

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 261.661 van 6 december 2024

in de zaak A. 240.255/X-18.487

In zake : de NV S.I.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Kyoto Van Herreweghe en Tobias Burms
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Havenlaan 86 C bus 113
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE KALMTHOUT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Willem-Jan Ingels
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 oktober 2023, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Kalmthout
van 19 juni 2023 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk
ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Woonbos II’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 november 2024.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tobias Burms, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Willem-Jan Ingels, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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

3.1. Het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP ‘Woonbos II’ (hierna: het gemeentelijk RUP) is gelegen in het zuiden van de gemeente Kalmthout.

Het doel van het gemeentelijk RUP is volgens de toelichtingsnota erbij het volgende:

“Het RUP Woonbos II wil de ruimtelijke ontwikkelingen in het plangebied sturen. Er wordt gestreefd naar het behouden van het ruimtelijk voorkomen en de hoge beeld- en belevingskwaliteit. De mogelijkheden voor het ruimtelijk verdichten door het opdelen van percelen met doel bijkomende kavels te creëren worden beperkt. De bossen worden maximaal beschermd. De woondichtheid blijft beperkt. Nieuwe woonontwikkelingen moeten versnippering vermijden en het duurzaam behoud van natuur en landschap

verzekeren. Het RUP biedt ook een kader voor het bepalen van de inrichting van niet-bebouwde ruimte.
Het RUP wil een planologisch kader creëren waardoor deze doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.
De bestemming wordt bepaald door de grenzen van de kadastrale percelen.”

3.2. De verzoekende partij is eigenaar van een perceel met gebouw, gelegen aan de Heidestatiestraat te Kalmthout (hierna: verzoeksters terrein). Op verzoeksters terrein wordt het woonzorgcentrum Beukenhof uitgebaat. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout situeert verzoeksters terrein zich in woongebied.

3.3. Over de startnota voor het gemeentelijk RUP wordt van 7 mei 2021 tot en met 5 juli 2021 een publieke raadpleging gehouden. Op 18 mei 2021 vindt er een participatiemoment plaats.

3.4. Op 5 augustus 2022 vindt een plenaire vergadering over het voorgenomen gemeentelijk RUP plaats.

3.5. Op 18 oktober 2022 beslist het team milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid dat er geen plan-milieueffectrapport voor het gemeentelijk RUP moet worden opgesteld.

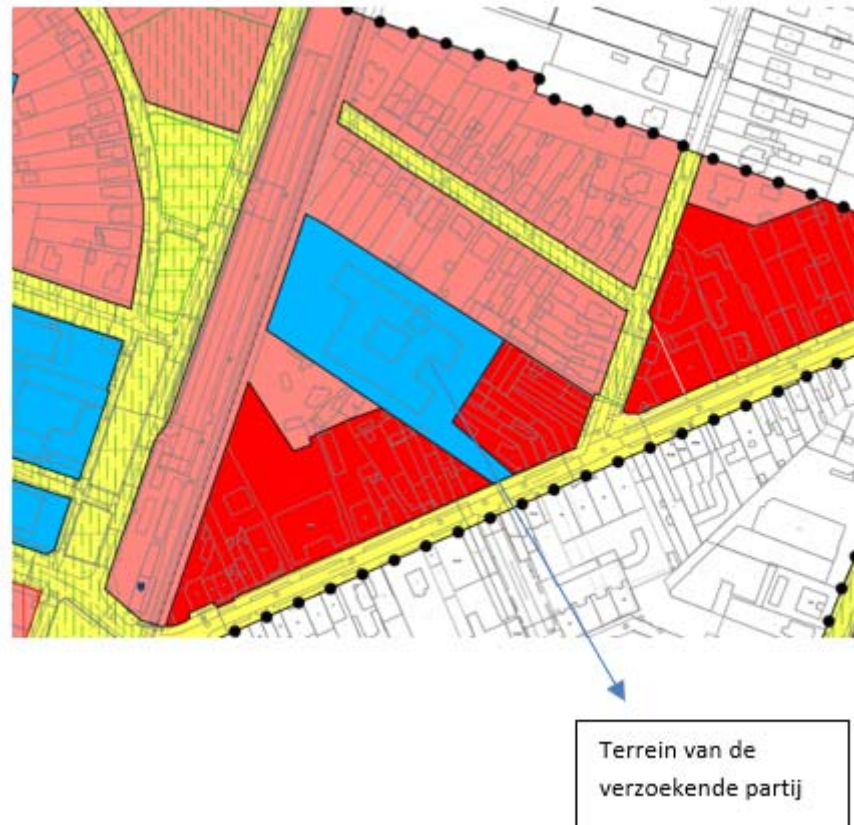
3.6. Op 19 december 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Kalmthout het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.7. Van 27 januari 2023 tot en met 17 maart 2023 wordt over het ontwerp van het gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden.

3.8. Op 17 mei 2023 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijk ordening van de gemeente Kalmthout een advies uit.

3.9. Met het bestreden besluit van 19 juni 2023 stelt de gemeenteraad van de gemeente Kalmthout het gemeentelijk RUP definitief vast.

3.10. Verzoeksters terrein situeert zich binnen het deelgebied ‘Woonbos Canadezenlaan – Kapellensteenweg’ van het gemeentelijk RUP, en wordt door het bestreden besluit tot ‘gebied voor gemeenschapsvoorzieningen’ (artikel 2.5) bestemd. Het grafisch plan van dit deelgebied, waarop verzoeksters terrein ter verduidelijking wordt aangegeven, is het volgende:



De stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van artikel 2.5.1 van het gemeentelijk RUP bepalen:

“Artikel 2.5.1: Bestemming

Het gebied is bestemd voor het behoud en de vestiging van gemeenschapsvoorzieningen met het oprichten van gebouwen en constructies en de aanleg van noodzakelijke voorzieningen.”

IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van de middelen

A. Eerste middel

4. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van (oud) artikel 2.1.2, § 1 en § 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de richtinggevende bepalingen van het gemeentelijke ruimtelijk structuurplan van de gemeente Kalmthout van 22 oktober 2018 (hierna: het GRS), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materiële motiverings-, vertrouwens-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de bestemmingswijziging van haar perceel van woonzone naar zone voor gemeenschapsvoorzieningen een afwijking inhoudt van de richtinggevende bepalingen van het GRS, zonder dat het bestreden besluit hiervoor enige motivering bevat. Verzoeksters terrein bevindt zich in de ‘centrale woonband’. Uit de richtinggevende bepalingen van het GRS blijkt de ruimtelijke visie van de gemeente om in de ‘centrale woonband’ te streven naar een verweving van de diverse functies, waaronder wonen, werken, handel en gemeenschapsvoorzieningen, en dit gelet op de nabijheid van diverse voorzieningen en van het openbaar vervoer, waaronder het station van Heide. Door verzoeksters terrein exclusief te bestemmen voor gemeenschapsvoorzieningen, torpedeert de verwerende partij die visie. Er wordt aldus afgeweken van de richtinggevende bepalingen van het GRS.

Hoewel uit (oud) artikel 2.1.2, § 3, VCRO volgt dat een afwijking van het richtinggevend gedeelte van het GRS uitgebreid moet worden gemotiveerd, en dat een afwijking enkel mogelijk is om limitatief omschreven redenen, bevat het bestreden besluit geen enkele motivering voor de afwijkende bestemmingswijziging. De verzoekende partij meent dat zij erop mocht vertrouwen dat de verwerende partij een beleid zou voeren dat strookt met haar

eigen GRS, en dat zij zich niet diende te verwachten aan een plotse, volstrekt ongemotiveerde afwijking daarvan. Er is geen enkele redelijke verantwoording te bedenken voor de doorgevoerde bestemmingswijziging.

B. Tweede middel

5. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 1.1.4 VCRO, van (oud) artikel 2.1.2, § 3, VCRO, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materiële motiverings-, vertrouwens-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de richtinggevende bepalingen van het GRS benadrukken dat er nood is aan bijkomende kleinere en betaalbare woningen, dat dit door verdichting kan worden gerealiseerd, en dat deze in de centrale woonband moeten geconcentreerd worden om de open ruimte te sparen. In het licht van die richtinggevende bepalingen van het GRS kon de verwerende partij geen gemeentelijk RUP opmaken dat in afwijking van die bepalingen een woongebied schrapt, zonder die schrapping gedegen te motiveren. Evenmin kon zij een gebied inkleuren als een zone voor gemeenschapsvoorzieningen zonder te motiveren waarom er aan een dergelijke bestemming een vermeende aanvullende nood zou bestaan, en waarom op die locatie geen andere bestemming meer adequaat zou zijn. Een dergelijke motivering is in het bestreden besluit niet terug te vinden. Kennelijk is er geen afweging gemaakt tussen de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten zoals vereist door artikel 1.1.4 VCRO, op grond waarvan de verwerende partij kon besluiten dat de bestemming woongebied zou dienen opgeofferd te worden ten voordele van de bestemming gebied voor gemeenschapsvoorzieningen. Een dergelijke afweging was nochtans noodzakelijk op grond van (oud) artikel 2.1.2, § 3, VCRO en zou door elk redelijk, zorgvuldig bestuur, geplaatst in dezelfde omstandigheden, gemaakt zijn.

Beoordeling

6.1. Het te dezen toepasselijke artikel 2.1.2 VCRO bepaalt:

“§ 1. Ieder ruimtelijk structuurplan bevat een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte.

[...]

§ 3. Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen. Onverminderd voormelde uitzonderingsgronden wordt tevens van het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. [...].”

6.2. Het komt de verzoekende partij toe om aannemelijk te maken dat het gemeentelijk RUP op onrechtmatige wijze afwijkt van de bepalingen van het GRS.

6.3. Niet betwist wordt dat verzoeksters terrein zich in de ‘centrale woonband’ bevindt.

Luidens de richtinggevende bepalingen van het GRS “[biedt] [d]e centrale woonband [...] ruimte voor het verhogen van de woondichtheid en het gericht verweven en versterken van functies en voorzieningen. Activiteiten andere dan wonen mogen de kwaliteit van de woonfunctie niet hypothekeren. Dit houdt in dat er beperkingen opgelegd kunnen worden aan de schaal, de aard van activiteiten en het mobiliteitsprofiel”. Verder bepalen de richtinggevende bepalingen van het GRS in verband met de ‘centrale woonband’ dat “[h]et woningaanbod is gebundeld met handel, diensten en gemeenschapsvoorzieningen”.

Specifiek wat die gemeenschapsvoorzieningen betreft, wordt onder 2.1.3 ‘Gewenste ruimtelijke ontwikkeling’, 2.1.3.3 ‘Beeldbepalende

omgevingen met gemeenschapsvoorzieningen respecteren' bepaald dat "[d]e centrale woonband [...] een groot aantal gemeenschapsvoorzieningen [telt] die omgeven worden door een parkomgeving (zwembad, woonzorgcentrum, GITOK, school Ganzendries, Chiro, Kadrie school, scouts Heide, sportpark, openluchtschool Diestersteenweg,...)", dat "[d]it beeld [...] de centrale woonband [kenmerkt]", en dat het "wenselijk [is] dat dit beeld behouden blijft". Tenslotte wordt bepaald dat "[n]ieuwe dienstverlening en huisvesting voor bejaarden [...] zoveel mogelijk in de centrale woonband en zo dicht mogelijk bij de kernwinkelgebieden [worden] voorzien".

6.4. Zodoende is er volgens de richtinggevende bepalingen van het GRS binnen de 'centrale woonband' ruimte voor het verhogen van de woondichtheid, maar zijn er in de 'centrale woonband' ook gemeenschapsvoorzieningen mogelijk. Meer nog, stellen de richtinggevende bepalingen dat het beeld van de bestaande gemeenschapsvoorzieningen de 'centrale woonband' kenmerkt, en dat het wenselijk is dat dit beeld behouden blijft.

6.5. Aldus volgt geenszins uit de richtinggevende bepalingen van het GRS dat alle percelen binnen de 'centrale woonband' een woonfunctie, laat staan een hogere woondichtheid, zouden moeten krijgen. Uit deze bepalingen blijkt dat het beeld van de bestaande gemeenschapsvoorzieningen dient behouden te worden, en dat "huisvesting voor bejaarden" voortaan zoveel mogelijk in de 'centrale woonband' en zo dicht mogelijk bij de kernwinkelgebieden dienen te worden voorzien. Het woonzorgcentrum op verzoeksters terrein is in de onmiddellijke nabijheid van een kernwinkelgebied gelegen. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt in dit verband verduidelijkt dat "[d]e omgeving ten noorden van de Heidestatiestraat wordt bepaald door het kernwinkelgebied en het woonzorgcentrum dat centraal in het bouwblok Wilgendreef-Leopoldstraat - Heidestatiestraat is opgetrokken".

6.6. De herbestemming van verzoeksters perceel, van woongebied naar gebied voor gemeenschapsvoorzieningen, strookt met de richtinggevende bepalingen van het GRS.

6.7. Gelet op de uitdrukkelijke keuze van het GRS om gemeenschapsvoorzieningen, zoals het woonzorgcentrum op verzoeksters perceel, in de ‘centrale woonband’ te behouden, overtuigt de verzoekende partij er niet van dat de beslissing van de plannende overheid om de bestaande feitelijke gemeenschapsvoorziening op verzoeksters perceel planologisch te verankeren, de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig zou zijn.

6.8. De middelen worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement