

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0532 van 5 augustus 2014
in de zaak 1011/0520/A/8/0478

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, Brusselsestraat 59
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomen-
de partij:*

de nv [REDACTED], met zetel te [REDACTED]

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 31 januari 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 2 december 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint Amands van 31 augustus 2010 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de tussenkomen- de partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van een polyvalente ruimte naar een studio.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd bij beschikking van 24 april 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 13 mei 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc BOES heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende, verwerende en tussenkomende partij zijn schriftelijk verschenen.

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. TUSSENKOMST

De nv ████████ verzoekt met een aangetekende brief van 23 maart 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 11 april 2011 de verzoekende partij tot tussenkomst voorlopig toegelaten om in de debatten tussen te komen. De verzoekende partij tot tussenkomst werd verzocht om in het kader van haar schriftelijke uiteenzetting conform artikel 4.8.19, §3 VCRO een afschrift van haar actueel geldende statuten en van de akte van aanstelling van haar organen, alsmede het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft om in rechte op te treden, voor te leggen.

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

IV. FEITEN

Op 10 mei 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van Sint Amands een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor wijzigen van een polyvalente ruimte naar een studio.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan 'Mechelen', gelegen in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

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.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 16 juni 2010 tot en met 16 juli 2010, wordt een bezwaarschrift ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint Amands verleent op 31 augustus 2010 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 24 september 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag om dit beroep in te willigen.

De verwerende partij beslist op 2 december 2010 om het beroep niet in te willigen en een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

"9. Beoordeling:

Volgens het vastgestelde gewestplan van Mechelen (goedgekeurd bij KB van 5 augustus 1976) situeert de aanvraag zich in CHE-gebied.

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

In de gebieden en plaatsen van culturele, historische en/of esthetische waarde. In deze gebieden wordt de wijziging van de bestaande toestand onderworpen aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud.

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

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

De aanvraag betreft louter en alleen een bestemmingswijziging van een ontspanningsruimte naar een woning met kantoor. Aan de buitenzijde en het bestaande volume van het gebouw worden er geen wijzigingen aangebracht. Voor het gebouw met zijn huidig volume en uitzicht werd in 2004 een vergunning afgeleverd met als functies op het gelijkvloers garage en technische ruimte, op de verdieping ontspanningsruimte met sanitaire ruimte en onder het zadeldak zolderruimte. In 2004 werd dus reeds een ruimtelijke afweging gemaakt of het voorliggende volume met zijn uitzicht en inplanting in de plaatselijke omgeving inpasbaar was. Toen werd er geoordeeld dat dit het geval was en er werd een vergunning afgeleverd. Het ging dan ook om een garage en ontspanningsruimte behorend bij een voorliggende woning. Derhalve kan het uitzicht en het volume van het bestaande gebouw niet alsnog in vraag worden gesteld en is het enkel de bestemmingswijziging die dient te worden beoordeeld of dit de draagkracht van de omgeving niet overschrijdt. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt dat de verbinding tussen de ■■■ en de ■■■ slechts geschikt is voor zwakke weggebruikers en kan niet beschouwd worden als een voldoende uitgeruste weg. Hij stelt dat het voorstel een woning en kantoor in tweede bouworde t.o.v. zowel de ■■■, de ■■■, als de ■■■ impliceert. De aanvraag betreft een studio met kantoorruimte. In de onmiddellijke omgeving bevindt zich een woning waarvan het bijgebouw werd afgesplitst. De overige nabije woningen zijn gelegen aan de ■■■ en de ■■■. Het standpunt van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt niet bijgetreden dat het hier om een woning gaat in tweede bouworde.

De weg waaraan het gebouw grenst zorgt momenteel voor de ontsluiting van de achterliggende garages en bijgebouwen van de woningen gelegen aan de [REDACTED]. De straatbreedte en profiel geeft aan dat inderdaad de hoofdfunctie van de weg de ontsluiting voor de zwakke weggebruiker is. In tweede orde wordt de weg gebruikt als uitweg voor de plaatselijke garages. Echter dient gesteld dat de voorliggende woonfunctie met beperkte kantoorfunctie geen bijkomend verkeer genereert. Vanuit de aanwezige bebouwing langsheen de betreffende weg kan dan ook besloten worden dat deze straat kan fungeren als woonstraat. Derhalve kan de voorliggende aanvraag tot omvorming tot woning met kantoor vanuit de plaatselijke ordening worden aanvaard. Deputatie treedt uitdrukkelijk de motivering en het standpunt van het college van burgemeester en schepenen bij. Voor wat betreft het ingediende bezwaar in eerste aanleg dient gesteld dat deze voornamelijk gaan over burgerlijke rechten. Krachtens artikel 114 van de grondwet behoren geschillen over burgerlijke rechten tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechtbanken.

Watertoets

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

Het voorliggende project heeft een beperkte oppervlakte, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt op de waterhuishouding.

Algemene conclusie

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd betekend met een aangetekende brief van 3 januari 2011. Het met een aangetekende brief van 31 januari 2011 ingestelde beroep is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1 VCRO over het rechtens vereiste belang om een vordering in te stellen bij de Raad

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.5 VCRO alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel.

Samengevat komt haar betoog erop neer dat de verwerende partij volgens haar ten onrechte heeft aangenomen dat de woning aan een voldoende uitgeruste weg ligt. De verzoekende partij

betwist niet dat de voorliggende weg aan de minimale decretale eisen voldoet, maar zij stelt dat artikel 4.3.5. §2 VCRO van de overheid ook verlangt dat zij nagaat of de weg, gelet op de plaatselijke toestand geen bijkomende uitrustingsvoorwaarden noodzaakt. Volgens de verzoekende partij is de weg op geen enkele verkeerskaart aangeduid, en kent hij omwille van zijn beperkte breedte enkel een functie voor zwakke weggebruikers. Slechts in ondergeschikte orde wordt hij ook gebruikt als ontsluiting van enkele plaatselijke garages. Zij wijst erop dat de verwerende partij weliswaar de omschrijving van de weg door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overneemt, maar niet zijn conclusie dat de weg niet als hoofdwoonstraat kan fungeren. De verwerende partij motiveert niet waarom de weg wel als voldoende uitgerust beschouwd kan worden.

De tussenkomenende partij van haar kant stelt het volgende:

“De decreetgever is over dit principe; wat onder een voldoende uitgeruste weg moet verstaan worden, nochtans zeer duidelijk geweest. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar dient dat ook toe te geven, immers de voorliggende weg voldoet aan de voorwaarden gesteld in de §2 van artikel 4.3.5. van de VCRO.

Het betreft een kasseiwegje dat rond de kerk loopt en voorzien is van alle nutsvoorzieningen (zie bijgaande foto's). Om te vermijden dat deze weg zou gebruikt worden door sluipverkeer werden er door het gemeentebestuur paaltjes geplaatst.

Maar uit de §2 zou volgens de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar ook blijken dat: “de overheid dient na te gaan of, naast de minimumvoorwaarden, de plaatselijke toestand geen bijkomende uitrustingsvoorwaarde noodzaakt”.

Deze bewering is volkomen uit de lucht gegrepen en komt in het bewust artikel niet voor, wel staat er letterlijk: “De Vlaamse Regering kan bepalen in welke gevallen, en onder welke voorwaarden, gelet op de plaatselijke toestand, van deze minimale uitrusting kan worden afgeweken”.

In de feiten houdt dit in dat de Vlaamse Regering zelfs kan besluiten om af te wijken van deze decretale minimumvoorwaarden en ze die dus kan versoepelen en niet verstrengen zoals de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar het stelt.

In één zucht gaat de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar er van uit dat hij het is die deze afweging dient te maken. Niets is minder waar, het artikel stelt verder: “Een voldoende uitgeruste weg voldoet voorts aan de uitrustingsvoorwaarden die worden gesteld in stedenbouwkundige voorschriften of vereist worden door de plaatselijke toestand, daaronder begrepen de voorzieningen die in de gemeente voorhanden zijn en het ruimtelijk beleid van de gemeente.”

bewuste artikel is hier vrij duidelijk, bij gebrek aan stedenbouwkundige voorschriften zoals in dit geval, is het zo dat de uitrustingsvoorwaarden die vereist worden door de plaatselijke toestand, dienen geëvalueerd te worden door de gemeente in functie van haar ruimtelijk beleid.

De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar stelt bovendien dat de weg op geen enkele verkeerskaart zou voorkomen.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar vergist zich ook hier duidelijk:

- de bestaande weg ■■■ te Sint Amands bestaat al sinds mensenheugenis, uit de foto's blijkt ook duidelijk dat er door de gemeente zelfs een bord is geplaatst om de doorgang vrij te houden voor de hulpdiensten, rekening houdende met de beperkte breedte.

- zelfs de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar geeft in het verslag ook toe dat er een woning langs een uitgeruste weg is gelegen, ook al wordt dit in de negatieve zin gesteld: “In de omgeving bevindt zich inderdaad geen enkele woning behalve de aanwezige woning waarvan het bijgebouw werd afgesplitst”. Toch wel een vrij eigenaardige zinsconstructie om te stellen dat er langs de weg één woning gelegen is.

Deze passage wordt uit het verzoekschrift van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar deskundig weggelaten.

-ook wordt er geen melding gemaakt van het feit dat er op het aanpalende perceel burelen zijn en een ruime parking (zie foto).

- tot slot komt de weg al voor op de oudste wegenkaart die ons land kent, de Atlas van de Buurtwegen. De weg staat daar beter bekend als "sentier n° 37" (zie bijgaand uittreksel) en is met de jaren verbreed.

3 - 4 - 5. Uit wat voorafgaat blijkt duidelijk dat de motivering van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om beroep in te stellen elke wettelijke basis mist. Hij erkent dit trouwens in zijn beroepsschrift door te stellen dat de weg voldoet aan de criteria gesteld in artikel 4.3.5, §2. Al de rest zijn hersenspinsels en opportuniteitsvragen (van het voorkomen op een wegenkaart van een weg, tot het begrip hoofdwoonstraat) van blijkbaar gefrustreerde ambtenaren, die zich eens te meer in de plaats willen stellen van de bevoegde overheden (gemeente en bestendige deputatie) die over de de opportuniteit van een aanvraag dienen te beslissen.

De Bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen, die de door het college van burgemeester en schepenen afgeleverde vergunning in beroep dient te toetsen op haar wettelijkheid, kan dan ook niets anders dan besluiten dat de weg voldoende is uitgerust. Men kan dan ook de bestendige deputatie moeilijk verwijten dat zij deze gedachtenkronkels niet maakt onder de mom dat zij geen rekening houdt met het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

6 - 7. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt verder in zijn/haar advies wat volgt:

"De aanvraag betreft louter en alleen een bestemmingswijziging van een ontspanningsruimte naar een woning met kantoor. Aan de buitenzijde en het bestaande volume van het gebouw worden er geen wijzigingen aangebracht. Voor het gebouw met zijn huidige volume en uitzicht werd in 2004 een vergunning afgeleverd met als functies op het gelijkvloers garage en technische ruimte, op de verdieping ontspanningsruimte en sanitaire ruimte en onder het zadeldak zolderruimte. In 2004 werd dus reeds een ruimtelijke afweging gemaakt of het voorliggende volume met zijn uitzicht en inplanting in de plaatselijke omgeving inpasbaar was; Toen werd er geoordeeld dat dit het geval was en er werd dusdanig een vergunning afgeleverd. Het ging dan ook om een garage en ontspanningsruimte behorend bij de voorliggende woning. Derhalve dient het uitzicht en het volume van het bestaande gebouw niet alsnog in vraag te worden gesteld en is het enkel de bestemmingswijziging die dient te worden beoordeeld of dit de draagkracht van de omgeving niet overschrijdt."

In zijn beroep naar de bestendige deputatie toe heeft de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar het over de uitrusting van de weg en de verkavelingsaanvraag, maar vooral over opportuniteitsargumenten, zoals de tweede bouworde, het pittoresk dorpsgezicht met de kerk, het groen karakter van de tuin, de aanpalende Marthe Massintuin en de versnippering in de dorpskern.

Het gaat hier dus duidelijk meer om een opportuniteitsoverweging dan om een wettelijkheidstoetsing."

In haar toelichtende nota verwijst de verzoekende partij naar de argumentatie van haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

Het wordt niet betwist dat de weg waaraan het gebouw waarop de bestreden beslissing betrekking heeft voldoet aan de minimale decretale eisen qua uitrusting.

De verzoekende partij houdt evenwel voor dat gelet op de plaatselijke toestand de weg niet als voldoende uitgerust beschouwd kan worden, omdat hij (1) voornamelijk gebruikt wordt door zwakke weggebruikers, zoals blijkt uit de beperkte breedte, en (2) slechts in ondergeschikte orde gebruikt wordt als ontsluiting van enkele plaatselijke garages. Zij wijst er verder op dat de verwerende partij de beschrijving van de weg uit het verslag van de provinciale

stedenbouwkundige ambtenaar overneemt, maar dan zonder enige motivering zijn conclusie dat het niet gaat om een voldoende uitgeruste weg verwerpt.

De argumenten van de verzoekende partij kunnen niet overtuigen. De voorliggende weg voldoet aan de decretale minimale eisen inzake uitrusting, en voorts blijkt niet dat er enige beperking is opgelegd inzake gebruik door het verkeer. Het is niet omdat de weg in feite voornamelijk door zwakke weggebruikers gebruikt zou worden, dat hij daarom niet geschikt is voor ander gebruik en aan dat gebruik beantwoordende functies op de aanpalende percelen. Zelfs als de weg maar in ondergeschikte orde door auto's gebruikt wordt, zoals de verzoekende partij voorhoudt, dan nog volgt daaruit dat hij ook door auto's gebruikt wordt, en er wordt geenszins aangetoond dat die weg niet voor dat gebruik geschikt zou zijn. Tot slot kan worden opgemerkt dat woningen niet alleen maar aanvaardbaar zijn op voorwaarde dat ze liggen aan wegen die steeds toegankelijk zijn voor autoverkeer.

Wat betreft het verwijt dat de verwerende partij niet gemotiveerd heeft waarom zij het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat de voorliggende weg niet voldoende uitgerust is, niet volgt, kan ter weerlegging volstaan worden met het volgende citaat uit de bestreden beslissing:

“Echter dient gesteld dat de voorliggende woonfunctie met beperkte kantoorfunctie geen bijkomend verkeer genereert. Vanuit de aanwezige bebouwing langsheen de betreffende weg kan dan ook besloten worden dat deze straat kan fungeren als woonstraat. Derhalve kan de voorliggende aanvraag tot omvorming tot woning met kantoor vanuit de plaatselijke ordening worden aanvaard. Deputatie treedt uitdrukkelijk de motivering en het standpunt van het college van burgemeester en schepenen bij.”

Daarmee heeft de verwerende partij afdoende gemotiveerd waarom zij, zoals overigens het college van burgemeester en schepenen, van oordeel is dat de voorliggende weg wel voldoende uitgerust is. Van enige onzorgvuldigheid in de besluitvorming is evenmin gebleken.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel.

Zij licht dit middel toe, in essentie door er op te wijzen dat volgens haar de verwerende partij niet toelicht waarom er geen sprake is van een woning in tweede bouworde, en evenmin voert zij een toets uit van het gevraagde aan de goede ruimtelijke ordening. Zij verwijst ook naar de ontstaansgeschiedenis van het dossier: het voorwerp van de aanvraag werd afgesplitst van de voorliggende woning die als adres had ■■■■■■■■■■, terwijl het achterliggend gedeelte, voorwerp van de bestreden beslissing, het adres kreeg ■■■■■■■■■■, later, naar aanleiding van de notariële akte van 4 april 2006, het nummer ■■■■■■■■■■. Volgens de verzoekende partij, en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, moet om die reden het voorwerp van de aanvraag gezien worden als in tweede orde ten opzichte van de woning ■■■■■■■■■■. Ook hier motiveert de verwerende partij volgens de verzoekende partij haar beslissing niet afdoende.

De tussenkomende van haar kant stelt het volgende:

“2. Het is overduidelijk dat de bestendige deputatie in beroep verleende vergunning dient te toetsen aan dit criterium. Dit is inderdaad ook gebeurd, maar de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar gaat ook hier weer in op de opportuniteitsafwegingen die door de bestendige deputatie werden gemaakt.

3. De aanvraag zou volgens de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar een tweede bouwwoorde creëren.

In de eerste plaats dient gesteld te worden dat het begrip tweede bouwwoorde stedenbouwkundig niet bestaat.

Men kan enkel spreken van het feit dat een tweede bouwlijn zou gecreëerd worden, dit feit kan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar niet hard maken en is trouwens de reden waarom in het eerste middel een vierkante redenering gemaakt wordt om te bewijzen dat de voorliggende weg geen voldoende uitgeruste weg zou zijn. Het gebouw waarvoor een bestemmingswijziging wordt gevraagd is immers aan de straat gelegen (zie foto's).

De data van de oorspronkelijke stedenbouwkundige vergunning in 2004 en de notariële afsplitsing in 2006 bewijzen immers dat de aanvrager ter goeder trouw handelde en deze handelingen stelde in tempore non suspecto, toen van de VCRO nog geen sprake was.

4, 5, 6, 7 en 8. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar gaat er van uit dat een bijgebouw dat zijn oorspronkelijke functies verloren heeft, gelegen is in een woongebied en paalt aan een volgens de VCRO voldoende uitgeruste weg, niet zou omgevormd kunnen worden tot woongelegenheid.

Sint Amands is inderdaad een historisch en pittoresk dorpje gelegen langs de Schelde dat heel wat toeristen trekt en waar ook heel wat mensen wensen te wonen rekening houdend met de authenticiteit van dit dorp.

Maar men kan zich toch moeilijk voorstellen dat in andere grotere historische steden zoals Antwerpen, Brugge en Gent, met hun smalle stratenpatroon, dat een stedenbouwkundige vergunning zou geweigerd worden voor een bijgebouw waarvan men de functie naar wonen wenst om te vormen, ook al ligt dit pal aan een uitgeruste weg. Iedereen kent daar zelfs wel voorbeelden van achterliggende achterhuizen die werkelijk in tweede bouwlijn liggen en werden omgevormd tot dure lofts. Niemand heeft er in deze gevallen ook aan gedacht om te gaan stellen dat deze woongelegenheden niet zouden gelegen zijn aan een niet uitgeruste weg of een zogenaamde tweede bouwwoorde zouden creëren.”

In haar toelichtende nota verwijst de verzoekende partij naar haar argumentatie in het inleidend verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

In zoverre het middel uitgaat van de stelling dat het voorwerp van de aanvraag, wat betreft de ligging aan de voorliggende weg, beoordeeld moet worden vanuit de weg voorliggend aan de woning [REDACTED] (de pastoriëwoning) is het ongegrond omdat het is afgeleid uit de in het eerste middel ongegronde veronderstelling dat het gebouw niet rechtsreeks paalt aan een voldoende uitgeruste weg. Om die reden kan het gebouw ook niet geacht worden zich in tweede orde te bevinden ten opzichte van de woning [REDACTED], waarvan het juridisch werd afgesplitst.

De verwerende partij hoefde derhalve niet nader te antwoorden op de argumenten waarom een woning op die plaats in tweede orde niet verantwoord was.

In zoverre het middel stelt dat de verwerende partij haar beslissing dat het gevraagde in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, niet motiveert, mist het feitelijke grondslag, nu de verwerende partij ter zake het volgende overweegt:

“Echter dient gesteld dat de voorliggende woonfunctie met beperkte kantoorfunctie geen bijkomend verkeer genereert. Vanuit de aanwezige bebouwing langsheen de betreffende weg kan dan ook besloten worden dat deze straat kan fungeren als woonstraat. Derhalve kan de voorliggende aanvraag tot omvorming tot woning met kantoor vanuit de plaatselijke ordening worden aanvaard. Deputatie treedt uitdrukkelijk de motivering en het standpunt van het college van burgemeester en schepenen bij.”

Aldus heeft de verwerende partij de redenen opgegeven waarom zij het gevraagde in overeenstemming acht met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. Dat oordeel is feitelijk correct onderbouwd en is niet kennelijk onredelijk.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.2.15 VCRO alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met in het bijzonder het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel.

Zij stelt dat de aanvraag om van de garage en ontspanningsruimte een woning te maken een omzeiling is van de verplichting van de tussenkomende partij om een verkavelingsvergunning aan te vragen.

De tussenkomende partij van haar kant stelt:

“1 en 2. In een derde middel stelt de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar dat artikel 4.2.15 van de VCRO geschonden is. Er zou een functiewijziging zijn vergund, zonder voorafgaandelijke verkavelingsvergunning. De Vlaamse codex ruimtelijke ordening trad in werking op 01/09/2009.

3. Zich baserend op de feiten toestand moet de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar toch vaststellen dat in 2004 een stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd om een bestaande garage te verbouwen tot garage, technische ruimte en ontspanningsruimte. In 2006 werd dit gebouw notarieel afgesplitst om uit onverdeeldheid te treden. Sinds dit tijdstip is het bijgebouw een afzonderlijke kadastrale entiteit geworden.

4. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar gaat er nu van uit dat artikel 4.2.15 terugwerkende kracht heeft en stelt dat de verplichting om een verkavelingsvergunning aan te vragen zou omzeild zijn. Deze redenering gaat niet op, hoe kan iemand in 2006 weten dat het Vlaams parlement 3 jaar later een decreet zal goedkeuren, dat stelt dat een afsplitsing van een deel van een perceel aan een verkavelingsvergunning onderworpen zal worden.

5, 6 en 7. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar dient bij de beoordeling van een dossier uit te gaan van de feitelijke toestand op het ogenblik van de aanvraag. Dat was een afzonderlijk bijgebouw met de functie van garage, hobbyruimte en een zolder.”

In haar toelichtende nota verwijst de verzoekende partij naar haar argumentatie in het inleidend verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt dat de splitsing van het perceel eigenaardig is, omdat de noodzaak van een dergelijke splitsing niet duidelijk is, het afgesplitste perceel een eigen huisnummer kreeg, waarvoor nooit een vergunning werd afgeleverd en ook niet afgeleverd kon worden, want dat zou impliceren dat het gebouw voor bewoning bestemd was en dat kon alleen maar als er een voorafgaande verkavelingsvergunning verleend was.

2.

In de akte van 4 april 2006 wordt een opstalrecht toegestaan op het hier in het geding zijnde perceel, dat wordt omschreven als een perceel grond. Er wordt verder bepaald dat de opstalrechthouder zich ertoe verbindt om de garages op te trekken zoals afgebeeld op de plannen gehecht aan de vergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint Amands van 22 januari 2006. Verder blijkt uit de akte dat het college van burgemeester en schepenen geen bezwaar heeft tegen de splitsing, op voorwaarde dat de toekomstige perceelsgrens op 3 meter afstand ligt van de op dat ogenblik in opbouw zijnde constructies conform de vergunning van 22 januari 2004, zijnde de verbouwing van een garage (nieuwe garage, technische installatie zwembad, uitbreiding met ontspanningsruimte en verbouwen bestaand zwembad).

3.

Om na te gaan of voor het toestaan van het opstalrecht door de akte van 4 april 2006 een voorafgaande verkavelingsvergunning vereist was, dient rekening gehouden te worden met de toen van toepassing zijnde regelgeving.

Artikel 101, §2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening omschrijft het begrip verkavelen als volgt: *“Onder verkavelen wordt verstaan een grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om tenminste een van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, een erfpacht of een opstal te vestigen of een van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen worden gebruikt”*.

Het bestemd zijn van het verdeelde perceel voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen worden gebruikt is een essentieel element van de definitie. Zonder dat element is er geen verkaveling in de zin van voormelde bepaling en is er dus ook geen verplichting om voorafgaand aan de overeenkomst – in dit geval de vestiging van een opstalrecht – een verkavelingsvergunning te hebben verkregen.

Uit niets in de akte blijkt dat partijen de bedoeling hadden om op het afgesplitste perceel een woning op te richten of een vaste of verplaatsbare inrichting die voor bewoning kon worden gebruikt. Het feit dat een afzonderlijk huisnummer werd toegekend – de verzoekende partij legt geen document voor waaruit blijkt op welke datum dat gebeurd is – is evenmin beslissend om aan te tonen dat de partijen de bedoeling hadden het afgesplitste perceel voor woningbouw te bestemmen: het adres [REDACTED] is de maatschappelijke zetel van de tussenkomende partij, die er evident niet woont in de zin van voormeld artikel 101, §2 van het decreet van 18 mei 1999 of artikel 4.2.14 VCRO.

Dat na de splitsing een vergunning wordt aangevraagd om gebouwen op het afgesplitste deel als woning te bestemmen, kan een bewijs zijn dat partijen reeds bij de splitsing de bedoeling hadden om het afgesplitste deel voor woningbouw te bestemmen, maar dat is in deze zaak zeker niet het geval, omdat (1) tussen de datum van de splitsing en de datum van het indienen van de aanvraag voor het wijzigen van de bestemming naar wonen ruim vier jaar verlopen zijn, wat moeilijk te rijmen valt met de stelling dat partijen van meet af aan de bedoeling hadden het perceel te bestemmen voor woningbouw, en (2) juist een van de twee blote eigenaars in haar bezwaarschrift zich verzet heeft tegen de bestemmingswijziging, wat tegensprekt dat zij reeds bij de splitsing de bedoeling zou hebben gehad het perceel te bestemmen voor woningbouw.

Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

In het vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 16, §1 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, alsook van het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

Zij stelt dat noch uit het besluit, noch uit de stukken van het dossier blijkt dat de verwerende partij haar zorgplicht is nagekomen.

De tussenkomende partij van haar kant stelt:

“2. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar beschouwt het decretaal instrumentarium blijkbaar als een grabbelton, waaruit naar believen kan worden geput om zijn standpunt kracht bij te zetten.

De eerste vraag die zich stelt is of artikel 16, §1 van het decreet op het natuurbehoud wel van toepassing is. Artikel 15 geeft daar uitsluitsel over:

“Art. 15. De Vlaamse regering stelt regels vast met betrekking tot het aanvragen, verlenen, weigeren, bekendmaken, intrekken en wijzigen van de vergunning of de toestemming, alsook met betrekking tot de adviesverlening, het openbaar onderzoek en het indienen behandelen en bekendmaken van het beroep, alsook de schorsende werking van het beroep.

Als de beslissing over de vergunningsaanvraag niet binnen de voorziene termijn aan de aanvrager wordt toegezonden, wordt de vergunning geacht te zijn verleend.”

In het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen wordt gesteld wat volgt:

“Artikel 1. De instanties die overeenkomstig artikel 4.7.16, §1, respectievelijk 4.7.26, §4, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, om advies worden verzocht, zijn:

... 9° het agentschap voor Natuur en Bos voor de volgende aanvragen :

- a) aanvragen in ruimtelijk kwetsbare gebieden;*
- b) aanvragen binnen de perimeter van de vogelrichtlijngebieden, met uitzondering van de woongebieden in de ruime zin;*
- c) aanvragen in een gebied aangewezen krachtens de Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn, opgemaakt te Ramsar op 2 februari 1971;*
- d) aanvragen gelegen binnen de perimeter van de door de Vlaamse Regering voorgestelde habitatgebieden in het kader van de EG-Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna;*
- e) aanvragen in parken en bossen, zoals gedefinieerd in het Bosdecreet, alsmede in gebieden die overeenkomstig de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen bestemd zijn voor parken en bossen;*

De aanvraag is gelegen in een woongebied, zij is noch gelegen binnen een ruimtelijk kwetsbaar gebied, een vogelrichtlijngebied, een Ramsar-gebied, een habitatgebied of een bos- of parkgebied. De Bestendige Deputatie van de provincie Antwerpen diende dus geen advies te vragen of enige afweging te maken op basis van artikel 16, §1 van het decreet op het natuurbehoud, omdat het artikel eenvoudigweg niet van toepassing is.

3. Dit standpunt van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar is des te merkwaardiger, de huidige aanvraag betreft een bestemmingswijziging van een constructie die door het college van burgemeester en schepenen werd vergund op 22/01/2004. Op dat ogenblik stelde de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar blijkbaar vast dat de stedenbouwkundige vergunning aan alle decretale en reglementaire voorschriften voldeed en maakte hij geen gebruik van zijn schorsingsbevoegdheid opgenomen in artikel 44 van het toenmalige decreet op de ruimtelijke ordening.

Tot mijn spijt moet ik vaststellen dat het verloop en het resultaat van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag niet afhankelijk is van wat wordt aangevraagd, maar van het feit welke ambtenaar het dossier in handen krijgt.”

In haar toelichtende nota verwijst de verzoekende partij naar haar argumentatie in het inleidend verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 16, §1 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu luidt als volgt:

“In het geval van een vergunningsplichtige activiteit, draagt de bevoegde overheid er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen.”

Die zorgplicht is onder meer opgelegd aan de overheid als zij een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning dient te beoordelen. Als zij wordt gevat door een vergunningsaanvraag, dient zij er zorg voor te dragen dat er door het opleggen van voorwaarden of het weigeren van de vergunning geen vermijdbare schade aan de natuur ontstaat. Deze bepaling legt aan de bevoegde overheid geen bijzondere formele motiveringsplicht op.

Deze bepaling veronderstelt, voor haar toepassing, dat er minstens een aanwijzing is dat het vergunde schade kan toebrengen aan de natuur zoals die omschreven wordt in artikel 2,7 van het decreet van 21 oktober 1997:

“de levende organismen, hun habitats, de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden uit zichzelf functionerende ecologische processen, ongeacht of deze al dan niet voorkomen in aansluiting op menselijk handelen, met uitsluiting van de cultuurgewassen, de landbouwdieren en de huisdieren.”

In de toelichting bij het middel voert de verzoekende partij weliswaar aan dat het perceel gelegen is “in de buurt” van een natuurgebied, zonder verdere precisering, en “in de onmiddellijke nabijheid” van een vogel- en habitatrichtlijngebied en een VEN gebied – weerom zonder enige precisering -, maar maakt zij op geen enkele wijze duidelijk waarom de bestemmingswijziging van een ontspanningsruimte tot woongelegenheid, zonder enige verder materiële ingreep of wijziging aan de bestaande toestand, een impact, hoe gering ook, kan hebben op de natuur in de relevante omgeving van het voorwerp van de aanvraag.

Voorts wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing verwijst naar het advies van de Dienst Waterbeleid dat besluit dat de bestemmingswijziging van polyvalente ruimte naar studio vanuit het oogpunt water tot geen bijkomende opmerkingen aanleiding geeft.

Het middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de verzoekende partij

In haar toelichtende nota werpt de verzoekende partij een nieuw middel op. Zij roept de schending in van artikel 4.7.23, §1 VCRO (eerste onderdeel) en van het zorgvuldigheidsbeginsel (tweede onderdeel).

Zij stelt dat de verwerende partij nagelaten heeft, in strijd met voormelde bepaling, om de feitelijke en juridisch determinerende overwegingen van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in haar beslissing op te nemen, zodat niet kan worden nagegaan of de verwerende partij haar beslissing genomen heeft op grond van dat verslag. Omdat dit niet kan worden nagegaan heeft de verwerende partij ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

Beoordeling door de Raad

Uit de toelichting bij haar eerste en tweede middel geeft de verzoekende partij zelf aan dat de bestreden beslissing geput heeft uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, wat impliceert dat de verwerende partij haar beslissing genomen heeft op grond van dat verslag.

Zelfs in de veronderstelling dat het middel aangevoerd in de toelichtende nota ontvankelijk is, volstaat voorgaande vaststelling om het middel ongegrond te bevinden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 5 augustus 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc BOES, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van
Bram CARDOEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Bram CARDOEN

Marc BOES