

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.806 van 14 juni 2019
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 Sebreghs en Véronique Wildemeersch
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. Bij arrest nr. 242.422 van 25 september 2018 is het debat heropend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 april 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah Jacobs, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Véronique Wildemeersch, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar 's Raads arrest nr. 242.422 van 25 september 2018.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Verzoekers roepen in een eerste middel de schending in van artikel 1, tweede lid, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het Eerste Aanvullend Protocol) en het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.1.1. Zij betogen dat de voorschriften van het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Woonbos” van de gemeente Kalmthout (hierna: het gemeentelijk RUP) gebruiksbepkeringen opleggen ten aanzien van hun perceel, die strijdig zijn met artikel 1, tweede lid, van het Eerste Aanvullend Protocol. Verzoekers verduidelijken dat artikel 1.1.2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van de bestemming ‘woonbos’ van het gemeentelijk RUP een verbod oplegt tot het oprichten van nieuwe “eengezinswoningen”. Artikel 1.1.2.3 legt een verbod op tot het oprichten van gebouwen met een commerciële bestemming. Artikel 1.2.1.1 legt een beperking op het vlak van de bebouwingsdichtheid op. Artikel 1.2.2 tot slot beperkt de gezamenlijke bebouwbare oppervlakte van alle vergunningsplichtige constructies en voorzieningen tot maximaal 250m³. Daarenboven zijn op het gedeelte van het perceel waarop de overdruk ‘binnengebied met boskarakter’ voorzien is, verkavelingen met aanleg van nieuwe wegen niet toegestaan. De kwalificatie van het Cuylitshof als “waardevol pand” zal volgens verzoekers onmiskenbaar gevolgen hebben voor de gebruiksmogelijkheden van hun pand.

4.1.2. Verzoekers wijzen op de finaliteit van de nieuwe bestemmingsvoorschriften, namelijk (1) het behoud en de versterking van het groenareaal, en (2) een negatieve impact van bijkomende bebouwing op de waterhuishouding van de aangrenzende Kalmthoutse Heide voorkomen. Deze

finaliteit zou moeten bijdragen tot de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied in zijn geheel, maar kan de beperking van hun eigendomsrechten niet verantwoorden. Ten eerste omdat hun perceel biologisch minder waardevol is, zodat bezwaarlijk kan aangenomen worden dat hun perceel kan bijdragen tot de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Ten tweede omdat het gedeelte van de Kalmthoutse Heide dat aan verzoekers' perceel grenst geenszins waardevol is. Het gaat immers om een weg, de Pijpleidingsstraat, die voor allerhande transport dient. Noch met deze weg, noch met de daaronder aanwezige pijpleiding Rotterdam-Antwerpen werd bij de opmaak van het gemeentelijk RUP rekening gehouden. Ten derde wordt volgens verzoekers nergens toelichting gegeven aangaande de gebeurlijke negatieve impact van bebouwing op hun perceel voor de waterhuishouding van de Kalmthoutse Heide.

4.1.3. Verzoekers menen verder dat de vooropgestelde doelstellingen van het gemeentelijk RUP ook op een andere wijze konden bereikt worden. Zij wijzen in dit verband op de mogelijkheid tot het aanleggen van een groenbuffer, het gebruik van waterdoorlatende materialen, het opleggen van maatregelen die slechts een kleinere oppervlakte (van hun perceel) treffen. Verzoekers merken op dat zij reeds in hun bezwaarschrift op deze alternatieven hebben gewezen. Het dossier zou geen blijk geven van een dergelijk alternatievenonderzoek, noch is rekening gehouden met hun bezwaren en met hun individuele belangen. Verzoekers achten de verregaande eigendomsbeperkende maatregelen dan ook niet proportioneel.

4.2. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers bij hun standpunt te blijven dat hun perceel biologisch minder waardevol is. Dat de “ecologische en landschappelijke kwaliteiten veel ruimer zijn dan de classificering op de biologische waarderingskaart, wordt door de verwerende partij geenszins aannemelijk gemaakt”. Verzoekers betogen verder dat “[h]oewel de toelichtingsnota verwijst naar de gebeurlijke ‘negatieve impact van bijkomende bebouwing op de waterhuishouding van de aangrenzende Kalmthoutse Heide’ [...] nergens anders in het RUP of in het GRS gewag [wordt] gemaakt van deze doelstelling”. Zij stellen dat de “verwijzing naar een

gebeurlijke beslissing van de [g]emeenteraad conform artikel 4.2.5. VCRO inzake de aanleg van wegen *in casu* irrelevant is”, betogen dat “de gebeurlijke eigendomsbeperkingen opgelegd door een RUP in overeenstemming [moeten] zijn met artikel 1 EP EVRM” en wijzen op “het beginsel dat een stedenbouwkundig voorschrift moet vastgesteld worden op planniveau”. Verzoekers betogen ten slotte dat de argumentatie van de verwerende partij dat zij geen misbruik van haar beleidsvrijheid heeft gemaakt, niet overtuigt, evenmin als de “weerlegging” van deze partij “inzake de beginselen van behoorlijk bestuur”.

4.3. Verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat “de belangrijkste finaliteit voor de stedenbouwkundige voorschriften van de bestemmingen ‘woonbosgebied’ en ‘binnengebied met boskarakter’ wel degelijk ‘het behoud van het aanwezige waardevolle groenareaal’ [is]”. Zij betogen dat de aangehaalde rechtsregels “veronderstellen [...] dat een eigendomsbeperkende maatregel noodzakelijk en onontbeerlijk is” en herhalen dat een alternatievenonderzoek ontbreekt.

Beoordeling

5.1. Luidens artikel 1, eerste lid, van het Eerste Aanvullend Protocol hebben alle natuurlijke of rechtspersonen recht op het ongestoorde genot van hun eigendom en zal niemand van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. Artikel 1, tweede lid, van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt dat de voorgaande bepalingen op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere bedingen en boeten te verzekeren.

5.2. Het toentertijd geldend artikel 2.2.3, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), thans artikel 2.2.6, § 1, VCRO, bepaalt dat stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod.

Die eigendomsbeperkingen kunnen wettig worden ingeschreven indien ze beantwoorden aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang van de gemeenschap en de bescherming van de grondrechten van het individu. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

5.3. Verzoekers menen dat de stedenbouwkundige voorschriften die gelden voor de bestemming ‘woonbosgebied’ en de overdrukken ‘binnengebied met boskarakter’ en ‘waardevol pand - gemeentelijke inventaris’, van toepassing op hun perceel, eigendomsbeperkingen inhouden die niet in verhouding staan tot de doelstellingen van het gemeentelijk RUP.

5.4. Vooreerst dient vastgesteld dat verzoekers in hun verzoekschrift de eigendomsbeperkingen die de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP volgens hen inhouden op een al te summiere, vaak onvolledige en soms onjuiste wijze weergeven (zie randnummer 4.1.1). Zo voorziet artikel 1.1.2.1 van die voorschriften niet in een verbod tot oprichting van nieuwe “eengezinswoningen”, maar wel van “meergezinswoningen”, houdt niet artikel 1.1.2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften maar artikel 1.1.3.1 ervan een verbod tot oprichting van gebouwen met een commerciële bestemming in, wordt niet ingegaan op de nadere regels in verband met de mogelijkheid tot omvorming van een bestaande vergunde of vergund geachte woning (artikel 1.1.2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften) of een bestaand gebouw met commerciële functie (artikel 1.1.3.2 van de stedenbouwkundige voorschriften), en wordt evenmin ingegaan op de concrete regels inzake bebouwingsdichtheid van artikel 1.2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

5.5. Verzoekers blijken voorts een al te ongenueanceerde lezing te geven van de doelstellingen van het gemeentelijk RUP.

Uit de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, meer bepaald het gedeelte waarin de relatie tussen het gemeentelijk RUP en het gemeentelijk structuurplan van de gemeente Kalmthout (hierna: GRS) wordt geduid, blijkt dat het woonbos gezien wordt als een natuurverbinding tussen de Kalmthoutse Heide en Klein Schietveld (gelegen in de deelruimte “het zuidwestelijke natuur-, woon- en werklandschap”) en dat een van de vooropgestelde doelstellingen van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het beschermen, behouden en verder ontwikkelen van de landschappelijke en natuurlijke waarden van deze deelruimte betreft, onder andere door het beschermen van het groene karakter in het woonbos en door het beschermen van de aanwezige waardevolle architectuur.

Het behoud en de versterking van het aanwezige groenareaal, zoals onder meer verwoord in artikel 1 ‘Woonbosgebied’ van de stedenbouwkundige voorschriften, moet gelezen worden tegen de achtergrond van de in het GRS verwoorde beleidsdoelstelling om de woonbossen een natuurverbinding te laten vormen.

5.6. In hun uiteenzetting gaan verzoekers aan de voormelde algemene doelstelling voorbij en benadrukken zij al te zeer het behoud en de versterking van het groenareaal en het voorkomen van een negatieve impact op de waterhuishouding van de Kalmthoutse Heide als doel op zich.

De stellingname van verzoekers dat hun perceel biologisch minder waardevol zou zijn en dat het gedeelte van de Kalmthoutse Heide dat aan hun perceel grenst niet waardevol zou zijn, doet er geen afbreuk aan dat hun perceel, waarvan niet wordt betwist dat er groen op aanwezig is, als een deel van de beoogde natuurverbinding tussen de Kalmthoutse Heide en Klein Schietveld in aanmerking kan worden genomen.

5.7. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt verder aangegeven dat de zones aangeduid als overdruk ‘binnengebied met boskarakter’ vanwege hun ligging, hun omvang en het aanwezige groenareaal beschouwd worden als waardevolle ruimtelijke entiteiten, die tevens in belangrijke mate bijdragen tot de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving en het landschap waarin zij zich situeren en van het plangebied in zijn geheel. Uit die toelichting blijkt dat deze bestemming voor verzoekers’ perceel niet zozeer verantwoord wordt door het biologisch waardevolle karakter van dat perceel of van het aangrenzend gedeelte van de Kalmthoutse Heide, maar doordat er groen op aanwezig is en door de ligging ervan, waarmee opnieuw de link met de natuurverbindende functie wordt gelegd.

5.8. Gelet op wat voorafgaat, tonen verzoekers in hun verzoekschrift niet aan dat de finaliteit van het gemeentelijk RUP de beperking van hun eigendomsrechten niet zou kunnen verantwoorden, en dat er geen evenredig verband zou bestaan tussen de doelstellingen van het gemeentelijk RUP en de in de stedenbouwkundige voorschriften van dit plan ingeschreven beperkingen op hun eigendomsrechten.

5.9. Met hun betoog dat de vooropgestelde doelstellingen van het gemeentelijk RUP ook op een andere wijze kunnen bereikt worden, plaatsen de verzoekers hun visie tegenover de visie van de plannende overheid. Zij tonen hiermee echter nog niet aan dat de door deze overheid gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan, of anderszins de in het middel aangehaalde rechtsregels zou schenden.

5.10. In zoverre verzoekers nog stellen in hun bezwaarschrift te hebben aangevoerd dat de vooropgestelde doelstellingen van het gemeentelijk RUP ook op een andere manier bereikt konden worden, maar dat daarop niet werd geantwoord, dient vastgesteld dat deze grief in het bezwaarschrift deel uitmaakt van de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel. Zoals zal blijken uit de beoordeling van het derde middel (zie randnummer 9.5), diende deze grief niet afzonderlijk beantwoord te worden.

5.11. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Verzoekers roepen in een tweede middel de schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het gelijkheidsbeginsel, en het materiële motiverings- en evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat hun perceel bijna voor de helft de overdruk ‘binnengebied met boskarakter’ heeft. Die bestemming brengt volgens hen verregaande eigendomsbeperkingen met zich mee. Verzoekers betogen dat hun perceel wordt gekenmerkt door het aanwezige groenareaal en zijn ligging naast de Kalmthoutse Heide, en wijzen erop dat zich op het gedeelte van hun perceel waarvoor de geviseerde overdruk geldt “bebouwing” bevindt. Volgens verzoekers bevinden ook andere percelen, “onder meer de percelen gelegen aan de Kievitstraat”, “zich in volledig dezelfde situatie” als hun perceel. Meer bepaald de door hen aangegeven percelen aan de Kievitstraat bevinden zich “in perfect dezelfde situatie” als hun perceel: het zijn “bebouwde percelen”, “gekenmerkt met groenareaal” en “gelegen naast de Kalmthoutse Heide”.

Verzoekers beklagen zich erover dat de percelen aan de Kievitstraat niet bestemd zijn als ‘binnengebied met boskarakter’. Volgens hen ontbreekt een redelijke en objectieve verantwoording voor deze ongelijke behandeling. Vooreerst ontbreekt er een legitiem doel dat de voor hun perceel opgelegde eigendomsbeperkende maatregelen kan verantwoorden. Verzoekers verwijzen in dit verband naar hun eerste middel. De verregaande eigendomsbeperkingen zijn volgens hen evenmin pertinent om de door het gemeentelijk RUP vooropgestelde doelen – behoud van het groenareaal en de bescherming van de waterhuishouding van de Kalmthoutse Heide – te bereiken. Opnieuw verwijzen verzoekers in dat verband naar hun eerste middel.

6.2. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers dat er wel degelijk sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke percelen. Zij betogen in dit verband dat de overdruk ‘binnengebied met boskarakter’ niet enkel van toepassing is op grote percelen, dat het feit of er al dan niet sprake is van binnengebied “net vastgesteld [wordt] door het RUP Woonbos”, dat het duidelijk is “dat de aangeduide percelen [...] aansluiten op de Kalmthoutse Heide en gekenmerkt worden door groenareaal” en er op enkele van die percelen minimale bebouwing voorkomt en op andere niet. De ongelijke behandeling is volgens verzoekers niet redelijk verantwoord, van een uitgebreide motivering is geen sprake.

6.3. Verzoekers menen in hun laatste memorie de schending van het gelijkheidsbeginsel “genoegzaam” te hebben aangetoond.

Beoordeling

7.1. Het gelijkheidsbeginsel is onder meer geschonden wanneer in rechte en in feite vergelijkbare situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. Een verzoekende partij die een schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet die in principe in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

7.2. In het bezwaarschrift dat werd ingediend, wordt een gelijkaardig bezwaar over de vergelijkbaarheid van verzoekers’ perceel met een aantal percelen gelegen aan de Kievitstraat geformuleerd. In het advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Kalmthout (hierna: de Gecoro) werd dat bezwaar als volgt besproken en weerlegd:

“De percelen tussen de Putsesteenweg en de Kalmthoutse Heide hebben terecht achteraan de overdruk binnengebied met boskarakter. Het gaat immers om een belangrijk gebiedsdeel waarvan het aanwezige groenareaal bepalend is voor het woonboskarakter op deze plaats. De meeste hoofdgebouwen (woningen) bevinden zich bovendien niet binnen deze overdrukzone.

De percelen aan de Kievitstraat – tevens palend aan de Kalmthoutse Heide – zijn in voorkomend geval bebouwd. De overdruk ‘binnengebied

met boskarakter' is bovendien hoofdzakelijk van toepassing op die onbebouwde zones waar de bosstructuur nog kenmerkend aanwezig is en welke wordt gevrijwaard van verdere versnippering.”

7.3. Verzoekers gaan in hun verzoekschrift op het voormelde antwoord van de Gecoro niet in. Zij stellen in hun verzoekschrift voorts op al te vage wijze dat de percelen aan de Kievitstraat “bebouwde percelen” zijn, “gekenmerkt met groenareaal” en “gelegen naast de Kalmthoutse Heide” en dat de situatie van die percelen om die reden “perfect” en “volkomen” gelijk zou zijn aan de situatie van hun perceel. Verzoekers gaan onder meer niet in op de “bebouwing” op het deel van hun perceel dat door de overdruk wordt gevisieerd. Deze “bebouwing” is op de foto’s in hun verzoekschrift niet of nauwelijks waarneembaar. Eerst ter terechtzitting geven zij aan dat dit een “tuinhuis” zou betreffen. Voorts wordt onder meer voorbijgegaan aan de specifieke situatie van de percelen aan de Kievitstraat, die zich als geheel in een sterk door woningen en straten gekenmerkte omgeving blijken te bevinden. Verzoekers maken in hun verzoekschrift dan ook niet concreet aannemelijk dat de percelen in de Kievitstraat zich in een vergelijkbare situatie als hun perceel bevinden.

7.4. Voor zover verzoekers nog betogen dat een legitiem doel ter verantwoording van de voor hun perceel opgelegde, niet-pertinente eigendomsbeperkende maatregelen ontbreekt, en zij in dit verband naar hun eerste middel verwijzen, kan bovendien naar de beoordeling van dit laatste middel verwezen worden.

7.5. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. Verzoekers roepen in een derde middel de schending in van artikel 2.2.14, § 5, VCRO en van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Vooreerst voeren verzoekers aan dat de Gecoro hun bezwaren niet afdoende heeft weerlegd. Zij stellen in hun bezwaarschrift te hebben opgemerkt dat de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP onevenredig zijn ten aanzien van het beoogde doel en dat het plan te verregaande maatregelen oplegt in het licht van de vooropgestelde doelen, namelijk het behoud van het bestaande groenareaal en de bescherming van de waterhuishouding van de Kalmthoutse Heide. Verzoekers menen voorts dat er een alternatievenonderzoek ontbreekt, alsook een gedegen motivering voor de keuze van de verregaande eigendomsbeperkende maatregelen. Door in essentie enkel te verwijzen naar het door het gemeentelijk RUP vooropgestelde algemeen belang, heeft de Gecoro dit bezwaar te summier behandeld. Hun individuele belangen werden op geen enkele manier mee in de beoordeling betrokken, maar werden ongemotiveerd terzijde geschoven.

Het antwoord op hun bezwaar aangaande de schending van het gelijkheidsbeginsel volstond volgens verzoekers evenmin en is feitelijk onjuist. Hun perceel bevindt zich wel degelijk in dezelfde toestand als de percelen aan de Kievitstraat. Bovendien heeft de Gecoro geen toetsing doorgevoerd aan het gelijkheidsbeginsel aan de hand van de geldende toetsingscriteria.

Verder heeft de Gecoro volgens verzoekers een aantal bezwaren niet onderzocht. Het gaat om (1) het bezwaar aangaande de tegenstrijdigheid tussen de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota voor wat het bestemmingsgebied ‘binnengebied met boskarakter’ betreft, (2) de met dat bezwaar verbonden aangevoerde schending van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, en (3) het bezwaar met betrekking tot de schending van de materiële motiveringsplicht.

Ten laatste stellen verzoekers dat de lacunes in het advies van de Gecoro niet worden ondervangen door het bestreden besluit.

8.2. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers bij het standpunt te blijven dat hun bezwaar onvoldoende beantwoord werd. De Gecoro

verwijst louter naar het door het gemeentelijk RUP aangevoerde algemeen belang, namelijk het aanwezige groenareaal, “zonder ook maar op enig moment” hun individuele belangen “mee in de beoordeling te betrekken”. Ook de repliek van de Gecoro inzake het gelijkheidsbeginsel achten verzoekers “niet afdoende”.

8.3. Verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat “ieder alternatievenonderzoek in dit dossier ontbreekt”. Zij stellen voorts een belang te hebben bij het middelonderdeel aangaande hun “bezwaar m.b.t. de tegenstrijdigheid”, waarop volgens verzoekers “ieder afdoende antwoord [ontbreekt]”. Immers leidt een gegrondverklaring ervan tot “een mogelijkheid op een gunstigere beslissing”.

Beoordeling

9.1. Artikel 2.2.14, § 5, VCRO, in zijn toepasselijke versie, bepaalt:

“§ 5. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening bundelt en coördineert alle adviezen, opmerkingen en bezwaren en brengt binnen negentig dagen na het einde van het openbaar onderzoek gemotiveerd advies uit bij de gemeenteraad. Dat advies bevat de integrale adviezen van de deputatie en het departement. Op hetzelfde ogenblik bezorgt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening het college van burgemeester en schepenen de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren.

Wanneer de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening geen advies heeft verleend binnen de gestelde termijn, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan. In dat geval bezorgt ze onmiddellijk de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren aan de gemeenteraad.”

9.2. De verplichting om het ontwerp van gemeentelijk RUP aan een openbaar onderzoek te onderwerpen en de resultaten ervan voor advies aan de Gecoro voor te leggen, brengt met zich mee dat de Gecoro in de eerste plaats, zo niet alleszins de gemeenteraad, kennis moet nemen van de tijdens het openbaar onderzoek op regelmatige wijze geformuleerde en met de ruimtelijke ordening verband houdende bezwaren en opmerkingen, en deze moet onderzoeken en beoordelen. De redenen waarom de gemaakte bezwaren en opmerkingen al dan

niet worden bijgetreden, moeten blijken, zo niet uit de beslissing zelf dan minstens uit de stukken van het dossier. Deze redenen moeten afdoende zijn.

9.3. In verzoekers' bezwaarschrift wordt inzake de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel in eerste instantie een algemene theoretische uiteenzetting gegeven over het in de Grondwet verankerde gelijkheidsbeginsel, waarna vervolgens wordt toegelicht dat er een verschil in behandeling bestaat tussen het perceel van de bezwaarindieners, waarop de overdruk 'binnengebied met boskarakter' van toepassing is, en de vergelijkbare naburige percelen in de Kievitstraat, waarop die overdruk niet van toepassing is. Die toelichting is opgesplitst in twee onderdelen. In het eerste onderdeel wordt betoogd dat het verschil in behandeling niet berust op een objectief criterium. In het tweede onderdeel wordt betoogd dat het gemaakte onderscheid onevenredig is ten aanzien van het beoogde doel (er is zonder verantwoording gekozen voor de meest verregaande maatregel).

9.4. Wat het antwoord van de Gecoro op de in het bezwaarschrift uiteengezette grief met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel betreft, wordt verwezen naar randnummer 7.2. In haar antwoord blijkt de Gecoro uit te gaan van onvergelijkbare situaties om reden waarvan er geen sprake van een ongelijke behandeling kan zijn.

9.5. Bij de beoordeling van het tweede middel werd al vastgesteld dat verzoekers er niet in slagen om concreet aannemelijk te maken dat de situatie van de percelen in de Kievitstraat vergelijkbaar is met de situatie van hun perceel. De Gecoro mocht zich evenzeer tot deze vaststelling beperken.

Verzoekers kunnen niet gevolgd worden in hun stelling dat de Gecoro te summier geantwoord heeft op hun grief dat de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP onevenredig zijn ten aanzien van het beoogde doel (te verregaande maatregelen zonder een gedegen motivering, geen alternatievenafweging), nu deze grief deel uitmaakt van hun bezwaar betreffende de schending van het gelijkheidsbeginsel.

9.6. In verzoekers' bezwaarschrift wordt aangaande de voorgehouden schending van de materiële motiveringsplicht aangevoerd dat de motieven om de naburige percelen in de Kievitstraat niet te bestemmen als 'binnengebied met boskarakter', alsook de motieven om voor die bestemming en niet voor minder verregaande maatregelen te opteren, niet te achterhalen zijn. Dit standpunt kan evenmin bijval vinden. Op basis van het dossier heeft de Gecoro op gemotiveerde wijze geantwoord waarom de geviseerde overdruk, in het bijzonder wat verzoekers' perceel betreft, te verantwoorden is (randnummer 7.2).

9.7. Verzoekers betogen voorts dat de Gecoro hun bezwaar betreffende de tegenstrijdigheid tussen de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP voor wat de bestemming 'binnengebied met boskarakter' betreft, niet heeft beantwoord.

In verzoekers' bezwaarschrift werd in essentie bekritiseerd dat volgens de toelichtingsnota in binnengebieden met boskarakter geen bebouwing toegelaten is, terwijl uit de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften (artikel 7.7.2 van de stedenbouwkundige voorschriften) blijkt dat bebouwing onder bepaalde voorwaarden wel mogelijk is. Volgens verzoekers schendt een dergelijke tegenstrijdigheid het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel.

9.8. Uit artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, VCRO volgt dat enkel het grafisch plan en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. Het betreffende artikel 7.7.2 van de stedenbouwkundige voorschriften geeft op duidelijke en zorgvuldige wijze de bebouwingsmogelijkheden weer. De tegenstrijdige vermelding in de toelichtingsnota vermag daar geen afbreuk aan te doen. Dat de Gecoro daar niet uitdrukkelijk op heeft gewezen, is niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

9.9. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. Verzoekers roepen in een vierde middel de schending in van artikel 2.2.2, § 1, 2°, VCRO en van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij menen dat een aantal stedenbouwkundige voorschriften niet voldoen aan het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Dat geldt volgens verzoekers vooreerst voor de stedenbouwkundige voorschriften van toepassing op de overdruk ‘waardevol pand – gemeentelijke inventaris’. Verzoekers betogen dat uit de toelichtingsnota blijkt dat de gemeente met betrekking tot de waardevolle panden een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening zal opmaken met bij de overdruk horende voorschriften. Deze handelwijze strookt volgens hen niet met het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel. Stedenbouwkundige voorschriften moeten immers op planniveau worden vastgesteld.

Vervolgens wijzen verzoekers op de stedenbouwkundige voorschriften over de bebouwingsdichtheid binnen de bestemming ‘woonbosgebied’. Het in het artikel 1.2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften gehanteerde begrip “nabije omgeving” wordt gedefinieerd in artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften. Verzoekers betogen dat de bebouwingsdichtheid in de nabije omgeving van hun perceel hoger ligt dan vijf woningen per hectare. Daardoor zou, overeenkomstig artikel 1.2.1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, voor hun perceel een toename gelden van drie woningen per hectare als maximum. Naar aanleiding van een door verzoekers ingediende verkavelingsaanvraag heeft de deputatie evenwel in een besluit van 25 augustus 2016 geoordeeld dat de bebouwingsdichtheid in de nabije omgeving van verzoekers’ perceel lager ligt dan 5 woningen per hectare. Dit toont volgens hen aan dat de stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de bebouwingsdichtheid duidelijkheid missen.

Tot slot menen verzoekers dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen de toelichtingsnota en de stedenbouwkundige voorschriften. In de toelichtingsnota wordt met betrekking tot de overdruk ‘binnengebied met boskarakter’ aangegeven dat bebouwing niet is toegelaten. Dit is volgens hen manifest tegenstrijdig met de stedenbouwkundige voorschriften waaruit blijkt dat bebouwing wel mogelijk is. Met betrekking tot het bestemmingsvoorschrift ‘woonbos’ vermeldt de toelichtingsnota dat het opsplitsen van kavels wordt tegengegaan. Uit de stedenbouwkundige voorschriften blijkt evenwel dat verkavelingen mogelijk zijn.

10.2. In hun memorie van wederantwoord betogen verzoekers dat het standpunt van de verwerende partij dat de stedenbouwkundige voorschriften van de overdruk ‘waardevol pand – gemeentelijke inventaris’ inhoudloos zijn, het gemeentelijk RUP “op zichzelf reeds onwettig [maakt]”. Voorts menen zij dat hun kritiek aangaande de bouwdichtheid geen opportuiniteitskritiek betreft. Uit de praktijkvoorbeelden die de toelichtingsnota desbetreffend geeft, blijkt volgens verzoekers niet “hoe de nabije omgeving, met name de perimeter van 250 meter rond het perceel, perceelsdeel of geheel van percelen, dat het voorwerp is van een aanvraag, moet berekend worden”. Toegepast op hun perceel zou de perimeter “op verschillende manieren kunnen getekend worden”. Wat de tegenstrijdigheid tussen de toelichtingsnota en de stedenbouwkundige voorschriften betreft, betogen zij dat de verwerende partij uitdrukkelijk erkent dat de toelichtingsnota een belangrijk instrument bij de vaststelling van een gemeentelijk RUP is.

10.3. Verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat het duidelijk is dat de “open term ‘nabije omgeving’ voor rechtsonzekerheid zorgt”.

Beoordeling

11.1. De stedenbouwkundige voorschriften van toepassing op de overdruk ‘waardevol pand – gemeentelijke inventaris’ luiden:

“Gebouwen aangeduid met een donkerblauw - wit schildsymbool zijn waardevolle panden uit de gemeentelijke inventaris. Onverminderd hun

individuele historische, cultuurhistorische en/of architecturale waarde, vormen zij gezamenlijk een kenmerkend en waardevol patrimonium dat in belangrijke mate bijdraagt tot de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving waarin zij zich situeren en van het plangebied in zijn geheel.”

Bij die overdruk wordt de volgende toelichting gegeven:

“Deze aanduiding van waardevolle panden verwijst ook naar de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening die - complementair met het RUP - bepalingen bevat inzake ordenings-, inrichtings- en beheersmaatregelen”.

11.2. Het enkele gegeven dat in de toelichting bij de geviseerde bestemming verwezen wordt naar een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, maakt het stedenbouwkundige voorschrift nog niet rechtsonzeker. Verzoekers gaan niet in op de inhoud van dit voorschrift en tonen aldus de onwettigheid ervan niet aan.

11.3. Verzoekers betoog “dat de regel met betrekking tot de bebouwingsdichtheid uit de stedenbouwkundige voorschriften duidelijkheid mist”, wordt in hun verzoekschrift niet concreet aannemelijk gemaakt. Hun betoog dat de deputatie bij de toepassing van dit voorschrift tot een ander oordeel komt dan zichzelf, toont dit laatste nog niet aan. Verzoekers’ nadere uiteenzetting in hun memorie van wederantwoord en laatste memorie desbetreffend, is laattijdig en onontvankelijk.

11.4. Verzoekers’ betoog dat de stedenbouwkundige voorschriften die gelden voor de bestemming ‘binnengebied met boskarakter’ en ‘woonbos’ rechtsonzeker zijn wegens de tegenstrijdigheid tussen de inhoud ervan en de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, kan tenslotte evenmin bijval vinden om de onder randnummer 9.8 vermelde reden, die voor beide voormelde bestemmingen geldt.

11.5. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien juni 2019, 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