

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0001 van 14 januari 2014
in de zaak 2010/0523/A/1/0494

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, Brusselstraat 59
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

1. de heer [REDACTED]
2. de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Hugo SEBREGHTS en Floris SEBREGHTS
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 16 juni 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 15 april 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de eerste tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rumst van 19 januari 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de eerste tussenkomen partij een vergunning verleend voor de wijziging van een verkavelingsvergunning.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 28 februari 2011, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn BRUSSELMANS, die loco advocaat Willem SLOSSE verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Floris SEBREGHTS, die verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

De verwerende partij is, alhoewel behoorlijk opgeroepen, niet ter zitting verschenen. Krachtens artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van een procespartij 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 vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer [REDACTED] en de heer [REDACTED] vragen met een op 19 juli 2010 aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 30 juli 2010 vastgesteld dat er redenen zijn om dit verzoek in te willigen en dat de tussenkommende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbenden, zoals bepaald in artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

IV. FEITEN

Op 4 juni 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de eerste tussenkommende partij in naam van de tweede tussenkommende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rumst een aanvraag in voor een vergunning voor *“de wijziging van de bestemming van kavels 1 en 3 van een gezinswoning naar meer gezinswoning”* in een eerder vergunde verkaveling.

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

Op 12 juni 2001 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rumst een verkavelingsvergunning aan de eerste tussenkommende partij. De kavels 1 en 3 ervan zijn, volgens de stedenbouwkundige voorschriften, bestemd voor de oprichting van een eengezinswoning.

De percelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgesteld gewestplan 'Antwerpen', gelegen in woongebied met landelijk karakter.

De percelen zijn gelegen in de behoorlijk vergunde en niet-vervallen verkaveling V108/088(4) van 12 juni 2001.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt.

Tijdens het openbaar onderzoek worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij adviseert gunstig op 2 juni 2009.

Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert voorwaardelijk gunstig op 4 juni 2009.

Het Ministerie van Defensie adviseert gunstig op 16 oktober 2009.

De verzoekende partij adviseert als volgt ongunstig op 6 januari 2010:

" ...

Principieel zijn de woongebieden met landelijk karakter bestemd voor de oprichting van vrijstaande ééngezinswoningen.

Noch in de verklarende nota, noch in het advies van het college van burgemeester en schepenen d.d. 10/11/2009 wordt er een motivering gegeven waarom op deze plaats de oprichting van meergezinswoningen zou verantwoord zijn.

Slechts indien er in de onmiddellijke omgeving nog meergezinswoningen aanwezig zijn, is deze verkavelingswijziging te overwegen.

Dit moet aangetoond worden in de verklarende nota en/of het advies van het college van burgemeester en schepenen.

Er is mij geen enkele stedenbouwkundige reden bekend om in dit woongebied met landelijk karakter een meergezinswoning toe te staan, wat afwijkt van de algemeen gehanteerde stedenbouwkundige regels.

Ook moet worden opgemerkt dat de kopies van het attest van de aanplakking en het ontvangsbewijs niet ondertekend zijn.

..."

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rumst weigert op 19 januari 2010 als volgt een vergunning tot wijziging van de verkavelingsvergunning aan de eerste tussenkomende partij:

" ...

De aanvraag betreft het wijzigen van een verkavelingsvergunning.

Het is een goedgekeurde verkaveling 108/088(04) dd 12.06.2001 waarbij de bestemming van de loten 1 en 3 wordt gewijzigd naar meergezinswoning (ipv ééngezinswoning). De configuratie van de oorspronkelijke verkaveling blijft ongewijzigd.

De aanvraag voldoet niet aan BVR 29.05.09. De duidelijke motivatienota en verkavelingsvoorschriften in tabelvorm ontbreken of zijn onvolledig.

...

Tegen deze beslissing tekent de eerste tussenkomende partij op 23 februari 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van een voor de Raad onbekende datum adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij als volgt het administratief beroep niet in te willigen en een vergunning tot wijziging van de verkavelingsvergunning te weigeren:

“ ...

- woongebied met landelijk karakter: normaal wordt hier geen verdichting toegestaan.

Verdichting met appartementen wordt voornamelijk in de kernen nagestreefd. In casu is de aanvraag gelegen in uitloper van het woongebied van Waarloos (Kontich), langsheen de [REDACTED]. Achter het woongebied bevindt zich agrarisch gebied.

- precedentes waarnaar beroeper verwijst zijn, op 2 uitzonderingen na, gelegen op 1,5 km van de aanvraag en dus niet relevant.

- Een meergezinswoning zorgt voor meer dynamiek, een maximalisatie van het bouwvolume, bijkomende garages en toegangen naar het gebouw en de garages, zodat dit wel degelijk een invloed heeft op de onmiddellijke omgeving, ondanks dat de overige stedenbouwkundige voorschriften ongewijzigd blijven.

...”

Na de hoorzitting op 13 april 2010 beslist de verwerende partij op 15 april 2010 als volgt het administratief beroep in te willigen en een vergunning tot wijziging van de verkavelingsvergunning te verlenen:

“ ...

De aanvraag is gelegen in het noorden van Rumst, in een uitloper van de woonkern van Waarloos (Kontich). De strook woongebied met landelijk karakter van 50m diep, vormt een woonlint langs de [REDACTED].

In woongebied met landelijk karakter wordt normaliter geen verdichting toegestaan, om het landelijk karakter en het doorzicht naar het achterliggend agrarisch gebied te vrijwaren.

In het beroepschrift wordt geargumenteed, dat het de bedoeling is meergezinswoningen op te richten die zich inpassen in de landelijke omgeving, met een kroonlijsthoogte en nokhoogte die niet afwijkt van de andere gebouwen in de verkaveling en in de omgeving.

Tevens wordt er op gewezen dat het principe van meergezinswoningen en andere grotere gebouwen niet vreemd is in de omgeving.

Hoewel de onmiddellijke omgeving voornamelijk door vrijstaande en gekoppelde eengezinswoningen gekenmerkt wordt, blijkt uit bijkomende foto's die tijdens de hoorzitting werden neergelegd, dat langs de [REDACTED] (nrs. [REDACTED]) en zijstraten (onder meer [REDACTED] nrs. [REDACTED]; [REDACTED] nrs. [REDACTED]) ook meergezinswoningen voorkomen.

*De deputatie is van oordeel, dat de gevraagde bestemmingswijziging inpasbaar is in de omgeving aangezien het profiel van de eengezinswoning behouden blijft en er langs de voorliggende weg en de omliggende straten ook meer heterogene bebouwing voorkomt.
...*

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft, conform artikel 4.7.23, §3 VCRO, de bestreden beslissing op 17 mei 2010 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig bij de Raad beroep heeft ingesteld met een aangetekende brief van 16 juni 2010.

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

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij stelt dat artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO bepaalt dat zij een belanghebbende is.

2.

De tussenkomende partijen betwisten als volgt het belang van de verzoekende partij, die, volgens hen, niet over de vereiste procesbevoegdheid (hoedanigheid) beschikt om bij de Raad een ontvankelijk beroep in te stellen:

“ ...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar maakt deel uit van het Agentschap Ruimte en Erfgoed. Het Intern verzelfstandigd Agentschap Ruimte en Erfgoed, werd - in het kader van het decreet beter bestuurlijk beleid - opgericht met Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 zoals voor de laatste keer – n.a.v. de VCRO - gewijzigd op 4 december 2009 (verder het Oprichtingsbesluit).

...

De bevoegdheid om een procedure in te leiden voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt in artikel 3 niet voorzien voor het Agentschap, hoewel het oprichtingsbesluit na de VCRO nog werd gewijzigd.

...

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, en dus eveneens de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als lid van het Agentschap, ressorteert onder het hiërarchisch gezag van de Vlaamse Minister, bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening (art. 7 Oprichtingsbesluit).

...

Art. 3 Oprichtingsbesluit voorziet niet in de bevoegdheid van het Agentschap om een beroep in te stellen tegen een beslissing van de Deputatie bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

...

Het niet vermelden van deze bevoegdheid in het Oprichtingsbesluit heeft als gevolg dat het Agentschap, en bijgevolg de GSA als lid van het Agentschap, niet bevoegd is om een beroep in te stellen bij de RvVB.

...

Dit wordt uitdrukkelijk bevestigd in artikel 6 van het Oprichtingsbesluit (...). Het Oprichtingsbesluit voorziet niet in decretale uitzonderingen voor wat betreft de hoedanigheid waarin het Agentschap en bijgevolg de GSA dient op te treden.

...”

3.

De verzoekende partij antwoordt hierop in een toelichtende nota:

“ ...

Tussenkomen de partijen stellen dat het Agentschap Ruimte en Erfgoed... overeenkomstig het Oprichtingsbesluit ... niet over de bevoegdheid beschikt om beroep aan te tekenen bij Uw Raad.

Dit oprichtingsbesluit dateert van voor de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Logischerwijze bevat dit oprichtingsbesluit dan ook geen bepalingen die verwijzen naar Uw Raad.

...”

De verzoekende partij verwijst naar artikel 3, i) van het Oprichtingsbesluit waarin haar de bevoegdheid wordt toegekend om administratief beroep aan te tekenen bij de deputatie en stelt verder:

“ ...

Op dezelfde manier vloeit de bevoegdheid om beroep aan te tekenen bij Uw Raad niet voort uit een besluit, maar uit een hiërarchisch hogere decretale bepaling.

...

In tegenstelling tot wat tussenkomen de partijen stellen is het dus ook geenszins noodzakelijk dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zou optreden namens het Vlaams Gewest.

...

Op basis van al het bovenstaande moet besloten worden dat het verzoekschrift dat door verzoekende partij, als gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en niet in naam van de heer [REDACTED], werd ingediend, ontvankelijk is.

...”

4.

In hun schriftelijke uiteenzetting antwoorden de tussenkomen de partijen hierop:

“ ...

De verzoekende partij houdt voor dat de GSA zijn bevoegdheid niet dient te halen uit het Oprichtingsbesluit omdat de bevoegdheid zou volgen uit art. 4.8.16, §1, 5° VCRO. Ter ondersteuning hiervan maakt verzoeker de vergelijking met de beroepsprocedure bij de deputatie. Net door deze vergelijking te maken, wordt de stelling van tussenkomen de partij nog duidelijker. Immers, zowel art. 4.7.21, §2, 3° VCRO en art. 4.8.16, §1, 5° VCRO stellen dat de GSA een procedure kan instellen respectievelijk bij de deputatie en bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Evenwel is, zoals verzoeker zelf bevestigt, deze bevoegdheid enkel opgenomen in het oprichtingsbesluit voor wat betreft de beroepsprocedure bij de deputatie, en niet voor wat betreft de schorsings- en

vernietigingsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Indien dit laatste wel de bedoeling zou geweest zijn, had het besluit eenvoudig dienen gewijzigd te worden.

...

Een decretale afwijkingsmogelijkheid zoals voorzien voor de GSI, wordt niet voorzien in het Oprichtingsbesluit (bij decreet) van het Agentschap Ruimte en Erfgoed voor de GSA. Bijgevolg kan de GSA, als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, enkel namens het Vlaamse Gewest optreden, en dus niet in eigen naam.

...”

In ondergeschikte orde, wanneer de Raad zou oordelen dat de verzoekende partij toch in eigen naam zou kunnen optreden, verzoeken de tussenkomenende partijen de volgende twee prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“...

Schendt artikel 4.8.16., §1, 5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat voorziet in de bevoegdheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om – als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed zoals opgericht met Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed - in eigen naam een beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in samenhang gelezen met artikel 6.1.43. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat voorziet in de mogelijkheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur om - als lid van het Intern Verzelfstandigd Agentschap Inspectie RWO zoals opgericht met besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO – in eigen naam op te treden, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed enkel voorziet in de mogelijkheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om namens het Vlaamse Gewest op te treden, en dus niet in eigen naam, terwijl het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO, wel uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om zowel namens het Vlaamse Gewest als in eigen naam op te treden?”

Schendt artikel 4.8.16., §1, 5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat voorziet in de bevoegdheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om – als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed zoals opgericht met Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed - in eigen naam een beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, desgevallend in strijd met het beleid van het Vlaamse Gewest en de bevoegde minister voor Ruimtelijke Ordening, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu artikel 4.7.21. §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat voorziet in de bevoegdheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om – als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed zoals opgericht met Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed voor diezelfde gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, wanneer hij beroep instelt tegen een besluit van het College van Burgemeester en Schepenen bij de Deputatie van een Provincie, voorziet dat hij zulks enkel kan doen in naam van het Vlaamse Gewest, en volgens het gevoerde beleid van het Vlaamse Gewest en de bevoegde minister voor Ruimtelijke Ordening?”

...”

Beoordeling door de Raad

1.

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

De Raad aanvaardt tevens dat uit artikel 4.8.16, §1 VCRO niet alleen het belang van de verzoekende partij blijkt, maar ook diens hoedanigheid en meer bepaald diens procesbevoegdheid om bij de Raad beroep in te stellen.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikte krachtens artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO, in de versie zoals van toepassing op het ogenblik van het indienen van het beroep bij de Raad, over het rechtens vereiste belang om bij de Raad beroep in te stellen.

Door in de VCRO te bepalen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij de Raad beroep kan instellen, heeft de decreetgever de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet alleen van rechtswege als belanghebbende beschouwd en procesbekwaamheid verleend, maar tevens de procesbevoegdheid gegeven om in die hoedanigheid zelf voor de Raad een beroep tot vernietiging van een vergunningsbeslissing in te stellen.

2.

De Raad oordeelt dat het niet vermelden van die bevoegdheid in een hiërarchisch lagere norm geen afbreuk kan doen aan de door de decreetgever zelf in de VCRO aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleende bevoegdheid.

Dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar deel uitmaakt van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid belet niet dat de decreetgever de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als belanghebbende kan beschouwen en hoedanigheid kan verlenen om bij de Raad een beroep in te stellen.

Het aanvaarden van de door de tussenkomende partijen opgeworpen excepties zou overigens impliceren dat bepalingen van een besluit van de Vlaamse regering de toepassing van een decretale bepaling verhinderen, hetgeen niet verenigbaar is met de hiërarchie der normen.

De Raad verwierpt dan ook de excepties.

2.

De tussenkomende partijen verzoeken in ondergeschikte orde twee prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

In de tweede prejudiciële vraag verwijzen de tussenkomende partijen naar een, volgens hen, verschillende regeling in artikel 4.7.21, § 2, 4° VCRO en artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 5° VCRO. Het in artikel 4.7.21, § 2, 4° VCRO vermeld beroep kan, volgens de tussenkomende partijen, alleen ingesteld worden in naam, en volgens het gevoerde beleid, van het Vlaamse Gewest en de bevoegde minister voor Ruimtelijke Ordening, en het in artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 5° VCRO vermeld beroep, alleen in eigen naam, desgevallend in strijd met het beleid van het Vlaamse Gewest en de bevoegde minister voor Ruimtelijke Ordening.

Artikel 4.7.21, § 2, 4° VCRO bepaalde op het ogenblik van het instellen van het beroep bij de Raad:

“ ...

§ 2. Het beroep, vermeld in § 1, kan door volgende belanghebbenden worden ingesteld:

...

4° de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, behoudens in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;

...”

Artikel 4.8.16, § 1, eerste lid 5° VCRO bepaalde op het ogenblik van het instellen van het beroep bij de Raad:

“ ...

§ 1. De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld:

...

5° de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voor wat betreft vergunningen afgegeven binnen de reguliere procedure, behoudens in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;

...”

In beide bepalingen duidt de decreetgever de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar rechtstreeks aan als “belanghebbende” om ofwel administratief beroep in te stellen, ofwel juridictioneel beroep bij de Raad. De tussenkomende partijen maken in de tweede volgens hen te stellen prejudiciële vraag dan ook een klaarblijkelijk niet correct onderscheid.

De Raad oordeelt dan ook dat er geen reden is om de tweede door de tussenkomende partijen voorgestelde prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

In de eerste volgens de tussenkomende partijen te stellen prejudiciële vraag verwijzen de tussenkomende partijen naar een verschillende regeling in het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed en in het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO. Het eerste besluit bepaalt, volgens de tussenkomende partijen, de mogelijkheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om namens het Vlaamse Gewest op te treden en dus, volgens de tussenkomende partijen, niet in eigen naam, terwijl het tweede besluit, volgens de tussenkomende partijen, wel uitdrukkelijk de mogelijkheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur bepaalt om zowel namens het Vlaamse Gewest als in eigen naam op te treden.

De Raad oordeelt dat deze verschillende regeling in besluiten van de Vlaamse regering (waarover het Grondwettelijk Hof niet bevoegd is te oordelen) niet in verband kan gebracht worden met de door de tussenkomende partijen aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel in artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 5° VCRO (waarover het Grondwettelijk Hof zich wel kan uitspreken). De eerste door de tussenkomende partijen voorgestelde prejudiciële vraag lijkt enkel ter verduidelijking te dienen van de tweede volgens de tussenkomende partijen te stellen prejudiciële vraag.

De Raad oordeelt dan ook dat er geen reden is om de eerste door de tussenkomende partijen voorgestelde prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO, meer bepaald artikel 4.3.1, §1, 1°, b) VCRO en artikel 4.3.1, §2, 1° en 2° VCRO, evenals van het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat, alhoewel de aanvraag verenigbaar lijkt met de planologische bestemming, in woongebieden met landelijk karakter alleen bebouwing kan worden toegelaten die verenigbaar is met de reeds aanwezige constructies. Een appartementsbouw of meergezinswoningen zullen, na de toets met een goede ruimtelijke ordening, volgens de verzoekende partij, slechts zeer zelden mogelijk zijn.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij eerst zelf motiveert dat verdichting normaliter niet toegestaan kan worden, waarmee de verwerende partij volgens de verzoekende partij impliciet toegeeft dat de aanvraag wel degelijk een verdichting teweegbrengt. De verwerende partij stelt daarna echter dat het profiel van een eengezinswoning behouden blijft en er langs de weg, waaraan het perceel paalt waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, en in de omliggende straten ook meer heterogene bebouwing voorkomt.

De verzoekende partij stelt dat zij hier niet kan uit afleiden waarom de verdichting wel aanvaard kan worden omwille van een goede ruimtelijke ordening. Dat men het profiel van een eengezinswoning behoudt wijst er volgens de verzoekende partij niet op dat er geen verdichting zou komen. De verzoekende partij stelt dat er, door de bestreden beslissing, op hetzelfde perceel en binnen hetzelfde volume, meerdere gezinnen gehuisvest worden.

Volgens de verzoekende partij motiveert ook een meer heterogene bebouwing in de omliggende straten niet waarom de verwerende partij met de bestreden beslissing een verdichting bewerkstelligt.

De verzoekende partij meent dat de verwerende partij, door meergezinswoningen toe te staan, ook rekening had moeten houden met criteria zoals de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en hinderaspecten, maar dat dit niet gebeurd is.

Verder verwijt de verzoekende partij de verwerende partij dat er geen rekening is gehouden met de in de omgeving bestaande toestand.

De verzoekende partij stelt dat de ruimere omgeving nooit doorslaggevend mag zijn en er zeker niet toe mag leiden dat de onmiddellijke omgeving buiten beschouwing wordt gelaten.

Volgens de verzoekende partij neemt de verwerende partij wel een zéér ruime omgeving in acht om te kunnen besluiten tot de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. De verzoekende partij brengt een overzichtskaart bij en stelt op basis daarvan dat tussen het referentieperceel (■■■■■), dat het dichtst gelegen is bij de plaats van de aanvraag (■■■■■), en de plaats van de aanvraag zelf meer dan 500 meter ligt. Volgens de verzoekende partij is het kennelijk onredelijk om percelen op dermate grote afstand als referentie te gebruiken.

2.

De tussenkomende partijen antwoorden dat de verzoekende partij 'bouwdichtheid' verwacht met 'draagkracht'. Volgens de tussenkomende partijen is de bouwdichtheid gerelateerd aan de oppervlakte of het volume van een gebouw en stelt de verwerende partij dat er geen verdichting is omdat de meergezinswoning gerealiseerd wordt met een kroonlijsthoogte en nokhoogte die niet afwijkt van de andere in de verkaveling gelegen gebouwen.

Verder stellen de tussenkomende partijen dat de verwerende partij niet verplicht is om bij de motivering van de bestreden beslissing alle in art. 4.3.1, §2 VCRO vermelde aspecten te behandelen en te bespreken.

De tussenkomende partijen verwijzen naar de motivering van de bestreden beslissing, die volgens hen volstaat.

De tussenkomende partijen stellen tot slot dat de verwerende partij een redelijke toepassing maakt van de discretionaire beoordelingsvrijheid en dat de Raad die beoordelingsvrijheid slechts marginaal mag toetsen.

Beoordeling door de Raad

1.

Wanneer de verwerende partij krachtens artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO beslist over een bij haar ingesteld administratief beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van het actief bestuur en niet als administratief rechtscollege.

Omwille van het devolutief karakter van het administratief beroep moet de verwerende partij de aanvraag volledig onderzoeken en dit op basis van een eigen beoordeling van de aanvraag, zowel met betrekking tot de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag.

Overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO, moet uit de bestreden beslissing duidelijk blijken op welke met een goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich steunt om al dan niet een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, zodat de Raad, bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht, kan onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, en meer bepaald of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en op basis daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk beslist heeft.

Uit het administratief dossier blijkt dat zowel de verzoekende partij in haar advies van 6 januari 2010, als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn advies, een negatief standpunt innemen met betrekking tot de overeenstemming van de gevraagde verkavelingswijziging met de goede ruimtelijke ordening, omwille van het voorzien van meergezinswoningen.

De verzoekende partij benadrukt het landelijk karakter van het gebied en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wijst er op dat in de onmiddellijke omgeving alleen eengezinswoningen staan.

De motiveringsplicht van de verwerende partij vergt in dat geval dat, wanneer zij de aanvraag anders beoordeelt, nog concreter, preciezer en zorgvuldiger de motieven met betrekking tot de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening vermeldt.

2.

Uit de beschrijving in de bestreden beslissing blijkt dat de aanvraag de wijziging beoogt van de bestemming van kavels 1 en 3 in een verkaveling van eengezinswoning naar meergezinswoning, terwijl de stedenbouwkundige voorschriften voor het overige ongewijzigd blijven.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat kavel 2 van de verkaveling al bebouwd is met een vrijstaande eengezinswoning.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing eerst dat er “in woongebied met landelijk karakter (...) normaliter geen verdichting (wordt) toegestaan, om het landelijk karakter en het doorzicht naar het achterliggende agrarische gebied te vrijwaren”.

De verwerende partij verwijst naar de kroonlijsthoogte en de nokhoogte, die niet zouden afwijken van de “andere gebouwen in de verkaveling en in de omgeving”.

Tevens motiveert de verwerende partij dat “hoewel de onmiddellijke omgeving voornamelijk door vrijstaande en gekoppelde eengezinswoningen gekenmerkt wordt, (...) uit bijkomende foto's die tijdens de hoorzitting werden neergelegd (blijkt), dat langs de [REDACTED] (nrs. [REDACTED]) en zijstraten (onder meer [REDACTED] nrs. [REDACTED]; [REDACTED] nrs. [REDACTED]) ook meergezinswoningen voorkomen”.

Hieruit besluit de verwerende partij dat er in de “omliggende straten” “heterogene” bebouwing is.

3.

De Raad oordeelt dat alleen de vaststelling, dat de, op basis van de door de bestreden beslissing gewijzigde verkavelingsvergunning, te bouwen meergezinswoning hetzelfde profiel zal hebben als in de reeds bestaande verkavelingsvergunning voor een eengezinswoning, een kennelijk onredelijke beoordeling is van de aanvraag.

Er is bovendien wel degelijk een ‘verdichting’, niettegenstaande het volume, de kroonlijsthoogte en de nokhoogte ongewijzigd blijven: door de bestreden beslissing is het mogelijk op twee kavels, waarop voordien alleen eengezinswoningen toegelaten waren, meergezinswoningen (zonder verdere verduidelijking) te bouwen.

De wijziging van het aantal woongelegenheden zal in elk geval een intensiever gebruik van hetzelfde bebouwbaar volume teweegbrengen, met een grotere concentratie van bewoning op dezelfde oppervlakte.

De bestreden beslissing bevat geen enkele overweging met betrekking tot deze verdichting en de vergroting van de dynamiek, ondanks de kritiek ter zake van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en ondanks de eigen vaststelling van de verwerende partij in de bestreden beslissing dat er “normaliter geen verdichting (wordt) toegestaan” in een woongebied met landelijk karakter.

De loutere affirmatie in de bestreden beslissing dat hetzelfde profiel als een eengezinswoning behouden blijft, kan niet gelden als een afdoende toetsing van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

4.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt verder dat de verwerende partij alleen rekening houdt met verschillende meergezinswoningen op de [REDACTED] en in enkele verder gelegen straten.

Uit het administratief dossier blijkt echter dat het merendeel van de meergezinswoningen, waar de verwerende partij naar verwijst, op een zeer grote afstand gelegen zijn van de percelen, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft (volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op “ongeveer 1,5 km van de aanvraag”) en dat de twee dichtstbijgelegen referentiepunten op de [REDACTED] nog steeds te ver gelegen zijn om louter op basis van deze referentiepunten een verkavelingswijziging voor meergezinswoningen te vergunnen.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij alleen rekening houdt met het bestaan van verschillende meergezinswoningen op een grote afstand van het betrokken perceel, maar deze wijziging in een meergezinswoning niet onderzoekt in functie van de in de omgeving bestaande toestand, terwijl die, zoals de verwerende partij zelf in de bestreden beslissing vermeldt, “voornamelijk door vrijstaande en gekoppelde eengezinswoningen gekenmerkt wordt”.

De verwerende partij beslist dat de wijziging van de bestemming in meergezinswoningen inpasbaar is in de omgeving, terwijl zowel de verzoekende partij als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in hun adviezen stellen dat op deze plaats geen meergezinswoningen kunnen worden toegestaan.

Nu de verwerende partij eerst zelf stelt dat de “onmiddellijke omgeving voornamelijk door vrijstaande en gekoppelde eengezinswoningen gekenmerkt wordt”, kan de verwerende partij niet volstaan met zonder meer te verwijzen naar enkele ver(der)afgelegen meergezinswoningen om te beslissen dat twee meergezinswoningen op deze plaats aanvaardbaar zijn.

5.

Uit al hetgeen voorafgaat blijkt dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is met betrekking tot de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 15 april 2010, waarbij aan de eerste tussenkomende partij onder voorwaarden een vergunning voor het wijzigen van de verkavelingsvergunning verleend wordt op de percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen drie maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de eerste tussenkomende partij.
4. 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 zitting op 14 januari 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Heidi HUANG

Eddy STORMS