

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 17 september 2019 met nummer RvVb-A-1920-0061
in de zaak met rolnummer 1819-RvVb-0391-A

Verzoekende partijen	1. de heer Guy EVENS , in zijn hoedanigheid van afgevaardigd bestuurder van de nv REDBIZZ 2. de bvba IMMOLING met woonplaatskeuze bij nv REDBIZZ, 8300 Knokke-Heist, Morgensterpad 2 vertegenwoordigd door advocaat Erwin ULRIX, met kantoor te 8300 Knokke-Heist, Jan Devischstraat 33
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN vertegenwoordigd door mevrouw Veronique ELSEMANS

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 20 december 2018, zoals tijdig geregulariseerd met een aangetekende brief van 14 februari 2019, de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 25 oktober 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen van 25 juli 2018 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de eerste verzoekende partij een omgevingsvergunning geweigerd voor het bouwen van een woonhuis op het perceel gelegen te 2490 Balen, Neetstraat 1, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummer 1324P7.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 3 september 2019.

Advocaat Erwin ULRIX voert het woord voor de verzoekende partij.
Mevrouw Veronique ELSEMANS voert het woord voor de verwerende 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 eerste verzoekende partij dient op 5 juli 2018 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor “het bouwen van een open bebouwing” op het perceel gelegen te 2490 Balen, Neetstraat 1, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummer 1324P7.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Herentals-Mol’, vastgesteld met koninklijk besluit van 28 juli 1978, in woongebied.

Er diende geen openbaar onderzoek te worden georganiseerd.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 25 juli 2018 een omgevingsvergunning aan de eerste verzoekende partij. Het college van burgemeester en schepenen beslist:

“ ...

Functionele inpasbaarheid

In de verkavelingsweigerings werd reeds het standpunt ingenomen dat verdichting niet wenselijk is op deze plaats. De omgeving en straatbeeld bestaat uit oorspronkelijke fabriekswoningen afgewisseld met nieuwbouwwoningen, overwegend laagbouwwoningen. De gemiddelde perceelsoppervlakte in de onmiddellijke omgeving is 12a. De afgesplitste kavel zou een oppervlakte hebben van 5a70 en de restkavel met woning 5a50 wat niet wenselijk is. Omwille van deze reden werd een afsplitsing niet goedgekeurd. Ook de voorgestelde splitsing door de notaris werd ongunstig geadviseerd door de gemeente. Bijgevolg wordt de kwaliteit van de woon- en leefomgeving niet gerespecteerd en kan geen omgevingsvergunning voor het bouwen van de woning afgeleverd worden.

Visueel-vormelijke elementen

Een beoordeling van de visueel-vormelijke elementen is niet aan de orde, gezien het bouwen van de woning niet wenselijk en niet aanvaardbaar is.

Bespreking van de goede plaatselijke aanleg

Zie hoger

Ruimtegebruik en bouwdichtheid

Een rendementsverhoging is niet verantwoord, er wordt geen rekening gehouden met het karakter van de omgeving en het voorkomen van de omliggende percelen. Het ruimtelijk evenwicht wordt verstoord.

Ook de deputatie nam reeds het standpunt in dat een verdichting buiten de kern functioneel niet inpasbaar is. Het voorzieningenniveau is laag en de bereikbaarheid met openbaar vervoer niet optimaal. Tevens wordt de gebruikelijke tuinzone niet nageleefd, en geen rekening gehouden met de privacy naar aanpalende eigendommen.

Cultuurhistorische aspecten

Niet van toepassing

Het bodemreliëf

De aanvraag heeft geen of nauwelijks impact op het bodemreliëf.

Hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen

De aanvraag zorgt voor een aantasting van het gebruiksgenot van de tuinzone van de naastgelegen woning, en zorgt voor niet aanvaardbare hinder naar aanpalende eigenaars.

Mobiliteitsimpact

Gezien het een ééngezinswoning betreft is de mobiliteitsimpact verwaarloosbaar.

Advies en eventueel voorstel van voorwaarden

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldende gewestplan.

De goede ruimtelijke ordening wordt in het gedrang gebracht door het bouwen van de woning op een niet- vergund afgesplitst perceel.

De aanvraag dient dan ook ongunstig geëvalueerd te worden.

...

Tegen die beslissing tekenen de verzoekende partijen op 4 september 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 22 augustus 2018 ongunstig en stelt bij haar eerder standpunt uit de weigeringsbeslissing te blijven.

De provinciale omgevingsambtenaar adviseert in zijn verslag van 20 oktober 2018 om het beroep niet in te willigen en de omgevingsvergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 23 oktober 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 25 oktober 2018 ongegrond en weigert een omgevingsvergunning. De verwerende partij beslist in gelijkluidende bewoordingen als het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar:

“ ...

C Goede ruimtelijke ordening:

Verdichting buiten de kern van een gemeente of stad is functioneel niet inpasbaar.

De aanvraag is gesitueerd buiten de kern van deelgemeente Wezel. De omgeving bestaat uit een verkaveld landschap met vrijstaande eengezinswoningen. De kern van deelgemeente Wezel bevindt zich op een afstand van circa 1,2km en de kern van Balen ligt op circa 5km. Het kerkdorp Wezel heeft een betrekkelijk laag voorzieningsniveau.

Verdichting is enkel aangewezen binnen de kern van een gemeente of stad, op locaties waar het voorzieningsniveau voldoende hoog is. Op de voorgestelde locatie, in een typisch verkaveld landschap, is het niet aangewezen om tot verdichting over te gaan. In de onmiddellijke omgeving is het voorzieningsniveau immers laag en de bereikbaarheid met openbaar vervoer niet optimaal.

De locatie heeft een laag bereikbaarheidsprofiel met het openbaar vervoer.

De voorgestelde locatie is enkel bereikbaar via het openbaar vervoer met één buslijn. De dichtstbijzijnde supermarkt bevindt zich op circa 1,2km. Detailhandel is in de onmiddellijke omgeving ook quasi niet aanwezig.

Voorgaande maakt dat men voor veel verplaatsingen afhankelijk zal zijn van de wagen. Voorzieningen zijn moeilijk bereikbaar te voet of met de fiets (verplaatsingen > 5kmwagen). De locatie zal, hoewel het hier over één woongegelegenheid gaat, meer bijkomend gemotoriseerd verkeer creëren dan eenzelfde programma op een meer geschikte locatie nabij de kern. Bijgevolg wordt de impact op de mobiliteit negatief beoordeeld.

Voorts wordt opgemerkt dat de woning niet voorzien is van een inbandige fietsenberging. Gezien de bescheiden afmetingen van het perceel is het ook niet aangewezen om een afzonderlijke fietsenberging in een bijgebouw te voorzien.

De schaal van de woning is vergelijkbaar met de woningen in de omgeving.

De aanvrager heeft het volume en de footprint van de woning verkleind ten opzichte van de eerdere verkavelingsaanvraag waardoor de volumetrie meer in overeenstemming is met de bestaande omliggende bebouwing. In plaats van twee bouwlagen onder schuin dak heeft de woning nu één bouwlaag onder schuin dak, en de footprint is verkleind van 15m x 9m tot 13m x 7,50m waardoor er meer tuin overblijft.

De voorziene tuinzone is klein en leent zich niet tot het oprichten van bijgebouwen.

De tuinzone heeft een beperkte diepte van net 10m. Er wordt tevens een terras voorzien van meer dan 50m². Hierdoor blijft er slechts een groenzone over met een diepte van 6m.

De woning is uitgevoerd in een sobere architectuur.

Vorm en materiaalgebruik (beige baksteen, zwarte pannen) zijn in harmonie met de omliggende huizen.

Er is geen aanzienlijke reliëfwijziging.

Het terrein helt licht af tot 23cm onder het straatniveau. Ter hoogte van de woning wordt het maaiveld genivelleerd tot 20cm boven het niveau aan de rooilijn. De vloerpad ligt 15cm hoger.

De woning geeft geen hinder ten opzichte van een aanpalende woningen.

De afstanden tot de perceelsgrenzen zijn ruim genoeg (3m, 10m en 9m). De inkijk wordt beperkt, doordat er slechts 1 bouwlaag onder een schuin dak wordt voorzien.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij betwist de tijdigheid van het beroep, in de mate het verzoekschrift pas op 24 december 2018 aan de Raad zou zijn betekend. Indien het verzoekschrift op 20 december 2018 aan de Raad werd betekend, betwist zij de tijdigheid van het beroep niet.

2.

De verzoekende partij antwoordt dat het verzoekschrift tijdig verzonden werd op 20 december 2018.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 105, §3 van het Omgevingsvergunningsdecreet luidt als volgt:

§ 3. Het beroep wordt op straffe van onontvankelijkheid ingesteld binnen een vervaltermijn van vijfenveertig dagen die ingaat:

1° de dag na de datum van de betekening, voor die personen of instanties aan wie de beslissing betekend wordt;

2° de dag na de eerste dag van de aanplakking van de beslissing in de overige gevallen.

In casu werd de bestreden beslissing via het omgevingsloket betekend op 5 november 2018. Het verzoekschrift werd met een aangetekende brief van 20 december 2018 aan de Raad gericht.

Het verzoekschrift werd tijdig ingediend.

2.

De exceptie wordt verworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de tweede verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen stellen dat zij mede-eigenaars zijn van het betrokken projectperceel, waardoor zij belang hebben bij de vernietiging van de bestreden beslissing.

2.

De verwerende partij gedraagt zich inzake het belang van de tweede verzoekende partij (de bvba IMMOLING) bij de vordering, naar de wijsheid van de Raad.

Beoordeling door de Raad

De Raad is van oordeel dat “*het zich naar de wijsheid van de Raad gedragen*” strikt genomen niet als een exceptie met betrekking tot de ontvankelijkheid van de voorliggende vordering kan gelezen worden.

Een exceptie betreffende de ontvankelijkheid van een bij de Raad ingesteld beroep veronderstelt immers dat de partij die de exceptie opwerpt, aan de hand van concrete feitelijke vaststellingen en van de juridische gevolgen die zij uit vermelde feitelijke gegevens meent te kunnen afleiden, concreet aangeeft waarom zij meent dat de betrokken vordering onontvankelijk (desgevallend bij gebrek aan het rechtens vereiste belang) zou zijn.

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen beroepen zich in een enig middel op de schending van het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Vooreerst menen de verzoekende partijen dat de overheid zich op grond van het vertrouwensbeginsel aan haar beloftes moet houden. Zij wijzen op een e-mail van 31 mei 2017 van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar waarin werd gesteld dat het college van burgemeester en schepenen besliste met een verkavelingsaanvraag akkoord te gaan. Gelet op dit uitdrukkelijk akkoord, konden zij er dan ook op vertrouwen dat hun aanvraag zou worden goedgekeurd.

Vervolgens zetten zij uiteen dat het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel werden geschonden, omdat onduidelijk is wat de verwerende partij onder het begrip “*kern*” verstaat en dit had moeten toelichten. Zij betwist de ligging van de kern op 1,2 kilometer en stelt dat deze afstand 700 meter bedraagt.

Tevens werd volgens haar het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden omdat het begrip “*betrekkelijk laag voorzieningsniveau*” wordt gehanteerd doch niet wordt toegelicht en doordat de verzoekende partijen hebben aangetoond dat er 62 handelszaken zijn in Wezel, maar de verwerende partij dit niet heeft onderzocht, noch heeft tegengesproken.

De verwerende partij heeft in dat licht ook het bereikbaarheidsprofiel onzorgvuldig onderzocht, nu zij geen rekening heeft gehouden met de belbus.

De verzoekende partijen argumenteren dat de bestreden beslissing een tegenstrijdige motivering bevat. Enerzijds wordt gesteld dat voorzieningen moeilijk bereikbaar zijn met de fiets, en anderzijds wordt voorgehouden dat een inpandige fietsenberging noodzakelijk is. Bovendien wordt geen rekening gehouden met het feit dat een fietshok kan geplaatst worden in de tuinzone/strook van 9 meter breed.

Ook de motivering dat “*de voorziene tuinzone klein is en zich niet leent tot het oprichten van bijgebouwen*”, getuigt volgens de verzoekende partijen van een onzorgvuldig onderzoek, nu daarmee enkel met de tuinzone van 10 meter wordt rekening gehouden en de bijkomende tuinzone/strook van 9 meter breed wordt genegeerd.

2.

De verwerende partij antwoordt dat zij nooit enige belofte heeft gemaakt ten aanzien van de verzoekende partijen, zodat haar geen schending van het vertrouwensbeginsel kan verweten worden.

Inzake het begrip “*kern*” stelt zij dat dit een geëigend begrip is binnen het ruimtelijk orderingscontentieux, dat slaat op het centrum van een gemeente/gehucht, waar de publieke basisvoorzieningen zich centraal en gebundeld situeren. In Wezel betreft dit de omgeving van de Sint-Jozeflaan. De afstand van 1,2 kilometer werd zorgvuldig berekend. Het is onduidelijk hoe de verzoekende partijen aan 700 meter komen. Zij wijst erop dat zij inzake de ligging buiten de kern uitvoerig heeft gemotiveerd en dat afdoende kan worden afgeleid waarom de verwerende partij meende dat de aanvraag niet binnen de kern ligt.

Met “*betrekkelijk laag voorzieningsniveau*” bedoelt de verwerende partij dat in vergelijking met de kern van Balen, de deelgemeente Wezel een laag voorzieningsniveau heeft, waardoor het toestaan van de aanvraag veel autoverplaatsingen met zich zou meebrengen. Zij verwijst verder naar haar oordeel in de bestreden beslissing. Zij nuanceert vervolgens de lijst met handelszaken en stelt dat het merendeel op een afstand van (meer dan) 1 kilometer ligt, zodat dit geen afbreuk doet aan haar oordeel, dat zorgvuldig en rekening houdend met de concrete feiten werd genomen.

Verder heeft de verwerende partij correct kunnen vaststellen dat de deelgemeente Wezel slechts één vaste buslijn heeft, nu een belbus geenszins vergelijkbaar is (moet vooraf gereserveerd worden en geldt slechts als laatste oplossing).

De verwijzing naar de afwezigheid van inpandige fietsenberging, geldt als een bewijs (ten overvloede) dat de wagen voor praktisch alle verplaatsingen vereist is. Het wijst geenszins op een tegenstrijdige motivering.

Wat betreft het motief inzake de te kleine tuinzone, meent de verwerende partij dat dit een overtollig motief betreft en dat de verzoekende partijen aansturen op een opportuniteitsoordeel van de Raad over de vraag of het al dan niet een voldoende grote tuinzone betreft.

3.

De verzoekende partijen lichten toe dat op 25 oktober 2018, nog geen vijf maanden na de principiële goedkeuring (bij e-mail van 31 mei 2017), de aanvraag geweigerd wordt terwijl er geen enkel bezwaarschrift werd ingediend, zodat daaruit kan worden afgeleid dat de gemeente Balen haar oorspronkelijke beoordeling heeft gewijzigd.

Tevens voeren de verzoekende partijen nog aan dat het begrip “*kern*” refereert aan een middelpunt, en dat het betrokken perceel op 700 meter van dit middelpunt ligt, zodat het onzorgvuldig is te stellen dat het perceel buiten de kern van Wezel ligt. Zij betwist dat de kern zich in de omgeving aan de Sint-Jozeflaan bevindt. De handelszaken zouden verspreid liggen, zodat verwerende partij ten onrechte enkel rekening zou hebben gehouden met de ligging van de kerk.

De verzoekende partijen menen dat een vergelijking met Balen niet relevant is, en stellen dat alle door haar opgesomde handelszaken binnen een afstand van 2,8 km liggen.

Inzake het bereikbaarheidsprofiel lichten de verzoekende partijen nog toe dat de buslijn 84 Wezel rechtstreeks met Lommel en Geel (twee steden) en Mol (gemeente) verbindt, van waaruit verder kan worden gereisd naar gans België. De belbus geldt dan als extra mogelijkheid bovenop de reguliere buslijn die reeds voor een excellente bereikbaarheid zorgt.

Wat betreft de inpandige fietsenberging en het negeren van een bijkomende tuinzone volharden de verzoekende partijen in essentie in hun standpunt en voegen zij niets wezenlijks toe.

Algemeen inzake het motiveringsbeginsel herhalen de verzoekende partijen dat de motivering de feitelijke situaties miskent, niet relevant is en bestaat uit een herhaling van beweringen en onzorgvuldige argumenten. Zij besluiten dat er voor de bestreden beslissing geen in feite en in rechte aanvaardbare motieven bestaan.

Beoordeling door de Raad

1.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtszoekende in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij deze moet kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur. Het vertrouwensbeginsel is de materiële component hiervan en betekent dat de rechtszoekende, voortgaand op eerdere houdingen of door een overheid ingenomen standpunten die in een concreet geval zijn gedaan, op een bepaalde uitkomst mocht vertrouwen.

Algemeen kan gesteld worden dat het vertrouwensbeginsel slaat op de rechtmatige verwachtingen die door het optreden van dezelfde overheid zijn gewekt. Dit beginsel kan enkel geschonden zijn wanneer eenzelfde overheid op een niet te verantwoorden wijze terugkomt op een vaste gedragslijn of op toezeggingen of beloften die ze in een bepaald concreet geval heeft gedaan.

De verwerende partij kan dus geen schending van het vertrouwensbeginsel worden verweten op grond van de *“toezegging”* van een andere overheid (*in casu*: het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen).

2.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, d VCRO volgt dat een vergunning moet geweigerd worden indien de aanvraag onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

In de mate dat de aanvraag verenigbaar is met de toepasselijke bestemmingsvoorschriften, moet het vergunningverlenend bestuursorgaan de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening toetsen aan de relevante decretale aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO en kan zij, zonder daartoe verplicht te zijn, rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement. Zij moet in haar beoordeling ook rekening houden met de in de omgeving bestaande toestand en met de ingediende bezwaren, beroepschriften en adviezen.

Het voorgaande vloeit voort uit het artikel 4.3.1, §§1 en 2 VCRO, zoals gewijzigd met artikel 58 van decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna: Codextrein), hetwelk bepaalt:

“§ 1. Een vergunning wordt geweigerd :

1° als het aangevraagde onverenigbaar is met:

(...)

d) een goede ruimtelijke ordening;

(...)

§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1° ;

b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:

1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;

2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is;

...

De parlementaire voorbereiding licht deze gewijzigde bepaling van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO als volgt toe (*Parl.St. VI.Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 95-97*):

“ ...

Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1°, van de VCRO stelt dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats dient te gebeuren aan de hand van de in de omgeving bestaande toestand. De rechtspraak kijkt streng toe op dit uitgangspunt, en formuleert dit als volgt: “Wat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening betreft, dient de vergunningverlenende overheid op de eerste plaats rekening te houden met de ordening in de onmiddellijke omgeving. Deze beoordeling dient in concreto te geschieden en uit te gaan van de bestaande toestand. Al naar gelang de aard en de omvang van de aanvraag kan ook rekening worden gehouden met de ordening in een ruimere omgeving. De ordening in de ruimere omgeving is daarbij uiteraard minder doorslaggevend en mag er alleszins niet toe leiden dat de ordening in de onmiddellijke omgeving, die de plaatselijke aanleg het meest bepaalt, buiten beschouwing wordt gelaten”.

De toevoeging van de mogelijkheid om ook rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen wordt door de rechtspraak streng ingevuld. Ten eerste is het een mogelijkheid, maar geen verplichting. Het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” moet uit een bestuursdocument blijken, en moet bovendien voldoende openbaar zijn gemaakt.

Maar ook dan kan een beleidsmatig gewenste ontwikkeling op zich er niet toe leiden dat de in de omgeving bestaande toestand buiten beschouwing wordt gelaten.

Het absolute uitgangspunt dat de bestaande omgeving in principe bepalend is voor elke toekomstige ontwikkeling leidt in bepaalde gevallen tot ongewenste situaties, waarbij het moeilijk is voor een overheid om aanvragen die verder bouwen op ongewenste ontwikkelingen uit het verleden te weigeren, of waarbij het omgekeerd moeilijk is voor de vergunningverlenende overheid om goede projecten die afwijken van de omgeving te vergunnen.

Het zou mogelijk moeten zijn om, o.a. in het licht van het streven naar een duurzame ruimtelijke ordening zoals bepaald in artikel 1.1.4 van de VCRO, in bepaalde gevallen

af te wijken [van] de bestaande ordening uit de omgeving. Dit kan in twee richtingen werken. Zo kan het zijn dat de ruimtelijke draagkracht, gelet op de concrete kenmerken van de onmiddellijke en ruimere omgeving, een zwaarder programma toelaat (bijv. grotere dichtheid, grotere bouwhoogte, andere functies, enz.). **In andere gevallen kan het zijn dat de overheid van oordeel is, gelet op de concrete kenmerken van de omgeving, dat de evoluties uit het verleden ertoe hebben geleid dat de maximale ruimtelijke draagkracht is bereikt, wat dan zou verantwoorden dat een aanvraag die in de lijn ligt van de kenmerken van de onmiddellijke omgeving toch kan worden geweigerd of dat de overheid een minder zwaar programma kan opleggen** (ruimte voor groen, minder grote dichtheid, lagere bouwhoogte, behoud van waardevolle gebouwen, enz.).

Om die reden wordt artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, van de VCRO aangepast. Het principe dat de overheid in de eerste plaats rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand wordt behouden, omdat dit een evidentie is. **De bepaling dat kan worden afgeweken van de bestaande toestand omwille van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, wordt verruimd.** Ook de **bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement kan mee in rekening worden gebracht**, voor zover die rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en voor zover die ter plaatse verantwoord is.

Enerzijds kan een afwijking aanvaardbaar zijn omwille van de specifieke kenmerken van de plaats van de aanvraag, bijvoorbeeld omdat de bouwplaats zich ruimtelijk afscheidt van de omgeving, omdat er voldoende afstand is tussen de plaats van de aanvraag en de bebouwing uit de omgeving, omdat er geen goed referentiepunt is in de omgeving, enz. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat in het bestaande woonweefsel een groot stuk grond ligt met een aantal ruimtelijke kwaliteiten, waarvan het wenselijk is ze te behouden (bijv. groen, water, reliëfcomponenten, erfgoed, enz.). Als de bestaande ordening in de omgeving wordt gekenmerkt door villabouw of rijwoningen, zou een ontwikkeling van die grond moeten of kunnen leiden tot een kaalslag van de grond, om het vervolgens te verkavelen of te bebouwen met rijwoningen. Als alle waardevolle elementen worden behouden, verkleint de bebouwbare oppervlakte aanzienlijk, en zou het indruisen tegen de idee van ruimtelijk rendement om de grond te onderbenutten omwille van het behoud van de ruimtelijke kwaliteiten. In dergelijke gevallen kan het mogelijk zijn, afhankelijk van de concrete situatie, om met een aangepaste typologie van meergezinswoningen enerzijds de ruimtelijke kwaliteiten te behouden, maar anderzijds ook een voldoende dichtheid te halen, om een aanvaardbaar ruimtelijk rendement te halen.

Anderzijds kan worden afgeweken van de bestaande toestand als het verder zetten van die toestand geen goede ruimtelijke ordening oplevert. De visies en denkbeelden over ruimtelijke ordening evolueren mee met de tijd. Daar waar in een verkaveling uit de jaren 1960-70 loten van 700 m² à 1.000 m² als normaal werden beschouwd, is dit vandaag de dag ondenkbaar geworden. Daar waar vroeger industriële gebouwen breed uitgesmeerd werden over één bouwlaag, wordt nu ruimte gezocht in de hoogte (vb. een toren voor opslag van goederen). **Omgekeerd, zijn er situaties waar in het verleden een te hoge dichtheid werd voorzien, of een overaanbod aan appartementsgebouwen. Het moet mogelijk zijn om in dergelijke gevallen te kunnen breken met de trend uit het verleden.**

Uiteraard moet een afwijking van de bestaande ordening altijd goed worden gemotiveerd, en dit aan de hand van concrete gegevens die de afwijking verantwoorden. Het eindresultaat moet altijd een duurzame ruimtelijke ordening opleveren.

De verhoging van het ruimtelijk rendement wordt, naast de afweging t.o.v. een invulling die aansluit bij de bestaande toestand in de omgeving, onderworpen aan voorwaarden. De rendementsverhoging mag leef- en woonkwaliteit niet in het gedrang brengen, en ze moet verantwoord zijn op de betrokken plek.

*Met de **voorwaarde rond kwaliteit** wordt bedoeld dat rendementsverhoging niet blind kan gebeuren. Hogere woondichtheden bijv. mogen geen alibi zijn om woningen met minimale oppervlaktes en geen of weinig private of publieke buitenruimte te ontwikkelen. De aanwezigheid van natuurlijke elementen (de zogenaamde groen-blauwe dooradering) moet mee in de afweging genomen worden. Groen en water zorgen voor belevingswaarde en een rem op het hitte-eiland-effect in dicht bebouwde omgevingen. Een belangrijk (en verwant) element is ook het vermijden van overmatige verharding. Een gebrek aan infiltratiemogelijkheden voor water zorgt voor wateroverlast ter plekke of elders, en het verzegelen van de bodem maakt ook andere functies van bodem (bijv. biodiversiteit) onmogelijk.*

*Met de **voorwaarde dat de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is**, wordt bedoeld dat een gebiedsgerichte afweging noodzakelijk is. **Rendementsverhoging in een woonomgeving bijvoorbeeld is te verantwoorden op plekken die goed ontsloten zijn met openbaar vervoer en waar er voorzieningen in de nabijheid zijn.** Op een bedrijventerrein is rendementsverhoging gekoppeld aan de verkeersafwikkeling en de aard of het karakter van het bedrijventerrein.*

*Door de toevoeging aan artikel 4.3.1, §2, van de VCRO dat bij de beoordeling van het aangevraagde ook rekening kan worden gehouden met rendementsverhoging, is er ook **een sterkere grondslag om verdichtingsprojecten op plekken die daarvoor niet geschikt zijn, tegen te gaan.***
(eigen aanduiding)
...

Uit het voorgaande blijkt dat de decreetgever met artikel 58 van de Codextrein de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid inzake de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening heeft 'verruimd'.

De vergunningverlenende overheid moet bij deze beoordeling rekening houden met 'de in omgeving bestaande toestand', maar kan ook rekening houden met de bijdrage van het aangevraagde project aan de verhoging van het ruimtelijk rendement. Daarbij gelden de vereisten dat de rendementsverhoging de ruimtelijke kwaliteit van de woon- en leefomgeving niet in het gedrang mag brengen en dat de rendementsverhoging binnen die betrokken omgeving verantwoord is. Het criterium van het ruimtelijk rendement werkt in twee richtingen en kan zowel worden toegepast om verdichtingsprojecten op geschikte locaties te vergunnen, als om verdichtingsprojecten op plekken die daarvoor niet geschikt zijn, tegen te gaan.

Het toepassen van de mogelijkheid tot het verhogen van het ruimtelijk rendement vereist dat in de beoordeling van de verenigbaarheid van het project met de goede ruimtelijke ordening rekening wordt gehouden met de concrete kenmerken van de omgeving, om te bepalen of het bouwperceel een zwaar bouwprogramma toelaat (bijvoorbeeld grotere dichtheid, grotere bouwhoogte, andere functies) dan wel een minder zwaar bouwprogramma (bijvoorbeeld ruimte voor groen, minder grote dichtheid, lagere bouwhoogte, behoud van waardevolle gebouwen), zoals de decreetgever stelt in de geciteerde parlementaire voorbereiding.

De decreetgever benadrukt dat de afwijking van de bestaande ordening altijd goed moet worden gemotiveerd met concrete gegevens die de afwijking verantwoorden. Het eindresultaat moet altijd een duurzame ruimtelijke ordening opleveren.

Het afwijken van de bestaande ordening voor het verhogen van het ruimtelijk rendement moet dus steeds gekaderd worden in de context van het streven naar een duurzame ruimtelijke ordening in de zin van artikel 1.1.4 VCRO en moet aan de hand van concrete gegevens over de omgeving en het aangevraagde project uitdrukkelijk en zorgvuldig worden gemotiveerd.

De verwerende partij beschikt als vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening over een discretionaire bevoegdheid. De Raad kan en mag zijn beoordeling over de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij. In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad enkel rekening houden met die motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing. Hierbij dient de Raad na te gaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, meer specifiek of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

Een kennelijk onredelijke beslissing zal dan slechts voorliggen wanneer de Raad vaststelt dat de beslissing van de verwerende partij dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, in dezelfde omstandigheden, tot dezelfde besluitvorming zou komen.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient de verwerende partij in de bestreden beslissing de redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, zodat het voor een belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. Deze motiveringsplicht houdt evenwel niet in dat de verwerende partij elk beroepsargument of bezwaar of elk onderdeel van een argument of bezwaar afzonderlijk en uitdrukkelijk moet beoordelen. Het is voldoende dat de genomen beslissing duidelijk aangeeft op grond van welke elementen en argumenten de bezwaren al dan niet kunnen worden bijgetreden.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing in rechte en in feite aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel, als onderdeel van de materiële motiveringsplicht, vereist bovendien dat de verwerende partij bij de feitenvinding slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt. Tot slot moet de verwerende partij de gegevens die in rechte en feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen.

De artikelen 2 en 3 Motiveringswet concretiseren deze beginselen voor eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beoogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur.

Wanneer er doorheen de administratieve procedure bezwaren en opmerkingen zijn geformuleerd aangaande een relevant en te beoordelen aspect, dient de verwerende partij een bijzondere aandacht te hebben voor deze argumenten.

Het gegeven dat de betrokken standpunten of beroepsgrievan niet punt voor punt moeten weerlegd worden, doet aan het bovenstaande geen afbreuk. De verwerende partij moet aangeven of afdoende laten blijken waarom zij de argumentatie ingenomen in de beroepsgrievan niet volgt. Het louter tegenspreken van die argumentatie volstaat dus niet. Uit de bestreden beslissing moet blijken waarom in andersluidende zin wordt beslist.

3.

De verwerende partij weigert met de bestreden beslissing de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een vrijstaande ééngesinswoning (in wat op heden de tuin van een andere vrijstaande eengezinswoning is) om redenen dat:

- (1) De verdichting die met het voorgestelde project wordt gerealiseerd, functioneel niet inpasbaar is;
- (2) Het project een negatieve impact heeft op de mobiliteit;
- (3) De tuinzone klein is en zich niet leent tot het oprichten van bijgebouwen, de groenzone is te beperkt

Uit het voorgaande blijkt dat de bestreden beslissing drie weigeringsmotieven bevat, waarbij deze alle betrekking hebben op de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

3.1

Zoals uit de hoger geciteerde (parlementaire voorbereiding bij de) ingevoegde bepaling in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO reeds mocht blijken, kan het vergunningverlenend bestuursorgaan rekening houden met de bijdrage van het aangevraagde project aan de verhoging van het ruimtelijk rendement.

Daaruit volgt dat de verwerende partij een verdichtend woonproject, dat op zich mogelijks (functioneel) inpasbaar is in de bestaande omgeving - *in casu* door de verwerende partij omschreven als “*verkaveld landschap met eengezinswoningen*”- toch kan worden geweigerd, indien zij een (vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening) ongewenste ontwikkeling uit het verleden een halt wil toeroepen.

Uiteraard kan dit niet zonder daartoe een afdoende verantwoording op te nemen. *In casu* motiveert de verwerende partij aan de hand van concrete en relevante gegevens, met name het lage voorzieningsniveau in de onmiddellijke omgeving (quasi geen detailhandel, noch supermarkt), alsook de ligging buiten een kern en de afstanden tot de kernen van de deelgemeente Wezel (1,2 kilometer) en tot de kern van Balen (5 kilometer) en de aldaar aanwezige voorzieningen (detailhandel, supermarkt,...), alsook de moeilijke bereikbaarheid met het openbaar vervoer (1 buslijn), dat een bijkomende woning, functioneel niet kan worden ingepast.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij daarbij op een niet kennelijk onredelijke wijze geoordeeld heeft dat de kern van Wezel op 1,2 kilometer gelegen is. Zij is daarbij, blijkens de bewoordingen uit de bestreden beslissing, onder meer uitgegaan van de ligging van de dichtstbijzijnde supermarkt, alsook de kerk. Ondanks het feit dat op de verwerende partij niet de plicht rustte om te definiëren wat zij onder het begrip “*(deelgemeente)kern*” begrijpt, te meer nu blijkt dat dit in een spraakgebruikelijke betekenis werd gehanteerd, kan uit de bestreden beslissing worden afgeleid dat zij daarmee verwijst naar een plaats met een bepaald voorzieningsniveau, in tegenstelling tot het typisch verkaveld landschap, waar het projectperceel gelegen is.

Het is niet omdat de verzoekende partij meent dat haar stelling de enige juiste zou zijn, dat dit daadwerkelijk zo is. Integendeel gaat de verzoekende partij uit van een bedenkelijke meting, waarbij zij klaarblijkelijk het geografische midden van Wezel hanteert. Het midden van een gehucht of gemeente valt niet noodzakelijk samen met de ‘kern’ ervan. Evenmin kan de gehele woonzone van een dorp/ gehucht als ‘kern’ ervan worden aanzien. Dat er in Wezel ook handelszaken voorkomen buiten de kern, ontkracht evenmin de beoordeling van de verwerende partij. De verwerende partij heeft zich aldus niet op foutieve gegevens gebaseerd, minstens slagen de verzoekende partijen er niet in om het tegendeel aan te tonen. Louter ten overvloede merkt de Raad daarbij op dat van de zes voorbeelden van publieke basisvoorzieningen die de verzoekende partijen aanhalen, er al drie zich bevinden in dezelfde straat als waar de verwerende partij de kern situeert.

3.2

De verzoekende partijen laken ook het feit dat het *“betrekkelijk laag voorzieningsniveau”* (van Wezel) niet wordt toegelicht, gelet op de in de administratieve beroepsprocedure gevoegde lijst met handelszaken, en betwisten dit.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij wel degelijk heeft kennis genomen van het standpunt van de verzoekende partijen, daar zij dit uitdrukkelijk als volgt samenvatten; *“het voorzieningenniveau in Wezel is helemaal niet laag en quasi zelfbedruipend. Er zijn: twee supermarkten, een basisschool, apotheek, bakker, ...”*, doch dat de verwerende partij desondanks oordeelde dat er sprake is van een *“betrekkelijk laag voorzieningsniveau”*.

Er kan in alle redelijkheid worden aangenomen dat, wanneer de verwerende partij eerst verduidelijkt dat Wezel een deelgemeente betreft waarvan de kern op 1,2 kilometer ligt en de kern van Balen op 5 kilometer ligt, waarna zij stelt dat Wezel een betrekkelijk laag voorzieningsniveau heeft, zij een en ander omschrijft in het licht van de vergelijking tussen beide kernen. Het is noch foutief noch kennelijk onredelijk om een voorzieningsniveau (als *“betrekkelijk laag”*) te omschrijven in functie van een vergelijking met die andere kern. De verwerende partij die, ondanks de door verzoekende partijen opgestelde lijst van handelszaken in Wezel, stelt dat het voorzieningsniveau *“betrekkelijk”* laag is trekt geen kennelijk onredelijke conclusie in het licht van haar appreciatiebevoegdheid. De Raad brengt hierbij in herinnering dat het niet aan de Raad toekomt om aan de hand van de feitelijke gegevens van het dossier, dit onderzoek over te doen.

Los van het voorgaande heeft deze discussie overigens een beperkte relevantie. Immers, de verwerende partij stelt niet dat het betrekkelijk lage voorzieningsniveau *van Wezel* de aangevraagde verdichting functioneel niet inpasbaar maakt, maar overweegt duidelijk dat het lage voorzieningsniveau *van de onmiddellijke omgeving van de projectlocatie*, zijnde een verkaveld landschap met eengezinswoningen (alook de niet-optimale bereikbaarheid ervan met het openbaar vervoer), de gevraagde verdichting niet functioneel inpasbaar maakt, waarbij zij eerder ten overvloede nog wijst op het betrekkelijke lage voorzieningsniveau van Wezel.

3.3

Wat betreft de negatieve mobiliteitsimpact van het aangevraagde, verduidelijkt de verwerende partij afdoende dat de locatie een laag bereikbaarheidsprofiel heeft met het openbaar vervoer (één buslijn), terwijl anderzijds in de onmiddellijke omgeving quasi geen voorzieningen zijn en de meeste voorzieningen zich op een afstand van de locatie bevinden (op 1,2 kilometer voor de dichtstbijzijnde supermarkt, dan wel 5 kilometer voor de kern van Balen). Daaruit leidt de verwerende partij af, dat men voor veel verplaatsingen afhankelijk zal zijn voor een wagen, nu de voorzieningen moeilijk bereikbaar zijn te voet of met de fiets. Omdat het project meer bijkomend(e) gemotoriseerd(e) verkeer(sbewegingen) met zich zal meebrengen, wordt de mobiliteitsimpact negatief geëvalueerd.

Dienaangaande kunnen de verzoekende partijen niet worden gevolgd alwaar zij menen dat de motivering van de verwerende partij dat de locatie enkel bereikbaar is met één buslijn, zou zijn gesteund op een onzorgvuldig onderzoek. Zoals de verwerende partij terecht aanhaalt in haar antwoordnota, en de verzoekende partijen niet ontkennen, rijdt er slechts één reguliere buslijn. De verwerende partij handelde niet kennelijk onredelijk, door in haar oordeel dat de locatie een laag bereikbaarheidsprofiel met het openbaar vervoer heeft, geen rekening te houden met een belbus. Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, betreft dit immers een uitzonderlijke/bijzondere toepassing. De stelling dat de voormelde ene buslijn een excellente bereikbaarheid garandeert, betreft tot slot louter opportunistiekritiek, waarbij de verzoekende partijen niet verder komen dan het uiten van een andere mening dan de verwerende partij, zonder het kennelijk onredelijk karakter van het oordeel van de verwerende partij aan te tonen.

De verzoekende partijen kunnen evenmin worden gevolgd dat de bestreden beslissing een tegenstrijdige motivering bevat. Uit het feit dat de verwerende partij terloops opmerkt dat de woning niet voorzien is van een inpandige fietsenberging, kan niet worden afgeleid dat de verwerende partij meent dat dergelijke berging had moeten worden voorzien, zodat er evenmin een tegenstrijdigheid bestaat tussen de vermeende plicht daarin te voorzien en de slechte bereikbaarheid van voorzieningen met de fiets. De verzoekende partijen lezen tegenstrijdigheden in de motivering dewelke daarin niet terug te vinden zijn.

De motivering in de bestreden beslissing volstaat ter verantwoording van de ongunstige beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening voor wat betreft de mobiliteitsimpact.

4.

De Raad oordeelt dat de voorgaande weigeringsmotieven volstaan om de bestreden beslissing te dragen.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat de kritiek, inzake de overweging in de bestreden beslissing betreffende de te kleine tuinzone kritiek betreft op een overtollig motief en niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

5.

Het middel wordt verworpen.

VI. KOSTEN

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 400 euro, ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 17 september 2019 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH