

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 20 december 2016 met nummer RvVb/A/1617/0438
in de zaak met rolnummer 1213/0257/A/7/0237

Verzoekende partijen	1. de heer Frank MOLS 2. de nv LOUIS MOLS ALGEMENE AANNEMINGEN vertegenwoordigd door advocaat Joost BOSQUET met woonplaatskeuze op het kantoor te 2650 Edegem, Mechelsesteenweg 326
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
Tussenkomenende partij	de heer Daniel QUERMIA vertegenwoordigd door advocaat Philippe VANDE CASTEELE met woonplaatskeuze op het kantoor te 2900 Schoten, Klamperdreef 7

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 21 december 2012 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 18 oktober 2012.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten van 10 juli 2012 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partijen een vergunning geweigerd voor het verkavelen van een perceel gelegen te 2900 Schoten, Gaiendreef 7, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 101H2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Bij arrest met nummer A/2014/0175 van 11 maart 2014 verklaart de Raad het beroep van de eerste verzoekende partij onontvankelijk en het beroep van de tweede verzoekende partij ontvankelijk en gegrond.

De tussenkomenende partij heeft tegen dit arrest op 24 maart 2014 een cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State. Bij arrest nummer 234.058 van 8 maart 2016 heeft de Raad van State het vermelde arrest van de Raad vernietigd. De zaak wordt door de Raad van State verwezen naar een anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Met een beschikking van 25 augustus 2016 wordt de behandeling van de zaak toegewezen aan de zevende kamer.

2.

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 29 juli 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de zevende kamer laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 25 augustus 2016 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partijen dienen een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 december 2016.

Advocaat Joost BOSQUET voert het woord voor de verzoekende partijen.

Advocaat Philippe VANDE CASTEELE voert het woord voor de tussenkomenende partij.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De eerste verzoekende partij dient namens de tweede verzoekende partij op 2 februari 2012 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten een aanvraag in voor een vergunning voor “het verkavelen in 3 loten voor open bebouwing” op een perceel gelegen te 2900 Schoten, Gaaiendreef 7.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 oktober 1979 in woonpark.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 22 februari 2012 tot en met 23 maart 2012, wordt een bezwaarschrift ingediend, in de vorm van een petitie.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 13 maart 2012 gunstig.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 19 maart 2012 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 10 juli 2012 een verkavelingsvergunning aan de eerste verzoekende partij. Het college beslist:

“...

De aanvraag is principieel in overeenstemming met het geldende plan, zoals hoger omschreven.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening:

De aanvraag is gelegen in de wijk De Zeurt. Deze wijk staat gekenmerkt voor zijn riante percelen in een residentiële karakter. De percelen hebben hoofdzakelijk een grootte van 5000m² en zijn voorzien van vrijstaande bebouwing. De wijk wordt tevens gekenmerkt door grote bossen en fungeert als groene gordel in de gemeente Schoten.

Voorliggende aanvraag voorziet het verkavelen in 3 loten geschikt voor open bebouwing. De loten hebben een respectievelijke oppervlakte van 3568m², 3961m² en 3883m². In de straat zijn de loten respectievelijk van 3354m² tot 6348m² groot. De aanvraag past niet in de omgeving. In de omgeving, de wijk de Zeurt, is de norm voor kavels 5000m², enkel kavels dewelke onteigend werden naar aanleiding van de E19 en/of de HSL-lijn kunnen hierop een afwijking krijgen doch dit is in huidige aanvraag niet het geval. De straatbreedte van de kavels bedraagt +/- 36 meter. De voortuinstrook is 15 meter en de afstand tot de zijdelingse perceelsgrens is minimum 10 meter. Deze afstanden zijn in overeenstemming met de bebouwing in de directe en de wijdere omgeving. De maximaal bebouwbare oppervlakte wordt voorzien op 250m² wat gelet op de grootte van het perceel en de omgeving aanvaardbaar is. Kroonlijsthoogte, 7m, en nokhoogte 11 meter, eveneens allen in overeenstemming met bestaande bebouwing in de omgeving. De zone voor bijgebouwen is echter te groot omschreven, de bijgebouwen dienen zich te beperken in de eerste zone voor voor bijgebouwen tot een maximale diepte van 40 meter ten aanzien van de voorgevelbouwlijn zodat het achtergelegen gedeelte klan blijven bestaan uit een boszone. De voorschriften naar inplanting van de bijgebouwen zijn dus te ruim opgevat zodat ze mogelijk zijn in haast heel de achterstrook van het perceel. Het is wenselijk enkele tientallen meters ten aanzien van de achterste perceelsgrens voor te behouden voor het bestaande bos wat aanwezig is, het betreft hier immers woonparkgebied waar het bestaande hoog- en laagstammig groen zoveel mogelijk dient bewaard te blijven.

Art. 90bis, §3 van het Bosdecreet, zoals laatst gewijzigd bij decreet van 17/01/2000 bepaalt dat de verkavelaar moet instaan voor de boscompensatie. De gehele bosoppervlakte in de verkaveling dient gecompenseerd te worden, met uitzondering van de beboste groene ruimten (zie art. 13 van het BVR van 16/02/2001)/

Voorafgaandelijk aan de verkavelingsvergunning moet de compensatiemaatregel goedgekeurd worden voor het Bosbeheer.

Bijgevolg kan er momenteel nog geen wettige verkavelingsvergunning afgeleverd worden. Het dossier dient aangevuld te worden met een compensatievoorstel.

De bomen op dit terrein moeten in kaart worden gebracht. Een bomenplan met aanduiding van alle hoogstammige bomen met vermelding van de soort en de diameter is noodzakelijk en moet duidelijkheid brengen naar de inplanting van de bouwzone.

...

Conclusie:

De aanvraag past binnen de configuratie en de aanwezige bebouwing van de omliggende percelen.

Het ontwerp kan qua vorm, materiaalgebruik en inplanting stedenbouwkundig niet aanvaard worden en wordt hierdoor niet inpasbaar geacht in de omgeving.

Gelet op de schaal, de bestemming, inplanting en algemeen karakter en uitzicht van het ontwerp.

De aanvraag is niet verenigbaar met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

De aanvraag is niet bestaanbaar in de omgeving.

De aanvraag is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg gelet op de plaatselijke toestand.

Om hogervermelde redenen dient er een weigering te worden verleend.

...

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 16 juli 2012 voorwaardelijk gunstig.

Tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen tekent de tweede verzoekende partij op 22 augustus 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 oktober 2012 om dit beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 16 oktober 2012 verklaart de verwerende partij het beroep op 18 oktober 2012 ongegrond en weigert een verkavelingsvergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

3. Omschrijving en historie van de aanvraag:

Het betreft een verkavelingsaanvraag bestaande uit 3 kavels bestemd voor open bebouwing. De verkaveling is gelegen langsheen een bestaande wegenis, Gaaiendreef. De loten hebben respectievelijk volgende oppervlakten: 3.568m², 3.961m² en 3.883m².

Het betreft in feite de herverkaveling van de loten 1 en 2 van de vervallen verkaveling 111/218-1 d.d. 30/12/1991.

Historiek:

30.12.1991: verkavelingsvergunning voor het creëren van 2 loten. Deze verkaveling is vervallen.

9. Beoordeling:

1. Volgens het vastgestelde gewestplan van Antwerpen (goedgekeurd bij KB van 3 oktober 1979) situeert de aanvraag zich in woonpark.

...

De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.

2. De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De kavelgrootte:

De aanvraag is gelegen in de wijk 'Zeurt'. De Zeurt fungeert als groene rand rondom het centrum en als natuurverbindingsfunctie. De wijk wordt gekenmerkt door grote bossen. Hierdoor werd beleidsmatig de optie genomen om de kavelgrootte vast te leggen op min. 5.000m² ('Zeurt-criterium'). Deze kavelgrootte is wenselijk aangezien

er op deze manier meer hoogstammig groen kan behouden blijven. Dit principe wordt reeds zeer lang toegepast in Schoten.

De aanvraag voorziet in het ontwerpen van 3 loten met respectievelijke kavelgrootten van 3.568m², 3.961m² en 3.883m². Hierdoor wordt niet voldaan aan het bovenvermelde Zeurt-criterium.

De gemeente merkt op dat in de straat kavels voorkomen die een oppervlakte hebben van 3.354m² tot 6.348m². De gemeente verduidelijkt echter dat er een afwijking bekomen kan worden op deze 5.000m²-norm, wanneer kavels onteigend werden naar aanleiding van de E19 en/of de HSL-lijn, hetgeen in voorliggende aanvraag niet het geval is.

Beroeper stelt dat het aangehaalde Zeurt-criterium geen wettelijke basis heeft. Op basis van artikel 4.3.1.§2.2° kan het vergunningverlenende bestuursorgaan rekening houden met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Vanuit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening kan het Zeurt-principe bijgetreden worden. De aanvraag dient dan ook geweigerd te worden, gelet op het niet in overeenstemming zijn met de omringende kavels waar de grootte min. 5000 m² bedraagt.

Verkavelingsvoorschriften:

De gemeente merkt op dat de voorgestelde verkavelingsvoorschriften aanvaardbaar zijn binnen de directe omgeving, met uitzondering van de zone voor bijgebouwen. Deze dient beperkt te worden tot een diepte van max. 40m⁰⁰ uit de voorgevelbouwlijn, zodat het achterste gedeelte boszone blijft. Dit standpunt wordt bijgetreden. Naar aanleiding van het beroep brengt de aanvrager aangepaste plannen bij, met een beperktere zone voor bijgebouwen, doch de 3 kavels worden behouden, waardoor de aanvraag omwille van bovenvermelde reden onaanvaardbaar blijft op deze plaats (kavelgrootte is kleiner dan 5.000m²).

Dossiersamenstelling:

Het dossier bevat enkel een verkavelingsplan en 1 terreinprofiel (zie plan 1/1). Een liggingsplan en omgevingsplan ontbreken, evenals een weergave van de bestaande toestand en de foto's.

Materiële vergissing:

Beroeper merkt op dat in de conclusie van de weigering staat dat 'de aanvraag past binnen de configuratie en de aanwezige bebouwing van de omliggende percelen'. Op basis van het volledige besluit, dient vastgesteld te worden dat dit een materiële vergissing betreft (het woord 'niet' werd vergeten). Navraag bij de gemeente bevestigt dit. De conclusie dient dan ook als volgt te zijn: 'De aanvraag past niet binnen...'.
...

Algemene conclusie:

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen, op voorwaarde dat:

- De adviezen van de nutsmaatschappijen (...) dienen strikt nageleefd te worden.
- Het advies van Natuur en Bos d.d. 16/07/12 dient strikt nageleefd te worden.
- Het advies van Wegen en Verkeer d.d. 13/03/12 dient strikt nageleefd te worden.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partijen

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen verwijzen in hun verzoekschrift naar artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO.

De verzoekende partijen verduidelijken dat de eerste verzoekende partij de aanvraag heeft ingediend als bestuurder van de tweede verzoekende partij. Volgens de verzoekende partijen hebben het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten en de verwerende partij per vergissing de eerste verzoekende partij beschouwd als aanvrager van de vergunning.

2.

De tussenkomende partij werpt op dat enkel de tweede verzoekende partij beschouwd kan worden als de aanvrager van de vergunning. Het feit dat het college van burgemeester en schepenen en de verwerende partij ten onrechte de eerste verzoekende partij hebben aangeduid als aanvrager, doet hieraan geen afbreuk.

Verder wijst de tussenkomende partij erop dat de eerste verzoekende partij niet voorhoudt dat zijzelf een persoonlijk voordeel nastreeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing.

3.

In de toelichtende nota herhaalt de tweede verzoekende partij dat zij als aanvrager van de vergunning belang heeft bij de vordering.

Verder benadrukt de eerste verzoekende partij dat zij eveneens een belang heeft bij de vordering aangezien de beslissing van het college van burgemeester en schepenen en van de verwerende partij aan haar werden gericht. De onderhavige procedure zou kunnen leiden tot de vernietiging van een voor haar 'negatieve' beslissing.

Beoordeling door de Raad

Uit het administratief dossier blijkt dat de eerste verzoekende partij, als afgevaardigde bestuurder van en namens de tweede verzoekende partij, de verkavelingsaanvraag heeft ingediend bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten.

De eigenlijke aanvrager van de verkavelingsvergunning is dan ook de nv LOUIS MOLS ALGEMENE AANNEMINGEN. Dit wordt ook bevestigd door de tweede verzoekende partij.

Bij de opening van het openbaar onderzoek heeft het college van burgemeester en schepenen nog correct de nv LOUIS MOLS ALGEMENE AANNEMINGEN als aanvrager vermeld.

Het is echter niet omdat in de weigeringsbeslissing van 10 juli 2012 het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten ten onrechte of per vergissing de eerste verzoekende partij, de heer Frank MOLS, heeft aangeduid als 'aanvrager', dat de heer Frank Mols ook werkelijk de juridische kwaliteit van aanvrager van de verkavelingsvergunning heeft.

De heer Frank MOLS heeft de aanvraag immers louter als afgevaardigde bestuurder van de nv LOUIS MOLS ALGEMENE AANNEMINGEN ingediend namens de rechtspersoon maar heeft zich daarbij niet in de rechten van de nv LOUIS MOLS ALGEMENE AANNEMINGEN gesteld. De interne bevoegdheden van de bestuurder van een nv om een aanvraagdossier in te dienen bij een gemeente, maken van deze bestuurder als natuurlijke persoon nog geen 'juridische aanvrager'. De heer Frank MOLS houdt in zijn verzoekschrift niet voor dat hij zelf als natuurlijke persoon een persoonlijk voordeel nastreeft bij de vernietiging van de weigeringsbeslissing van de verwerende partij. De eerste verzoekende partij bevestigt ook in het inleidend verzoekschrift dat hij de verkavelingsaanvraag enkel in de hoedanigheid van bestuurder van de nv heeft ingediend, maar niet in persoonlijke naam.

Enkel de tweede verzoekende partij dient dan ook beschouwd te worden als de werkelijke aanvrager van de verkavelingsvergunning, ook al werd 'ten onrechte' of omwille van een administratieve vergissing door het college van burgemeester en schepenen en door de verwerende partij de heer Frank MOLS vermeld als aanvrager.

De tweede verzoekende partij legt tevens een rechtsgeldige beslissing om in rechte te treden voor.

De vordering in hoofde van de eerste verzoekende partij, de heer Frank MOLS, is onontvankelijk.

Waar in het arrest verder gesproken wordt over 'de verzoekende partij' wordt hiermee enkel de (oorspronkelijke) tweede verzoekende partij bedoeld, zijnde de nv LOUIS MOLS ALGEMENE AANNEMINGEN.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Preliminair

De Raad van State heeft met een cassatiearrest van 8 maart 2016 het vorige arrest van de Raad met nummer A/2014/0175 van 11 maart 2014 vernietigd.

De verzoekende partij werpt op dat de Raad van State het voormeld arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen enkel heeft vernietigd omdat aan de tussenkomen partij geen afschrift van het verzoekschrift werd bezorgd overeenkomstig artikel 15, eerste lid Procedurebesluit.

Volgens de verzoekende partij betrof het een louter ‘formele aangelegenheid’ en heeft de Raad van State zich niet uitgesproken over de inhoud van het arrest van de Raad. Er is dus geen reden waarom de Raad ten gronde anders zou moeten oordelen over de feiten en opgeworpen middelen dan in het vernietigde arrest van 11 maart 2014.

De Raad stelt vast dat de Raad van State het arrest van 8 maart 2016 in zijn geheel heeft vernietigd. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij opwerpt, dient de Raad de vordering derhalve in zijn volledigheid opnieuw te beoordelen.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.3.1, §1, 1° en 4.3.1, §2, 1° en 2° VCRO, artikel 1.1.4 VCRO, de artikelen 6.1.2.1.3 en 6.1.2.1.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (verder het Inrichtingsbesluit), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het legaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel en de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partij zet, onder verwijzing naar de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna de omzendbrief van 8 juli 1997), uiteen dat in een woonpark een woningdichtheid van 5 à 10 woningen per hectare wordt voorzien, dat kaveloppervlakten van 1.000 à 2.000 m² gangbaar zijn en “*dat erover gewaakt moet worden dat geen al te lage bouwdichtheden wordt verspild zodat niet nutteloos bouwgrond verspild wordt*”. De verzoekende partij wijst erop dat de verkavelingsaanvraag voorziet in een woningdichtheid van slechts 2,63 woningen per hectare en dat het dus al om zeer ruime kavels gaat.

Volgens de verzoekende partij werd de aanvraag enkel maar geweigerd op grond van het zogenaamde ‘Zeurt-criterium’ (percelen dienen een minimumoppervlakte te hebben van 5.000 m²), hoewel er in dezelfde straat nog percelen gelegen zijn die kleiner zijn dan 5.000 m². Zij meent dat de verduidelijking die de verwerende partij geeft, met name dat een afwijking op deze norm mogelijk is wanneer de kavels onteigend werden naar aanleiding van de E19 en/of de HSL-lijn, onjuist is en verwijst hiervoor naar een plan waarop alle in de wijk gelegen percelen staan aangeduid die minder dan 5.000 m² groot zijn.

De verzoekende partij meent dat dit zogenaamde ‘Zeurt-criterium’ geen wettelijke grondslag heeft, en dat zij hier reeds op heeft gewezen in haar administratief beroep. Door de toepassing van het ‘Zeurt-criterium’ worden volgens de verzoekende partij voorwaarden toegevoegd aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het woonparkgebied. Het ‘Zeurt-criterium’, dat geen verordenend karakter heeft, is volgens de verzoekende partij een criterium uit het verleden. Artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO biedt enkel een grondslag voor toekomstige beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. De motivering van de bestreden beslissing is volgens de verzoekende partij intern

contradictorisch omdat er verwezen wordt naar toekomstige beleidsmatig gewenste ontwikkelingen om een vergunningsbeleid uit het verleden te legitimeren.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing geen omschrijving geeft van de omgeving, laat staan van de onmiddellijke omgeving, zodat de feitelijke en juridische correctheid en de redelijkheid ervan niet kan worden beoordeeld.

Ten overvloede wijst de verzoekende partij erop dat, in tegenstelling tot wat de bestreden beslissing en het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vermeldt, aan het aanvraagdossier wel degelijk het plan met de bestaande toestand, het omgevingsplan met de nieuwe toestand, het liggingsplan en een relevante fotoreportage werden gevoegd.

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

De tussenkomende partij verwijst naar artikel 23 Grondwet, artikel 4.3.1 VCRO, artikel 1.1.4 VCRO en artikel 16, §1 Decreet Natuurbehoud. Met het aanhouden van het zogenaamde 'Zeurt-criterium' beoogt de vergunningverlenende overheid een natuurbehoud-doelstelling in overeenstemming met onder meer artikel 23 Grondwet.

Volgens de tussenkomende partij was de verzoekende partij wel degelijk op de hoogte van dit 'Zeurt-criterium', dat reeds van toepassing is sinds 1950. De tussenkomende partij verwijst onder meer naar het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, waarin wordt bevestigd dat bouwgronden in dit woonpark een minimum oppervlakte van 5.000 m² moeten behouden.

De tussenkomende partij stelt dat dit gemeentelijk ruimtelijk structuurplan gepaard ging met de nodige inspraakmogelijkheden en bekendmaking. De tussenkomende partij benadrukt dat het structuurplan werd voorafgegaan door infoavonden, infosessies, een openbaar onderzoek, publicaties in het gemeenteblad, krantenartikels en advertenties. Het bericht dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan definitief werd vastgesteld, werd op 27 oktober 2006 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

4.

De verzoekende partij herhaalt dat beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de zin van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO bedoeld zijn om toekomstige wijzigingen in een bestaande ordening teweeg te brengen en dus niet kunnen ingeroepen worden om een vroeger lokaal beleid te ondersteunen.

Volgens de verzoekende partij werd de verkavelingsvergunning enkel geweigerd omdat de kavels een oppervlakte hebben van minder dan 5.000 m². De verzoekende partij werpt op dat met dit criterium een voorwaarde werd toegevoegd aan de geldende voorschriften van het woonparkgebied.

De verzoekende partij stelt dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar het 'Zeurt-criterium' als abstracte norm, zonder vermelding van enig beleidsdocument. De verzoekende partij verwijst verder naar artikel 2.1.2, §7 VCRO en benadrukt dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan niet tegenstelbaar is. Het structuurplan kan dan ook niet als legitimatie dienen om de in de onmiddellijke omgeving gerealiseerde bebouwing buiten beschouwing te laten.

De verzoekende partij herhaalt dat verschillende percelen in dezelfde straat een oppervlakte hebben die kleiner is dan 5.000 m², zodat dit criterium klaarblijkelijk willekeurig wordt gehanteerd. Volgens de verzoekende partij werden de concrete kenmerken van de aanvraag niet onderzocht.

Verder voert de verzoekende partij aan dat het 'Zeurt-criterium' een criterium uit het verleden betreft en artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO enkel een grondslag kan vormen voor toekomstige beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. De verzoekende partij benadrukt dat er geen initiatief werd genomen om uitvoerbare verordenende bestemmings- en inrichtingsvoorschriften op te maken.

De verzoekende partij stelt nog dat het gemeentelijk structuurplan tegenstrijdig is met de omzendbrief van 8 juli 1997, op grond waarvan kaveloppervlakten van 1.000 à 5.000 m² worden nagestreefd.

Tot slot antwoordt de verzoekende partij op de argumentatie van de tussenkomende partij dat de bestreden beslissing nergens melding maakt van de natuurtoets of artikel 23 van de Grondwet. Volgens de verzoekende partij is de tussenkomst onontvankelijk in de mate dat de tussenkomende partij een afwijkend standpunt inneemt ten aanzien van de bestreden beslissing. De verzoekende partij benadrukt verder dat bij de aanvraag rekening werd gehouden met de impact op het leefmilieu, waarbij zij verwijst naar het gunstig advies van het agentschap voor Natuur en Bos en het feit dat de aanvraag in overeenstemming is bevonden met de planologische voorschriften van het woonparkgebied.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit het aanvraagdossier blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op het verkavelen van een perceel in drie loten met een oppervlakte van 3.568 m², 3.961 m² en 3.883 m².

Het wordt niet betwist dat het aangevraagde volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Antwerpen', gelegen is in een woonpark.

In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk erkend dat de aanvraag principieel in overeenstemming is met de planologische bestemming van het gewestplan.

Artikel 6 van het Inrichtingsbesluit bepaalt onder meer:

"1.2 Aangaande de woongebieden kunnen de volgende nadere aanwijzingen worden gegeven:

1.2.1. de woningdichtheid: onder woningdichtheid van een op het plan begrensd gebied wordt het aantal woningen per hectare verstaan:

...

1.2.1.3. de gebieden met geringe dichtheid zijn die waar de gemiddelde dichtheid 15 woningen per hectare niet overschrijdt;

1.2.1.4. de woonparken zijn gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan"

Uit deze bepaling volgt dat de bestemming woonpark een nadere aanwijzing is van de bestemming woongebied. De woonparken zijn, overeenkomstig artikel 6.1.2.4 van het Inrichtingsbesluit gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan. De woningdichtheid en de verhouding tussen groene ruimten en bebouwde oppervlakte worden in dit artikel niet cijfermatig bepaald, evenmin als de minimumoppervlakte van de percelen. Uit artikel 6.1.2.3 van het Inrichtingsbesluit valt wel

af te leiden dat de woningdichtheid niet groter mag zijn dan 15 woningen per hectare om te voldoen aan de voorwaarde van 'geringe woningdichtheid'.

De bestreden beslissing stelt, zoals reeds hierboven weergegeven, dat het aangevraagde aan deze planologische voorwaarden van de bestemming 'woonpark' voldoet.

2.

Nu het aangevraagde niet is gelegen in een gebied waarvoor een bijzonder plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of goedgekeurde en niet-vervallen verkaveling bestaat, behoort het tot de taak en de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om te onderzoeken of het in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

De overheid dient de overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening te beoordelen aan de hand van de aandachtspunten en criteria zoals vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO. Zij dient daarbij rekening te houden met de in de omgeving bestaande toestand, maar zij kan ook rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO bepaalt dat de deputatie bij het behandelen van het beroep de aanvraag in haar volledigheid dient te onderzoeken. Dit houdt in dat de deputatie de aanvraag opnieuw beoordeelt 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.

De formele en materiële motiveringsverplichting in hoofde van de verwerende partij houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden. Ook wanneer verwezen wordt naar "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" is een afdoende motivering noodzakelijk.

Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de eisen van een goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van die van de deputatie. De Raad heeft wel als taak om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de deputatie de feiten waarop haar beoordeling steunt, correct heeft vastgesteld en of zij op grond daarvan in redelijkheid heeft geoordeeld.

3.

De bestreden beslissing is gesteund op het feit dat de kavels onvoldoende groot zouden zijn. Dit aspect betreft de woningdichtheid en behoort aldus tot één van de aandachtspunten van de goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij motiveert dit determinerend weigeringsmotief in de bestreden beslissing als volgt:

"De aanvraag is gelegen in de wijk 'Zeurt'. De Zeurt fungeert als groene rand rondom het centrum en als natuurverbindingfunctie. De wijk wordt gekenmerkt door grote bossen. Hierdoor werd beleidsmatig de optie genomen om de kavelgrootte vast te leggen op min. 5.000m² ('Zeurt-criterium'). Deze kavelgrootte is wenselijk aangezien er op deze manier meer hoogstammig groen kan behouden blijven. Dit principe wordt reeds zeer lang toegepast in Schoten.

De aanvraag voorziet in het ontwerpen van 3 loten met respectievelijke kavelgrootten van 3.568m², 3.961m² en 3.883m². Hierdoor wordt niet voldaan aan het bovenvermelde Zeurt-criterium.

De gemeente merkt op dat in de straat kavels voorkomen die een oppervlakte hebben van 3.354m² tot 6.348m². De gemeente verduidelijkt echter dat er een afwijking bekomen kan worden op deze 5.000m²-norm, wanneer kavels onteigend werden naar aanleiding van de E19 en/of de HSL-lijn, hetgeen in voorliggende aanvraag niet het geval is.

Beroeper stelt dat het aangehaalde Zeurt-criterium geen wettelijke basis heeft. Op basis van artikel 4.3.1.§2.2° kan het vergunningverlenende bestuursorgaan rekening houden met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Vanuit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening kan het Zeurt-principe bijgetreden worden. De aanvraag dient dan ook geweigerd te worden, gelet op het niet in overeenstemming zijn met de omringende kavels waar de grootte min. 5000 m² bedraagt.”

Het is voor de Raad duidelijk dat de verwerende partij de determinerende reden voor de weigering van de vergunning legt in het feit dat de oppervlakte van de kavels kleiner is dan 5.000 m² (niet in overeenstemming met het ‘Zeurt-criterium’). In de bestreden beslissing houdt de verwerende partij voor dat dit principe reeds zeer lang wordt toegepast in de gemeente Schoten en beschouwd kan worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO.

De afwijkingen op het ‘Zeurtcriterium’ motiveert de verwerende partij aan de hand van de onteigeningen voor de E19 of de HSL-lijn en zij stelt dat het perceel van de verzoekende partij daar niet onder valt en dat de omringende kavels allen groter zijn dan 5.000 m².

4.

In de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt bij de bepaling, opgenomen onder artikel 4.3.1, §2 VCRO, omtrent het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” het volgende gesteld (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 125):

“...

Het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde in het licht van de “goede ruimtelijke ordening” in de eerste plaats rekening met de in de omgeving bestaande toestand.

Doch ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de decretale aandachtspunten en criteria kunnen in rekening worden gebracht. Er zal daarbij wel rekening worden gehouden met de Raad van State-rechtspraak volgens dewelke de overheid die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, bvb. om de collectieve voorzieningen opnieuw in de steden en gemeenten te concentreren, die politiek bekend moet maken en in concreto moet onderzoeken of een bepaald project daaraan beantwoordt.

In dit kader moet tevens worden gewezen op het volgende. Het is geweten dat structuurplannen de bestuursorganen niet rechtstreeks binden (artikel 19, §6, DRO); zij vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningen. Rechtsleer stelt daaromtrent terecht dat het heel duidelijk is “dat de ruimtelijke structuurplannen geen plaats hebben binnen het legaliteitsluik van de beoordeling van een vergunningsaanvraag (...) Maar het opportuniteitsluik behoudt zijn plaats. De vraag daarbij is niet: heeft dit dat aspect van “goede ruimtelijke ordening” dat daarin aan bod komt, een relatie met het ruimtelijk structuurplan, maar wel: is dit of dat aspect van “goede ruimtelijke ordening”, in aanvulling op het legaliteitsluik, een afdoende motief voor de beslissing over de vergunning? Of dat element dan kan gerelateerd worden aan een passage uit het ruimtelijk structuurplan of niet doet niet terzake. Met andere woorden: een motief van “goede ruimtelijke ordening”

dat volledig is uitgewerkt, op zichzelf kan staan en de opportuniteits-“marge” niet overschrijdt (in verhouding staat tot het legaliteitsluik), moet niet geweerd worden omdat er één of andere relatie is met wat in een ruimtelijk structuurplan staat neergeschreven. Er anders over oordelen is de deur openzetten voor een heksenjacht op motieven van goede ruimtelijke ordening die in het verleden volkomen legitiem zijn aangewend in het vergunningenbeleid”. (onderlijning toegevoegd)
...”

Uit deze parlementaire voorbereiding blijkt dat, los van de problematiek van de structuurplannen, een overheid die een welbepaald stedenbouwkundig beleid wenst te voeren, dit beleid vooreerst bekend moet maken.

De tussenkomende partij verwijst naar het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Schoten waarin als volgt wordt bepaald:

“ ...
in het woonpark De Zeurt kunnen de nog beschikbare bouwgronden aangesneden worden met het maximum behoud van de nog aanwezige groene ruimte. Concreet wordt er voorgesteld om in het woonpark “De Zeurt” een minimum kaveloppervlakte van 5.000m² aan te houden
...”

Uit artikel 2.1.2, §7 VCRO volgt dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan op zich geen beoordelingsgrond kan vormen voor de voorliggende vergunningsaanvraag. Dit betekent weliswaar niet dat beleidsdoelstellingen die in een ruimtelijk structuurplan worden geformuleerd, niet door middel van het vergunningenbeleid zouden kunnen worden nagestreefd (GwH 6 april 2011, nr. 20/2011).

In een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan kunnen immers beleidsdoelstellingen opgenomen worden die de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en de langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aangeven. Het gemeentelijk structuurplan is bedoeld om op termijn in één of meerdere ruimtelijke uitvoeringsplannen te worden omgezet.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat een motief van de goede ruimtelijke ordening dat eveneens in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan werd opgenomen, ook bij de beoordeling van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening kan worden gebruikt als ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’, op voorwaarde dat dit motief op zichzelf kan staan en zonder dat rechtstreeks en louter wordt getoetst aan het structuurplan.

De door de verwerende partij gegeven motivering inzake de goede ruimtelijke ordening betreft evenwel een loutere verwijzing naar het ‘Zeurt-criterium’, hetgeen klaarblijkelijk in het structuurplan van de gemeente Schoten werd vooropgesteld. De loutere vaststelling dat de kavels een oppervlakte hebben die kleiner is dan 5.000 m², is op zich te algemeen en geen afdoende draagkrachtig motief inzake de goede ruimtelijke ordening.

Uit de door de verzoekende partij voorgelegde feitelijke gegevens blijkt dat de percelen in de omgeving van het aangevraagde niet allemaal een minimale oppervlakte hebben van 5.000 m². Dit wordt op zich niet ontkend door de verwerende partij aangezien in de bestreden beslissing vermeld wordt dat in de straat en de ruimere omgeving een aantal percelen gelegen zijn die een oppervlakte hebben van minder dan 5.000 m². Uit de door de verzoekende partij verschaftte gegevens blijkt evenwel dat vele van deze kleinere percelen niet gelegen zijn aan de E19 of aan de HSL-lijn zodat

het opgegeven motief voor de enig mogelijke afwijking op het 'Zeurt-criterium' niet correct lijkt te zijn.

Hoe dan ook stelt de Raad vast dat het zogenaamd 'Zeurtcriterium' een beleidslijn is die door de gemeente Schoten blijkbaar willekeurig werd toegepast en dat de verwerende partij de toepassing van dergelijke beleidslijn niet kan verantwoorden door te verwijzen naar 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO.

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn bovendien van die aard om toekomstige wijzigingen in een bestaande ordening teweeg te brengen en kunnen, naar het oordeel van de Raad, niet ingeroepen worden om een vroeger lokaal beleid te ondersteunen wanneer met betrekking tot dit lokaal beleid geen planinitiatief wordt genomen.

De Raad stelt vast dat het structuurplan, dat reeds dateert van 2006, nog niet geresulteerd heeft in enig ruimtelijk uitvoeringsplan.

5.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing tevens dat een kavelgrootte van 5.000 m² wenselijk is omdat er op deze manier meer hoogstammig groen behouden kan blijven.

Hieromtrent wijst de tussenkomenende partij in haar schriftelijke uiteenzetting onder meer op het behoud van een gezond leefmilieu, op artikel 23 Grondwet en artikel 16 Decreet Natuurbehoud. Met de verzoekende partij stelt de Raad vast dat dit '*post factum*' motieven zijn die een gebrekkige motivering van de bestreden beslissing niet kunnen verhelpen.

Los hiervan merkt de Raad op dat de verwerende partij op geen enkele manier aannemelijk maakt dat het aangevraagde verkavelingsproject - met kavelgroottes van 3.568 m², 3.961 m² en 3.883 m² - onvoldoende hoogstammig groen zou behouden.

De Raad kan enkel maar vaststellen dat het Agentschap voor Natuur en Bos op 16 juli 2012 een voorwaardelijk gunstig advies heeft uitgebracht waarin het (aangepaste) compensatievoorstel wordt goedgekeurd.

De Raad stelt ter zake vast dat de bestreden beslissing met betrekking tot het aantal kavels en 'het aanwezige groen' een interne tegenstrijdigheid bevat.

Enerzijds heeft de verwerende partij immers geoordeeld dat het aangevraagde in overeenstemming is met de planologische voorschriften van het gewestplan, waardoor zij te kennen geeft dat het aangevraagde verkavelingsvoorstel een geringe woningdichtheid heeft en dat de groene ruimten (het hoogstammig groen) verhoudingsgewijs een voldoende grote oppervlakte beslaat. Anderzijds stelt zij dat kavels van 5.000 m² wenselijk zijn om meer hoogstammig groen te behouden. Beide overwegingen met betrekking tot de groene ruimten en het aantal kavels, zijn dus met elkaar in tegenstrijd.

Verwijzingen naar de omzendbrief van 8 juli 1997 zijn overbodig en niet nuttig nu deze omzendbrief slechts richtlijnen bevat en geen voorwaarden kan toevoegen aan de bepalingen van het Inrichtingsbesluit.

Uit het Inrichtingsbesluit blijkt niet dat de groene ruimten een verhoudingsgewijs 'overheersend' karakter moeten hebben. Uit het Inrichtingsbesluit blijkt wel dat een woonpark een geringe woningdichtheid moet hebben. De Raad stelt vast dat het verkavelingsvoorstel op zich voldoet aan de definitie 'geringe' woningdichtheid uit artikel 6.1.2.3 van het Inrichtingsbesluit.

Nu de verwerende partij ten onrechte het 'Zeurtcriterium' als beleidsmatig gewenste ontwikkeling bij het onderzoek naar de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening heeft betrokken, en voor het overige uit de bestreden beslissing niet blijkt dat zij voor de woningdichtheid andere negatieve beïnvloedende elementen uit de in de omgeving bestaande toestand op correcte wijze bij haar beoordeling heeft betrokken, dient de Raad vast te stellen dat de bestreden beslissing door een motiveringsgebrek is aangetast.

De Raad is dan ook van oordeel dat de bestreden beslissing artikel 4.3.1 VCRO, de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel schendt aangezien niet, laat staan op een afdoende en pertinente wijze, wordt aangetoond waarom de aangevraagde verkavelingsvergunning niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening en meer concreet waarom de oppervlakte van de loten van de verkaveling te klein zou zijn.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.7.22 en 4.7.23 §1, eerste lid, VCRO, de schending van de artikelen 2 en 3 van wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel, en de ontstentenis van de rehtens vereiste feitelijke en juridische grondslag

De verzoekende partij zet uiteen dat de inhoud van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet werd hernomen in de bestreden beslissing zodat hieruit niet blijkt welke de feitelijke en juridische determinerende overwegingen van dit verslag waren en niet kan worden nagegaan of de verwerende partij haar beslissing daadwerkelijk op grond van dit verslag heeft genomen.

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

De tussenkomende partij formuleert geen repliek op het tweede middel.

4.

In de toelichtende nota volhardt de verzoekende partij in het tweede middel.

Beoordeling door de Raad

In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.7.22 en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO omdat de vergunningverlenende overheid de inhoud van het (eensluidend) verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, minstens de juridische en feitelijke overwegingen in de bestreden beslissing niet zou hernomen hebben.

De Raad stelt vast dat het tweede middel, zelfs indien dit tot een vernietiging zou kunnen leiden, niet tot een ruimere vernietiging kan leiden, nu op grond van het eerste middel de verwerende partij

verplicht is een herstelbeslissing te nemen op grond van een nieuw verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep van de eerste verzoekende partij wordt verworpen.
2. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Daniel QUERMIA is ontvankelijk.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 18 oktober 2012, waarbij aan de tweede verzoekende partij de vergunning wordt geweigerd voor het verkavelen van een perceel gelegen te 2900 Schoten, Gaaiendreef 7 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 101H2.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tweede verzoekende partij en dit binnen een vervalt termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de eerste verzoekende partij.
6. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
7. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 20 december 2016 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH