

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 8 januari 2019 met nummer RvVb-A-1819-0461
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0075-A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het Departement OMGEVING 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 Leen LIPPEVELDE
Tussenkomenende partij	de nv IMWO INVEST vertegenwoordigd door advocaten Jan BELEYN en Merlijn DE RECHTER met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 oktober 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 27 juli 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne van 9 maart 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een verkavelingsvergunning verleend onder voorwaarden voor het verkavelen van percelen grond in twaalf loten voor het oprichten van open en halfopen eengezinswoningen op de percelen gelegen te 9270 Laarne, Rostraat, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummers 392 en 393.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 4 december 2018.

Advocaat Sander KAÏRET *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Merlijn DE RECHTER voert het woord voor de tussenkomende 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. TUSSENKOMST

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 10 november 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 3 mei 2018 toe in de debatten.

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

IV. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 21 september 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor “*het verkavelen van percelen grond in 12 loten voor open en halfopen bebouwing*” op de percelen gelegen te 9270 Laarne, Rostraat.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, in woonuitbreidingsgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 18 oktober 2016 tot 16 november 2016, worden 21 bezwaarschriften ingediend.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert ongunstig. Hij stelt onder meer:

“ ...

De juridische aspecten

De aanvraag voorziet in een verkaveling voor groepswoningbouw voor 12 woningen.

Het K.B. betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van 28/12/1972. Artikel 5.1.1. stelt dat de woonuitbreidingsgebieden uitsluitend bestemd zijn 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 de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor.

Aanvraag werd ingediend als verkavelingsaanvraag voor het realiseren van een groepswoningbouwproject.

De gekozen weg lijkt ietwat vreemd, er zou verwacht kunnen worden dat dergelijk project als bouwaanvraag wordt ingediend. Een dergelijke aanvraag biedt althans meer garanties

dat één gemeenschappelijke werf zal worden ingericht, dat de woningen binnen een relatief korte periode gezamenlijk zullen worden opgericht en dat ze een (ruimtelijk) samenhangend geheel zullen vormen.

Voorliggende verkavelingsaanvraag voor het realiseren van een groepswoningbouwproject voor 12 loten doet dat in elk geval niet.

Een klassieke verkaveling kan niet gezien worden als een groepswoningbouwproject.

Voorliggende verkaveling is in elk geval ook geen globaal verkavelingsvoorstel. Enkele percelen in het noordoosten worden bijvoorbeeld niet ingeschakeld, terwijl de wegenis minstens aangeeft dat later gekoppeld kan worden.

De verkaveling betreft de percelen in het zuiden van de Rotstraat niet.

De aanvraag wordt daarom geacht niet in overeenstemming te zijn met het van kracht zijnde plan.

...

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 9 maart 2017 een verkavelingsvergunning onder voorwaarden aan de tussenkomenende partij. In de beslissing wordt onder meer overwogen:

“ ...

Er kan te dezen evenwel niet voorbij worden gegaan aan het gegeven dat de verkavelingsvoorschriften uitdrukkelijk verwijzen naar een verkaveling die gerealiseerd moet worden via groepswoningbouw, waarbij de woningtypes uitdrukkelijk worden afgebakend en gedefinieerd.

Daaruit vloeit sowieso voort dat de uitvoering van de verkaveling onderhevig is aan de omschrijving van het begrip ‘groepswoningbouw’ in art. 1.2, eerste lid, 7°, van het grond- en pandendecreet: “het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn.” De memorie van toelichting bij het (ontwerp van) decreet ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ wijst er op dat sprake is van groepswoningbouw wanneer het gaat om het gemeenschappelijk oprichten van woongelegenheden, die een gemeenschappelijke werf hebben en met elkaar verbonden zijn. Die verbondenheid kan materieel zijn. Er kan ook sprake zijn van een stedenbouwkundig geheel (Ontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, Parl.St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2012/1, nr. 183). Wat zich volgens de Raad niet verdraagt met de kwalificatie ‘groepswoningbouw’ is een project waarbij de gegadigden zelf het woningtype kunnen kiezen (RvS 30 maart 2010, nr. 202.563, nv Amsto).

Uit de expliciete keuze voor een verkaveling voor groepswoningbouw vloeit aldus -conform voorgaande begripsomschrijving- voort dat de woningen opgericht worden binnen een aanvraag uitgaande van een promotor en dat geen individuele bouwprojecten mogelijk zijn. Rekening houdend met de overwegingen van het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar is het wenselijk om deze inherent reeds aanwezige elementen uitdrukkelijk te veruitwendigen in de verkavelingsvoorschriften, waarbij expliciet wordt verankerd dat de uitvoering van de verkaveling geschiedt op grond van één aanvraag door één promotor.

Op grond van de mogelijkheden om stedenbouwkundige voorwaarden op te leggen ex artikel 4.3.1, §1, tweede lid, VCRO wordt voorgesteld om deze verduidelijking door te voeren via het opleggen van een stedenbouwkundige voorwaarde die inhoudt dat aan rubriek 5.1 van de verkavelingsvoorschriften (“Algemene voorschriften voor groepswoningbouw”) een subrubriek “5.4. Juridische uitvoeringsmodaliteiten” wordt toegevoegd, luidend als volgt:

“5.4. Juridische uitvoeringsmodaliteiten

De verkaveling wordt gerealiseerd via groepswoningbouw. Het begrip ‘groepswoningbouw’ is decretaal gedefinieerd in het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’: “het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn” (artikel 1.2, eerste lid, 7°). De memorie van toelichting bij het (ontwerp van) decreet ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ wijst er op dat sprake is van groepswoningbouw wanneer het gaat om het gemeenschappelijk oprichten van woongelegenheden, die een eventueel gefaseerde gemeenschappelijke werf hebben en met elkaar verbonden zijn. Die verbondenheid kan materieel zijn. Er kan echter ook sprake zijn van een stedenbouwkundig geheel, waarbij de realisatie van woningen tot stand komt binnen een vooraf vastgelegde visie inzake beeldkwaliteit.

De woningen worden opgericht door één promotor en op grond van één aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning (of voor een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen).”

...”

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 5 april 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 22 mei 2017 om een verkavelingsvergunning te weigeren. De overeenstemming met de bestemming woonuitbreidingsgebied wordt als volgt beoordeeld:

“ ...

De aanvraag behelst het verkavelen van een terrein van ca. 1 hectare voor 12 eengezinswoningen. De verkaveling bestaat uit drie deelzones, twee met landelijke architectuur en één met hedendaagse architectuur, die elk in een aparte fase uitgevoerd zouden worden. De loten kunnen afzonderlijk worden verkocht.

Het college van burgemeester en schepenen is van mening dat er sprake zal zijn van een stedenbouwkundig geheel door de fijnmazige verkavelingsvoorschriften, waarbij de woningtypes uitdrukkelijk worden afgebakend en gedefinieerd. Om het groepswoningbouw karakter van het project te verstevigen legt het college als voorwaarde op dat de uitvoering van de verkaveling dient te gebeuren op grond van één aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning door één promotor.

De opgelegde voorwaarde toont aan dat het college zelf van oordeel is dat de verkavelingsaanvraag op zich onvoldoende garanties inhoudt voor een stedenbouwkundig geheel en een gemeenschappelijk werf. Bovendien kan de door het college opgelegde voorwaarde niet worden weerhouden daar zij niet voldoet aan de vereiste van artikel 4.2.19 VCRO dat stelt:

...

Immers, de opgelegde voorwaarde vereist een bijkomende beoordeling door de overheid, met name deze van de stedenbouwkundige aanvraag voor de woningen.

Volgens de rechtspraak van de Raad is er onvoldoende zekerheid omtrent het tegelijkertijd oprichten van de woningen als het de bedoeling is om afzonderlijke kopers te vinden voor elk van de te bouwen woningen, waarbij elke koper afzonderlijk als bouwheer zal optreden (zie RvVb/A/2013/0606 van 15 oktober 2013).

Er moet dan ook geconcludeerd worden dat het hier louter om een verkaveling van individuele kavels voor vrijstaande en halfopen woningbouw gaat en niet om een groepsbouwwooningproject. Er is immers geen enkele zekerheid over het tegelijkertijd oprichten van de woningen. Voor zover de opdeling in twee fasen al niet in strijd is met het criterium ‘gelijktijdig oprichten’, zullen de loten maar bebouwd worden na verkoop en niet noodzakelijk door één bouwheer. Die werkwijze biedt bovendien onvoldoende zekerheid over het gegeven of de woningen een samenhangend geheel zullen vormen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigde recent nog een vergunningsbeslissing voor een verkavelingsvergunning in woonuitbreidingsgebied waarin zij de vaste rechtspraak bevestigt dat enkel een stedenbouwkundige vergunning voor groepswooningbouw in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied vergunbaar is (RvVb/A/1516/0394 van 5 januari 2016).

*Aangezien de aanvraag in strijd is met de gewestplanbestemming kan de vergunning niet verleend worden.
...*

Na de hoorzitting van 13 juni 2017 willigt de verwerende partij het beroep op 27 juli 2017 niet in en verleent een verkavelingsvergunning onder voorwaarden. De verwerende partij oordeelt over de overeenstemming met het gewestplan als volgt:

*“...
Volgens de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is groepswooningbouw het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen, bestemd voor bewoning, die één samenhangend geheel vormen (zie bv. RvVb/A/1617/0258, 8 november 2016).*

De aanvraag behelst het verkavelen van een terrein van ca. 1 hectare voor 12 eengezinswoningen. De verkaveling bestaat uit drie deelzones, twee met landelijke architectuur en één met hedendaagse architectuur, die elk in een aparte fase uitgevoerd zouden worden. De loten kunnen afzonderlijk worden verkocht.

Het college van burgemeester en schepenen is van mening dat er sprake zal zijn van een stedenbouwkundig geheel door de fijnmazige verkavelingsvoorschriften, waarbij de woningtypes uitdrukkelijk worden afgebakend en gedefinieerd. Om het groepswooningbouw karakter van het project te verstevigen legt het college als voorwaarde op dat de uitvoering van de verkaveling dient te gebeuren op grond van één aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning door één promotor.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen aanvaardt impliciet dat een woonuitbreidingsgebied weldegelijk via een verkavelingsaanvraag voor groepswooningbouw kan worden ontwikkeld (zie oa RvVb 28 augustus 2012, nr. A/2012/0329; RvVb 9 augustus 2016, nr. A/1516/1403).

Alle loten binnen 1 fase dienen gezamenlijk gerealiseerd te worden én de woningen moeten architecturaal één geheel vormen (opgenomen in de voorschriften, zie artikel 5.3.1.1.) waardoor de groepswooningbouw wordt verzekerd. De voorwaarde die het college van burgemeester en schepenen heeft opgelegd lijkt eerder ingegeven om een bijkomende zekerheid in te bouwen (of om dit te benadrukken).

*De aanvraag is dan ook niet strijdig met de gewestplanbestemming.
...”*

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Standpunt van de partijen

De tussenkomende partij werpt op:

“ ...

12. Geen ontvankelijk administratief beroep.

Tussenkomende partij heeft voor verwerende partij de ontvankelijkheid van het administratief beroep van verzoekende partij in vraag gesteld.

Een ontvankelijk juridictioneel beroep voor Uw Raad veronderstelt een ontvankelijk – d.i. ook correct ingesteld - administratief beroep voor de deputatie.

Uw Raad weet zich daarbij niet gebonden door het oordeel van verwerende partij – die in deze overigens niet verder gekomen is dan een ontvankelijkheidsverklaring zonder meer (“dat de derdenberoepen ontvankelijk zijn ingesteld”) – en artikel 4.8.11, §1, laatste lid VCRO moet wel degelijk zo geïnterpreteerd worden dat een correct administratief beroep moet ingesteld zijn (zie het duidelijkst in: RvVb/A/1617/0585, 21 februari 2017, met verwijzing naar Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 220).

13. De wettelijke ontvankelijkheidsvoorwaarden.

Er moet verwezen worden naar artikel 1, §1 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen, zoals in deze nog van toepassing:

...

Artikel 4.7.21, §4 VCRO, zoals destijds nog van toepassing, stelt:

...

14. Geen gedagtekend administratief beroep.

*De beroepsakte – minstens de kopie die tussenkomende partij mocht ontvangen – is niet gedagtekend (zie **stuk 9**).*

Waar dit aldus voorgeschreven wordt op straffe van onontvankelijkheid, is duidelijk dat het administratief beroep van verzoekende partij niet correct werd ingesteld.

Minstens bevat dus de kopie van de beroepsakte die tussenkomende partij mocht ontvangen geen datum. Mocht in de administratief dossier toch een gedagtekende beroepsakte steken, dan is duidelijk dat in strijd met artikel 4.7.21, §4 VCRO aan de aanvrager geen volledig afschrift / kopie van de beroepsakte bezorgd werd. Ook dan was het administratief beroep van verzoekende partij onontvankelijk en niet correct ingesteld.

Bij gebreke aan een correct ingesteld administratief beroep, kan verzoekende partij geen rechtsgeldig beroep voor Uw Raad meer instellen tegen de bestreden beslissing, dit conform de “uitputtingsvereiste” (artikel 4.8.11, §1, laatste lid VCRO).

...”

De verzoekende partij repliceert:

“ ...

De tussenkomende partij betwist wel de ontvankelijkheid van het ingestelde beroep, omdat de verzoekende partij geen ontvankelijk administratief beroep bij de deputatie zou hebben ingesteld.

De tussenkomende partij verwijst naar artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 tot de regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, alsook naar artikel 4.7.21, §4 VCRO. Het beroepschrift dient volgens de tussenkomende partij te worden gedagtekend en er moet aan de deputatie op straffe van onontvankelijkheid een bewijs bezorgd worden van de beveiligde zending aan de aanvrager en aan het college van een afschrift van het beroepschrift.

De tussenkomende partij is van mening dat de beroepsakte van de verzoekende partij bij de deputatie niet gedagtekend was, minstens dat de kopie die haar werd toegestuurd niet was gedagtekend. Minstens bevat de kopie van de beroepsakte die de tussenkomende partij ontving geen datum en mocht in het administratief dossier toch een gedagtekende beroepsakte steken, dan zou dit in strijd zijn met artikel 4.7.21, §4 VCRO. Aangezien geen correct ingesteld administratief beroep werd aangetekend, zou geen rechtsgeldig beroep bij uw Raad kunnen worden ingesteld.

3. Artikel 1, §1 van het Beroepenbesluit bepaalt:

...

4. De beroepsakte zelf vermeldt inderdaad geen datum. De akte die de tussenkomende partij alsook het college ontving, is dus identiek aan de akte die verstuurd werd aan de deputatie (zie administratief dossier – stuk 10). Artikel 4.7.21, §4 VCRO is geenszins geschonden.

De dagtekening zoals vermeld in artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 blijkt uit de aangetekende brief die aan de deputatie werd toegestuurd en dezelfde dag, bij gelijktijdige verzending, ook aan het college en de aanvrager werd overgemaakt (stuk 10 Administratief dossier). De verwerende partij voegt nog de door de post afgestempelde lijst van de aangetekende zending, waaruit blijkt dat het beroepschrift op 5 april 2017 aan de deputatie werd toegestuurd en gelijktijdig aan het college en de aanvrager (stuk 1).

Uw Raad oordeelde reeds :

“De verplichting tot dagtekening is bedoeld om de verwerende partij toe te laten om na te gaan of het administratief beroepschrift tijdig is ingesteld. Het is immers niet de datum op het beroepschrift die doorslaggevend is om de tijdigheid van het beroepschrift te beoordelen, maar wel de datum van de poststempel die door de postdiensten wordt aangebracht op de briefomslag. Door deze poststempel verwerft het administratief beroepschrift vaste datum.”

(RvVb/A/1617/0415 van 20 december 2016)

Uit de stukken van het dossier, met name de poststempel van de aangetekende zending, blijkt dat het beroepschrift op 5 april 2017 op de post werd gedaan.

Er kan derhalve geen enkele discussie bestaan over de dagtekening van het beroepschrift.

In artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 blijkt niet dat deze dagtekening uitdrukkelijk op het beroepschrift moet worden vermeld. Het beroepschrift moet enkel gedagtekend zijn. Dit houdt in dat moet blijken welke datum het beroepschrift werd verstuurd. Hierover bestaat in casu geen discussie.

5. Het beroep is ontvankelijk.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Om een ontvankelijk beroep tot vernietiging te kunnen instellen moet een verzoekende partij kunnen aantonen dat zij het in de VCRO georganiseerd administratief beroep regelmatig heeft uitgeput. De rechtsgeldige uitputting van het georganiseerd administratief beroep raakt de openbare orde, zodat de door tussenkomende partijen betwiste naleving van de procedureregels van dit beroep (desnoods ambtshalve) dient te worden onderzocht. Het niet regelmatig uitputten van het georganiseerd administratief beroep zal daarbij leiden tot de onontvankelijkheid van het verzoek tot vernietiging.

De tussenkomende partij verwijt de verzoekende partij dat zij het openstaand georganiseerd administratief beroep niet op een correcte, ontvankelijke wijze heeft uitgeput, doordat het beroepschrift niet was gedagtekend.

2.

Artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen (hierna: 'Beroepenbesluit') bepaalt:

"Het beroepschrift, bedoeld in artikel 4.7.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wordt gedagtekend en bevat :

1° de naam, de hoedanigheid en het adres van de indiener van het beroep, en, in voorkomend geval, zijn telefoonnummer en mailadres;

2° de identificatie van de bestreden beslissing en van het onroerend goed dat het voorwerp uitmaakt van deze beslissing;

3° een inhoudelijke argumentatie in verband met de beweerde onregelmatigheid van de bestreden beslissing.

...

De vereisten van deze paragraaf zijn voorgeschreven op straffe van onontvankelijkheid."

Daargelaten de vraag of de artikelen 4.7.21 tot en met 4.7.25 VCRO een voldoende decretale grondslag bieden voor de sanctie van onontvankelijkheid zoals bepaald in artikel 1, §1, *in fine* van het Beroepenbesluit, moet vastgesteld worden dat de verwerende partij terecht kon oordelen dat het administratief beroep ontvankelijk werd ingesteld.

De verplichting tot dagtekening is bedoeld om de verwerende partij toe te laten om na te gaan of het administratief beroepschrift tijdig is ingesteld. Om de tijdigheid van het beroepschrift te beoordelen, is niet noodzakelijk de datum vermeld op het beroepschrift doorslaggevend maar wel de datum van de poststempel die door de postdiensten werd aangebracht op de briefomslag waarmee het beroepschrift overeenkomstig artikel 4.7.21, §4 VCRO per beveiligde zending wordt ingediend bij de deputatie. Door die poststempel verwerft het administratief beroepschrift vaste datum.

Het administratief dossier bevat als stuk 10 het originele administratief beroepschrift van de verzoekende partij. Het beroepschrift zelf is niet gedagtekend. Aan het originele beroepschrift is wel een kopie van de briefomslag gevoegd waarmee het beroepschrift per beveiligde zending werd ingediend, met poststempel 5 april 2017.

De tussenkomende partij toont niet aan dat de verwerende partij ten onrechte heeft aangenomen dat het beroepschrift dat met een aangetekende zending van 5 april 2017 werd ingediend ontvankelijk werd ingesteld. Het gegeven dat deze datum in het beroepschrift zelf niet wordt vermeld, doet geen afbreuk aan deze vaststelling.

De exceptie wordt verworpen.

3.

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE MIDDEL, EERSTE ONDERDEEL

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van de artikelen 4.3.1, 4.7.23 en 4.2.21 VCRO, van het gewestplan Gentse en Kanaalzone, van artikel 5.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet in het eerste onderdeel uiteen:

“...
...

Artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit bepaalt:

“...
...

Het begrip “groepswoningbouw” wordt in het vermelde artikel weliswaar niet gedefinieerd.

In de bijhorende omzendbrief van 8 juli 1997 wordt verduidelijkt dat met “groepswoningbouw” wordt bedoeld “het tegelijk en gemeenschappelijk oprichten van woningen”.

Artikel 1.2, 7° van het decreet Grond- en Pandenbeleid definieert groepswoningbouw als “het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn”.

De Raad van State hanteert 3 cumulatieve criteria om na te gaan of er sprake is van groepswoningbouw. Het moet gaan om “het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen”, “bestemd voor bewoning” en die gebouwen moeten “één samenhangend geheel vormen” (RvS 12 mei 2009, nr. 193.184; RvS 15 januari 2010, nr. 199.532; RvS 30 maart 2010, nr. 202.563, RvS 20 april 2004, nr. 130.386).

Ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen hanteert dergelijke definitie.

“...
...

De aanvraag is in casu niet in overeenstemming met het voornoemd gewestplan.

17. Het voorwerp van de aanvraag betreft in casu geen groepswoningbouw. De gebouwen worden opgericht voor bewoning, zodat deze voorwaarde is vervuld. De andere twee voorwaarden zijn weliswaar niet vervuld, minstens wordt door de deputatie in de bestreden beslissing niet onderzocht of afdoende gemotiveerd waarom zij zouden kunnen zijn vervuld.

De bestreden beslissing omvat het verkavelen van een terrein van ca. 1 ha voor 12 eengezinswoningen op te richten in 3 fases. De verkaveling bestaat uit drie deelzones : twee met landelijke architectuur en één met hedendaagse architectuur, die elk in een aparte fase zullen worden uitgevoerd. De loten kunnen afzonderlijk worden verkocht.

Er ligt derhalve louter een verkaveling voor van individuele kavels voor vrijstaande en halfopen woningbouw.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt in haar verslag :

“Er moet dan ook geconcludeerd worden dat het hier louter om een verkaveling van individuele kavels voor vrijstaande en halfopen woningbouw gaat en niet om een groepsbouwproject. Er is immers geen enkele zekerheid over het tegelijkertijd oprichten van de woningen. Voor zover de opdeling in twee fasen al niet in strijd is met het criterium “gelijktijdig oprichten”, zullen de loten maar bebouwd worden na verkoop en niet noodzakelijk door één bouwheer. Die werkwijze biedt bovendien onvoldoende zekerheid over het gegeven of de woningen een samenhangend geheel zullen vormen.” (eigen aanduiding)

In de bestreden beslissing vertrekt de deputatie eveneens van het volgende :

“De aanvraag behelst het verkavelen van een terrein van ca. 1 hectare voor 12 eengezinswoningen. De verkaveling bestaat uit drie deelzones, twee met landelijke architectuur en één met hedendaagse architectuur, die elk in een aparte fase uitgevoerd zouden worden. De loten kunnen afzonderlijk worden verkocht.” (eigen aanduiding)

Hieruit besluit zij verder :

“Alle loten binnen 1 fase dienen gezamenlijk gerealiseerd te worden én de woningen moeten architecturaal één geheel vormen (opgenomen in de voorschriften, zie artikel 5.3.1.1) waardoor de groepswoningbouw wordt verzekerd.”

18. De deputatie bekijkt dus de verkaveling fase per fase en stelt vast dat de woningen per fase architecturaal één geheel vormen. Hierdoor zou de groepswoningbouw worden verzekerd.

Hiermee wordt de motiveringsnota gevolgd waarin dit zo wordt geformuleerd (pagina 16, nr. 19) :

“de architecturale eenheid van elke fase wordt bewaakt door de gedetailleerde verkavelingsvoorschriften, die per fase voorzien in duidelijke gedifferentieerde en determinerende eisen op het vlak van gabarit, gevelmaterialen en dakvorm. Dit beantwoordt aan het vooropgestelde groepswoningbouwconcept.”

De deputatie geeft dus uitdrukkelijk zelf aan dat enkel per fase de gebouwen een samenhangend geheel zouden vormen.

De 3 fases samen, die toch de volledige verkaveling uitmaken, vormen geen dergelijk geheel. Integendeel blijkt uit de aanvraag dat het om een project gaat met 3 fases, waarbij telkens 4 woningen zullen worden opgericht in telkens andere bouwstijlen.

De vergunde verkaveling wordt niet als één samenhangend geheel opgericht.

Dit volstaat reeds om te besluiten dat er geen groepswooningbouw voorligt.

19. Er wordt bovendien helemaal niet nagegaan of de woningen gelijktijdig worden opgericht.

Net het feit dat er 3 fases worden voorzien, houdt in dat de woningen van de verkaveling niet gelijktijdig worden opgericht.

De deputatie stelt ook louter dat alle loten binnen 1 fase gezamenlijk dienen gerealiseerd te worden.

De vergunde verkaveling wordt niet gelijktijdig opgericht.

Dit volstaat reeds om vast te stellen dat er geen groepswooningbouw voorligt.

20. Maar ook per fase is er geen zekerheid dat de woningen gelijktijdig zullen worden opgericht, minstens wordt dit niet onderzocht door de deputatie of blijkt dit ergens uit het dossier.

Er blijken geen garanties te zijn dat de aanvrager van de vergunning voor alle woningen als bouwheer zal optreden. De loten worden daarenboven afzonderlijk verkocht, zoals door de deputatie uitdrukkelijk vastgesteld. Het is ook geenszins uitgesloten dat als de aanvrager niet direct kopers vindt voor alle loten, slechts een deel (een fase of zelfs minder) zal worden opgericht en de vergunning zelfs zal komen te vervallen voor de andere loten. Er is onvoldoende zekerheid omtrent het tegelijkertijd oprichten van de woningen als het de bedoeling is om afzonderlijke kopers te vinden voor elke van de te bouwen woningen (vgl. nr. A/2013/0606 van 15 oktober 2013).

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar benadrukte dit aspect in het verslag, maar hieraan wordt door de deputatie volledig voorbijgegaan. Nochtans is de motiveringsplicht strenger in het geval er een andersluidend verslag voorligt.

In de motiveringsnota bij de aanvraag wordt bij het gelijktijdig oprichten niet stilgestaan. In de nota's bij de deputatie wordt gesteld dat de woningen per fase door één promotor en op basis van één aanvraag gerealiseerd zullen worden. Hiervoor baseert men zich net op de voorwaarde die door het college van burgemeester en schepenen daaromtrent aan de vergunning werd gekoppeld (zie 'verweer tegen de administratieve beroepsakten' van 19 mei 2017, p. 12-13/21). De aanvraagster geeft dus zelf aan dat dit niet eerder uit de aanvraag bleek en een voorwaarde daaromtrent noodzakelijk was om dit te verankeren. Deze voorwaarde wordt niet opnieuw opgelegd door de deputatie (voor zover al mogelijk, quod non). Dit bevestigt derhalve dat op basis van de bestreden beslissing niet vaststaat dat de woningen door één promotor en op basis van één vergunningsaanvraag zal moeten worden ingediend.

Naast het feit dat dit per fase gebeurt, wat onvoldoende is om aan groepswoningbouw te voldoen, blijkt niet dat deze aspecten (één promotor, één aanvraag) gewaarborgd worden in de bestreden beslissing.

Op basis van de bestreden beslissing is er geenszins een dergelijke verplichting.

Daarenboven kan het louter opnemen van dergelijke passage in de laatste fase van de administratieve beroepsprocedure, geenszins voldoende worden geacht (vgl. RvVb/A/1516/1448 van 16 augustus 2016).

21. Er ligt evenmin – en dit zeker niet in het minst – enige *garantie of zekerheid* voor *dat na fase 1 ook de andere fases zullen worden uitgevoerd*.

Ook hier heeft de deputatie in de bestreden beslissing niet bij stilgestaan.

Het blijkt derhalve overduidelijk uit de aanvraag dat de gelijktijdige oprichting niet wordt gewaarborgd door de stedenbouwkundige voorschriften van de verkavelingsaanvraag, minstens wordt dit in de bestreden beslissing niet onderzocht (nr. RvVb/A/1516/1448 van 16 augustus 2016).

22. De bestreden beslissing is derhalve tot stand gekomen in strijd met de gewestplanbestemming. Alle vermelde beginselen en bepalingen worden geschonden.
...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

De verzoeker stelt in een eerste middel, bestaande uit twee onderdelen, dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van groepswoningbouw en bijgevolg niet in woonuitbreidingsgebied kon worden vergund.

De voorliggende aanvraag beoogt het verkavelen van het eigendom in 12 loten voor eengezinswoningen rond nieuw aan te leggen private wegenis. Centraal wordt een toegangsweg in betonstraatstenen en grasbetontegels voorzien, met in het midden een ‘plein’. Zowel rechts als links van deze toegangsweg worden 6 loten gecreëerd. De loten 1 en 2 zijn bestemd voor de oprichting van een gekoppelde eengezinswoning, de overige loten voor de oprichting van vrijstaande woningen. De oppervlakte van de loten varieert van 350m² tot 860m². Op het plein wordt een parkeerhaven aangelegd in grasbetontegels. Langsheen de Rotstraat, evenwijdig ermee, wordt een groenzone aangelegd, met wadi's, oppervlakte ongeveer 1000m². De bestaande bomenrij langsheen de gracht ter hoogte van de linker zijdelingse perceelsgrens van het eigendom wordt behouden.

De bedoeling is om de verkaveling gefaseerd uit te voeren, waarbij de loten 1 t.e.m. 4 in een eerste fase worden voorzien van woningen met max. 2 bouwlagen in pastoriestijl. Fase 2 heeft betrekking op de loten 5 t.e.m. 8 bestemd voor woningen in moderne stijl met verplicht plat dak. De laatste fase ten slotte behelst de loten 9 t.e.m. 12 bedoeld voor woningen van max. 2 bouwlagen in pastoriestijl, naar analogie met fase 1.

*Alle loten binnen één fase dienen **gezamenlijk gerealiseerd** te worden. Zodoende is dan ook het gelijktijdig karakter van de oprichting gegarandeerd.*

*Dat de op te richten gebouwen **voor bewoning bestemd** zijn, staat buiten kijf en wordt niet betwist.*

*Tot slot wordt in het groepswoningbouwproject voorzien in een duidelijk **samenhangend geheel** van de op te richten woningen, door de fijnmazige verkavelingsvoorschriften, waarbij de woningtypes uitdrukkelijk worden afgebakend en gedefinieerd.*

Het project betreft een groepswoningbouw met gemeenschappelijke werf in de zin van de decretale definitie van art. 1.2, eerste lid, 7°, van het decreet grond- en pandenbeleid: “het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn.” De memorie van toelichting bij het (ontwerp van) decreet betreffende het grond- en pandenbeleid wijst erop dat sprake is van groepswoningbouw wanneer het gaat om het gemeenschappelijk oprichten van wooneenheden, die een gemeenschappelijke werf hebben en met elkaar verbonden zijn. Dat is in casu het geval, gelet op het voorwerp van de aanvraag dat een stedenbouwkundig geheel vormt (Ontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, Parl.St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2012/1, nr. 183).

Het project is in ieder geval geen project waarbij de gegadigden zelf het woningtype zouden kunnen kiezen, wat een uitsluitingsgrond zou vormen voor een kwalificatie als ‘groepswoningbouw’ (RvS 30 maart 2010, nr. 202.563, nv Amsto).

Dat de verkaveling bestaat uit drie deelzones, waarvan twee met landelijke architectuur en één met hedendaagse architectuur, die elk in een aparte fase uitgevoerd zouden worden, doet aan het voorgaande geen afbreuk: het samenhangend geheel blijft zowel per fase als voor het totaalconcept gegarandeerd door de verkavelingsvoorschriften en ook de gelijktijdige realisatie geschiedt per fase. Er is dan ook geen sprake van een ‘loutere verkaveling van individuele kavels’.

Ook uw Raad heeft reeds impliciet aanvaard dat dat een woonuitbreidingsgebied weldegelijk via een verkavelingsaanvraag voor groepswoningbouw kan worden ontwikkeld (zie o.a. RvVb 28 augustus 2012, nr. A/2012/0329; RvVb 9 augustus 2016, nr. A/1516/1403).

De aanvraag is dan ook niet strijdig met de gewestplanbestemming.

Op de punten waarin de bestreden beslissing afwijkt van het verslag van de PSA, werd afdoende en zorgvuldig gemotiveerd waarom een ander standpunt werd ingenomen. Ook aan de motiveringsplicht is zodoende voldaan.

...

De tussenkomenende partij stelt:

“ ...

17. Werken met bouwvelden in groepswoningbouw

Verzoekende partij lijkt er - in verschillende subonderdelen van het eerste onderdeel van haar eerst middel - in essentie over te vallen dat in de verkaveling met verschillende bouwvelden (“fasen”) gewerkt wordt.

Hierdoor (a) zou meteen vaststaan dat de woningen die de verkaveling voorziet niet gelijktijdig zullen worden opgericht en waar – door het werken met bouwvelden -

verschillende bouwstijlen gehanteerd worden, zou (b) ook niet meer kunnen gewaagd worden van een samenhangend geheel.

Daargelaten de vraag of het werken met verschillende bouwstijlen in verschillende bouwvelden wel per definitie maakt dat er geen sprake meer zou zijn van een samenhangend geheel - quod non naar inzien van tussenkomende partij - moet herhaald worden dat groepswooningbouw "het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen" is.

Het is helemaal niet vereist dat alle woningen zoals vooropgesteld in een verkavelingsvergunningsaanvraag of stedenbouwkundige vergunningsaanvraag allemaal gelijktijdig worden opgericht of dat ten node maar van één samenhangend geheel sprake kan zijn.

Het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen, volstaat.

Wanneer een groepswooningbouwproject opgedeeld wordt in verschillende bouwvelden / deelzones ("fasen") - hetgeen vaak gewoon ook opportuun (en in grotere groepswooningbouwprojecten zelfs noodzakelijk) is - is het dan natuurlijk wel, teneinde nog steeds te kunnen gewagen van groepswooningbouwproject, zaak dat alle bouwvelden zelf beantwoorden aan de vereisten van groepswooningbouw, m.a.w. dat minstens binnen elk bouwveld sprake is van een samenhangend geheel en dat er minstens binnen elk bouwveld sprake is van een gemeenschappelijke werf.

In deze is in elke "fase" wel degelijk voorzien in een samenhangend geheel en een gemeenschappelijke werf.

18. Er is wel degelijk een zekerheid ingebouwd dat de woningen, minstens per bouwveld, gelijktijdig zullen opgericht worden.

Verzoekende partij betwist niet dat per bouwveld wel degelijk sprake is van een samenhangend geheel.

Wel meent zij dat er geen enkele garantie voorligt dat er per bouwveld een gemeenschappelijke werf zal zijn.

Verzoekende partij gaat dan toch waarlijk volledig voorbij aan het verkavelingsvoorschrift (artikel 5.3.1.1., **stuk 5**):

"Alle loten die binnen één fase liggen, dienen gezamenlijk gerealiseerd te worden, zodat vastgehouden wordt aan het groepsbouw criterium "gezamenlijke werf"

Het feit dat het CBS eerder nog gemeend heeft dienaangaande een voorwaarde te moeten opleggen, doet niets af van het feit dat in de verordenende voorschriften van de verkaveling zelf het principe van de gezamenlijke werf reeds ligt ingebakken. Eenieder, ook kopers, zijn er toe gehouden de verordenende voorschriften van een verkaveling te respecteren.

Op grond van deze verkaveling is het zodoende wel degelijk onmogelijk om afzonderlijke vergunningen voor woningen te bekomen en om die woningen afzonderlijk te bouwen.

Er ligt dan natuurlijk wél een garantie voor dat in deze tot een gezamenlijke werf per bouwveld zal gekomen worden.

Verwerende partij heeft terecht naar dit voorschrift verwezen:

“Alle loten binnen 1 fase dienen gezamenlijk gerealiseerd te worden én de woningen moeten architecturaal één geheel vormen (opgenomen in de voorschriften, zie artikel 5.3.1.1.) waardoor de groepswoningbouw wordt verzekerd.”

Hiermee werd afdoende geantwoord op het verslag van de PSA, die zich in deze duidelijk evenmin de moeite getroost had om de verkavelingsvoorschriften erop na te lezen.

19. Inzake “de garantie dat alle fasen worden uitgevoerd”.

Zoals hierboven al uiteengezet, is een opdeling in bouwvelden / deelzones in een groepswoningbouwproject helemaal niet uitgesloten.

Indien – quod non – fase 2 en fase 3 om welke reden dan ook niet zouden uitgevoerd worden, blijft de vaststelling dat er sprake is van een groepswoningbouwproject in “fase 1”.

Het is zodoende niet omdat fase 2 en fase 3 niet zouden uitgevoerd worden, dat er plots geen groepswoningbouwproject meer zou voorliggen.

De garantie die verzoekende partij vraagt, dringt zich rechtens geheel niet op.

De garantie dat een volledige project integraal gerealiseerd wordt, heeft men overigens zelden tot nooit.

...”

De verzoekende partij dupliceert:

“...”

8. De tussenkomenende partij is van mening dat het niet vereist is dat alle woningen, zoals vooropgesteld in de verkavelingsvergunningaanvraag, allemaal gelijktijdig worden opgericht. Indien een project wordt opgesplitst in “bouwvelden” of “deelzones” of “fasen”, dan dienen volgens de tussenkomenende partij alle bouwvelden zelf wel te verantwoorden aan de vereisten van de groepswoningbouw.

De verzoekende partij is het hiermee niet eens. Deze mogelijke opdeling in fasen blijkt nergens uit en al helemaal blijkt niet dat hiermee voorbij kan worden gegaan aan de voorwaarde om de gebouwen gelijktijdig op te richten en hen één samenhangend geheel laten vormen. In het bijzonder blijkt uit de rechtspraak dat voor groepswoningbouw alle woningen tegelijkertijd moeten worden opgericht door eenzelfde bouwheer.

Dit laatst blijkt zeker niet het geval te zijn, aangezien de loten maar zullen bebouwd worden na verkoop en niet noodzakelijk door één bouwheer (zie het verslag van provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, alsook de bestreden beslissing zelf die nadrukkelijk omschrijft dat de loten afzonderlijk kunnen worden verkocht).

De verzoekende partij handhaaft haar standpunt dat het feit dat er drie fasen worden voorzien in het project, inhoudt dat de woningen van de verkaveling niet gelijktijdig worden opgericht. Gelet op het feit dat de fasen onderling verschillend zijn, met name twee met de landelijke architectuur en één met hedendaagse architectuur, die elk in een aparte fase worden uitgevoerd, blijkt ook geen één samenhangend geheel te worden opgericht.

...

De tussenkomende partij meent dat er wel een garantie voorligt dat er per bouwveld een gemeenschappelijke werf zal zijn. Het zou dus niet mogelijk zijn om afzonderlijke vergunningen voor woningen te bekomen en om die woningen afzonderlijk te bouwen.

De tussenkomende partij en evenmin de verwerende partij betwisten dus dat de verkaveling, zelfs per fase, niet door één bouwheer of promotor zal worden gerealiseerd. Er zit in de bestreden beslissing geen enkele garantie dat de aanvrager van de verkavelingsvergunning voor alle woningen als bouwheer zal optreden.

De loten worden immers vooraf afzonderlijk verkocht. Ook het verkavelingsvoorschrift artikel 5.3.1.1 bevat deze verplichting niet.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelde ook terecht dat de loten maar bebouwd worden na verkoop en dat dit dus niet noodzakelijk door één bouwheer zal gebeuren.

Net dit aspect, en hier gaan de verwerende en tussenkomende partij snel aan voorbij, zorgt ervoor dat de zekerheid en de garantie er niet is.

*De tussenkomende en verwerende partij betwisten niet dat er geen garantie is dat na fase 1, mocht deze worden uitgevoerd, ook de andere fasen zullen worden uitgevoerd. Zij menen enkel dat dit niet noodzakelijk is. Hiermee gaan zij natuurlijk voorbij aan de voorwaarden van groepswoningbouw.
...*

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij betwist om verschillende redenen dat het aangevraagde een project van groepswoningbouw betreft.

2.

Artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit) luidt als volgt:

“1. De woongebieden :

1.0. 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 daartoe aangewezen gebieden 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.

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

In de aangehaalde bepaling die in het algemeen “woongebieden” betreft, wordt een onderscheid gemaakt tussen artikel 5.1.0 “woongebieden” met een aantal specifieke bestemmingsvoorschriften en artikel 5.1.1 “woonuitbreidingsgebieden”, die geen andere bestemming toelaat dan groepswoningbouw, tenzij de overheid over de ordening van het gebied anders beslist. Het

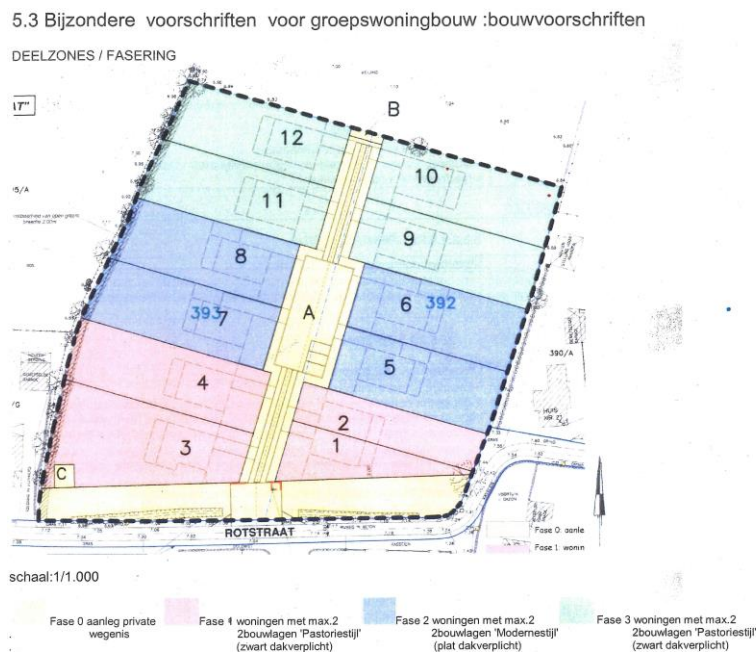
bestemmingsvoorschrift voor “woonuitbreidingsgebieden” is derhalve groeps woningbouw tot zolang de bevoegde overheid het woonuitbreidingsgebied niet heeft geordend in een plan van aanleg of in een globaal verkavelingsplan waarvoor een regelmatige vergunning is verleend. Een woonuitbreidingsgebied kan dus worden ontwikkeld tot effectief “woongebied” - met de mogelijke bestemmingen zoals bepaald in artikel 5.1.0 - door middel van een beslissing van de overheid tot ordening van het gebied.

3.

In de bestreden beslissing wordt de betrokken aanvraag als een project van groeps woning beschouwd. De bestreden beslissing behelst derhalve geen ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied tot effectief “woongebied” – met, zoals reeds vastgesteld, de mogelijke bestemmingen zoals bepaald in artikel 5.1.0 – maar verleent een verkavelingsvergunning voor een project op grond van het bestemmingsvoorschrift groeps woningbouw.

4.

Het aangevraagde project beoogt het verkavelen van een onbebouwd terrein in twaalf individuele loten. In het midden van het terrein wordt voorzien in een private wegenis. Aan elke zijde van de wegenis wordt voorzien in zes loten. Tien van de twaalf loten zijn voorzien voor een woning in open bebouwing.



De aanvraag en plannen vermelden een gefaseerde uitvoering van de verkaveling. In de verkavelingsvoorschriften wordt bepaald dat alle loten die binnen een fase liggen gezamenlijk moeten gerealiseerd worden “zodat vastgehouden wordt aan het groepsbouw criterium ‘gezamenlijke werf’”. Verder wordt bepaald dat voor de loten 1, 2, 3, 4 en 9, 10, 11, 12 de bouwwerken moeten worden uitgewerkt in “Pastoriestijl” en voor de loten 5, 6, 7 en 8 de woningen moeten worden opgetrokken in een hedendaagse architectuur. De criteria die bij een stedenbouwkundige aanvraag gehanteerd worden, worden bepaald in de navolgende voorschriften.

De voorschriften bevatten onder meer bepalingen voor materiaalvoorschriften van de gevels en daken, het maximaal aantal bouwlagen en maximale kroonlijsthoogte, voor bijgebouwen en zwembaden.

5.

Het wezenskenmerk van groepswooning is het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen.

De verzoekende partij stelt niet onterecht dat het aangevraagde louter te beschouwen is als een klassieke verkaveling met individuele kavels voor vrijstaande en halfopen bebouwing. Het gegeven dat de verkavelingsvoorschriften op een aantal punten gedetailleerd zijn, doet aan deze vaststelling geen afbreuk. De verkavelingsvoorschriften laten overigens, binnen bepaalde grenzen, een keuzevrijheid aan de toekomstige bouwheer. Het is ook niet duidelijk hoe een samenhangend geheel, zoals bedoeld in het begrip 'groepswooningbouw', wordt gezien in de individuele loten, die voor het merendeel bestemd zijn voor open bebouwing en twee loten voor halfopen bebouwing, en derhalve in niets verschillen met een gewone verkaveling.

Evenmin kan de voorziene gefaseerde uitvoering beschouwd worden als verenigbaar met de vereiste om bij groepswooning meerdere gebouwen gelijktijdig op te richten.

Tenslotte is het niet duidelijk hoe een verkavelingsaanvraag in overeenstemming te brengen is met groepswooning in woonuitbreidingsgebied.

Artikel 4.2.15, §1 VCRO, zoals gewijzigd bij decreet van 16 juli 2010, luidt als volgt:

“Niemand mag zonder voorafgaande verkavelingsvergunning een stuk grond verkavelen voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt.

Een verkavelingsvergunning kan worden aangevraagd en verleend voor het verkavelen voor de aanleg en het bebouwen van terreinen voor andere functies.”

Artikel 4.1.1, 14° VCRO bepaalt dat onder “verkavelen” wordt verstaan: een grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies.

Artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft, bepaalt wat volgt:

“Artikel 4.1.1, 14°, en artikel 4.2.15, §1, eerste lid, van dezelfde codex worden uitgelegd als volgt:

“Een voorafgaande verkavelingsvergunning is vereist wanneer een stuk grond vrijwillig wordt verdeeld in twee of meer kavels om ten minste een van deze onbebouwde kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om een van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt. Een voorafgaande verkavelingsvergunning is niet vereist indien op de kavels een of meer woningen of constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt, worden opgericht, vooraleer de kavels door middel van een van de genoemde overdrachtvormen worden aangeboden.”

In de toelichting bij het ontwerp van dit decreet wordt onder meer gesteld (Parl. St., VI. Parl., 2011-12, nr. 1494/1, 5-6):

“Een verkavelingsvergunning heeft van meet af aan, sedert de Stedenbouwwet van 29 maart 1962, een dubbel doel nagestreefd, met name enerzijds aan de koper van een kavel de verzekering geven dat die ook daadwerkelijk voor bebouwing in aanmerking komt, en anderzijds stedenbouwkundige voorschriften opleggen die voor het betrokken perceel de goede plaatselijke ordening moeten garanderen en die in beginsel op elk lot van de verkavelingsvergunning van toepassing zijn.

...

Deze ‘traditionele’ rechtspraak van de Raad van State, die ook door de rechtsleer wordt aanvaard, is volledig in overeenstemming met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. Een verkavelingsvergunning vereisen voor een project van groepswoningbouw zou overbodig zijn. De dubbele finaliteit van een verkavelingsvergunning wordt namelijk ook gerealiseerd door middel van een stedenbouwkundige vergunning voor een groepswoningbouwproject, aangezien die stedenbouwkundige vergunning zowel bouwzekerheid biedt als een gedetailleerde plaatselijke ordening vastlegt.

In een aantal recente arresten lijkt de Raad van State echter te stellen dat een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van meerdere woningen op verschillende kavels niet mogelijk is zonder voorafgaande verkavelingsvergunning, indien duidelijk de bedoeling voorligt om de kavels naderhand te verkopen, te verhuren voor meer dan negen jaar of er een erfpacht of opstalrecht op te vestigen.

...

Deze recente arresten zijn in strijd met het voormelde gegeven dat de vergunningsplicht tot verkavelen steeds zo geïnterpreteerd werd dat het moest gaan om onbebouwde kavels die op de woningmarkt worden aangeboden. Dat gold, en geldt, zowel onder de vroegere decretale bepalingen als onder de vandaag geldende bepaling in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Een groepswoningbouwproject kan met een stedenbouwkundige vergunning vergund worden, met dien verstande dat afzonderlijke loten pas vervreemd kunnen worden wanneer ze bebouwd zijn. In het andere geval had men van bij aanvang een verkavelingsvergunning moeten aanvragen om onbebouwde loten te kunnen verkopen. De vraag die daarbij nog kan gesteld worden, is vanaf wanneer een lot als ‘bebouwd’ moet beschouwd worden. Het standpunt daaromtrent is dat het lot bebouwd is van zodra de stedenbouwkundige vergunning voor het gebouw niet meer kan vervallen, met andere woorden van zodra het gebouw winddicht is.

Bij dergelijke projecten zijn er bijgevolg twee opties:

- ofwel bebouwt men de loten en verkoopt men ze nadien afzonderlijk; dat houdt een verdeling in, waarbij artikel 5.2.2 van de VCRO gerespecteerd moet worden;*
- ofwel verkoopt men de loten onbebouwd; in dat geval is bijgevolg een verkavelingsvergunning nodig en kan de verkoop enkel gebeuren op voorwaarde van het verlijden van een verkavelingsakte overeenkomstig artikel 4.2.16 van de VCRO.*

In de tweede zin van onderhavige interpretatieve bepaling wordt uitdrukkelijk opgenomen dat een voorafgaande verkavelingsvergunning niet vereist is indien op de kavels eerst een of meer gebouwen worden “opgericht”, vooraleer de kavels door middel van een van de genoemde overdrachtsvormen worden aangeboden. Met de term ‘opgericht’ wordt bedoeld dat de gebouwen winddicht zijn, zodat de stedenbouwkundige vergunning niet meer kan vervallen (cf. artikel 4.6.2, §1, van de VCRO).”

Uit deze bepalingen en toelichting blijkt dat het wezenskenmerk van een verkavelingsvergunning gelegen is in de mogelijkheid om de individuele loten onbebouwd te verkopen. Dit wezenskenmerk valt niet te verzoenen met de waarborgen die een aanvraag voor groepswoning moet bieden, met name het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen.

6.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. BESTUURLIJKE LUS

De tussenkomende partij vraagt in onderschikte orde de toepassing van de bestuurlijke lus omdat “*hoogstens (...) motiveringsgebreken en vergetelheden*” kunnen weerhouden worden.

Uit de bespreking in de vorige titel blijkt dat de weerhouden onwettigheid geen betrekking heeft op de door de verzoekende partijen bedoelde “*motiveringsgebreken en vergetelheden*”.

De toepassing van de bestuurlijke lus is niet opportuun.

VIII. KOSTEN

Gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht voor de verzoekende partij in toepassing van artikel 21, §2 DBRC-decreet, omvatten de kosten in onderliggende zaak enkel de door de verzoekende partij gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt. Er kan derhalve ingegaan worden op het verzoek van de verzoekende partij.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv IMWO INVEST is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 27 juli 2017, waarbij aan de tussenkomende partij een verkavelingsvergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het verkavelen van percelen grond in twaalf loten voor het oprichten van open en halfopen eengezinswoningen op de percelen gelegen te 9270 Laarne, Rostraat, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummers 392 en 393.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 8 januari 2019 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ