

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1448 van 16 augustus 2016
in de zaak 1314/0494/A/4/0452

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het departement RWO

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Willem SLOSSE en Stijn BRUSSELMANS
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 2
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomen
de heer **Eric VAN DE HEYNING**
partij:*

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Jan SURMONT
kantoor houdende te 2300 Turnhout, de Merodelei 112
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 14 april 2014 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 6 februari 2014.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Retie van 12 november 2013 voorwaardelijk ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een verkavelingsvergunning onder voorwaarden verleend voor het verkavelen van gronden in 4 kavels voor gekoppelde bebouwing en 1 kavel voor vrijstaande bebouwing.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 2470 Retie, Geelsebaan 45, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie F, nummers 416 A, 313 H en 415 F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend, maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen wederantwoordnota ingediend. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 24 mei 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn BRUSSELMANS die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Koen VAN DEN WYNGAERT die *loco* advocaat Jan SURMONT verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, zijn niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.27 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. TUSSENKOMST

De heer Eric VAN DE HEYNING verzoekt met een aangetekende brief van 2 juni 2014 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de vierde kamer heeft met een beschikking van 1 juli 2014 de tussenkomenende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen.

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

IV. FEITEN

Op 15 juli 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Retie een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor *“het verkavelen van gronden in 4 kavels voor gekoppelde bebouwing en 1 kavel voor vrijstaande bebouwing”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan ‘Herentals-Mol’, gelegen in woonuitbreidingsgebied.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Retie verleent op 1 oktober 2013 het volgende voorwaardelijk gunstig advies:

“ ...

De aanvraag is in overeenstemming met de bepalingen van de omzendbrief RO/2002/03 van 25 oktober 2002 die de planologische criteria bepaald om woonuitbreidingsgebieden aan te snijden:

- *het perceel is gelegen langs een voldoende uitgeruste weg*
- *de onbebouwde strook bedraagt slechts +/- 75 m*

Volgens de atlas van de woonuitbreidingsgebieden zijn de te verkavelen kadastrale percelen aangeduid als 'restperceel' enerzijds en als 'reeds bebouwd' anderzijds. (de atlas geeft voor alle woonuitbreidingsgebieden in Vlaanderen aan of ze vanuit juridisch of planologisch oogpunt kunnen ontwikkeld worden voor woningbouw, rekening houdend met het Vlaamse beleid rond ruimtelijke ordening). De te verkavelen gronden zijn echter nog onbebouwd.

Algemene conclusie

Overwegende dat de aanvraag principieel in overeenstemming is met de voorschriften van het geldende gewestplan en dat de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang wordt gebracht door het gevraagde.

Overwegende dat de voorgestelde bebouwingstypologie rekening houdt met de karakteristieken van de omgeving. De voorgestelde kavelbreedten en kaveldiepten zijn gangbaar en in overeenstemming met de omgeving. Er kan besloten worden dat de aanvraag zich op aanvaardbare wijze in de omgeving integreert. De aanvraag is stedenbouwkundig aanvaardbaar.

GUNSTIG op voorwaarde dat:

1. ***de voorwaarden vermeld in advies van het Agentschap Wegen en Verkeer d.d. 22/7/2013 nageleefd worden. De toegang van lot 1 en 2 en lot 4 en 5 wordt gekoppeld, zoals omschreven in het dienstorder MOW-AWV-2012-16 wat zegt dat de toegangen maximaal dienen te worden geclusterd. De toegang dient een gemeenschappelijke toegang te zijn van maximum 7m breed. Voor lot 3 kan een toegang van maximum 4,5 meter worden voorzien. Er kan per perceel slechts één toegang worden toegestaan.***

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 31 oktober 2013 het volgende ongunstig advies:

“ ...

De aanvraag is volgens het gewestplan Herentals-Mol (KB 28/07/1978) gelegen in een woonuitbreidingsgebied.

...

Gelet op bovenstaande toelichting bij de gewestplanbestemming, blijkt dat dit in de eerste plaats bestemd is voor groepswoningbouw. Dit is hier niet het geval.

Conclusie

De aanvraag betreft geen groepswoningbouw, en gaat niet uit van een sociale huisvestingsmaatschappij.

De aanvraag is bijgevolg strijdig met het K.B. van van 28 december 1972 (Belgisch Staatsblad van 10 februari 1973) betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen en latere wijzigingen.

Ik wens daar nog bij aan te vullen dat dit perceel van de aanvraag niet als een restperceel wordt aanzien, immers sluit het over zijn gehele breedte aan bij het achterliggende onontwikkelde gebied en kan de realisatie of oriëntatie van deze kavels grote gevolgen hebben op de manier van aansnijden van de rest van het WUG. Doch, zelf al was dit het geval, de Raad van State vernietigde de passages met betrekking tot restpercelen in de omzendbrief van '72. Hiervoor zijn dus geen vergunningsmogelijkheden meer.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Retie weigert op 12 november 2013 een verkavelingsvergunning aan de tussenkomende partij op grond van het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 11 december 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 januari 2014 om dit beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

(1) De beoogde verkaveling ligt volgens het gewestplan in woonuitbreidingsgebied. 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.

De bevoegde overheid heeft niet beslist over de ordening van het gebied waarin de aanvraag is gelegen. De ordening is pas gekend zodra een BPA is goedgekeurd bij ministerieel besluit of zodra een gemeentelijk RUP in uitvoering van het gemeentelijk structuurplan bij besluit van de bestendige deputatie of in voorkomend geval bij ministerieel besluit is goedgekeurd. Het perceel van de aanvraag is niet gelegen binnen de grenzen van een BPA of RUP.

Indien het woonuitbreidingsgebied niet voorkomt op de atlas van de vrij te ontwikkelen woonuitbreidingsgebieden veronderstelt de afgifte van een verkavelingsvergunning een voorafgaand principieel akkoord voor de ontwikkeling. Desgevallend beperkt de verkaveling zich tot het gedeelte waarvoor het principieel akkoord voor ontwikkeling werd verleend. Dit is hier niet het geval.

Het argument van beroeper dat het perceel van de aanvraag een restgebied/ restperceel betreft en aan een voldoende uitgeruste weg grenst, is niet belangrijk bij het toetsen van de aanvraag aan de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende gewestplan. Het arrest 193.184 van 12 mei 2009 van de Raad van State vernietigt immers de omzendbrief van 25 oktober 2002 houdende wijziging (die tot doel had om een vergunning voor andere projecten dan groepswoningbouw te kunnen toestaan voor een restperceel binnen woonuitbreidingsgebied zonder enige voorafgaande ordening van dit gebied) van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, in zoverre daarin wordt gesteld dat het "niet uitgesloten (is) dat op reeds bebouwde percelen en restpercelen van een reeds eerder aangesneden woonuitbreidingsgebied individuele aanvragen toch verantwoord kunnen zijn", dat "in

dergelijke gevallen.(...) een gemotiveerde individuele afweging (wordt) gemaakt van de impact van de aanvraag op het geheel van het woonuitbreidingsgebied en het al dan niet nuttig zijn van het restant van het woonuitbreidingsgebied in het kader van een te voeren woonbeleid en dat "bij uitzondering (...) een bouwaanvraag of verkavelingsaanvraag die slechts betrekking heeft op enkele restpercelen (kan) worden aanvaard'.

De rechtspraak onderstreept bovendien dat het uitgesloten is dat op reeds bebouwde percelen en restpercelen van een reeds eerder aangesneden woonuitbreidingsgebied individuele aanvragen toch verantwoord kunnen zijn, in strijd met de gewestplanvoorschriften. Een bouwaanvraag of verkavelingsaanvraag die slechts betrekking heeft op enkele restpercelen kan niet worden aanvaard. (RvS 12 mei 2009, Arrest 193.184).

Het perceel van de aanvraag komt met andere woorden uitsluitend in aanmerking voor groepswooningbouw. Hiermee worden individueel op te richten woningen uitgesloten. Voorliggende aanvraag betreft een klassieke verkaveling met 5 individuele woonkavels. De verkaveling heeft als doel het individueel oprichten van 5 woningen en beoogt een opvulling van het bestaande woonlint langsheen de Geelsebaan door het bebouwen van een onbebouwd perceel. Er is geen sprake van groepswooningbouw, waarbij wordt gestreefd naar het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen voor bewoning die één samenhangend geheel vormen. De aanvraag is bijgevolg niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.

...

Beroeper stelt dat het beoordelen van de inpasbaarheid van de aanvraag binnen de bestaande omgeving doorslaggevend is en argumenteert vervolgens dat de verkaveling vergelijkbaar is met wat gangbaar is in de omgeving en een duurzame invulling beoogt van het betreffende perceel voor woningbouw. Dit kan niet worden bijgetreden.

Ten eerste is het niet relevant dat het gebied reeds feitelijk zou geordend zijn of dat er in het verleden reeds vergunningen werden afgeleverd voor gebouwen voor andere woningen in woonuitbreidingsgebied. Een feitelijke ordening kan niet worden beschouwd als de door de verscheidene wetgevende teksten voorgeschreven vooraf verplichte ordening van het woonuitbreidingsgebied. De rechtspraak onderstreept bovendien dat er kan verwezen worden naar een precedent als bijkomend motief om de vergunning te verlenen. De omstandigheid dat er in een nabijgelegen woonuitbreidingsgebied wel een vergunning zou zijn verleend, kan geen afbreuk doen aan de toepasselijkheid van de voorschriften zoals voorzien in artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit en dus van afwijkingen op de bestemmingsvoorschriften (RvVb van 21 mei 2013, nr. A/2013/0251 in de zaak 2010/0535/A/2/0517).

Ten tweede dient de aanvraag ook beoordeeld te worden in functie van de totale ordening van het woonuitbreidingsgebied, waarvan de aanvraag deel uitmaakt, en niet alleen in functie van de (onmiddellijke) omgeving. Het betreffende woonuitbreidingsgebied dient immers te worden beschouwd als een belangrijke reservezone van het woongebied, ten zuiden van de dorpskern van Retie. In die zin is het een belangrijk instrument tot het voeren van een woongebied in Retie. Het is ook daarom dat de overheid dient te beslissen over de ordening van dit gebied.

Zolang de overheid geen formele uitspraak doet over het tijdstip, de fasering van uitvoering en de uitvoeringsmodaliteiten van de ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden, is het uitsluitend bedoeld voor groepswooningbouw. Het voorliggende project is een klassieke verkaveling met als doelstelling het individueel oprichten van woningen, zonder ook maar

enige uitspraak te doen over het ruimere woonuitbreidingsgebied. Een dergelijk project is hier momenteel niet inpasbaar.

Tenslotte mag een aanvraag de verdere ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied niet in het gedrang brengen. Het perceel is gelegen aan de Geelsebaan en sluit over de volledige breedte aan bij het achterliggende nog onontwikkelde deel van het woonuitbreidingsgebied. Het kan dan ook in geen geval beschouwd worden als een restperceel. Integendeel, het perceel van de aanvraag heeft een strategische ligging aan de rand van het woonuitbreidingsgebied. Gelet op deze strategische ligging is het perceel van de aanvraag cruciaal voor het verder aansnijden en de verdere ontwikkeling ervan. Door de oriëntatie van de voorgestelde kavels dreigt de rest van het gebied echter volledig ingesloten te geraken. Dit kan niet beschouwd worden als een duurzame invulling van het woonuitbreidingsgebied.

...

Na de hoorzitting van 4 februari 2014 beslist de verwerende partij op 6 februari 2014 om het beroep in te willigen en een verkavelingsvergunning onder voorwaarden te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing onder meer als volgt:

“ ...

Volgens het vastgestelde gewestplan van Herentals-Mol (goedgekeurd bij KB van 28 juli 1978) situeert de aanvraag zich in woonuitbreidingsgebied.

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.

De aanvraag is in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan. Het verkavelingsproject gaat uit van een particuliere bouwpromotor, die als doelstelling heeft om op de 5 te realiseren kavels tegelijk een woning op te richten. Een dergelijk project, waarbij gestreefd wordt naar het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen voor bewoning die één samenhangend geheel vormen, kan beschouwd worden als een groepswoningbouwproject. Na oprichting van de woningen zal het project in zijn totaliteit ook het uitzicht hebben van een stedenbouwkundig geheel. De aanvrager geeft ook aan de woningen erna te zullen verhuren.

...

De deputatie sluit zich niet aan bij het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 30 januari 2014 gelet op bovenstaande motivering.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – EERSTE MIDDEL

Standpunt van de partijen

In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.1, §1 VCRO, van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, het gewestplan Herentals-Mol en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële en formele motiveringsplicht.

Zij zet onder meer uiteen:

“ ...

In casu staat het niet ter discussie dat het woonuitbreidingsgebied in kwestie niet wordt geordend door middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg. Volledigheidshalve moet opgemerkt worden dat er ook geen sprake is van een verkavelingsvergunning die het volledige gebied ordent.

4.

In deze omstandigheden kon de verwerende partij in overeenstemming met art. 5.1.1. van het KB van 28 december 1972 enkel maar een vergunning afleveren voor de aanvraag wanneer het voorwerp van de aanvraag “groepswoningbouw” betrof.

De Raad van State heeft in het verleden groepswoningbouw gedefinieerd als volgt:

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

De verwerende partij kwam in de bestreden beslissing tot het besluit dat het voorwerp van de aanvraag inderdaad als groepswoningbouw gezien moest worden en dat omwille van die reden de aanvraag als in overeenstemming met de planologische bestemming gezien diende te worden. De verwerende partij hanteert geen enkel ander motief waarom de aanvraag verenigbaar zou zijn met de planologische bestemming:

...

Het is duidelijk dat de verwerende partij voor haar motivatie de “mosterd heeft gehaald” uit de hoger geciteerde rechtspraak van de Raad van State waarin “groepswoningbouw” inderdaad gedefinieerd wordt als “het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen”.

5.

Er kan echter geenszins akkoord gegaan worden met de vaststelling van verwerende partij dat de aanvraag gezien kan worden als “groepswoningbouw”.

...

6.

In concreto moet worden opgemerkt dat uit geen enkel document dat voorlag tijdens de aanvraag blijkt dat het voorwerp van de aanvraag inderdaad “groepswoningbouw” betrof.

Integendeel: uit alle aanvraagdocumenten blijkt dat het eerder om een klassieke verkaveling gaat voor particuliere bebouwing. In het verleden heeft de Raad van State reeds geoordeeld dat dergelijke verkavelingen niet als “groepswoningbouw” gezien kunnen worden:

...

Individueel op te richten woningen vallen dus niet onder “groepswoningbouw”.

Het is dan ook hoogst onzorgvuldig en onredelijk van de verwerende partij om op basis van de aanvraagdocumenten te besluiten dat het in casu wel degelijk gaat om “groepswoningbouw”.

7.

Bovendien bevestigen ook de stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling dat het niet gaat om “groepswoningbouw”, met name (1) het gelijktijdig oprichten van gebouwen (2) bestemd voor bewoning (3) door dezelfde bouwheer (4) die een samenhangend geheel vormen.

7.1.

Opgemerkt worden dat in art. 2.1.D. “Verschijningsvorm” van de stedenbouwkundige voorschriften uitdrukkelijk wordt vermeld dat de “tweede bouwer” het gabarit, de dakhelling, ... dient af te stemmen op de bestaande woning waar tegen gebouwd dient te worden:

“De tweede bouwer dient het gabarite, de dakhelling, de gevelmaterialen, de dakbedekking en het architecturale uitzicht af te stemmen op deze van de bestaande woning waar tegen gebouwd dient te worden”

Uit dit stedenbouwkundig voorschrift vloeit dan ook voort (specifiek uit de bewoording “tweede bouwer” en “bestaande woning”) dat de woningen geenszins gelijktijdig zullen worden opgericht. De tweede bouwer dient zich immers wat betreft gabarite, de dakhelling, ... te richten naar de woning waartegen gebouwd wordt en die reeds bestaat (lees: eerder en aldus niet gelijktijdig was opgericht).

Aan de voorwaarde dat het dient te gaan om gebouwen die gelijktijdig worden opgericht, wordt niet voldaan. Geen enkele garantie van gelijktijdige oprichting wordt geboden.

7.2.

Om van groepswoningbouw te kunnen spreken is het ook noodzakelijk dat het gaat om gebouwen bestemd voor bewoning.

Nochtans laten de stedenbouwkundige voorschriften in casu ook toe dat andere functies dan wonen kunnen plaatsvinden:

“Enkele functies, complementair aan het wonen, zoals kantoorfunctie, vrij beroep, dienstverlening en ambacht zij toegelaten, mits aan alle van de volgende vereisten voldaan is:

1° de woonfunctie blijft behouden als hoofdfunctie

2° de complementaire functie beslaat een geringere oppervlakte dan de woonfunctie”

Ook aan de voorwaarde dat het dient te gaan om gebouwen bestemd voor bewoning wordt niet voldaan.

7.3.

De gebouwen dienen ook door dezelfde bouwheer te worden opgericht.

Uit het hogerstaand geciteerde artikel 2.1.D. “Verschijningsvorm” blijkt dat de “tweede bouwer” het gabarit, de dakhelling, ... enz. dient af te stemmen op de bestaande woning:

“De tweede bouwer dient het gabarite, de dakhelling, de gevelmaterialen, de dakbedekking en het architecturale uitzicht af te stemmen op deze van de bestaande woning waar tegen gebouwd dient te worden”

Hieruit vloeit dan ook voort dat de woningen niet allemaal door dezelfde bouwheer zullen worden opgericht (anders is er immers geen noodzaak om te spreken van een “tweede bouwer”).

De stedenbouwkundige voorschriften spreken dan ook uitdrukkelijk tegen dat de gebouwen gelijktijdig worden opgericht door dezelfde bouwheer zoals de verwerende partij nochtans stelt in de bestreden beslissing. De stedenbouwkundige voorschriften bevatten ter zake geen enkele garantie dat de gebouwen gelijktijdig zullen worden opgericht en door dezelfde bouwheer.

Aan de voorwaarde dat het dient te gaan om het gelijktijdig oprichten van gebouwen wordt niet voldaan.

7.4.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat er ook geen sprake is van een samenhangend geheel dat zal worden opgericht, dit hoewel dit ook een essentiële voorwaarde is om te kunnen spreken van groepswoningbouw.

Er wordt voorzien in vier gekoppelde woningen en één vrijstaande woning. Dit doet al vragen rijzen in hoeverre er dan gesproken kan worden van één samenhangend geheel. Daarnaast moet opgemerkt worden dat de stedenbouwkundige voorschriften ook een onderscheid maken tussen kavels 1, 2, 4 en 5 enerzijds, en kavel 3 anderzijds. Ook dit wijst er op dat er geen sprake of garantie is dat het om een samenhangend geheel gaat.

De stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling willen elke bouwheer ook een “maximale architecturale vrijheid” verschaffen met betrekking tot het uitzicht van de woning. Zo wordt er in de toelichting bij art. 2.1.D. “Verschijningsvorm” gesteld:

“Het concept van de verkaveling is dusdanig dat binnen een aantal grenzen een maximum aan architecturale vrijheid wordt voorzien”

Ook laten de stedenbouwkundige voorschriften aan elke bouwheer ruime appreciatiemarges voor wat betreft de breedte van de voorgevel, de bouwhoogte, de dakvorm en het vloerpeil nu er ter zake maxima afmetingen worden vermeld.

In het verleden heeft uw Raad reeds geoordeeld dat wanneer een vergunningverlenende overheid met dergelijke voorschriften wordt geconfronteerd, het niet onredelijk is om te oordelen dat het niet gaat om groepswoningbouw. Ook het feit dat er maxima afmetingen worden gehanteerd wijst op het feit dat de voorschriften niet werden opgesteld in het licht van een gelijktijdige oprichting van een groepswoningbouw met het oog op een samenhangend geheel:

...

In casu wordt niet voldaan aan de voorwaarde dat het dient te gaan om een samenhangend geheel.

8.

Samenvattend dient in herhaling te worden gebracht dat de verwerende partij als normale en zorgvuldige overheid haar beslissing zorgvuldig diende voor te bereiden en diende te stoelen op een correcte feitenvinding.

Tevens diende de verwerende partij op basis van deze feitenvinding in redelijkheid een beslissing te nemen.

Opgemerkt moet worden dat uit geen enkel document dat deel uitmaakt van de aanvraag blijkt dat er een garantie is dat de woningen gelijktijdig zullen worden opgericht, dat dit zal gebeuren door dezelfde bouwheer en dat de woningen een samenhangend geheel zullen vertonen. Nochtans zijn dit allemaal voorwaarden om te kunnen spreken van groepswoningbouw.

Meer zelfs, uit de stedenbouwkundige voorschriften blijkt het tegendeel. Uit de stedenbouwkundige voorschriften blijkt namelijk dat de woningen niet gelijktijdig zullen worden opgericht, niet door dezelfde bouwheer zullen worden opgericht, en dat ze niet noodzakelijk een samenhangend geheel zullen vertonen.

De verwerende partij heeft de aanvraag dan ook niet afdoende onderzocht en voorbereid. Op basis van de documenten die deel uitmaken van de aanvraag, in het bijzonder de stedenbouwkundige voorschriften, is het dan ook hoogst onzorgvuldig en kennelijk onredelijk om de aanvraag toch te beoordelen als een groepswoningbouw. Dit oordeel stoelt niet op een correcte feitenvinding en op basis van de documenten die deel uitmaakten van de aanvraag kon de verwerende partij dan ook niet in redelijkheid tot het oordeel komen dat de aanvraag wel een groepswoningbouwproject betrof.

Nu het niet gaat om een groepswoningbouwproject moet vastgesteld worden dat de aanvraag niet kon worden beoordeeld als zijnde in overeenstemming met de stedenbouwkundige (bestemmings)voorschriften die vervat liggen in art. 5.1.1. van het KB van 28 december 1972.

De aanvraag diende bijgevolg overeenkomstig art. 4.3.1., §1 VCRO geweigerd te worden.

9.

Zuiver ten overvloede wil verzoekende partij nog opmerken dat er ook sprake is van een schending van zowel de formele als materiële motiveringsverplichting.

9.1.

Ingevolge de schending van het redelijkheidsbeginsel houdt de bestreden beslissing ook een schending in van de materiële motiveringsverplichting:

...

Een schending van de materiële motiveringsverplichting houdt in dat er geen motieven voorhanden zijn die de genomen beslissing kunnen schragen. Gelet op de afwezigheid van dergelijke motieven kunnen deze evident niet worden opgenomen in de beslissing zelf wat ook een schending van de formele motiveringsverplichting uitmaakt.

9.2.

In ondergeschikte orde, enkel in het onmogelijke geval uw Raad zou oordelen dat de verwerende partij wel op zorgvuldige wijze de aanvraag heeft onderzocht en in redelijkheid tot het oordeel is kunnen komen dat het een groepswoningbouwproject betreft, moet worden vastgesteld dat de motivatie van de verwerende partij ter zake niet afdoende is.

De Raad van State heeft reeds in het verleden geoordeeld dat een woonuitbreidingsgebied een reservegebied uitmaakt zodat de voorwaarde waaronder een dergelijk gebied kan worden aangesneden, streng geïnterpreteerd moet worden:

...

In die optiek is het dan ook absoluut noodzakelijk dat wanneer de verwerende partij meent dat het om groepswooningbouw gaat en desgevallend het woongebied kan worden aangesneden, zij dit ruimer dient te motiveren dan enkel de door de Raad van State gehanteerde definitie van groepswooningbouw op te nemen in haar beslissing zonder hierbij in concreto aan te duiden waarom de aanvraag hieraan voldoet.

...

De tussenkomende partij repliceert:

“ ...

In het verzoekschrift tot vernietiging (o.m. op p. 12) wordt ten onrechte gesproken over de vereiste dat de woningen door “dezelfde bouwheer zullen worden opgericht”. De verzoekende partij tracht de definitie van groepswooning alzo te verengen. Daarvoor bestaan geen enkele grondslag.

Gelijktijdige oprichting van meerdere gebouwen impliceert uiteraard niet noodzakelijk dat dit gebeurd door één en dezelfde bouwheer.

(ii) De concrete toepassing in voorliggende zaak

12.

De verwerende partij overwoog in de bestreden beslissing m.b.t. de planologische verenigbaarheid van de aanvraag als volgt:

...

Een dergelijk project voldoet perfect aan datgene wat als groepswooningbouw moet worden beschouwd.

De deputatie stelde derhalve na analyse van de aanvraag en de toelichting daarvan door de tussenkomende partij vast dat laatstgenoemde een particuliere bouwpromotor is, die van meet af aan zijn duidelijke intentie om het project in één adem te realiseren en derwijze een stedenbouwkundige geheel tot stand te brengen, niet onder stoelen of banken heeft geschoven.

Dit hoeft ook niet te verwonderen, vermits tussenkomende partij ook in zijn beroepsschrift bij de verwerende partij hieromtrent zeer duidelijk is geweest.

...

Tijdens de hoorzitting werden door tussenkomende partij bovendien nog enkele bijkomende overtuigingsstukken overlegd. Deze stukken werden op dat ogenblik bij de bespreking betrokken.

*Zo toonde tussenkomende partij een afbeelding van een vergelijkbaar project waarop de voorgenomen configuratie en het stedenbouwkundig uitzicht van de nog op te richten woningen werd afgebeeld. **[Stuk 10]***

*Een andere optie die werd overlegd, betrof een aanpak zoals deze verwezenlijkt werd aan 't Voske in Geel. Een woonproject met rieten daken werd bijgebracht. **[Stuk 11]***

Tevens werd briefwisseling bijgebracht van tussenkomende partij met de Heer Bert HENDRICKX, notaris, omtrent de fiscale aanpak van één en ander. **[Stuk 12]** In een schrijven van 17 maart 2014 werd andermaal benadrukt:

...

De tussenkomende partij heeft dan ook nooit gesteld dat de woningen afzonderlijk zullen worden opgericht, in totaal andere materialen en zonder enige samenhang.

De verzoekende partij maakt dan ook ten onrechte geen onderscheid tussen enerzijds 'kavels voor individuele bouwprojecten' en 'kavels voor één individueel bouwproject'.

Daarnaast zij opgemerkt dat de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar wel zeer summier was in haar overwegingen omtrent de beweerdde planologische onverenigbaarheid.

...

Waarom dit dan wel het geval zou zijn, werd volledig in het midden gelaten.

De beoordeling van de voorgelegde aanvraag moet op zorgvuldige wijze gebeuren. Het gegeven dat de aanvraag 4 kavels bevat die bestemd worden voor gekoppelde bebouwing en (in het midden) 1 kavel voor open bebouwing is een bijkomende indicatie dat het wel degelijk om groepswoningbouw gaat.

13.

Waar de verzoekende partij voorhoudt dat de woorden "tweede bouwer" en "architecturale vrijheid" in de verkavelingsvoorschriften niet te rijmen zouden zijn met groepswoningbouw, dient te worden opgemerkt dat de verzoekende partij zeer selectief is in de lezing van de verkavelingsaanvraag.

Hierboven is reeds ingegaan op de duidelijke bedoeling van de tussenkomende partij m.b.t. de realisatie van dit bouwproject en dat het tegendeel van de zienswijze van de verzoekende partij uit de bestreden beslissing en uit het beroepsschrift blijkt.

Er zij opgemerkt dat de verkavelingsvoorschriften in wezen een kopie betreft van de verkavelingsvoorschriften die gevoegd waren bij de aanvraag welke geleid heeft tot de verkavelingsvergunning verleend bij besluit van de deputatie van de provincieraad Antwerpen van 11 augustus 2005. **[Stuk 3]**

Deze vergunning werd nog verleend op grond van de (inmiddels vernietigde) bepalingen van de Omzendbrief RO/2002/03 en het gegeven dat de percelen aan de Geelsebaan te Retie (zoals in casu) restpercelen betreffen.

14.

Het feit dat er in de stedenbouwkundige voorschriften wordt verwezen naar "tweede bouwer" en "architecturale vrijheid", sluit geenszins uit dat de gebouwen gelijktijdig opgericht worden en een samenhangend geheel vormen.

De verzoekende partij dient de verkavelingsvoorschriften in hun totaliteit en onderlinge samenhang te lezen.

Zo staat tevens het hiernavolgende in de stedenbouwkundige voorschriften:

...

Er kan niet ernstig beweerd worden dat de gehele verkavelingsaanvraag niet zou zijn opgevat als groepswoningbouw. Een 'gekoppelde wijze' van bebouwing, een 'architecturaal verantwoord geheel', een 'harmonische inpassing' in de omgeving, een 'onderling samenhangend geheel' ed. zijn toch zeer duidelijke elementen dat de verkavelingsaanvraag groepswoningbouw betreft.

De verzoekende partij maakt zich ten onrechte zorgen over de wijze van realisatie van het betreffende project.

De tussenkomenende partij heeft in de administratieve voorafgaanden ontegensprekelijk zijn intenties veruitwendigd, de deputatie heeft dat in de bestreden beslissing bevestigd en zelf de stedenbouwkundige voorschriften bevestigen dit expliciet.

...

Er bestaat op voorhand nooit 100% garanties dat een aanvrager de te bekomen vergunning correct zal uitvoeren. Daarvoor bestaat precies het instrumentarium van de handhaving.

Het feit dat er geen garanties zouden zijn, kan niet van aard zijn om a priori een vergunning te weigeren.

15.

In datzelfde verband doet de stelling van de verzoekende partij, dat het feit dat er sprake is van vier gekoppelde woningen en één vrijstaande woning al vragen doet rijzen in hoeverre gesproken kan worden over één samenhangend geheel, de wenkbrauwen fronsen.

Blijkbaar meent de verzoekende partij dat enkel een onmiddellijk aansluitende bouwwijze met gemene muren en geen enkele open bebouwing afdoende bewijs zou zijn dat het groepswoningbouw betreft, wat uiteraard absurd is.

Bijkomend moet nog worden opgemerkt dat het feit dat de bestreden beslissing de voorwaarde heeft opgelegd om de voorwaarden uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer na te leven, eens te meer een duidelijke uiting is van het feit dat het project gelijktijdig wordt opgericht.

In dat advies is immers sprake van gemeenschappelijke toegangen voor de diverse kavels.

Tot slot zij nog opgemerkt dat van bij aanvang van de verkavelingsaanvraag duidelijk was dat de tussenkomenende partij de aanvraag had ingediend voor R-Evolution, zijnde de (mede-)eigenaar van de betreffende gronden en tevens projectontwikkelaar.

16.

Waar de verzoekende partij gewag maakt van de stelling dat het in casu niet zou gaan om gebouwen bestemd voor bewoning zij het volgende opgemerkt.

Het gegeven dat in de stedenbouwkundige voorschriften gewag wordt gemaakt van "complementaire functie" doet uiteraard geen afbreuk aan de hoofdfunctie "wonen".

...

Er kan ook niet ernstig ontkend worden dat de verdere voorschriften m.b.t. (o.m.) bijgebouwen, bestemming niet-bebouwde delen, verschijningsvorm, afsluitingen allen betrekking hebben op bewoning.

De zienswijze van de verzoekende partij dat de toegelaten nevenfuncties zouden betekenen dat het aangevraagde niet langer betrekking heeft op gebouwen bestemd voor bewoning faalt dan ook in feite en in rechte.

Verzoekende partij citeert overigens zelf dat de nevenfuncties verplicht complementair aan wonen moeten zijn en onder de dubbele voorwaarde dat de woonfunctie behouden moet blijven als hoofdfunctie en de complementaire functie een geringere oppervlakte moet hebben.

Blijkbaar staart de verzoekende partij zich (ten onrechte) blind op de potentiële aanwezigheid van dergelijke ondergeschikte nevenfuncties en wordt uit het oog verloren dat de woonfunctie determinerend en centraal staat in de verkavelingsvergunning en dat dit ook weerslag vind in de bijpassende verkavelingsvoorschriften.

17.

Besluit:

Uit wat voorafgaat, volgt aldus dat de arresten van Uw Raad waarnaar de verzoekende partij verwijst, in niets te vergelijken zijn met voorliggende zaak, vermits (1) uit de aanvraag de stedenbouwkundige voorschriften en de door de aanvrager uitgesproken intenties wel degelijk kan worden afgeleid dat het gaat om groepswoningbouw, (2) er in casu geen elementen zijn die wijzen op het familiaal karakter van de woningen wat wijst op individuele inzichten en (3) er hier wel sprake is van voorschriften die betrekking hebben op de harmonieuze samenhang van de (gekoppelde dan wel open) gebouwen op de respectievelijke kavels.

De deputatie vermocht bijgevolg op basis van de verkavelingsaanvraag met inbegrip van de tijdens de hoorzitting overlegde documentatie te oordelen dat het in casu wel degelijk om een individueel bouwproject gaat uitgaande van één bouwpromotor, zijnde tussenkomende partij, waarbij en meerdere woningen tegelijkertijd worden gerealiseerd en deze één samenhangend geheel vormen.

...

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij betwist in essentie op verschillende gronden dat het aangevraagde een project van groepswoningbouw betreft, minstens dat de verwerende partij de bestreden beslissing op dat punt niet afdoende heeft gemotiveerd.

2.

Artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) bepaalt:

“De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor”.

Enkel het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen, kan worden beschouwd als “groepswoningbouw” in de zin van deze bepaling.

3.

Uit de gegevens van het dossier blijken de volgende gegevens.

Het aangevraagd project beoogt het verkavelen van een terrein in 5 loten. De loten 1 en 2, enerzijds, en de loten 4 en 5 anderzijds zijn bestemd voor halfopen bebouwing. Het lot 3 is bestemd voor open bebouwing.

In de stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in een aantal specifieke bepalingen voor de loten 1, 2, 4 en 5 enerzijds, en lot 3 anderzijds.

Er wordt onder meer voorzien in een aantal minima en maxima voor de breedte van de voorgevel, de bouwhoogte en de dakhelling. Ook de dakvorm wordt bepaald en er wordt een minimum en maximum hellingsgraad bepaald voor de loten 1, 2, 4 en 5. Daarnaast zijn er afzonderlijke bepalingen voor deze laatste loten die betrekking hebben op de gevelmaterialen, materialen voor de dakbedekking van schuine daken en dakterrassen en balkons. Er wordt daarbij voorzien dat de “tweede bouwer” “het gabarite, de dakhelling, de gevelmaterialen, de dakbedekking en het architecturale uitzicht (dient) af te stemmen op deze van de bestaande woning waar tegen gebouwd dient te worden”. In de toelichting bij deze bepaling wordt gesteld dat het concept uitgaat van een maximum aan architecturale vrijheid binnen bepaalde grenzen, die nodig is wegens de gekoppelde bouwwijze.

Voor kavel 3 wordt in de toelichting eveneens gewezen op een maximum aan architecturale vrijheid, met dien verstande dat een schuin dak verplicht wordt opgelegd omwille van de harmonie met de naastliggende gekoppelde bebouwing.

4.

In de bestreden beslissing wordt overwogen dat de aanvraag in overeenstemming is met de bestemming woonuitbreidingsgebied om reden dat de aanvraag uitgaat van een particuliere bouwpromotor, die als doelstelling heeft om op de 5 kavels tegelijk een woning op te richten, het project ook het uitzicht zal hebben van een samenhangend geheel en de aanvrager aangeeft ook de woningen erna te zullen verhuren.

De verwerende partij kan haar beoordeling omtrent de verenigbaarheid van de aanvraag met de bestemming woonuitbreidingsgebied niet steunen op een loutere affirmatie van de aanvrager in graad van beroep dat de woningen door hemzelf en gelijktijdig zullen worden opgericht, zonder na te gaan of het samenhangend karakter en de gelijktijdige oprichting wordt gewaarborgd door de stedenbouwkundige voorschriften van de verkavelingsaanvraag.

Noch uit de hiervoor aangehaalde voorschriften of uit enig ander stedenbouwkundig voorschrift, noch uit enig stuk gevoegd bij de aanvraag, is er sprake van het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel uitmaken. Integendeel blijkt uit de aangehaalde voorschriften dat het eerder gaat over kavels voor individuele bouwprojecten, met, binnen bepaalde grenzen, een maximum aan architecturale vrijheid. Deze “grenzen” waarborgen noch het samenhangend karakter, noch de gelijktijdige oprichting, en zijn – volgens de toelichting bij de voorschriften – enkel bedoeld voor een architecturaal verantwoord geheel. Bovendien valt niet in te zien hoe de “tweede bouwer” in de stedenbouwkundige voorschriften te rijmen valt met de stelling dat de woningen door de aanvrager tegelijk zullen worden opgericht. De aanvraag kan

derhalve, in acht genomen de voorgestelde verkavelingsvoorschriften, niet vergund worden zonder in te gaan tegen het begrip “groepswoningbouw”.

De toezegging van de aanvrager tijdens de administratieve beroepsprocedure, kan de vaststelling hiervoor met betrekking tot de verenigbaarheid van de aanvraag met de gewestplanbestemming niet goedmaken.

5.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Eric VAN DE HEYNING is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 6 februari 2014, waarbij aan de tussenkomende partij de verkavelingsvergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het verkavelen van gronden in 4 kavels voor gekoppelde bebouwing en 1 kavel voor vrijstaande bebouwing op een perceel gelegen te 2470 Retie, Geelsebaan 45, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie F, nummers 416 A, 313 H en 415 F.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 4.8.13, §2 VCRO.
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 op 16 augustus 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van
Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ