

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 21 januari 2020 met nummer RvVb/A/1920/0461
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0424/A/0406

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het departement RUIMTELIJKE ORDENING vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkommende partij	de nv MATEXI PROJECTS vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Bram DE SMET met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 27 maart 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 5 februari 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas van 29 september 2014 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de bouw van zes woningen op een perceel gelegen te Belsele, Kemzekestraat, met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie A, nummer 64A.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 7 mei 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 26 mei 2015 toe om tussen te komen in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota in en het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkommende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

Bij arrest met nummer RvVb/A/1819/0005 van 4 september 2018 werd het beroep van de verzoekende partij verworpen.

De verzoekende partij heeft tegen dit arrest op 15 november 2018 cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State.

Bij arrest met nummer 245.876 van 24 oktober 2019 heeft de Raad van State het vermeld arrest van de Raad vernietigd, en de zaak verwezen naar een anders samengestelde kamer van de Raad.

De kamervoorzitter van de vijfde kamer behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 7 januari 2020.

Advocaat Klaas DE PAUW, *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE, voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Bram DE SMET voert het woord voor de tussenkomenende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

De tussenkomenende partij dient op 28 mei 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de bouw van 6 woningen” op een perceel gelegen te Belsele, Kemzekestraat.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘St. Niklaas - Lokeren’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 7 november 1978, in woonuitbreidingsgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 juli 2014 tot en met 12 augustus 2014, wordt een bezwaarschrift laattijdig ingediend.

De dienst ruimtelijke planning adviseert op 17 juli 2014 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas weigert op 29 september 2014 een stedenbouwkundige vergunning.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomenende partij op 6 november 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 7 januari 2015, waarvan de inhoud identiek is aan de bestreden beslissing, het administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 20 januari 2015 verklaart de verwerende partij het administratief beroep op 5 februari 2015 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. Dit is de bestreden beslissing.

2.

Ook de heren Johan Wuytack en Kristof Kesteloot enerzijds en het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas anderzijds vorderen met aangetekende brieven van respectievelijk 31 maart 2015 en 27 maart 2015 de vernietiging van de bestreden beslissing. Deze beroepen hebben als rolnummers RvVb/1415/0422/A/0404 en RvVb/1415/0429/A/0411.

De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging ingesteld door de heren Johan Wuytack en Kristof Kesteloot met het arrest van 4 september 2018 met nummer RvVb/A/1819/0004.

De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging ingesteld door het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas met het arrest van 4 september 2018 met nummer RvVb/A/1819/0008. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas heeft tegen dit arrest op 14 november 2018 cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State. Bij arrest met nummer 245.875 van 24 oktober 2019 heeft de Raad van State het vermelde arrest van de Raad van 4 september 2018 vernietigd.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging - ONTVANKELIJKHEID WAT BETREFT HET BELANG EN DE HOEDANIGHEID VAN DE VERZOEKENDE PARTIJ EN SCHENDING VAN ARTIKEL 16 PROCEDUREBESLUIT

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij omschrijft haar belang en hoedanigheid in haar verzoekschrift. Zij stelt dat zij over het vereiste belang beschikt doordat zij *nominatim* is aangeduid als belanghebbende in artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO.

2.

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep niet.

3.

De tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep.

Zij stelt met name dat de verzoekende partij geen beslissing toevoegt waaruit blijkt dat ze tijdig en op ontvankelijke wijze besloten heeft tot het instellen van onderhavig beroep, te meer nu het beroep werd aangetekend in twee hoedanigheden van de verzoekende partij, meer bepaald als secretaris-generaal, leidend ambtenaar van het departement ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en als gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De tussenkomende partij zou niet in de mogelijkheid zijn om na te gaan of op een correcte en tijdige wijze door de bevoegde persoon besloten werd tot het aantekenen van onderhavig beroep. Het niet tijdig voorleggen van een beslissing om in rechte te treden heeft de onontvankelijkheid van het verzoek tot gevolg.

Enkel rechtspersonen die vertegenwoordigd worden door een advocaat zijn vrijgesteld van de verplichting om een beslissing tot het in rechte treden voor te leggen. De verzoekende partij is geen rechtspersoon vertegenwoordigd door een advocaat, waardoor zij *a contrario*, conform artikel 16, 2° Procedurereglement, een beslissing om in rechte te treden dient te voegen bij het verzoekschrift.

4.

De verzoekende partij antwoordt dat in het verzoekschrift duidelijk uiteengezet wordt dat de verzoekende partij zich op artikel 4.8.11, § 1, 5° VCRO baseert om als belanghebbende te worden beschouwd om beroep aan te tekenen tegen de bestreden beslissing, meer bepaald in de hoedanigheid van leidend ambtenaar van het departement.

Artikel 16 Procedurebesluit bepaalt volgens haar enkel dat een beslissing om in rechte te treden moet voorgelegd worden als de verzoekende partij een rechtspersoon is en zij geen raadsman heeft die advocaat is, wat hier niet het geval is.

Meer nog, op grond van artikel 3 Procedurebesluit wordt de advocaat verondersteld gemandateerd te zijn door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te verdedigen, behalve in geval van bewijs van het tegendeel. De tussenkomenende partij zou geenszins het bewijs van het tegendeel aantonen.

5.

De tussenkomenende partij voegt daar nog aan toe dat de verzoekende partij wel degelijk in verscheidene hoedanigheden beroep heeft aangetekend.

Zij wijst op het onderscheid tussen de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de advocaat en de wettige beslissing om in rechte te treden.

In toepassing van artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO (voorheen 4.8.16, §1, 5° VCRO) kan enkel de leidend ambtenaar van het departement of, bij afwezigheid, diens gemachtigde voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, beroepen instellen bij de Raad.

Er wordt niet aangetoond dat de hiertoe bevoegde persoon (de leidend ambtenaar zelf) tijdig een beslissing genomen heeft tot het aantekenen van het beroep.

Dat er een beslissing genomen dient te worden om beroep aan te tekenen bij de Raad, zou blijken uit de parlementaire voorbereiding bij artikel 4 van het decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden dat het toenmalige artikel 4.8.16, §1, 6° VCRO (inmiddels hernummerd naar 4.8.11, §1, 5° VCRO) heeft gewijzigd.

Het gebruik maken van de decretale mogelijkheid uit artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO vereist een beslissing. Dit strekt er net toe om na te gaan dat er geen door de decreetgever ongewenste delegatie naar buitendiensten meer zou gebeuren.

Dat de leidend ambtenaar vervolgens een advocaat aanstelt die hem conform artikel 3 Procedurereglement kan vertegenwoordigen, impliceert volgens haar niet dat rechtsgeldig besloten zou zijn om beroep aan te tekenen bij de Raad.

Zij benadrukt nogmaals dat de beslissing om in rechte te treden aan het verzoekschrift dient te worden toegevoegd.

Ten slotte verzoekt zij in ondergeschikte orde de betreffende beslissing in toepassing van artikel 159 Gw. buiten toepassing te laten, als de verzoekende partij alsnog een beslissing om in rechte te treden toevoegt en niet blijkt waarom het beroep noodzakelijk is en indien hieruit geen afweging tussen de belangen van de eigen entiteiten, andere entiteiten en het maatschappelijk belang van het aangevraagde blijkt.

Beoordeling door de Raad

1.

Krachtens artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO, zoals gewijzigd door artikel 4 van het decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kan de verzoekende partij als belanghebbende bij de Raad beroep instellen.

De verzoekende partij verwijst in haar verzoekschrift naar deze bepaling en ook de tussenkomen de partij stelt, *nota bene* in haar exceptie zelf, dat de verzoekende partij de leidend ambtenaar is van het Departement RWO, zodat er geen twijfel is over de hoedanigheid van de verzoekende partij.

De verzoekende partij heeft dan ook het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid om bij de Raad beroep in te stellen tegen de bestreden beslissing.

Geen enkele decretale bepaling verplicht de leidend ambtenaar van het departement een aanstellingsbesluit of een beslissing om in rechte te treden aan het verzoekschrift toe te voegen.

De Raad verwierpt dan ook de exceptie, die juridische grondslag mist.

Voor het overige blijkt uit het dossier dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld.

VI. ONDERZOEK VAN HET ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich als volgt op de schending van:

- de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 VCRO,
- artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit,
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en
- het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1.1

Ze licht toe dat in de bestreden beslissing ten onrechte wordt gesteld dat er sprake zou zijn van groepswooningbouw, met name het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen, bestemd voor bewoning, die één samenhangend geheel vormen.

De aanvraag voorziet ten eerste dat vier eengezinswoningen worden opgericht langs de Palingsgatstraat en vijf langsheen de Kemzekestraat. Uit de aanvraag zou duidelijk blijken dat de stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op twee onderscheiden projecten met twee woningtypes (vrijstaande en gekoppelde woningen) langsheen twee straten, die voornamelijk worden gekenmerkt door vrijstaande eengezinswoningen. Enkel en alleen omwille van deze reden

zou er geen sprake zijn van een samenhangend geheel, zowel op fysiek als stedenbouwkundig vlak.

Daarnaast zijn de zes woningen allemaal eengezinswoningen, waarvan niet (met zekerheid) kan worden gesteld dat deze gelijktijdig en gemeenschappelijk zullen worden opgericht.

Er wordt volgens de verzoekende partij een foutieve toetsing doorgevoerd aan het bestemmingsvoorschrift “woonuitbreidingsgebied”.

Het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning houdt de negatie in van het bestemmingsvoorschrift, met name artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit.

1.2

In de hypothese dat de Raad toch van oordeel zou zijn dat er *in casu* sprake zou zijn van groepswooningbouw, wordt in de bestreden beslissing bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening op geen enkele wijze rekening gehouden met het feit dat voor de aansnijding van het woonuitbreidingsgebied (ook bij groepswooningbouw) een kadering in een gemeentelijk beleid, inclusief het behoefte-aspect, noodzakelijk is.

In de bestreden beslissing wordt voorbijgegaan aan de essentie van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas van 29 september 2014, waarin wordt uiteengezet dat er geen woonbehoefte aanwezig is om het desbetreffende gebied aan te snijden. Een aansnijding van een woonuitbreidingsgebied moet zorgvuldig worden afgewogen vanuit een gemeentelijk beleidskader, waarbij het aspect behoefte en een duurzame ruimtelijke ordening een belangrijk aan bod te komen element uitmaakt. Er anders over oordelen is een negatie van deze bestemming, zoals omschreven in artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit.

In casu werd voor het desbetreffende gebied nog geen ordening(splan) opgemaakt. Het perceel is niet gelegen in een verkaveling en er is geen BPA of RUP opgemaakt voor de ontwikkeling van het gebied. Een beslissing tot ordening van dit reservegebied impliceert dat er redenen voorhanden zijn om dit reservegebied te ontwikkelen en impliceert dat de overheid die tot de ordening overgaat, beoordeelt of er al dan niet redenen zijn om het reservegebied aan te snijden.

De verwerende partij zou in de bestreden beslissing geen rekening houden met het ongunstig advies van de dienst ruimtelijke planning van 17 juli 2014, het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 22 september 2014 en het feit dat zowel in het Woonplan als in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Sint-Niklaas wordt gesteld dat het betrokken woonuitbreidingsgebied waarop de aanvraag betrekking heeft, voorlopig niet wordt aangesneden. Voor dit woonuitbreidingsgebied is nog geen enkel inrichtingsplan opgemaakt of in opmaak. Tevens wordt dit gebied in de Atlas van de woonuitbreidingsgebieden aangeduid als niet te ontwikkelen gebied. *In casu* wordt niet (afdoende) gemotiveerd waarom het desbetreffende reservegebied kan worden aangesneden.

Er wordt in de bestreden beslissing ook geen rekening gehouden met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en de beoordelingsgronden inzake de goede ruimtelijke ordening. In de bestreden beslissing wordt bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening volledig voorbijgegaan aan het feit dat het aspect woonbehoefte in de beoordeling van de aanvraag dient te worden betrokken, waartoe artikel 4.3.1 VCRO de grondslag vormt en waarbij bijvoorbeeld de functionele inpasbaarheid, schaal, beleidsmatig gewenste ontwikkelingen... *in casu* relevante te onderzoeken en te beoordelen aspecten vormen die rechtstreeks aan het behoefteverhaal kunnen worden gelinkt.

De motiveringsplicht was nochtans strenger gelet op de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas van 29 september 2014, het ongunstig advies van de dienst ruimtelijke planning van 17 juli 2014, het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 8 september 2014 en de duidelijke bewoordingen in het Woonplan en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

De loutere stijlformule dat zou voldaan zijn aan de stedenbouwkundige voorschriften en de toets van de goede ruimtelijke ordening (waar louter een beschrijving wordt gegeven van het project) zou zijn doorstaan, volstaat niet.

2.

2.1

De verwerende partij antwoordt hierop dat één van de mogelijkheden om een woonuitbreidingsgebied te ontwikkelen het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor groepswooningbouw is.

De verzoekende partij werpt op dat de bestreden aanvraag niet onder de definitie van “groepswooningbouw” kan vallen, omdat de aangevraagde bebouwing niet gelijktijdig zou gebeuren en geen samenhangend geheel zou vormen. Een eenvoudige blik op de aanvraag zou echter duidelijk maken dat het aangevraagde overduidelijk een architecturaal en ruimtelijk geheel vormt, en enkel een gelijktijdige oprichting toelaat.

Uit de plannen blijkt zeer duidelijk dat de woningen identiek of bijna identiek zijn. Ze hebben eenzelfde gabariet, eenzelfde aantal en grootte van gevelopeningen, eenzelfde dakvorm, eenzelfde materiaalgebruik, eenzelfde architecturale kenmerken, ... Voor elke normale zorgvuldige persoon zou het duidelijk zijn dat dit één project betreft. Het is niet vereist dat alle woningen in een groepswooningbouwproject volledig identiek zouden moeten zijn en eenzelfde typologie moeten hebben. Dat laatste zou volgens de verwerende partij enkel mogelijk zijn bij een project met uitsluitend alleenstaande woningen, hetgeen nooit een vereiste is bij groepswooningbouw, en een zeer slecht stedenbouwkundig principe voor de invulling van woonuitbreidingsgebieden zou zijn.

De verzoekende partij beweert vervolgens dat in het huidige project onvoldoende garanties tot een gelijktijdige oprichting voorhanden zijn. Ze laat evenwel niet blijken waarom ze een niet-gelijktijdige bebouwing vermoedt. Dit alleen al volstaat om de argumentatie als ongegrond te verwerpen.

In elk geval is hier een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de bouw van zes woningen. Indien de bouwheer deze woningen later zou willen individualiseren, dan moeten deze eerst gebouwd worden vooraleer ze eventueel kunnen afgescheiden en vervreemd worden, wil men geen overtreding van de verkavelingsvergunningsplicht begaan. Het tegenovergestelde geval waar eerst loten worden afgezonderd en later bebouwd, vereist een verkavelingsvergunning, wat huidige bestreden beslissing duidelijk niet behelst. Eerst de volledig vergunde bebouwing voorzien en daarna loten afsplitsen kan via een stedenbouwkundige vergunning, zoals uitdrukkelijk door de decreetgever werd bevestigd in artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012.

Bovendien wordt de gelijktijdige oprichting evenzeer gegarandeerd door de decretale vervalregeling van artikel 4.6.2 VCRO. Immers, wanneer de bouwheer niet binnen twee jaar na het verkrijgen van de definitieve vergunning de werken aanvat, de werken meer dan twee jaar onderbreekt, of de bouwwerken niet binnen drie jaar winddicht afwerkt, vervalt de stedenbouwkundige vergunning. Een gelijktijdige oprichting binnen afzienbare tijd is de enige mogelijkheid om de verkregen rechten te behouden. De aanvrager heeft geen toelating om iets anders dan de gelijktijdige bebouwing volgens vergunning uit te voeren.

2.2

De verzoekende partij stelt vervolgens dat, zelfs als het voorliggende project als groepswoningbouw zou aanvaard worden, de verwerende partij toch een afweging had moeten maken over de opportuniteit van het aansnijden van het betreffende woonuitbreidingsgebied, en rekening had moeten houden met de door andere overheden vooropgestelde beleidslijnen.

De verwerende partij is evenwel van mening dat luidens artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit groepswoningbouw in woonuitbreidingsgebied steeds toelaatbaar is. Er is geen voorafgaande ordening nodig, geen principieel akkoord, geen onderzoek naar behoefte, net zo min als voor elke andere zone-eigen vergunningsaanvraag. In de bestreden beslissing wordt terecht gesteld dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, de woonbehoeftestudie en het Woonplan geen beoordelingselementen van de aanvraag mogen zijn. Artikel 2.1.2, §7 VCRO verbiedt dat een ruimtelijk structuurplan een beoordelingsgrond bij een vergunningsaanvraag vormt. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet er zich tegen dat louter informatieve of loutere beleidsmatige documenten zonder enige juridische afdwingbaarheid, als weigeringsmotief voor een aanvraag zouden worden gebruikt. Ook de Atlas van woonuitbreidingsgebieden waar de verzoekende partij naar verwijst, is een beleidsdocument en een consultatie-instrument zonder juridische waarde.

De verwerende partij kan niet anders dan vaststellen dat de aanvraag voldoet aan de voorschriften van het gewestplan en dus zone-eigen is, en dat de argumenten waarop het negatief advies en de weigeringsbeslissing van het college zich steunden, niet wettig zijn. De verwerende partij beslist vervolgens dat de aanvraag voldoet aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening en motiveert dit afdoende. Dit laatste wordt door de verzoekende partij niet betwist.

3.

3.1

De tussenkomende partij is van mening dat het voorwerp van de bestreden beslissing in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften is.

De bestreden beslissing strekt er toe het gebied te ontwikkelen via groepswoningbouw, wat toegelaten is conform artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit en zelfs expliciet de bestemming vormt, zolang de overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, hetgeen hier het geval is.

Onder “groepswoningbouw” in de zin van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit dient te worden verstaan: “het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen”.

In artikel 1.2, 7° Grond- en pandendecreet wordt het begrip groepswoningbouw als volgt gedefinieerd: “het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn”.

Zoals ook vastgesteld door de verwerende partij in de bestreden beslissing, voldoet het voorwerp van de bestreden beslissing aan deze vooropgestelde criteria inzake groepswoningbouw.

Het aangevraagde is een project voor groepswoningbouw. De verzoekende partij stelt dat er geen sprake zou zijn van groepswoningbouw omdat het voorwerp van de bestreden beslissing betrekking heeft op onderscheiden projecten met twee woningtypes, waarbij tevens zou worden beweerd dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat deze gelijktijdig en gemeenschappelijk zullen worden opgericht.

De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing vastgesteld dat het voorwerp aan de bovenvermelde criteria inzake groepswoningbouw voldoet. De verzoekende partij toont nergens

aan waarom deze vaststelling foutief zou zijn, maar beperkt zich echter tot het louter tegenspreken ervan. Hierdoor toont de verzoekende partij geenszins de onwettigheid aan, maar stelt zij louter haar oordeel in de plaats van de verwerende partij.

Ten onrechte zou de verzoekende partij stellen dat omdat er twee woningtypes zouden zijn, dit project geen samenhangend geheel zou vormen.

Uit de aangehaalde rechtspraak van de Raad, en ook uit de voorheen vaste rechtspraak van de Raad van State, blijkt dat het gaat om of een stedenbouwkundig geheel of om een bouwfysisch geheel. Nu deze op te richten woningen duidelijk in een zelfde stijl worden opgericht, vormen deze dan ook een samenhangend geheel, waardoor dit een groepswoningbouw betreft, ongeacht of dit gaat om losstaande of gekoppelde woningen. Volgens deze logica van de verzoekende partij zou groepswoningbouw nooit onderscheiden woningtypes kunnen omvatten, hetgeen uiteraard indruist tegen het begrip zelf. Bovendien betreft het geen solitaire inplanting van een gebouw in een woonuitbreidingsgebied, of het oprichten van één enkele gezinswoning maar wel zes op te richten woningen die allen een stedenbouwkundig geheel vormen.

Daarnaast beweert de verzoekende partij louter dat er niet met zekerheid kan worden gesteld dat de woningen gelijktijdig en gemeenschappelijk zullen worden opgericht, maar toont zij nergens aan dat dit daadwerkelijk het geval is. De tussenkomende partij heeft bovendien uitdrukkelijk verklaard de woningen met gemeenschappelijke werf te zullen oprichten en hiertoe ook een gezamenlijke bouwaanvraag ingediend. Op het ogenblik van de aanvraag kan de tussenkomende partij ook op geen enkele andere wijze aantonen dat zij gelijktijdig en met een gemeenschappelijke werf de woningen zal oprichten. Dit behoort immers tot de uitvoeringsfase die zich noodzakelijkerwijze na het verlenen van de vergunning bevindt.

Groepswoningbouw dient te worden onderscheiden van andere vormen van ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied. Groepswoningbouw is de enige bestemming van woonuitbreidingsgebied in toepassing van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit, tenzij de overheid anders heeft besloten.

3.2

In ondergeschikte orde meent de tussenkomende partij dat de nood aan woonbehoefte niet dient te worden aangetoond.

Een woonuitbreidingsgebied is geen woonreservegebied. Voor de woonreservegebieden wordt volgens de gewestplannen wel een woonbehoefte vereist: deze gebieden kunnen ontwikkeld worden op initiatief van de overheid nadat de noodzaak tot aansnijden ervan werd aangetoond aan de hand van een behoeftestudie en de stedenbouwkundige aanleg van het gebied met de bijhorende voorschriften werd vastgesteld in een bijzonder plan van aanleg. Het onderscheiden karakter tussen beide bestemmingen blijkt ook uit de definities in het Grond- en pandendecreet van het woonreservegebied en woonuitbreidingsgebied.

Het opleggen van een woonbehoeftestudie voor de groepswoningbouwaanvraag in woonuitbreidingsgebied is bovendien onwettig. Artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit voorziet niet in een woonbehoeftestudie, de toetsing aan een woonbehoefte of woonbehoeftestudie is dan ook niet vereist. Aangezien het aangevraagde expliciet in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften, wat door de verzoekende partij ook niet wordt betwist, is een bijkomende toetsing aan andere documenten of wetgeving niet vereist.

De tussenkomende partij is tevens van mening dat er geen schending van de goede ruimtelijke ordening voorhanden is.

Ze wijst op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad en stelt dat de groepswooningbouw een legaliteitsconforme bestemming is in het woonuitbreidingsgebied. Dit impliceert dat ook het ruimtegebruik in het kader van de opmaak van de gewestplannen werd beoordeeld.

Er is geen toetsing aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en Woonplan mogelijk gelet op artikel 2.1.2, §7 VCRO en het feit dat het slechts indicatieve beleidsdocumenten betreft, waaraan in het kader van een vergunningsaanvraag niet kan worden getoetst.

De verwerende partij is ook niet verplicht om met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen rekening te houden.

De verwerende partij is volgens de tussenkomenende partij ook binnen haar appreciatiemarge inzake de goede ruimtelijke ordening gebleven. Ze heeft zich gesteund op een aantal draagkrachtige motieven: een bestaand woonlint wordt verder afgewerkt; de ligging tussen twee bestaande bebouwde percelen en de verdere ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied wordt niet in het gedrang gebracht. De verzoekende partij toont daarenboven op geen enkele wijze de onjuistheid of onredelijkheid van deze motieven aan, waardoor de verwerende partij de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening op zorgvuldige en afdoende wijze gemotiveerd heeft.

4.

De verzoekende partij antwoordt dat ze wel degelijk betwist dat de aanvraag zou voldoen aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening en dit afdoende zou zijn gemotiveerd.

Volgens haar blijkt uit de aanvraag duidelijk dat de stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op twee onderscheiden projecten met twee woningtypes (vrijstaande en gekoppelde woningen) langsheen twee straten (vier eengezinswoningen worden opgericht langs de Palingsgatstraat en vijf langsheen de Kemzekestraat), die voornamelijk worden gekenmerkt door vrijstaande eengezinswoningen.

Het loutere gegeven dat deze woningen in dezelfde stijl zouden worden opgericht, maakt niet dat er sprake zou zijn van een samenhangend geheel. Er zouden verschillende elementen voorliggen (twee onderscheiden projecten langs twee verschillende straten, twee woningtypes die in schril contrast staan met de bestaande bebouwing) die erop wijzen dat er geen sprake is van een samenhangend geheel.

Er is sprake van een project met twee onderscheiden woningtypes met eveneens een gelijkaardig (naastgelegen) project van twee onderscheiden projecten langs twee verschillende straten, waardoor de verwerende partij niet op kennelijk redelijke wijze kon oordelen dat de woningen gelijktijdig en gemeenschappelijk zullen worden opgericht.

Bij de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing kan enkel rekening worden gehouden met de motieven van deze beslissing en niet met argumentatie aangebracht in latere procedurestukken voor de Raad.

In casu is er geen orderingsplan opgemaakt voor het desbetreffende gebied. Een beslissing tot ordening van dit gebied impliceert dat er redenen zijn om dit reservegebied te ontwikkelen en impliceert eveneens dat de overheid die tot die ordening beslist, beoordeelt of er redenen zijn om het reservegebied voor “woongebieden” aan te snijden. Volgens de verzoekende partij is ook bij groepswooningbouw een omkadering in een gemeentelijk beleid, inclusief het behoefte-aspect en de redenen om dit gebied met een reservekarakter aan te snijden, noodzakelijk binnen een woonuitbreidingsgebied.

Het aspect van de woonbehoefte, wat inherent is aan de bestemming woonuitbreidingsgebied, dient op grond van de bepalingen van het Inrichtingsbesluit zelf in rekening te worden gebracht bij de beoordeling van vergunningsaanvragen. Bovendien zijn enkele van de in artikel 4.3.1, §2 VCRO opgesomde aspecten van de goede ruimtelijke ordening te linken aan het behoefteverhaal (bijv. functionele inpasbaarheid, schaal, beleidsmatig gewenste ontwikkelingen,...).

5.

De tussenkomen partij verstrekt nog een toelichting na het arrest van de Raad van State. De Raad van State oordeelde dat de Raad verwees naar een passage uit de bestreden beslissing die evenwel onbestaande was. Hiermee stelt de Raad van State niet dat de overige motieven uit het gecasseerde arrest onwettig zouden zijn en blijven deze thans nog steeds overeind. Uit de plannen blijkt met name dat de vergunde gebouwen zo goed als identiek zijn qua vormgeving, schaal, afwerking, en dergelijke, met als enig verschil de typologie (vrijstaand en halfopen of gekoppeld). De verzoekende partij verwijst alleen naar de twee verschillende woontypes (vrijstaand en halfopen of gekoppeld), maar dat is op zich onvoldoende om te stellen dat er geen stedenbouwkundig samenhangend geheel is. In de toelichtende nota bij de aanvraag is te lezen dat men één bouwwerf voorziet voor de gemeenschappelijke en gelijktijdige bouw van de zes eengezinswoningen. Tenslotte brengt de verzoekende partij niets bij dat twijfel doet rijzen over de groepswoningbouw.

Het is niet ongebruikelijk dat de Raad moet terugvallen op dossierstukken om de wettigheid van de bestreden beslissing na te gaan. Dit kan met name het geval zijn wanneer wordt vastgesteld dat de kwalificatie van de aanvraag als groepswoningbouw in graad van beroep *in se* niet werd betwist, waardoor de omvang van de motivering beperkt mag zijn.

Verder wordt in de bestreden beslissing vastgesteld dat het voorwerp van de aanvraag aan de vooropgestelde criteria inzake groepswoningbouw voldoet, wat onder meer kan afgeleid worden uit de beschrijving van de aanvraag.

6.

Ook de verzoekende partij dient nog een toelichting in na het arrest van de Raad van State.

Ze benadrukt dat de beoordeling over groepswoningbouw in de bestreden beslissing geen omstandige oordeelsvorming vormt, wat evenwel noodzakelijk is voor de kwalificatie van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de bouw van meerdere woningen tot groepswoningbouw. Naast de inhoud van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit en de inhoud van het begrip groepswoningbouw wordt enkel overwogen dat de aanvraag aan de criteria inzake groepswoningbouw voldoet.

Bij de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing kan ook enkel rekening worden gehouden met de motieven van de bestreden beslissing en niet met argumentatie aangebracht in latere procedurestukken voor de Raad. Het is niet aan de Raad om zelf op basis van de stukken een onderzoek te doen over de vraag of er sprake is van het gelijktijdig oprichten van gebouwen die een samenhangend geheel vormen.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit bepaalt:

“De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor

voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor”.

Uit dit bestemmingsvoorschrift volgt dat, tot zolang de overheid niet over de ordening van het gebied heeft beslist, in woonuitbreidingsgebied alleen groepswoningbouw toegelaten is.

Nu het niet wordt betwist dat er voor het woonuitbreidingsgebied geen nadere ordening bestaat, is er enkel groepswoningbouw mogelijk en toegelaten.

De bestreden beslissing beoogt geen ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied tot effectief “woongebied”, maar verleent een stedenbouwkundige vergunning voor een project op basis van het bestemmingsvoorschrift groepswoningbouw.

2.

De verzoekende partij stelt in hoofddorde dat de verwerende partij in de bestreden beslissing ten onrechte heeft geoordeeld dat er sprake is van groepswoningbouw, zoals bepaald in artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, namelijk het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen, bestemd voor bewoning, die één samenhangend geheel vormen.

Het komt aan de Raad toe om na te gaan of de verwerende partij op goede gronden heeft besloten dat er hier sprake is van groepswoningbouw, en of zij haar beslissing op dit punt afdoende heeft gemotiveerd.

De verwerende partij beperkt zich in de bestreden beslissing tot de volgende motivering over de bestaanbaarheid van de aanvraag met het gewestplan:

“ ...

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan. Het gaat hier immers om de realisatie van groepswoningbouw, waaronder dient te worden verstaan: het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen. Belangrijke criteria in deze omschrijving zijn de gelijktijdige bouw, de bestemming voor wonen en het feit dat de woningen een samenhangend (ruimtelijk) geheel vormen.

In artikel 1.2 7° van het Grond- en pandendecreet wordt het begrip groepswoningbouw als volgt gedefinieerd: “het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn.”

Onderhavige aanvraag voldoet aan deze vooropgestelde criteria inzake groepswoningbouw.

Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, de woonbehoeftestudie en het Woonplan doen in deze niet terzake.

...”

Bovenstaande overwegingen in de bestreden beslissing vormen geen afdoende motivering over de planologische bestaanbaarheid van de aanvraag.

De verwerende partij geeft enkel de vooropgestelde criteria voor groepswoningbouw weer, gevolgd door de loutere bevestiging dat de aanvraag aan deze criteria voldoet. De verwerende partij laat evenwel na om de vooropgestelde criteria *in concreto* af te toetsen aan de voorliggende aanvraag.

Een afdoende motivering dient opgenomen te worden in de bestreden beslissing, onder meer om de Raad toe te laten zijn wettigheidstoezicht uit te oefenen. De Raad kan geen rekening houden met de *post factum* motivering die door de tussenkommende partij/aanvrager wordt aangebracht.

3.

Dit middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond en leidt tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van nv MATEXI PROJECTS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 5 februari 2015 waarbij aan de tussenkommende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor de bouw van zes woningen op een perceel gelegen te Belsele, Kemzekestraat, met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie A, nummer 64A.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkommende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten omwille van de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkommende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 21 januari 2020 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Bart VOETS

Pieter Jan VERVOORT