

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0207 van 18 maart 2014
in de zaak 1011/0594/A/8/0538

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Willem SLOSSE
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*

de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Ciska SERVAIS
kantoor houdende te 2600 Antwerpen, Roderveldlaan 3
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 4 maart 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 13 januari 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem van 18 oktober 2010 verworpen.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een verkavelingsvergunning verleend voor vijf loten.

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend, maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend. De tussenkomende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 14 januari 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 11 februari 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn BRUSSELMANS die loco advocaat Willem SLOSSE verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Philippe VAN WESEMAEL die loco advocaat Ciska SERVAIS verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De nv [REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 8 april 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 10 mei 2011 de tussenkomende partij voorlopig toegelaten om in de debatten tussen te komen. De tussenkomende partij werd verzocht om een afschrift van haar actueel geldende statuten en van de akte van aanstelling van haar organen, alsmede het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft om in rechte op te treden, bij haar schriftelijke uiteenzetting te voegen.

Na onderzoek van de door de tussenkomende partij ingediende stukken verklaart de Raad het verzoek ontvankelijk en wordt het verzoek tot tussenkomst ingewilligd.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de belangen van de tussenkomende partij kunnen worden beïnvloed door de oplossing die aan het ingestelde beroep gegeven zou kunnen worden. De Raad stelt vast dat de tussenkomende partij kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO en dat bijgevolg toelating kan worden verleend om voor die belangen op te komen.

IV. FEITEN

Op 21 mei 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van Bornem een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor “gekoppelde eengezinswoningen”.

De percelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan ‘Mechelen’, gelegen in woongebied met landelijk karakter.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 17 juni 2010 tot en met 17 juli 2010, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem verleent op 18 oktober 2010 een verkavelingsvergunning aan de tussenkomende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, andere regelgeving en regels rond ontbossing.

De aanvraag is volgens het gewestplan Mechelen met koninklijk besluit van 05-08-1976 gelegen in een : woongebied met landelijk karakter.

De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf (voor zover deze om redenen van een goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd), voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsbedrijven, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving; de woongebieden met een landelijk karakter zijn bestemd voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven.

Bufferzones

De bufferzones dienen in staat bewaard te worden of als groene ruimte in gericht te worden, om te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden.

Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

Het blijft dus de bevoegdheid van de overheid om de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende de goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan.

Volgende verordeningen zijn specifiek van toepassing voor de aanvraag :

(...)

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het gewestplan.

(...)

Gelet op VCRO, inzonderheid artikel 4.2.17, § 1. Een verkavelingsvergunning geldt als stedenbouwkundige vergunning voor wat betreft alle in de verkavelingsvergunning opgenomen handelingen die de verkaveling bouwrijp maken, zoals in het bijzonder : 4° het afbreken van constructies.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Het betreft een eigendom bebouwd met een vrijstaande ééngezinswoning.

De bouwplaats is gelegen langs de [REDACTED] verbindingsweg tussen Rijksweg N16 en centrum [REDACTED] met in de omgeving :

Langs overzijde straat agrarisch gebied in gebruik door fruitteiler.

Langs zuidelijke zijde een kantoren –en bedrijvencomplex.

Langs noordelijke zijde enkel vrijstaande eengezinswoningen.

Lang westelijke zijde bufferzone in gebruik als landbouwgrond – weide.

De aanvraag omvat : verkaveling voor 6 loten.

Het betreft : gekoppelde eengezinswoningen.

Vorige dossiers of oorsprong gebouw :

Bestaande woning voor het eerst in gebruik genomen in 1947 volgens gegevens kadaster.

Door de reeds bestaande bebouwingen en de reeds aanwezige infrastructuur, is de ordening van het gebied bekend. Door de configuratie en de reeds aanwezige bebouwing op de omliggende percelen, brengt de voorgestelde aanvraag, verkaveling, de goede ordening van het gebied niet in het gedrang, mits rekening te houden met volgende voorwaarden :

Gelet op de aanwezigheid van de waterloop van 2^{de} categorie S.13 Het Beekje langs de linker perceelsgrens van het perceel.

Gelet op de bestaande toestand van natuurwaarden (begroeiing).

Gelet op de vorm van lot 6, met een straatbreedte van ongeveer 22m uitlopend op een spits naar achter toe.

Gelet dat het lot 6 voor het grootste gedeelte wordt ingenomen door de erfdienstbaarheid van de aanpalende waterloop.

Gelet op de vorm van lot 6 waarbij er nagenoeg geen functionele tuin meer aanwezig.

Daar het aangewezen is om lot 5 en 6 samen te voegen tot één lot voor een vrijstaande eengezinswoning, zoals aangepast in rood op het kavelplan.

Dat door deze samenvoeging de druk op de aanwezige waterloop S.13 en bijhorende zone non-aedificandi aanzienlijk verminderd.

Gelet dat hierdoor ook een kwalitatieve buffer ontstaat met de aanpalende kantoren en bedrijvenzone.

Gelet op de aanwezige achterliggende kavelgracht en op de diepte van de percelen en de achterliggende bestemming van buffergebied is het wenselijk de zone voor bijgebouwen te beperken tot op een diepte van 50m gemeten vanaf de rooilijn (zoals aangeduid op het kavelplan).

De verharding tot de eigendommen zijn te beperken tot de strikt noodzakelijke toegang tot de woning en de garage.

De privacy van derden wordt niet in gevaar gebracht.

Toetsing aan decretale beoordelingselementen

Art. 4.3.5. uitgeruste weg / art. 4.3.8. rooilijn en reservatiestrook.

De aanvraag is gelegen aan de volledig uitgeruste gemeenteweg [REDACTED] (buurtweg nr. [REDACTED]), rooilijn volgens koninklijk besluit van 26-03-1934.

Art. 4.3.6 maximum volume bedrijfswoningen : niet van toepassing.

Art. 4.3.7 toegankelijkheid openbare wegen en voor het publiek toegankelijke gebouwen: niet van toepassing.

Watertoets

(...)

Normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod.

Niet van toepassing.

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 18-10-2010 HET VOLGENDE :

Het college van burgemeester en schepenen geeft de verkavelingsvergunning af aan de aanvrager.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 12 november 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn niet gedateerd verslag om dit beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 11 januari 2011 beslist de verwerende partij op 13 januari 2011 om het beroep niet in te willigen en een verkavelingsvergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Volgens het vastgestelde gewestplan van Mechelen (goedgekeurd bij KB van 5 augustus 1976) situeert de aanvraag zich in woongebied met landelijk karakter.

De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

De woongebieden met een landelijk karakter zijn bestemd voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven.

De aanvraag betreft een verkaveling voor woningbouw en is in overeenstemming met het woongebied met landelijk karakter.

De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. De aanvraag tot het verkavelen van een stuk grond in 6 kavels voor gekoppelde bebouwing, is gelegen langsheen de verbindingsweg van de N16 naar het centrum van [REDACTED]. Aan de overzijde van deze weg bevindt zich een boomgaard, gelegen in agrarisch gebied. Langsheen de zuidelijke en westelijke zijde bevinden zich een buffergebied als overgang naar het KMO gebied langsheen N16.

Tussen het te verkavelen perceel en het rondpunt in het centrum van [REDACTED], bevinden zich voornamelijk vrijstaande woningen. Voorbij het rondpunt, dat op ongeveer 600m van de aanvraag is gelegen, bevinden zich gekoppelde woningen op gelijkaardige percelen als voorliggende aanvraag.

Het college van burgemeester en schepenen heeft de plannen en voorschriften van de aanvraag in rood gewijzigd. Omdat de oppervlakte van kavel 6 eerder beperkt was en deels onbebouwbaar door de erfdienstbare strook t.o.v. de waterloop, werd deze kavel samengevoegd met kavel 5 voor een vrijstaande woning. De overige kavels, met een breedte van 9m25, zijn bestemd voor gekoppelde woningen met garage gekoppeld in de zijtuinstrook.

Het college van burgemeester en schepenen heeft tevens een zone voor bijgebouwen ingetekend op 5m van de waterloop achteraan het perceel en op minstens 10m uit de achtergevelbouwlijn.

Vermits woongebied met landelijk karakter niet grenst achteraan aan een open agrarisch gebied maar wel aan bufferstrook, kan het argument van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar m.b.t. openheid naar het achterliggende gebied, niet worden bijgetreden. Het landschap vraagt op deze plaats geen noodzakelijk doorzicht naar het achterliggend gebied, zodat gekoppelde garages in de zijtuinstrook kunnen worden toegestaan.

Gelet op de industriële omgeving en de verbindingsweg tussen het industriegebied en het centrum van [REDACTED], kan op deze plaats gesloten bebouwing op percelen van 9m25 en met een oppervlakte van ongeveer 500m² worden toegestaan.

Watertoets:

Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

De voorliggende verkaveling voorziet de mogelijkheid van het bouwen en/of verharderen van een gedeelte van de percelen, zodat rekening gehouden moet worden met het mogelijke effect op de plaatselijke waterhuishouding. Door de toename van de verharde oppervlakte wordt de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit dient in de latere aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning te worden gecompenseerd.

Algemene conclusie :

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen. De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard volgens de door het college van burgemeester en schepenen in rood gewijzigde plannen en stedenbouwkundige voorschriften

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd betekend aan de verzoekende partij met een aangetekende brief van 2 februari 2011. Het beroep tot vernietiging, ingesteld met een aangetekende brief van 4 maart 2011, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikt krachtens artikel 4.8.16, §1 VCRO over het rechtens vereiste belang om bij de Raad beroep in te stellen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO en het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

1.

Het betoog van de verzoekende partij komt erop neer dat een verkavelingsvergunning is verleend die door het college van burgemeester en schepenen op een aantal niet-bijkomstige punten werd aangepast (eerste onderdeel) en zonder dat de aangepaste plannen aan een nieuw openbaar onderzoek werden onderworpen (tweede onderdeel).

Met name heeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem lot 5 en 6 samengevoegd en in een -voordien onbestaande- zone voor bijgebouwen voorzien en een zone voor gekoppelde garages.

Volgens de verzoekende partij zijn dit geen kennelijk bijkomstige aanpassingen in de zin van artikel 4.3.1, §1, 4° VCRO. Zij stelt dat de aanvraag hierdoor gewijzigd is in een verkaveling voor 5 loten i.p.v. 6 loten; bovendien werd een nieuwe zone voor bijgebouwen ingetekend op de plannen, hetgeen niet als een bijkomstige zaak kan gekwalificeerd worden. De eigenaars van de aanpalende percelen dreigen hierdoor op de grens met hun perceel een bijgebouw te zien verschijnen, terwijl dit niet voorzien was in de oorspronkelijke plannen.

Vermits de aangebrachte wijzigingen essentiële aanpassingen betreffen, moest hierover een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd worden conform de bepalingen van het besluit van 5 mei 2000. Volgens de verzoekende partij is het essentieel dat derden-belanghebbenden met kennis van zaken gebruik kunnen maken van hun bezwaarrecht. De verzoekende partij verwijst naar artikel 3, §3, artikel 8, vijfde lid en artikel 11, §1 van het besluit van 5 mei 2000.

2.

De tussenkomende partij repliceert vooreerst dat de verzoekende partij heeft nagelaten de mogelijke schending van een substantiële vormvereiste (de organisatie van een nieuw openbaar onderzoek) in te roepen in het kader van het administratief beroep, en zij dit niet voor de eerste maal kan opwerpen voor de Raad.

Artikel 4.3.1, §1, 4° VCRO slaat bovendien enkel op wijzigingen die in eerste administratieve aanleg worden opgelegd. Vermits de verwerende partij een beslissing heeft genomen op grond van reeds aangepaste plannen door het college van burgemeester en schepenen, heeft zij als vergunningverlenende overheid de plannen niet aangepast. Er kan bijgevolg geen sprake zijn van schending van artikel 4.3.1 VCRO.

Bovendien stelt de tussenkomende partij dat het wel degelijk gaat over bijkomstige aanpassingen. De zone voor bijgebouwen is vastgesteld op 10 m uit de maximale achtergevelbouwlijn en tot op maximum 5 m van de achterperceelsgrens. De samenvoeging van loten 5 en 6 tot één lot kan evenmin als een essentiële wijziging beschouwd worden. De beperkte wijzigingen zijn uitsluitend ingegeven door de goede ruimtelijke ordening. Zij brengen op geen enkele wijze schade toe aan de omwonenden en de onmiddellijke omgeving, maar zorgen integendeel voor meer bescherming voor de aanpalende percelen.

Er is volgens de tussenkomende partij bijgevolg evenmin een nieuw openbaar onderzoek nodig nu het slechts gaat over beperkte aanpassingen.

Beoordeling door de Raad

1.

De Raad verwerpt de exceptie van de tussenkomende partij die de onontvankelijkheid inroept omdat de verzoekende partij nagelaten heeft het middel in te roepen in het kader van het administratief beroep.

De verzoekende partij beschikt krachtens artikel 4.8.16, §1 VCRO over het rechtens vereiste belang bij haar middel, ook al heeft zij in het kader van het administratief beroep andere bezwaren geformuleerd dan het actueel ingeroepen middel. Bovendien is de formaliteit van het openbaar onderzoek een substantiële pleegvorm. De openbaarmaking van een vergunningsaanvraag door een openbaar onderzoek heeft onder meer tot doel om diegenen die bezwaar zouden hebben tegen het aangevraagde de mogelijkheid te bieden deze kenbaar te maken.

2.

In de mate de tussenkomende partij opwerpt dat de verzoekende partij ten onrechte van mening is dat de planwijziging werd doorgevoerd in het kader van het administratief beroep, terwijl zulks manifest in eerste aanleg is gebeurd, mist haar betoog feitelijke grondslag. De verzoekende partij heeft in haar middel duidelijk aangegeven dat de planwijziging in eerste aanleg is doorgevoerd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem.

Zulks belet echter niet dat de verwerende partij in het kader van het administratief beroep, ingevolge de devolutieve werking, de aanvraag in haar volledigheid dient te onderzoeken. Dit houdt in dat de verwerende partij de aanvraag opnieuw diende te beoordelen naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten.

3.

Overeenkomstig artikel 4.3.1 §1, tweede lid VCRO, zoals gewijzigd bij decreet van 16 juli 2010, kan het vergunningverlenend bestuursorgaan een vergunning, die het onverenigbaar acht met de goede ruimtelijke ordening, toch afleveren wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, kan enkel betrekking hebben op bijkomstige zaken.

Als uitzonderingsregeling moet artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO restrictief worden geïnterpreteerd en toegepast. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting van het ontwerp van aanpassings- en aanvullingsdecreet. De mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden wordt hierin bestempeld als een uitzonderingsregeling : “(...) *uitzonderlijk toch een vergunning (kan) worden verleend indien de regelmatigheid of de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door middel van het opleggen van een voorwaarde (...)*.” (VI. P., Parl. St., 2008-09, 2011/1, 128).

Uit de reeds geciteerde memorie van toelichting van het ontwerp van aanpassings- en aanvullingsdecreet blijkt dat de interpretatie van het begrip “bijkomstige zaken” moet worden betrokken op de vraag of er al dan niet een openbaar onderzoek moet worden gehouden: “*Het begrip “bijkomstige zaken” moet (...) worden geïnterpreteerd in die zin dat het gaat om wijzigingen die, gesteld dat een openbaar onderzoek over de aanvraag zou moeten worden ingericht, in voorkomend geval geen aanleiding geven tot een nieuw openbaar onderzoek.*” ((VI. P., Parl. St., 2008-09, 2011/1, 128).

Daaruit blijkt dat het de bedoeling van de decreetgever is dat de mogelijkheid om de plannen beperkt aan te passen niet ten koste mag gaan van het recht van belanghebbende derden om hun bezwaren en opmerkingen betreffende de aanvraag op nuttige wijze te doen gelden.

De Raad besluit hieruit dat een planwijziging slechts toelaatbaar is voor zover duidelijk is dat ze geen afbreuk doet aan de belangen van derden en geen nieuw openbaar onderzoek vergt.

De Raad stelt vast dat de betwiste wijziging van de oorspronkelijke plannen betrekking heeft op het samenvoegen, door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem, van de kavels 6 en 5 (omwille van de beperkte oppervlakte van kavel 6, deels onbebouwbaar door een bestaande erfdienstbaarheid), en het voorzien van een nieuwe zone voor bijgebouwen tot op een diepte van 50 meter gemeten vanaf de rooilijn, waarbij de zone werd ingetekend op 5 meter van de waterloop achteraan het perceel en tenminste 10 meter uit de achtergevelbouwlijn.

De samenvoeging van de loten 5 en 6 is naar het oordeel van de Raad slechts een beperkte aanpassing van de oorspronkelijk ingediende plannen, die daarenboven uitsluitend ingegeven is door de goede ruimtelijke ordening en een kwalitatieve verbetering betekent voor de bebouwbaarheid van de betrokken kavel, zonder enige negatieve impact voor omwonenden.

De intekening van een nieuwe zone voor bijgebouwen kan, zoals blijkt uit het verkavelingsplan, evenwel niet beschouwd worden als een beperkte wijziging van het oorspronkelijk ingediende verkavelingsdossier, betrekking hebbend op bijkomstige zaken. De bestreden beslissing vermeldt in dat verband het volgende:

“Het college van burgemeester en schepenen heeft tevens een zone voor bijgebouwen ingetekend op 5m van de waterloop achteraan het perceel en op minstens 10m uit de achtergevelbouwlijn”.

De oorspronkelijke aanvraag bevatte enkel de mogelijkheid om een tuinberging van max 12m³ op te richten, met de verplichting deze op te nemen binnen de groenstructuren van de tuin en minimum 27 m achter de voorgevel van de woningen. Er was geen specifieke zone voor bijgebouwen ingekleurd op het oorspronkelijk verkavelingsplan.

Uit het aangepaste verkavelingsplan blijkt dat de nieuwe zone voor bijgebouwen zich uitstrekt over de volledige breedte van het perceel tot 5 meter van het achterliggend perceel. Deze zone was niet voorzien in de oorspronkelijk ingediende plannen, zodat belanghebbende derden hiervan geen kennis konden nemen tijdens het openbaar onderzoek.

Het wordt niet betwist dat de aanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid, op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging, aan een openbaar onderzoek moet worden onderworpen.

In tegenstelling tot wat de tussenkomende partij aanvoert, kan een dergelijke planwijziging, nu zij van aard is om de belangen van derden mogelijk aan te tasten, niet als bijkomstig worden afgedaan. Het gewijzigd plan had dan ook aan een nieuw openbaar onderzoek moeten onderworpen worden om derden in staat te stellen kennis te nemen van de nieuw ontworpen situatie en daarover hun opmerkingen en bezwaren te formuleren.

Het middel is gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO, het gewestplan Mechelen en in het bijzonder de bestemmingsbepaling woongebied met landelijk karakter, van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het redelijkheids-, het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

1.

Het betoog van de verzoekende partij kan als volgt samengevat worden.

De verzoekende partij is van oordeel dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening en met name niet inpasbaar is in de onmiddellijke omgeving.

Het perceel ligt in woongebied met landelijk karakter en meer bepaald in een woonlint met achterliggende bufferzone. De aanvraag wijkt af van de bepalingen van de omzendbrief van 8 juli 1997, die een bouwvergunning in deze zone slechts toelaat indien ze de eisen van verkeersveiligheid en verkeersafwikkeling niet in het gedrang brengt. Hoewel de omzendbrief niet

bindend is, dient de verwerende partij duidelijk te motiveren als zij hiervan afwijkt. Hoewel het gaat over een verkavelingsvergunning en geen stedenbouwkundige vergunning, diende de verwerende partij volgens haar, op straffe van schending van het motiveringsbeginsel, redelijkerwijze aan te geven waarom het creëren van 5 bijkomende loten geen verkeersproblemen met zich zou meebrengen.

De verzoekende partij stelt tevens dat de vergunningverlenende overheid geen rekening heeft gehouden met de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand. Tussen het te verkavelen perceel en het rond punt in het centrum van ■■■ bevinden zich uitsluitend vrijstaande woningen op ruime percelen. De gekoppelde woningen waarnaar de verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing, liggen op meer dan 600 meter van het betrokken perceel en bevinden zich bovendien niet in woongebied met landelijk karakter maar in woongebied.

Zij is van oordeel dat de verwerende partij niet kan verwijzen naar gebieden met een andere planologische bestemming in haar toets met de onmiddellijke omgeving. Bovendien betreft het niet de onmiddellijke, maar de ruimere omgeving, vermits de percelen op meer dan 600 m afstand gelegen zijn.

De verwerende partij had moeten vaststellen dat de onmiddellijke omgeving, gelegen in woongebied met landelijk karakter, gekenmerkt wordt door vrijstaande bebouwing op brede percelen. Het is volgens de verzoekende partij kennelijk onredelijk een vergunning af te leveren voor opmerkelijk smalle loten (9 m), waarbij dan ook nog de mogelijkheid is voorzien om gekoppelde garages te creëren in de zijtuinstroken. Dit zorgt niet alleen voor verdichting maar brengt ook de openheid van het achterliggend gebied in het gedrang. Ook hier wordt in de bestreden beslissing ter verantwoording ten onrechte verwezen naar een gebied met een andere planologische bestemming.

De verzoekende partij is omwille van bovenstaande redenen van oordeel dat het motiverings- en redelijkheidsbeginsel geschonden is.

2.

De tussenkomende partij repliceert dat de omzendbrief van 8 juli 1997 geen reglementair karakter heeft. Een mogelijke schending kan niet leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Bovendien handelt de passage uitdrukkelijk over stedenbouwkundige vergunningen en niet, zoals in casu, over een verkavelingsvergunning. De omzendbrief verbiedt geenszins een verkaveling zoals deze nu voorligt.

De tussenkomende partij stelt dat er geen sprake is van een kennelijk onredelijke beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Het perceel ligt niet in een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, noch maakt het deel uit van een vergunde niet-vervallen verkaveling. Het behoort derhalve aan de vergunningverlenende overheid om geval per geval te onderzoeken of de aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening. Zij oordeelt hierover discretionair. De Raad heeft enkel een wettigheidstoezicht en vermag zijn beoordeling niet in de plaats te stellen.

De bestreden beslissing vermeldt dat het achterliggend gebied geen open agrarisch gebied betreft maar wel een bufferstrook, zodat er geen noodzaak is aan een doorzicht naar het achterliggend gebied. Deze motivering is niet kennelijk onredelijk.

Tenslotte stelt de tussenkomende partij dat, anders dan de verzoekende partij beweert, een woongebied met landelijk karakter geen andere planologische bestemming is dan een gewoon woongebied. Conform artikel 6.1.2 van het inrichtingsbesluit van 28 december 1972 zijn de woongebieden met landelijk karakter bedoeld bij artikel 6.1.2.2 enkel een nadere aanwijzing van de woongebieden bedoeld bij artikel 5.1 van het inrichtingsbesluit. In beide gevallen is “wonen” een hoofdbestemming.

Geen enkele bepaling verbiedt koppelwoningen in een woongebied met landelijk karakter. Nergens wordt opgelegd dat bij de beoordeling van de in de omgeving bestaande toestand niet zou mogen verwezen naar het naastgelegen woongebied.

De tussenkomende partij is van oordeel dat het middel ongegrond is.

Beoordeling door de Raad

In de mate de verzoekende partij voor de beweerde schending van het gewestplan Mechelen verwijst naar de bepalingen van de omzendbrief van 8 juli 1997, en inzonderheid de bepaling dat de stedenbouwkundige vergunning slechts kan worden toegestaan indien ze de eisen inzake verkeersveiligheid en verkeersafwikkeling niet in het gedrang brengt, faalt het ingeroepen middel in rechte. Deze bepaling is enkel van toepassing op bouwaanvragen en niet op een verkavelingsaanvraag.

Bovendien toont de verzoekende partij niet aan in welke mate de voorliggende verkavelingsvergunning een ernstige negatieve impact zou hebben op de verkeersveiligheid.

Inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wijst de verwerende partij er terecht op dat het achterliggend gebied geen open agrarisch gebied betreft maar wel een bufferstrook, zodat de goede ruimtelijke ordening niet vereist dat er een doorzicht is naar het achterliggend gebied. De Raad stelt bovendien vast dat de bestreden beslissing voor wat betreft de relevante in de omgeving bestaande toestand onder meer verwijst naar de industriële omgeving en de verbindingsweg tussen het industriegebied en het centrum van ■■■, ter verantwoording van de beperkte breedte en oppervlakte van de verkavelingsloten ten opzichte van de overige vrijstaande woningen aan de zuidelijke zijde. De verwerende partij verwijst tevens naar bestaande koppelwoningen in de ruimere omgeving.

Ten onrechte verwijt de verzoekende partij dat voor wat betreft de beoordeling van de relevante in de omgeving bestaande toestand de vergelijking wordt gemaakt met gebieden die een andere planologische bestemming zouden hebben.

Het is niet verboden om als vergunningverlenend orgaan in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en inzonderheid de relevante in de omgeving bestaande toestand te verwijzen naar percelen in de onmiddellijke of ruimere omgeving, zelfs als zij een andere planologische bestemming hebben dan het aangevraagde.

Bovendien is het betrokken perceel gelegen in woongebied met landelijk karakter. Overeenkomstig artikel 6.1.1.2 van het inrichtingsbesluit van 28 december 1972 zijn deze gebieden bestemd voor woningbouw en tevens voor landbouwbedrijven. Artikel 6.1.2.2 bepaalt dat woongebieden met landelijk karakter enkel een nadere aanwijzing zijn van de woongebieden bedoeld bij artikel 5.1 van het inrichtingsbesluit.

De verwerende partij weerlegt aldus op afdoende wijze de kritiek van de verzoekende partij i.v.m. de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan beschikt hierbij over een discretionaire bevoegdheid. De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de vergunningverlenende overheid de haar toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De Raad is van oordeel dat de bestreden beslissing niet steunt op onjuiste gegevens, niet kennelijk onredelijk is en op afdoende wijze is gemotiveerd.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.23 VCRO en van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

1.

De verzoekende partij voert aan dat in de bestreden beslissing nergens melding wordt gemaakt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar, noch wat de inhoud van dit verslag is en of men dit al dan niet bijtreedt.

Op grond van artikel 4.8.16 VCRO kunnen belanghebbenden, zoals de aanvrager of derde belanghebbenden, een verzoekschrift indienen bij de Raad. In het kader van hun beroepsmogelijkheden is het cruciaal te weten hoe de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar over de aanvraag oordeelt en wat de redenen zijn geweest van de vergunningverlenende overheid om hiervan al dan niet af te wijken.

2.

De tussenkomenende partij repliceert dat artikel 4.7.23, §1 VCRO de verplichting oplegt om de beslissing mee te baseren op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. In casu is dit gebeurd. De motivering van de bestreden beslissing is voor een groot deel gebaseerd op het verslag, waarvan sommige passages zelfs letterlijk zijn overgenomen.

De tussenkomenende partij besluit dat het middel feitelijke grondslag mist en bijgevolg ongegrond is.

Beoordeling door de Raad

De Raad stelt vast dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar eensluidend is met de bestreden beslissing.

De verzoekende partij heeft geen belang bij het aanvoeren van de door haar aangeklaagde onregelmatigheid betreffende het ontbreken van de overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in de bestreden beslissing. Het vernietigingsmotief op grond van de aangeklaagde onregelmatigheid zou enkel noodzaken tot het uitdrukkelijk opnemen van of verwijzen naar het eensluidend verslag zonder dat dit leidt tot een andersluidende beslissing.

Bovendien heeft de verzoekende partij de met het verslag gelijklopende overwegingen in de bestreden beslissing bekritiseerd in haar tweede middel. Het gebrek aan vermelding van de

beoordelingen van het verslag in de bestreden beslissing heeft de verzoekende partij derhalve niet belet deze beoordeling te betwisten aangezien deze tevens de eigen beoordeling van de verwerende partij uitmaakt.

De verzoekende partij heeft bijgevolg geen belang bij het aanvoeren van dit middel aangezien dit haar geen nuttig voordeel kan opleveren.

Het middel is onontvankelijk.

D. Bevel conform artikel 4.8.3, §1, tweede lid VCRO

Vermits de formaliteit van het openbaar onderzoek onmiskenbaar als een substantiële pleegvorm moet aangemerkt worden en onder het eerste middel werd vastgesteld dat deze substantiële pleegvorm werd geschonden, is de Raad van oordeel dat de loutere vernietiging van de bestreden beslissing op zich niet kan volstaan om de in het eerste middel van dit arrest vastgestelde onwettigheid te herstellen.

In overeenstemming met artikel 4.8.3, §1, tweede lid, 3° VCRO kan de Raad, naast het bevel om een nieuwe beslissing te nemen binnen de door de Raad te bepalen termijn, onder meer de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan een nieuwe beslissing moeten gesteld worden.

Het komt de Raad dan ook passend voor dat de verwerende partij, vooraleer een nieuwe beslissing te nemen, de nodige schikkingen treft om op gemeentelijk niveau een nieuw openbaar onderzoek te organiseren over de aanvraag.

Om het openbaar onderzoek met de nodige zorgvuldigheid te kunnen organiseren en de resultaten op zorgvuldige wijze te beoordelen acht de Raad het aangewezen dat aan de verwerende partij een langere termijn dan gebruikelijk wordt gegund om een nieuwe beslissing te nemen. Een termijn van vijf maanden lijkt hiertoe in alle redelijkheid voldoende garanties te bieden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de NV [REDACTED] is ontvankelijk.
 2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
 3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 13 januari 2011, waarbij aan de tussenkomende partij de verkavelingsvergunning wordt verleend voor vijf loten voor gekoppelde ééngezinswoningen op percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
 4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest
- De verwerende partij moet hierbij rekening houden met de overwegingen in 'Bevel conform artikel 4.8.3, §1, tweede lid VCRO'.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 18 maart 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH, voorzitter van de achtste kamer,

met bijstand van

Sofie VAN NOTEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Sofie VAN NOTEN

Marc VAN ASCH