op geen enkele wijze aangeeft hoe de in het middel weergegeven rechtsregels zouden zijn geschonden". Zij stelt tot slot dat het grafisch plan er "niet op gericht (is) weer te geven wat bestaat" en dat er geen sprake is van "een eventuele heromschrijving in de kadastrale toestand (die) aanleiding zou hebben kunnen geven tot de aantasting van de appreciatie- en beslissingsrechten van verwerende partijen".

15. De tweede verwerende partij repliceert m.b.t. het eerste onderdeel dat "de percelen (…) aan de Magere Schorre met zicht op het golfterrein, een oppervlakte hebben die varieert tussen de 1000 m² en 2000 m²", dat "het vernietigingsarrest van het GRUP Wijk Berkenlaan (…) geen principiële bezwaren tegen een splitsingsverbod" heeft geformuleerd, dat er "geen 'grote' percelen ter hoogte van de magere Schorre (zijn) en derhalve is er (…) dan ook geen rechtvaardigingsgrond om een afwijking op het splitsingsverbod in te voeren". Wat betreft het tweede onderdeel antwoordt zij dat de uitzondering op het splitsingsverbod omwille van de billijkheid werd ingevoerd en dat een restrictieve interpretatie ervan "niet kennelijk onredelijk (is) vermits deze duidelijk bijdraagt tot de realisatie van de doelstellingen van het GRUP en beperkt wordt in de tijd". Wat betreft het derde onderdeel stelt zij "dat de GECORO het bezwaar ernstig heeft behandeld en afdoende heeft weerlegd".

16. De verzoekende partijen dupliceren dat zij belang hebben bij elk middel(onderdeel) dat tot de nietigverklaring van het bestreden besluit aanleiding kan geven en dat zij "helemaal niet in aanmerking (komen) voor de uitzonderingsbepaling". Wat betreft het eerste onderdeel voeren zij aan dat het behoud van de bestaande toestand met grotere percelen is ingegeven door landschappelijke redenen en door "een natuurrechtelijke zorgplicht nu de golf is aangeduid als Habitatrichtlijngebied en deze riante villawijken gelegen zijn ten noorden (…). Ten westen en ten zuiden ervan is het 'dorp' gelegen en is de golf omzoomd door een kleiner(e) gordel van villa's (…) op kleinere bouwkavels". De tweede verwerende partij "vertikt" het om tot "fine-tuning" van het sedert 2007 gevoerd beleid van een algemeen splitsingsverbod" over te gaan in het RUP Knokke Dorpskern in tegenstelling tot het RUP Wijk Berkenlaan, hoewel er "een zekere gelijkenis bestaat tussen de wijk Kalfstraat (…) en de wijk Berkenlaan". Volgens de verzoekende partijen wordt "een quasi onbeperkt splitsingsverbod ingevoerd". De bewering van de eerste verwerende partij dat de percelen ten noorden van de Magere Schorre overwegend tussen de 1000 en 2000m² groot zijn is niet juist. Het perceel van de verzoekende partijen is "meer dan 4000m² groot" "terwijl voor gelijke grotere percelen (…) gelegen binnen het (…) RUP 'Wijk Berkenlaan' binnenkort wel tot splitsing kan overgegaan worden". Het bestreden

GRUP steunt niet op afdoende goede motieven van ruimtelijke ordening. Wat betreft het tweede onderdeel besluiten de verzoekende partijen dat “de vraag of men nog kan splitsen of niet afhankelijk (wordt) gemaakt van allerlei toevalligheden die in wezen geen uitstaans hebben met motieven van goede ruimtelijke ordening en de vraag of het (…) ruimtelijk opportuun is om een splitsing toe te laten” en dat de vraag of de initiële eigenaar, zijn erfgenaam of een derde irrelevant zou moeten zijn bij de opmaak van een GRUP maar in deze “allesbeslissend” is zonder “voldoende aanvaardbare motieven” voor “het zeer drastische verschil in behandeling” en zonder uitleg “waarom de uitzondering en de billijkheid maar zover gaan als de eigenaar die het perceel verworven heeft”.

17. De tussenkomende partij stelt in antwoord op de repliek van de verwerende partijen, wat betreft het eerste middelonderdeel dat “een principieel splitsingsverbod (…) een verregaande en zware beslissing” is die “door een grondige en geldige motivering gerechtvaardigd (moet) worden, die de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel (…) garandeert”, dat “hier zeker geen sprake (is) van gelijke (be)handeling (…) omdat dezelfde situatie van perfect vergelijkbare percelen (in de RUP’s Berkenlaan en Prins Karellaan) verschillend geregeld wordt zonder (verantwoording)” en omdat de verzoekende partijen en zijzelf “binnen het kader van het RUP op dezelfde manier behandeld worden als eigenaars die over veel kleinere percelen beschikken” en omdat “de bedoeling om het karakter van deze wijk te behouden (…) (een) in se aanvaardbare bedoeling (…) is (maar) manifest onredelijk en onevenredig, rekening houdend met de bestaande perceelsstructuur” terwijl “een mildere maatregel evengoed het karakter van de wijk zal kunnen behouden”. Voorts dat het splitsingsverbod “in strijd (is) met de algemene bedoeling van het RUP” omdat “het gewoon onmogelijk (maakt) om nieuwe eengezinswoningen (villa’s) te bouwen”. Zij stelt nog dat de “uitzonderingsregeling (…) eveneens niet gemotiveerd en (…) willekeurig (is)”. Wat betreft het tweede onderdeel stelt zij dat “eigenaars zich in volstrekt verschillende situaties bevinden in functie van willekeurige handelingen van een federale administratie zonder dat deze laatste gehouden is om met de stedenbouwkundige gevolgen van haar handelingen rekening te houden (al dan niet samenvoegen van aanpalende percelenen)”.

18. In de laatste memorie merken de verzoekende partijen op dat in zoverre zij kritiek uiten op de verantwoording vanuit de goede ruimtelijke ordening de schending van artikel 1.1.4 VCRO op ontvankelijke wijze wordt aangevoerd, dat zij eigenaar zijn van een groot perceel dat derhalve kan worden vergeleken "met percelen binnen het beheersingsgebied (van) het RUP Wijk 'Prins Karellaan' en van het RUP 'Wijk Berkenlaan'" waar "een paar honderd percelen verspreid (liggen) van die orde van grootte" en slechts 23 percelen van "meer dan 3500m²" en "zeker vergelijkbaar" is "als men zich focust op de villa's rond de golf" in de drie GRUP's, dat "zelfs wanneer (…) het perceel van verzoekers niet te vergelijken is met de grotere percelen in (…) RUP 'Wijk Berkenlaan', dan moet minstens vastgesteld worden dat de motieven (…) ter verantwoording van het (quasi-) onbeperkt splitsingsverbod werkelijk onmogelijk nog dat splitsingsverbod kunnen verantwoorden" omdat "alle (gelijkaardige) grotere percelen rond de golf (…) in het (…) RUP 'Wijk Berkenlaan' (…), wel in aanmerking komen voor splitsing", maar niet de "grotere percelen aan de golf" in het GRUP Knokke Dorpskern". Wat betreft het tweede onderdeel herhalen de verzoekende partijen dat "het onderscheid (…) tussen de 'initiële verwerver' (…) en de 'latere verwerver' (…) onverantwoordbaar is, onredelijk is, en (…) veeleer steunt op toevalligheden en niet op motieven van goede ruimtelijke ordening", dat de ingeroepen "'billijkheid' (…) wel degelijk discriminatoir" is waarvoor "geen afdoende motieven (van goede ruimtelijke ordening)" zijn, en dat de weerlegging van hun bezwaar door de Gecoro niet afdoend is. Wat betreft het derde onderdeel stellen zij dat een "strengere motiveringsplicht" geldt "door nu plots wel gebruik te maken van de kadastrale toestand, (waardoor) men afwijkt van een eerdere visie en beslissing over de voorstelling van de perceelsstructuur (bij het vastleggen van het BPA Kalfstraat)" en dat in het antwoord van de Gecoro daarvoor geen verantwoording kan worden gevonden.

19. De tussenkomende partij doet in de laatste memorie wat betreft het eerste onderdeel gelden dat de verzoekende partijen "in wezen" bekritiseren "dat er niet werd voorzien in een uitzondering op het splitsingsverbod voor percelen van een grotere omvang" zodat haar "uiteenzetting (…) zeker niet dermate afwijkt van deze van verzoekende partijen dat deze als een nieuw middel

moet worden beschouwd". Wat betreft het derde middelonderdeel betwist zij dat haar "uiteenzetting (…) buiten beschouwing (zou) gelaten moeten worden, omdat deze het middelonderdeel op een andere manier zou beargumenteren".

Beoordeling

20. In zoverre de verzoekende partijen machtsoverschrijding en de schending van artikel 1.1.4 VCRO aanvoeren, zetten zij niet concreet uiteen zoals vereist in artikel 2, § 1, 3° van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, op welke wijze die regel werd geschonden of hoe de macht werd overschreden. De exceptie van de eerste verwerende partij is gegrond. Het eerste middel is onontvankelijk in de mate het machtsoverschrijding en de schending van artikel 1.1.4 VCRO aanvoert.

21. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden indien in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekende partijen die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoeren, moeten dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

De Gecoro beantwoordde de bezwaren van de verzoekende partijen aangaande het gelijkheidsbeginsel als volgt:

> "4.6.3. Aspect onbegrensd splitsingsverbod.
> Bezwaarmaker stelt dat een onbegrensd splitsingsverbod niet is aangewezen en verwijst hierbij naar het voorontwerp RUP Wijk Berkenlaan waarbij splitsing wordt toegelaten voor percelen groter dan 3500 m². Bezwaarmaker is hier appelen met peren aan het vergelijken waarbij hij vergeet aan te geven dat in het voorontwerp RUP Wijk Berkenlaan een minimum oppervlakte van 1200 m² staat ingeschreven voor elk te splitsen perceel. De perceelsstructuur langs de Magere Schorre is van een totaal andere grootte dan deze van het plangebied van het voorontwerp RUP Wijk Berkenlaan. Daarnaast is het de bedoeling, zoals reeds vastgelegd in het BPA Kalfsstraat, om grotere percelen te houden tegenaan de golf, niet enkel om landschappelijke redenen maar evenzeer omwille vanuit een zorgplicht gezien de golf is aangeduid als een habitatrichtlijngebied en een verdere verdichting hier een negatieve impact kan hebben op deze natuurwaarden."

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het beeld van de perceelsgrootte in het bestreden GRUP verschillend is van dat van de perceelsgrootte in het vermelde GRUP "Wijk Prins Karellaan" en GRUP "Wijk Berkenlaan". Dit is des te meer zo nu de verzoekende partijen in hun verzoekschrift erkennen dat het in het bestreden GRUP "niet om dezelfde morfologie van (grote) percelen gaat zoals in het Zoute" en er "in het Zoute (RUP Wijk Berkenlaan en RUP Wijk Prins Karellaan) (…) overwegend grote percelen" zijn.

Hieruit volgt dat er geen sprake kan zijn van een vergelijkbaarheid van de door de verzoekende partijen aangebrachte feitelijke situaties. Een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt dan ook niet aangetoond.

22. In de mate dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord en de tussenkomende partij in haar memorie in het eerste onderdeel van dit middel discriminatie aanvoeren tussen eigenaars van grote en kleine percelen binnen het bestreden plangebied zelf, wordt vastgesteld dat die schending niet werd aangevoerd in het verzoekschrift en derhalve niet op een ontvankelijke wijze voor het eerst respectievelijk in de memorie van wederantwoord en de memorie kan worden aangevoerd. Evenmin kan de tussenkomende partij het middelonderdeel op een andere manier beargumenteren dan in het inleidend verzoekschrift is gebeurd.

23. Bovendien verantwoordt de Gecoro de keuze van een "onbegrensd splitsingsverbod" om landschappelijke redenen en uit een zorgplicht ingegeven door de ligging van de golf in een habitatrichtlijngebied, die door de verzoekende partijen niet worden betwist in het verzoekschrift. De kritiek dienaangaande van de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord dat het bestreden plangebied niet in een habitatrichtlijngebied is gelegen gaat eraan voorbij dat de golf niet tot het bestreden plangebied behoort. De verzoekende partijen tonen derhalve niet aan dat deze overwegingen foutief of kennelijk onredelijk zouden zijn. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden wordt door de Gecoro niet gesteld dat voor de percelen in de Dorpskern een

minimumoppervlakte van 1200 m² geldt. Een schending van de motiveringsplicht wordt derhalve niet aannemelijk gemaakt.

24. De tussenkomende partij voert in haar memorie aan dat zowel het algemeen splitsingsverbod als de splitsingsmogelijkheid kennelijk onredelijk en onevenredig zijn. Er wordt vastgesteld dat het middel van de verzoekende partijen zoals uiteengezet in het verzoekschrift niet het kennelijk onredelijk karakter van het splitsingsverbod of van splitsingsmogelijkheid betrof, maar uitsluitend het ontbreken van een gelijkaardige uitzondering op het splitsingsverbod zoals bepaald in het ontwerp GRUP "Wijk Berkenlaan". Aldus breidt de tussenkomende partij het middel uit op een niet ontvankelijke wijze.

25. Volledigheidshalve is de kritiek van de verzoekende en de tussenkomende partijen dat er geen uitzondering op het splitsingsverbod is bepaald in het bestreden GRUP opportuniteitskritiek, waarvoor de Raad van State niet bevoegd is.

26. Het eerste onderdeel is ongegrond.

27. De Gecoro beantwoordde het bezwaar van de verzoekende partijen nopens de ingevoerde splitsingsmogelijkheid als volgt:

> "4.6.2. Aspect formulering inzake mogelijkheid tot splitsing van percelen.
>
> In het RUP Dorpskern Knokke is een specifieke deelzone aangeduid waarop een splitsingsverbod van toepassing is. Het betreft een deelzone palend aan de golf, ten noorden van de Magere Schorre. Dit splitsingsverbod was reeds van toepassing in het BPA Kalfstraat. De modaliteiten van dit splitsingsverbod zijn terug te vinden in het artikel 2.2.6 van artikel 2 'Residentiële woonzone':
>
> (…)
>
> In het RUP Duinbergen Kust waarvan de bezwaarschriften door de gecoro zijn behandeld op dd… en dat eind september 2010 definitief zal vastgesteld worden door de gemeenteraad staat aangegeven:
>
> 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.

De perceelstructuur zoals aangeduid op het kadasterplan (bijgewerkt tot 01.01.2007) en op het ogenblik van de voorlopige aanvaarding van het RUP goedgekeurde van toepassing zijnde verkavelingen zijn referentiekader bij de beoordeling inzake splitsing en samenvoeging van percelen.

Bezwaarschrijver vraagt de formulering als volgt te bepalen:

Splitsing van percelen om meerdere woongelegenheden te creëren is niet toegelaten. Het splitsingsverbod geldt niet voor eigenaars die kunnen bewijzen dat er twee of meer percelen bestonden ten tijde van hun akte van verwerving of ten tijde van de akte(n) van wie ze de percelen hebben verworden om niet of ten bezwarende titel.

Dat de uitzondering op het splitsingsverbod enkel geldt voor de eigenaars die aantonen dat 'ten tijde van hun akte van verwerving' de kadastrale toestand anders was dan thans en dat ten tijde van hun verwerving elk perceel meer dan 600 m² bedroeg, is een klare en duidelijke tekst die geen interpretatie vergt. Bepalend is de kadastrale en de oppervlaktetoestand zoals die bestond toen de actuele eigenaar, die tot splitsing wenst over te gaan, het goed verwierf ingevolge een 'akte', wat wijst op een overeenkomst en dus niet op verkrijging bij erfenis, testament of verjaring. Bepalend is dus niet de perceelssituatie ten tijde van de verwerving door die rechtsvoorganger, noch van de rechtsvoorganger van die rechtsvoorganger, wat de bezwaarmaker wenst te bereiken.

Niet alleen zou het voorstel van de klagers tot grote bewijsproblemen aanleiding geven door eindeloos in het verleden te retro-ageren, maar bovendien zou de aangenomen algemene regel veeleer dreigen de uitzondering te worden, wat bezwaarlijk de bedoeling kan zijn.

Wel adviseert de GECORO de gemeenteraad om de term 'bedraagt' te vervangen door 'bedroeg' en zulks in correlatie met de kadastrale toestand die anders 'was'.

Aangenomen met eenparigheid van stemmen."

28. Het recht om bezwaar in te dienen brengt voor de overheid tot wie deze bezwaren zijn gericht, weliswaar de verplichting met zich mee de regelmatigheid en de gegrondheid van de ingediende bezwaren te onderzoeken en te evalueren, doch niet om deze noodzakelijkerwijze ook in te willigen. Uit het advies van de Gecoro blijkt dat het bezwaar van de verzoekende partijen in verband met de splitsingsmogelijkheid uitgebreid wordt beantwoord in het advies van de Gecoro. De verzoekende partijen achten het bezwaar ten onrechte onvoldoende beantwoord. Het loutere feit dat de verzoekende partijen het niet eens zijn met de zienswijze van de Gecoro volstaat op zich niet om aan te nemen dat hun bezwaren niet afdoende werden beantwoord. De kritiek van de verzoekende partijen betreft dan ook opportuniteitskritiek. De verzoekende partijen gaan er bovendien aan voorbij dat, zoals de Gecoro opmerkt, er reeds een splitsingsverbod bestond in het voordien van toepassing zijnde BPA "Kalfstraat".

De splitsingsmogelijkheid is gebaseerd op de omschrijving van het (de) aangekochte perce(e)l(en) in de akte van verwerving. Er valt niet in te zien dat dit geen ruimtelijk verantwoord gegeven zou zijn. Anders dan de tussenkomende partij voorhoudt, ligt de houding van de administratie van het kadaster niet aan de basis van de al dan niet toegestane splitsingsmogelijkheid, maar wel de omschrijving van het (de) aangekochte perce(e)l(en) in de akte van verwerving.

29. Wat de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, wordt met de eerste verwerende partij vastgesteld dat uit de door de verzoekende partijen in hun verzoekschrift geschetste situatie reeds blijkt dat de voorgestelde gevallen niet vergelijkbaar zijn omwille van de objectief verschillende omstandigheden, met name in het ene geval is er sprake van verkrijging door koop en in het andere geval van verkrijging door erfopvolging. Ook de gevallen uiteengezet in de memorie van wederantwoord betreffen geen vergelijkbare situaties, aangezien er een objectief onderscheid bestaat tussen een eigenaar die verschillende kadastrale percelen heeft gekocht en deze die er één kocht. Een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt niet aangetoond.

30. Het tweede onderdeel is ongegrond.

31. In zoverre de tussenkomende partij een andere invulling geeft aan het derde middelonderdeel wordt het buiten beschouwing gelaten aangezien zij als zodanig een middel(onderdeel) geen andere draagwijdte kan geven dan het in het inleidend verzoekschrift heeft.

De Gecoro beantwoordde het bezwaar van de verzoekende partijen omtrent het hanteren van de "kadastrale toestand" als volgt:

> "4.6.1. Aspect intekening in het RUP van het perceel als zijnde 1 perceel.
>
> Vooreerst heeft het gemeentebestuur geen bevoegdheid om kadastrale percelen 'te scheiden'. Dit is trouwens ten gronde ook niet relevant. Relevant is enkel dat de eigenaar, wanneer hij wil tot splitsing overgaan, alsdan aantoont dat hij daarvoor in de voorwaarden verkeert, d.w.z. alsdan aantoont dat de perceelstoestand ten tijde van zijn aankoop, anders was dan ten tijde van de vaststelling van het GRUP en m.n. dat er toen twee kadastrale percelen bestonden.

Het ontwerp is uitgegaan van de bestaande kadastrale toestand. De misvatting dat het om twee percelen zou gaan, is wellicht hieraan toe te schrijven dat de bestaande villa volledig langs één kant van het perceel is gelegen terwijl de andere kant als tuin is ingericht en het gebouw zodoende niet centraal werd opgetrokken zoals doorgaans wel het geval is. De verwijzing naar het bestemmingsplan van 1998 is uiteraard niet relevant nu de overheid bij de opmaak van een nieuw RUP uiteraard niet gebonden is door de voorzieningen van een vroeger bestemmingsplan."

32. De verzoekende partijen gaan in dit middelonderdeel voorbij aan het antwoord van de Gecoro, die duidelijk stelt dat het enkel relevant is "dat de eigenaar, wanneer hij wil tot splitsing overgaan, alsdan aantoont dat hij daarvoor in de voorwaarden verkeert, d.w.z. alsdan aantoont dat de perceelstoestand ten tijde van zijn aankoop, anders was dan ten tijde van de vaststelling van het GRUP en m.n. dat er toen twee kadastrale percelen bestonden".

De verzoekende partijen tonen dan ook niet aan dat hun bezwaar niet afdoende is beantwoord.

33. Het derde onderdeel is ongegrond.

34. Het eerste middel wordt verworpen.

Tweede middel

Standpunt van de partijen

35. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 2.2.2, § 1, 3° VCRO en van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij voeren aan dat de overheid zich voor de bestaande toestand ten onrechte heeft gesteund op "de bestaande 'kadastrale toestand' (hetgeen ten andere (e)en louter fiscaal instrument uitmaakt, (…))" en niet op de "toestand zoals die bewezen voorkomt op basis van eerdere akten".

36. De eerste verwerende partij repliceert dat niet is aangetoond dat "het appreciatie- en beslissingsrecht van de overheid" hierdoor zou zijn aangetast waardoor de overheid zich niet met kennis van zaken heeft uitgesproken over de te geven bestemming of voorschriften.

37. De tweede verwerende partij repliceert dat de keuze "om te vertrekken van de kadastrale toestand" niet onredelijk is. Het betreft een objectief gegeven "dat ook qua tijdsbepaling zeer duidelijk werd vastgelegd". Zij sluit voorts aan bij de repliek van de eerste verwerende partij.

Bespreking

38. Artikel 2.2.2, § 1, 3° VCRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan onder meer "een weergave van de feitelijke en juridische toestand" bevat.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan dient aldus de aanduiding te bevatten van de bestemming die het beheersingsgebied ervan in feite en in rechte reeds heeft verkregen. Deze verplichting heeft tot doel de belanghebbende particulieren, alsook de te raadplegen overheden en zij die uiteindelijk moeten beslissen over de in het definitief ruimtelijk uitvoeringsplan vast te leggen bestemmingen en voorschriften, in staat te stellen een correct inzicht te verkrijgen en een juist oordeel te vormen. Een foutieve of een onvolledige voorstelling van de feitelijke en juridische toestand leidt evenwel alleen tot de onwettigheid van het ruimtelijk uitvoeringsplan wanneer kan worden aangetoond dat dit het appreciatie- en beslissingsrecht van de bevoegde overheid dermate heeft aangetast dat deze zich niet met de vereiste kennis van zaken heeft kunnen uitspreken over de te geven bestemming.

39. Uit artikel 2.2.2, § 1, 3° VCRO kan niet worden afgeleid dat de aanduiding van de bestaande toestand moet gebeuren door middel van "de concrete verwervingshistoriek" van elk in het plan opgenomen perceel. Er bestaat geen betwisting over de aanduiding van de bestemming die het beheersingsgebied in feite en in rechte reeds had.

40. In zoverre de verzoekende partijen de schending aanvoeren van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, beschikt de Raad van State in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid.

De verzoekende partijen tonen in hun verzoekschrift geenszins aan dat het gebruik van een kadasterplan om de bestemmingen in een GRUP in te kleuren onzorgvuldig of op zich een kennelijk onredelijke werkwijze zou zijn.

Daarbij komt dat de Gecoro in antwoord op het bezwaar van de verzoekende partijen heeft gesteld dat de aanduiding van de kadastrale percelen ten gronde niet relevant is voor de toepassing van de voorziene splitsingsmogelijkheid, aangezien een eigenaar, wanneer hij wil tot splitsing overgaan, moet aantonen dat de perceelstoestand ten tijde van zijn aankoop anders was dan ten tijde van de vaststelling van het bestreden plan, m.n. dat er toen twee kadastrale percelen bestonden.

Een schending van de ingeroepen beginselen wordt niet aangetoond.

41. Het tweede middel is ongegrond.

Derde middel

Standpunt van de partijen

42. De verzoekende partijen voeren de schending aan “van het vertrouwensbeginsel gekoppeld aan het gelijkheidsbeginsel”.

Zij voeren aan dat de gemeente door “voorrang te geven aan een kadastrale perceelsstructuur in plaats van een eigendomsstructuur” haar legitieme verwachtingen heeft aangetast.

43. De eerste verwerende partij repliceert dat het middel niet ontvankelijk is omdat niet wordt uiteengezet om welke reden de aangevoerde beginselen worden geschonden. Verder stelt zij dat niet voldaan is aan de voorwaarden voor een schending van het vertrouwensbeginsel.

44. De tweede verwerende partij repliceert dat de verzoekende partijen niet aantonen dat er rechtmatige verwachtingen werden gewekt.

Bespreking

45. Het vertrouwensbeginsel kan enkel geschonden zijn wanneer eenzelfde overheid op een niet te verantwoorden wijze haar beoordeling heeft gewijzigd, bijvoorbeeld door terug te komen op toezeggingen of beloften die zij in een bepaald concreet geval heeft gedaan.

46. De verwerende partijen voeren terecht aan dat de verzoekende partijen falen in de bewijslast die op hen rust in verband met gewekte rechtmatige verwachtingen die zij kunnen putten uit het overheidsoptreden en dat zij zich beperken tot algemene verwijzingen naar "het herziene BPA Duinbergen Kust" of "het individuele dossier zoals dit van de eerder geciteerde Villa rose". Ten andere dient te worden vastgesteld dat het perceel dat eigendom is van de verzoekende partijen niet gelegen is binnen het beheersingsgebied van het BPA "Duinbergen Kust", noch binnen dat van het BPA "Helmweg" waarbinnen het perceel in het dossier "Villa Rose" is gelegen, zodat niet kan worden ingezien hoe de verzoekende partijen zich zouden kunnen beroepen op bepaalde rechtmatige verwachtingen die door het bestreden besluit zouden zijn geschonden.

47. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien september 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Roger Stevens**