RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 242.422 van 25 september 2018
in de zaak A. 220.495/X-16.759.

In zake : 1. Frans DONCKERS
2. Christiane D'HUYVETTER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen en Sarah Jacobs
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE KALMTHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en Olivier Verhulst
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 oktober 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 mei 2016 van de gemeenteraad van de gemeente Kalmthout houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Woonbos", "meer in het bijzonder" van:

> "- het 'woonbosgebied met overdruk binnengebied met boskarakter';
> - het 'woonbosgebied met overdruk toeristisch-recreatieve zone';
> - het 'woonbosgebied met overdruk waardevol pand-gemeentelijke inventaris';
> van toepassing op het perceel van verzoekende partijen, kadastraal gekend als Afdeling 1, Sectie G, perceelnummer 893 K 29".

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoekers en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 september 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah Jacobs, die verschijnt voor verzoekers, en advocaat Veronique Wildemeersch, die *loco* advocaten Floris Sebreghts en Olivier Verhulst verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een 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. Verzoekers zijn eigenaar van het perceel gelegen aan de Putsesteenweg 38 te 2920 Kalmthout, kadastraal bekend onder afdeling 1, sectie G, nr. 893K29.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgesteld gewestplan Turnhout is dit perceel gelegen in woongebied.

3.2. Op 16 juli 2015 vindt een plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Woonbos” (hierna: het gemeentelijk RUP).

Het plangebied is gelegen ten noorden van de kern van Heide, langs de westelijke rand van de dorpskern. Het plangebied is een onderdeel van de woonbossen van Kalmthout. De woonbossen zijn grotendeels gelegen in het zuiden van de gemeente, tussen het natuurlijke waardevol gebied de Kalmthoutse Heide (en Withoefse Heide) in het westen en het Klein Schietveld in het zuidoosten van de gemeente. De woonbossen strekken zich in het zuiden verder uit op het grondgebied van Kapellen (Kapellenbos).

De doelstellingen van het gemeentelijk RUP zijn blijkens de toelichtingsnota dit gedeelte van het woongebied naar woonbosgebied om te vormen, met een aan de omgeving aangepaste lage bebouwingsdichtheid. In het plan zal niet enkel de bebouwingsdichtheid van het woonbos beperkt worden gehouden, ook enkele resterende onbebouwde ruimten kunnen worden beschermd. Tevens kunnen specifieke bepalingen worden opgenomen met betrekking tot aanplantingen en het behoud van waardevolle groenelementen. Ook wordt met het gemeentelijk RUP een zekere vorm van bescherming voorzien voor het aanwezige bouwkundige erfgoed in de vorm van villa’s uit het einde van de 19e eeuw en het interbellum, voor zover niet reeds beschermd als monument. Tot slot biedt het plan duidelijkheid inzake de afbakening en inrichting van de openbare wegenis. Met de goedkeuring van het plan zal een oud verdelingsplan, waarin erfdienstbaarheden zijn vastgelegd, kunnen worden opgeheven.

3.3. Op basis van het screeningsdossier van de verwerende partij en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid op 29 januari 2015 “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 28 september 2015 stelt de gemeenteraad van de gemeente Kalmthout het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

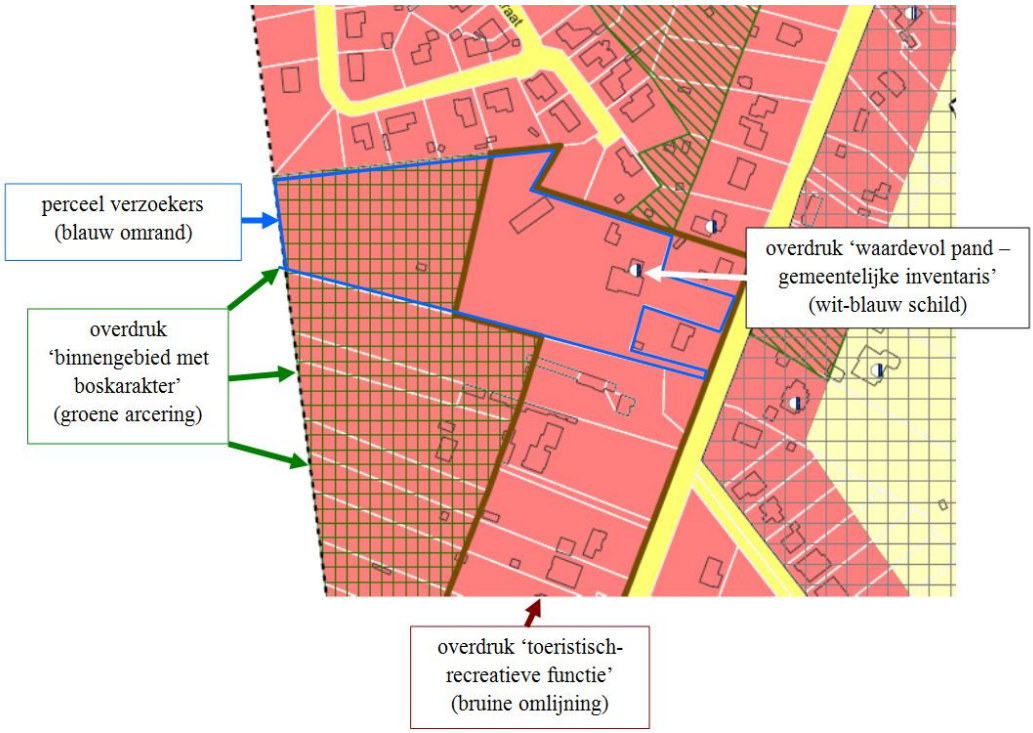
3.5. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 2 november 2015 tot en met 31 december 2015 over het ontwerpplan wordt georganiseerd, worden 2 adviezen uitgebracht en 26 bezwaren ingediend.

3.6. In zittingen van 2 en 9 maart 2016 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening de bezwaren en adviseert zij voorwaardelijk gunstig over het plan.

3.7. Op 30 mei 2016 beslist de gemeenteraad van de gemeente Kalmthout om het gemeentelijk RUP definitief vast te stellen.

3.8. Het gemeentelijk RUP voorziet er onder meer in dat verzoekers' perceel herbestemd wordt tot "woonbosgebied met overdruk binnengebied met boskarakter", "woonbosgebied met overdruk toeristisch-recreatieve functie" en "woonbosgebied met overdruk waardevol pand - gemeentelijke inventaris".

Het onderstaande uittreksel uit het verordenend grafisch plan met verduidelijkingen, biedt een zicht op verzoekers' perceel binnen het gemeentelijk RUP:



IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep beperkt is tot het gemeentelijk RUP in zoverre dit verzoekers' perceel betreft.

4.2. In hun memorie van wederantwoord en laatste memorie betogen verzoekers dat zij de vernietiging van het gehele gemeentelijk RUP vorderen.

Beoordeling

5.1. In hun verzoekschrift stellen verzoekers onder de hoofding "Voorwerp van de procedure" uitdrukkelijk dat het "voorwerp van huidige procedure" is "beperkt" tot hun perceel. Zij geven deze "beperking" van het beroep tot hun perceel bijkomend ook nog eens grafisch weer, middels een rode omkadering van hun perceel.

5.2. Het beroep moet dan ook geacht worden tegen het gemeentelijk RUP te zijn gericht, enkel in zoverre dit verzoekers' perceel betreft.

V. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

6.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord bij wijze van exceptie op dat het beroep, beperkt tot verzoekers' perceel, "geenszins betrekking [heeft] op een gebied dat vanuit planologisch oogpunt isoleerbaar is". Een dergelijke beperkte vernietiging van het gemeentelijk RUP zou volgens de verwerende partij "de algemene economie van het RUP aantasten", en de Raad van State zou zich in voorkomend geval "op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid […] begeven en zou overgaan tot het hervormen van de bestreden beslissing". Dit "overschrijdt" volgens de verwerende partij de bevoegdheid van de Raad van State.

Ter staving van haar standpunt verwijst de verwerende partij naar :

> "de doelstellingen van het plan, in uitvoering van bindende bepaling 27 van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, m.n.:
> > Maximaal vrijwaren van woonboskarakter en rustige woonkwaliteit;
> > Tegengaan van te hoge woondichtheden en nieuwe meergezinswoningen;
> > Tegengaan van woonontwikkelingen in de tweede bouwlijn ter hoogte van diepte voor- en achtertuinstroken;
> > Creëren van duidelijkheid inzake openbaar domein;
> > Beschermen van sterk beeldbepalende binnengebieden met boskarakter;
> > Beschermen boskarakter van gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen;
> > Erkennen van het scoutsterrein als waardevol recreatiegebied;
> > Versterken traag netwerk doorheen woonboszone met parkkarakter en langs spoorlijn;
> > Randkavels als volwaardig onderdeel van het woonbos;
> > Behoud van horecaconcentratie als toeristisch-recreatieve poort naar Kalmthoutse Heide."

Zij betoogt dat :

> "[i]ndien de voorschriften op het geviseerde perceel zouden worden vernietigd, […] de bestemming 'woongebied' conform het gewestplan Turnhout, goedgekeurd bij K.B. van 30 september 1977, niet dezelfde […] garanties [zou] bieden zoals voorzien in het RUP. Meer zelfs, het zou de doelstelling van het RUP aangaande het plangebied ernstig hypothekeren en effectief verstoren:
>
> - De mogelijk te realiseren woondichtheid van 15 - 25 woningen per hectare (cfr. art. 6 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannnen en gewestplannen) is één van de vele voorbeelden hoe de gewestplanbestemming in schril contrast staat met de doelstellingen uit het RUP.
> - Tevens hypothekeert de gevraagde vernietiging de bescherming van binnengebieden met bosrijk karakter, het tegengaan van woonontwikkelingen in tweede bouwlijn, de geconcentreerde horecaontwikkeling,…"

Uit het voormelde besluit de verwerende partij dat "[e]en vernietiging van de voorschriften van het RUP voor het geviseerde perceel […] een manifeste miskenning […] van de algemene economie van het plan" zou zijn.

6.2. Verzoekers repliceren in hun memorie van wederantwoord onder meer dat de verwerende partij niet aantoont dat een gedeeltelijke vernietiging de algemene economie van het plan in het gedrang zou brengen. Zij menen dat laatstgenoemde partij "als het ware" betoogt dat elke vernietiging nefast is voor de beleidsdoelstellingen van het RUP, wat volgens hen "vanzelfsprekend" niet zo is, aangezien de Raad van State anders nooit tot vernietiging zou kunnen overgaan. Verzoekers menen dat hun perceel "binnen het plangebied perfect geïsoleerd [kan] worden", temeer nu niet enkel hun perceel maar ook de omliggende percelen volgens het gewestplan in woongebied is gelegen.

6.3. In hun laatste memorie doen verzoekers nog gelden dat er "geen enkele duidelijke, aanvaardbare reden" is waarom hun perceel "onlosmakelijk zou verbonden zijn met de overige percelen uit het plangebied". Zij betogen onder meer dat de plannende overheid "een perceelsgerichte beoordeling heeft gemaakt en dus perceel per perceel is nagegaan of dit als 'binnengebied met boskarakter' moest worden vastgesteld". Aangezien de verwerende partij steeds een "perceelsgerichte evaluatie" en geen "globale beoordeling" heeft gemaakt,

“kan de globale economie van het plan vanzelfsprekend nooit in het gedrang komen door een gedeeltelijke vernietiging van het gemeentelijk RUP Woonbos”. Er ligt volgens verzoekers “geen enkele reden voor die ondubbelzinnig tot de vaststelling leidt” dat hun perceel “onafsplitsbaar” is.

6.4. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie dat het bestreden gemeentelijk RUP “een en ondeelbaar” is en dat de “doelstelling” van het plan zich duidelijk tegen een gedeeltelijke vernietiging verzet.

Beoordeling

7.1. Opdat de Raad van State tot de partiële vernietiging van een RUP zou kunnen besluiten, is vereist dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst 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 van de beslissing waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het plan voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

7.2. De verwerende partij beweert weliswaar dat het bestreden gemeentelijk RUP “een en ondeelbaar” is en dat de gevraagde partiële vernietiging de doelstelling van het bestreden gemeentelijk RUP “ernstig [zou] hypothekeren en effectief verstoren”, maar toont dit niet aan of doet dit niet aannemen.

Haar betoog dat een herleving van de gewestplanbestemming woongebied voor verzoekers’ perceel niet “dezelfde garanties” biedt als deze waarin het gemeentelijk RUP voorziet, kan dan waar zijn, het wettigt niet de conclusie dat de overheid afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige niet dezelfde beslissing zou hebben genomen. Hetzelfde geldt voor de door de verwerende partij aangevoerde omstandigheid dat een gebeurlijke partiële

vernietiging nadelig is voor de beleidsdoelstellingen van het gemeentelijk RUP – een omstandigheid, overigens, die in wezen aan elke partiële vernietiging van een RUP kan worden tegengeworpen.

7.3. Het besluit is dat de verwerende partij niet aantoont of doet aannemen dat het plangedeelte waarvan vernietiging wordt gevraagd niet van de rest van het plan afsplitsbaar is. Dit blijkt voorts evenmin spontaan uit het administratief dossier. De exceptie maakt niet de oplossing van het geschil mogelijk. Ze moet verworpen worden.

8. Aangezien het onderzoek in het auditoraatsverslag tot die exceptie beperkt was, is er reden tot het opstellen van een aanvullend auditoraatsverslag.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak.

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

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Jan Clement,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

	Frank Bontinck,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Frank Bontinck **Johan Lust**