

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0608 van 26 augustus 2014
in de zaak 1011/0357/A/8/0304

In zake: de heer [REDACTED]

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 20 december 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 28 oktober 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rijkevorsel van 5 augustus 2010 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een verkavelingsvergunning geweigerd voor het verkavelen van een perceel in 4 kavels.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED]

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 12 maart 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 1 april 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Wouter HAELEWYN heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende en verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, zijn 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 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 8 mei 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van Rijkevorsel een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor *“een verkaveling van een perceel in 4 kavels”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Turnhout’, gelegen in woonuitbreidingsgebied en achterliggend agrarisch gebied.

Het perceel is 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.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rijkevorsel verleent op 24 juni 2010 het volgende voorwaardelijk gunstig advies:

“BESLUIT: het openbaar onderzoek te sluiten en een gunstig advies te verlenen mits:

- het gangbaar is om restpercelen in woonuitbreidingsgebieden te beoordelen als te ontwikkelen;*
- het klassiek gevelpatroon voor kopwoningen wordt toegepast;*
- de achtergrens van de kavels op maximaal 50 m achter de rooilijn wordt gelegd zoals de plannen in rood werden gewijzigd;*
- de aanvrager alle percelen uitrust met nutsvoorzieningen water, gas, elektriciteit, riolering vooraleer de kavels te koop kunnen worden aangeboden;*
- alle bestaande bebouwing binnen het projectgebied daadwerkelijk wordt gesloopt vooraleer de verkaveling kan worden uitgevoerd.*

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 22 juli 2010 het volgende ongunstig advies:

“ ...

In de landelijke dorpen en gehuchten zijn nieuwe structuren niet uitgesloten. Deze gebieden zijn bestemd voor dezelfde functies als de woongebieden, maar er moet steeds rekening gehouden worden met het karakter van de omgeving. Bebouwing kan aldus worden toegelaten met dezelfde vorm en van hetzelfde type als datgene wat reeds aanwezig is.

Het is duidelijk dat door de voorgestelde invulling de logische opdeling van de percelen verloren gaat. In overeenstemming met de principes van het huidige stedenbouwkundige beleid dient er te worden gestreefd naar een duurzaam gebruik van de schaarse ruimte die voor bewoning in aanmerking komt. Dit houdt in dat de aanwezige ruimte optimaal benut moet worden door het beperken van de perceelsoppervlakten en het verhogen van de bezettingsgraad. Doch deze te beogen verdichting mag geenszins aanleiding geven tot verlies van ruimtelijke kwaliteit. Het betreft hier een woonuitbreidingsgebied waar een dergelijke verdichting niet gewenst is. Een verdere opdeling in kleiner loten zal de resterende open ruimte versnipperen, wat de visuele beleving, de leefbaarheid en de woonkwaliteit van de omgeving niet ten goede zal komen.

Het perceel komt enkel in aanmerking om verkaveld te worden in maximaal twee kavels voor vrijstaande eengezinswoningen.

ALGEMENE CONCLUSIE

*Het gevraagde zal, rekening houdend met bovenvermelde, de goede ruimtelijke ordening en de perceelsordening in het gebied verstoren en kan bijgevolg niet worden toegestaan.
...*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rijkevorsel weigert op 5 augustus 2010 een verkavelingsvergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

*“ ...
Gelet op het advies van Ruimte en Erfgoed d.d. 22.07.2010 met kenmerk (...) waaruit blijkt dat ongunstig advies wordt verleend voor het opdelen van het perceel in 4 kavels omwille van de genoemde redenen in de planologische en ruimtelijke motiveringen in het advies die doen concluderen dat het gevraagde de goede ruimtelijke ordening en de perceelsordening in het gebied verstoren en bijgevolg niet kan worden toegestaan.
...”*

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 8 september 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van onbekende datum om dit beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

*“ ...
- Het te verkavelen perceel heeft een breedte van ca. 42 m.
- De omringende bebouwing wordt gekenmerkt door grote percelen met vrijstaande bebouwing. De gemiddelde perceelsbreedte bedraagt hier ca. 20 m.
- Gelet op de ligging in het landelijk gebied met achterliggend agrarisch gebied, buiten de woonkern van Rijkevorsel, is het vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening aan te raden de bestaande perceelsindeling te volgen.
- De opdeling in kleinere kavels van ca. 10m50 breed zal leiden tot een ontoelaatbare verdichting van dit open landschap.
- De beroeper haalt aan de er verderop aan de overzijde van de straat een verkaveling werd goedgekeurd met kavelbreedtes van 16m. Hier worden wel vrijstaande woningen op voorzien met een maximale gevelbreedte van 10m. Ook grenst deze verkaveling niet aan een achterliggend agrarisch gebied, waardoor er geen overgang is naar een open*

landschap. Dit voorbeeld kan bijgevolg niet gebruikt worden als precedent voor voorliggende verkaveling.

...

Na de hoorzitting van 28 oktober 2010 beslist de verwerende partij op 28 oktober 2010 om het beroep niet in te willigen en een verkavelingsvergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

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

De aanvraag betreft een verkaveling van een perceel in 4 afzonderlijke kavels, met twee keer twee gekoppelde woningen. De voorziene kavelbreedte is 10m50, waarop een woning met een maximale gevelbreedte van 7m50 kan voorzien worden.

Het te verkavelen perceel heeft een breedte van ca. 42 m. de omringende bebouwing wordt gekenmerkt door grote percelen met vrijstaande bebouwing. De gemiddelde perceelsbreedte bedraagt hier ca. 20 m.

Gelet op de ligging in het landelijk gebied met achterliggend agrarisch gebied, buiten de woonkern van Rijkevorsel, is het vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening aan te raden de bestaande perceelsindeling te volgen. Zoniet zal de opdeling in kleinere kavels van ca. 10m50 breed leiden tot een ontoelaatbare verdichting van dit open landschap.

Er kan uitdrukkelijk aangesloten worden bij het standpunt van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar die oordeelt dat het perceel slechts in aanmerking komt om verkaveld te worden in maximaal twee kavels voor vrijstaande eengezinswoningen.

De beroeper haalt aan de er verderop aan de overzijde van de straat een verkaveling werd goedgekeurd met kavelbreedtes van 16m. Hier worden wel vrijstaande woningen op voorzien met een maximale gevelbreedte van 10m. Ook grenst deze verkaveling niet aan een achterliggend agrarisch gebied, waardoor er geen overgang is naar een open landschap. Dit voorbeeld kan aldus niet gebruikt worden als precedent voor voorliggende verkaveling.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de materiële motiveringsplicht.

Zij stelt dat in de bestreden beslissing wordt geponeerd dat het kwestieuze perceel zich situeert “in het landelijk gebied met achterliggend agrarisch gebied, buiten de woonkern van Rijkevorsel”, terwijl het verkeersbord dat het begin aangeeft van de woonkern van de gemeente Rijkevorsel langs de betrokken buurtweg zich net vóór het kwestieuze perceel zou bevinden. Hieruit dient volgens de verzoekende partij te worden afgeleid dat dit perceel zich wel degelijk situeert binnen de woonkern van Rijkevorsel.

Beoordeling door de Raad

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht 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.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

De Raad stelt vast dat zowel uit de bij het administratief dossier gevoegde en de door de verzoekende partij bij haar verzoekschrift gevoegde foto's als uit het kadasterplan, blijkt dat het perceel in kwestie aan de achterzijde grenst aan onbebouwd agrarisch gebied. Ook de percelen die zich verderop in de richting van de werkelijke dorpskern van Rijkevorsel bevinden grenzen eveneens aan ditzelfde onbebouwd agrarisch gebied. Twee percelen verder in deze richting bevindt er zich een toegangsweg tot dit agrarisch gebied. Er kan dan ook worden besloten dat het perceel van de verzoekende partij derhalve niet gelegen is binnen de effectieve woonkern van de gemeente Rijkevorsel, zijnde het aaneengesloten gebied dat beleidsmatig als een coherent geheel beschouwd wordt en prioritair in aanmerking komt als woonomgeving, doch wel degelijk in landelijk gebied. Ook het gegeven dat het perceel zich net bevindt binnen de zone die onder het toepassingsgebied valt van het verkeersaanwijzingsbord F1a (*"begin van bebouwde kom"*) doet hieraan geen afbreuk, gezien de *"bebouwde kom"* uiteraard ruimer is dan de woonkern van een bepaalde gemeente, en bijvoorbeeld ook bepaalde landelijke wijken of invalswegen met lintbebouwing, zoals in casu, kan omvatten.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de formele motiveringsplicht zoals uitgedrukt in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

In een eerste middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat, aangezien de verkavelingsaanvraag in twee koppelwoningen op vier percelen voorziet, waarbij de bouwbreedte per kavel beperkt wordt tot 7 meter, dit neerkomt op twee gebouwen van 14 meter breed. Aangezien dit dezelfde bouwbreedte betreft als een vrijstaande woning, is dit volgens de verzoekende partij niet relevant voor de verdichting van het open landschap, waarnaar in de bestreden beslissing wordt verwezen.

In een tweede middelonderdeel, stelt zij dat er op het perceel dat zich links naast het te verkavelen perceel een woning bevindt met een gevelbreedte van 22m⁹³, die overigens werd omgebouwd en "goedgekeurd" voor drie appartementen. Hiermee werd volgens de verzoekende partij geen rekening gehouden door de verwerende partij.

Beoordeling door de Raad

1.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

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 wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

2.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient een vergunningverlenende overheid duidelijk de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

Er kan derhalve slechts rekening gehouden worden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven.

3.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing de volgende motieven bevat:

“... ”

De aanvraag betreft een verkaveling van een perceel in 4 afzonderlijke kavels, met twee keer twee gekoppelde woningen. De voorziene kavelbreedte is 10m50, waarop een woning met een maximale gevelbreedte van 7m50 kan voorzien worden.

Het te verkavelen perceel heeft een breedte van ca. 42 m. de omringende bebouwing wordt gekenmerkt door grote percelen met vrijstaande bebouwing. De gemiddelde perceelsbreedte bedraagt hier ca. 20 m.

Gelet op de ligging in het landelijk gebied met achterliggend agrarisch gebied, buiten de woonkern van Rijkevorsel, is het vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening aan te raden de bestaande perceelsindeling te volgen. Zoniet zal de opdeling in kleinere kavels van ca. 10m50 breed leiden tot een ontoelaatbare verdichting van dit open landschap.

Er kan uitdrukkelijk aangesloten worden bij het standpunt van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar die oordeelt dat het perceel slechts in aanmerking komt om verkaveld te worden in maximaal twee kavels voor vrijstaande eengezinswoningen.

...”

Deze motieven zijn naar het oordeel van de Raad wel degelijk afdoende om tot het besluit te komen dat de opdeling van het te verkavelen perceel in vier kavels van telkens 10,50 meter breed, waarop telkens een koppelwoning met een maximale gevelbreedte van 7m50 kan worden voorzien, niet verenigbaar is met de in de omgeving bestaande toestand, die bestaat uit percelen met een gemiddelde breedte van ca. 20 meter. Terecht stelde de verwerende partij dat de omringende bebouwing wordt gekenmerkt door grote percelen met vrijstaande bebouwing.

De verzoekende partij kan niet gevolgd worden daar waar zij stelt dat de bestreden beslissing louter gestoeld is op de motivering dat onderhavige opdeling in kleinere kavels zou leiden tot een ontoelaatbare verdichting van het open landschap.

Ter zake stelt de Raad vast dat de verwerende partij het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar uitdrukkelijk bijtreedt en op basis van de motivering in dat advies de verkavelingsvergunning weigert. De verwerende partij kan er zich toe beperken te zeggen dat er *“uitdrukkelijk (kan worden) aangesloten”* bij dit advies en zodoende het standpunt en de motieven van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar tot de hare maken. De aanvrager van de vergunning, in dit geval de verzoekende partij, dient dan wel in hetzelfde besluit kennis te krijgen van (de motivering van) het advies. Dit is mogelijk door het advies toe te voegen aan de beslissing of het op te nemen in de beslissing. Op die manier kan de verzoekende partij de motieven die de verwerende partij zich eigen heeft gemaakt, nagaan en vaststellen waarom de verwerende partij overgegaan is tot de weigering van de vergunning. Anderzijds dient het advies dat wordt bijgetreden en dat de redenen bevat van de weigering van de vergunning, zelf afdoende en zorgvuldig gemotiveerd te zijn.

De Raad stelt vast dat de motieven van het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar impliciet, doch zeker werden opgenomen in het bestreden besluit alwaar wordt verwezen naar het weigeringsbesluit van het college van burgemeester en schepenen, dat werd genomen op eensluidend (ongunstig) advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, dat bindend was voor het college. Aldaar werd, samengevat, de volgende motivering overgenomen:

“Ongunstig. De voorgestelde verkaveling van het perceel in 4 kavels voor gekoppelde bebouwing kan niet worden toegestaan, omwille van de volgende redenen:
- *het is duidelijk dat door de voorgestelde invulling de logische opdeling van de percelen verloren gaat.*
- *het betreft hier een woonuitbreidingsgebied waar een dergelijke verdichting niet gewenst is.*
- *een verdere opdeling in kleinere loten zal de resterende open ruimte versnipperen, wat de visuele beleving, de leefbaarheid en de woonkwaliteit van de omgeving niet ten goede zal komen.*
- *het perceel komt enkel in aanmerking om verkaveld te worden in maximaal twee kavels voor vrijstaande eengezinswoningen.”*

Uit het voorgaande volgt dat de motivering van de bestreden beslissing niet kennelijk onredelijk en onzorgvuldig is. Koppelwoningen op een perceel van slechts 10,50 meter breed kunnen ter plaatse niet worden toegelaten. Dit gezien zij een grotere impact hebben op de ruimtelijke draagkracht. Zij versnipperen de resterende open ruimte, wat de visuele beleving, de leefbaarheid en de woonkwaliteit van de omgeving niet ten goede komt.

4.

In zoverre de verzoekende partij in een tweede middelonderdeel stelt dat er in de bestreden beslissing geen rekening zou zijn gehouden met de woning die zich onmiddellijk links van de kwestieuze percelen bevindt met een gevelbreedte van 22,93 meter en die zou zijn omgebouwd en *“goedgekeurd”* voor drie appartementen, stelt de Raad vast dat de stukken van het administratief dossier, overigens net als de bijlagen bij het verzoekschrift, hieromtrent geen nadere gegevens bevatten. Op het door de verzoekende partij bij de verkavelingsaanvraag gevoegde plan, wordt dit gebouw louter aangeduid als *“woning nr. 13”*, zonder melding te maken van de thans door de verzoekende partij beweerde vergunde uitbreiding van het aantal

woongelegenheden. Derhalve kon dan ook van de verwerende partij niet verwacht worden dat zij hiermee rekening hield bij de motivering van de bestreden beslissing.

5.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van het gelijkheidsbeginsel. Zij stelt dat aan de eigenaar van de percelen die aan de overkant van dezelfde straat gelegen zijn indertijd wel een verkavelingsvergunning werd verleend waarbij gekoppelde bebouwing wordt toegelaten. Deze verkaveling zou een woningdichtheid van 12 woningen per hectare hebben, terwijl de verkavelingsaanvraag van de verzoekende partij in een woningdichtheid van 17 woningen per hectare voorziet.

Beoordeling door de Raad

Wat deze ingeroepen schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, merkt de Raad op dat het gelijkheidsbeginsel slechts geschonden kan zijn indien in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk zijn behandeld zonder dat er voor deze ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat. De verzoekende partij die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden, moet dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij nalaat dit te doen. Uit de door de verzoekende partij voorgelegde stukken en hetgeen door de verzoekende partij in haar verzoekschrift wordt gesteld, blijkt immers vooreerst dat de verkavelingsvergunning waarnaar wordt verwezen een woningdichtheid van 12 woningen per hectare zou toelaten. Dit kan uiteraard niet zomaar worden gelijkgesteld met de verkavelingsaanvraag van de verzoekende partij, alwaar in een woningdichtheid van 17 woningen per hectare wordt voorzien. Daarnaast kan uit de door de verzoekende partij voorgelegde bijlage 8 worden afgeleid dat de in deze verkavelingsvergunning voorziene percelen een breedte zouden hebben van 16 meter. Ook dit kan niet zomaar worden gelijkgesteld met de verkavelingsaanvraag van de verzoekende partij, alwaar in een perceelbreedte van slechts 10,50 meter wordt voorzien. Tot slot kan de verzoekende partij ook niet gevolgd worden daar waar zij stelt dat uit haar bijlage 8 zou kunnen worden afgeleid dat de verkavelingsvergunning waarnaar wordt verwezen wel de oprichting van gekoppelde bebouwing zou toelaten. Uit dit document, in feite een ingekleurde versie van het bij de verkavelingsaanvraag gevoegde plan, blijkt immers dat er integendeel slechts vier vrijstaande woningoppervlakten op zijn getekend.

De verzoekende partij toont derhalve niet in concreto aan dat bij in rechte en in feite gelijke omstandigheden aan anderen een gelijkaardige verkavelingsvergunning werd verleend.

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 26 augustus 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Wouter HAELEWYN, voorzitter van de achtste kamer,
 met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Ingrid VAN AKEN

Wouter HAELEWYN