

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 8 januari 2019 met nummer RvVb-A-1819-0472
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0500-A

Verzoekende partij	de heer Urbain BRYNCKMAN vertegenwoordigd door advocaat Frédéric CORYN, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Fortlaan 77
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
Tussenkomenende partij	de heer Piet GOEMINNE vertegenwoordigd door advocaten Laurent PROOT en Robin VERBEKE, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141

I. BESTREDEN BESLISSING

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 maart 2017 de vernietiging van de beslissing van verwerende partij van 2 februari 2017.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere van 19 september 2016 niet ingewilligd.

Verwerende partij heeft aan tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een vrijstaande eengezinswoning op een perceel gelegen te Gavere, Kapellestraat 12 C, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummer 0510B.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 12 juni 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat tussenkomenende partij met een beschikking van 19 februari 2018 toe in de debatten.

2.

Verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. Tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. Verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. Tussenkomenende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

3.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 10 juli 2018.

Advocaat Willem CHEYNS *loco* advocaat Frédéric CORYN voert het woord voor verzoekende partij. Verwerende partij en tussenkomende partij verschijnen schriftelijk.

3.

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

III. FEITEN

1.

Tussenkomende partij dient op 25 juli 2016 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een vrijstaande eengezinswoning”*.

De aanvraag kent een historiek. Op 18 januari 2016 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere aan tussenkomende partij een stedenbouwkundig attest, waarin het (aangevraagde) beoogde bouwproject op het bouwperceel verenigbaar wordt geacht met het gewestplan en met de goede ruimtelijke ordening, mits het afzonderlijk bijgebouw wordt opgericht op minimum 6 meter achter de voorbouwlijn.

2.

Het perceel ligt volgens het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 februari 1977, in woonuitbreidingsgebied.

3.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 9 september 2016 gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 19 september 2016 een stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

TOETSING AAN DE REGELGEVING EN DE STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN ...

...

Het goed is gelegen in een woonuitbreidingsgebied van het gewestplan ...

Overwegende dat het hier om een restperceel gaat waarvoor de toekomstige aanleg bepaald/geordend is door de feitelijke toestand.

Overwegende dat het perceel niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een goedgekeurde niet-vervallen verkaveling.

Bijgevolg dient de aanvraag te worden getoetst aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede ruimtelijke ordening, gebaseerd op de voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan.

...

TOETSING AAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Beschrijving van het project

De aanvraag betreft het bouwen van een vrijstaande ééngezinswoning en tuinhuis ...

...

Beschrijving van de omgeving

De bouwplaats is gelegen langs de Kapellestraat in een woonuitbreidingsgebied dat aansluit bij een dicht bebouwde omgeving.

De typologie van de bebouwing in de onmiddellijke omgeving is gekenmerkt door vrijstaande en halfopen woningen met 1 of 2 bouwlagen, afgewerkt met een zadeldak.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De overheersende functie in de direct omgeving van de bouwplaats is wonen. De aanvraag is dus in overeenstemming met de aanwezige functie.

Onderhavige aanvraag beoogt het bouwen van een ééngezinswoning op een driehoekig perceel in het woonlint langs de Sint Maartenslaan. De oppervlakte bedraagt 433m².

Op 18/01/2016 werd een positief stedenbouwkundig attest afgeleverd voor het bouwen van een woning op voormeld perceel. Onderhavige aanvraag voldoet volledig aan de bepalingen opgenomen in het stedenbouwkundig attest.

De woning is in harmonie met de bebouwing in de omgeving. De aanvraag geeft geen aanleiding tot overbezetting, de bouwvrije zijstroken zijn voldoende ruim en er blijft voldoende tuinzone over. De aangevraagde werken brengen het woonklimaat in de direct omgeving niet in het gedrang.

..."

4.

Tegen deze beslissing tekent verzoekende partij op 21 oktober 2016 administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 21 december 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

" ...

2.3 De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.

Voorliggende aanvraag heeft betrekking op een eigendom die gelegen is in woonuitbreidingsgebied. De aanvraag staat in functie van de oprichting van een particuliere eengezinswoning.

Een woonuitbreidingsgebied is gericht op het realiseren van een specifiek aanbodbeleid voor wonen. Enkel groeps woningbouw is in een woonuitbreidingsgebied toegelaten, voor zover een overheid niet ordenend is opgetreden voor het woonuitbreidingsgebied. Onder groeps woningbouw dient te worden verstaan: het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen. Belangrijke criteria in deze omschrijving zijn de gelijktijdige bouw, de bestemming voor wonen en het feit dat de woningen een samenhangend (ruimtelijk) geheel vormen.

In het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen wordt met name onder de algemene rubriek “woongebieden” een onderscheid gemaakt tussen artikel 5.1.0 “woongebieden” met specifieke bestemmingsvoorschriften en artikel 5.1.1 “woonuitbreidingsgebied”, dat geen andere bestemming toelaat dan groepswooningbouw, tenzij de overheid over de ordening van het gebied anders beslist. Anders dan de woongebieden ... zijn de woonuitbreidingsgebieden in beginsel reservegebied dat kan 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. Zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist tot het ordenen van het gebied dat bestemd is als woonuitbreidingsgebied, geldt dat het gebied uitsluitend bestemd is voor groepswooningbouw. Met ordening wordt bedoeld de inrichting door middel van een BPA, RUP of verkaveling.

Hier gaat het om één nieuwbouw eengezinswoning wat niet beantwoordt aan de kenmerken van het begrip groepswooningbouw.

Het betreffende terrein werd niet geordend door de overheid. Er kan niet gesteld dat een de facto ordening van het gebied als ordening kan worden aanvaard. Daarenboven is bij arrest nr. 193.184 van de Raad van State van 12 mei 2009 ... de omzendbrief van 25 oktober 2002 houdende wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief van 25 januari 2002, vernietigd 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”.

Bijgevolg is de aanvraag niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gebied. In een recent arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 16 december 2014 (arrest nr. A/2014/0876) wordt uitdrukkelijk gesteld dat woningen die geen deel uitmaken van een groepswooningbouwproject en in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied liggen (BPA, RUP, verkaveling), zonevreemd zijn. Dit duidelijk standpunt bevestigt opnieuw de strijdigheid van het gevraagde met bestemming woonuitbreidingsgebied.

Bijkomend dient verwezen te worden naar artikel 5.6.6. §2 VCRO, waar vermeld wordt dat buiten de gevallen vermeld in §1 van dit artikel (welke uitsluitend betrekking hebben op aanvragen ingediend door een sociale woonorganisatie) en de gevallen toegelaten bij artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit, er in een woonuitbreidingsgebied geen stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van woningen of een verkavelingsvergunning kan afgeleverd worden indien de aanvrager hiertoe niet beschikt over een principieel akkoord van de deputatie. In een dergelijk akkoord bevestigt de deputatie dat de vooropgestelde ontwikkeling ingepast kan worden in het lokaal woonbeleid, zoals vormgegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten. Het dossier bevat geen principieel akkoord van de deputatie. Derhalve is er geen wettelijke basis voor het verlenen van de gevraagde ...vergunning.

Op 18 januari 2016 werd voor het perceel een positief stedenbouwkundig attest afgeleverd voor het bouwen van een woning met garage type open bebouwing.

De mogelijkheid tot stedenbouwkundig attest wordt geregeld in artikel 5.3.1 VCRO ... Het standpunt wordt ingenomen dat het stedenbouwkundig attest niet op de juiste gronden verleend werd en daardoor niet moet gevolgd worden. Anders beslissen zou aan een stedenbouwkundig attest te veel waarde toekennen, aangezien hierdoor de beroepsmogelijkheid ontnomen wordt.

Omwille van de strijdigheid met de gewestplanbestemming bestaat een legaliteitsbelemmering die het verlenen van de gevraagde stedenbouwkundige vergunning in de weg staat.

...

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het derdenberoep voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

..."

Na de hoorzitting van 10 januari 2017 verklaart verwerende partij het beroep op 2 februari 2017 ongegrond en verleent zij een stedenbouwkundige vergunning:

"...

2.3 De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.

Voorliggende aanvraag heeft betrekking op een eigendom die gelegen is in woonuitbreidingsgebied. De aanvraag staat in functie van de oprichting van een particuliere eengezinswoning.

Artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen bepaalt dat de woonuitbreidingsgebieden uitsluitend bestemd zijn voor groepswooningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist ...

Het principearrest 'Vestabuild' van de Raad van State (RvS 27 maart 2007, nr. 169.462, nv Vestabuild) stelt dat systematische en coherente ontwikkelingen in het verleden eveneens beschouwd kunnen worden als een ordening van het gebied overeenkomstig het inrichtingsbesluit. Meer bepaald wordt in dat arrest aanvaard dat een stedenbouwkundige vergunning voor woningbouw kan worden verleend op een perceel in woonuitbreidingsgebied "indien de bestaande toestand de toekomstige ordening reeds richting geeft". Wanneer een stedenbouwkundige aanvraag een consequente voortzetting is van een reeds ingezet 'verkavelingsproces', kan aldus vergunning worden verleend op grond van de vaststelling dat de ontwikkelingen in het verleden beschouwd kunnen worden als een de facto ordening van het gebied. In casu kan de aanvraag worden ingewilligd vanuit de stelling dat voor het gebied reeds een ordening is vastgelegd, waarbij deze ordening de facto tot stand is gekomen door een systematische, door de overheid gefiatteerde residentiële invulling van het gebied, met een duidelijke optie voor het type 'vrijstaande eengezinswoning' en met aanleg van de nodige voorzieningen.

Bovendien werd op 18 januari 2016 voor het perceel een positief stedenbouwkundig attest afgeleverd voor het bouwen van een woning met garage type open bebouwing.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Voorliggende aanvraag beoogt het oprichten van een vrijstaande eengezinswoning. Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden dat de gevraagde werken de goede ruimtelijke ordening niet schaden.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan 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 (hierna: Inrichtingsbesluit), van het gewestplan Oudenaarde, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids-, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij licht het eerste onderdeel van het middel toe als volgt:

“ ...

eerste onderdeel

...

1.1.1. Artikel 5 1.1 Inrichtingsbesluit bepaalt mbt de woonuitbreidingsgebieden ...

Het bouwperceel is volgens het toepasselijke gewestplan Oudenaarde volledig gesitueerd in woonuitbreidingsgebied. Dat is niet betwist

1.1.2. Onder "groepswoningbouw" in de zin van artikel 5.1.1. Inrichtingsbesluit dient te worden verstaan het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen. Woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw. Dat is hier manifest niet het geval. De aanvraag beoogt de oprichting van één individuele eengezinswoning

Het is vaststaande rechtspraak van de Raad van State dat vrijstaande eengezinswoningen niet onder groepswoningbouw vallen noch als kavel voor een individueel bouwproject ... De Raad van State vernietigde bij arrest van 12 mei 2009 (nr 193.184 inzake Calders e.a.) overigens de omzendbrief van 5 oktober 2002 houdende wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997, in zoverre in die omzendbrief werd gesteld dat het "niet uitgesloten is dat op reeds bebouwde percelen en restpercelen van reeds eerder aangesneden woonuitbreidingsgebied individuele aanvragen toch verantwoord kunnen zijn" en "bij uitzondering een bouwaanvraag of verkavelingsaanvraag die slechts betrekking heeft op enkele restpercelen kan worden aanvaard." De destijds in deze omzendbrief opgenomen uitzonderingsbepaling om restpercelen toch in aangesneden woonuitbreidingsgebied te bebouwen is sinds 2009 uit het

rechtsverkeer verdwenen, onverminderd de oneigenlijke juridische waarde waarmee een omzendbrief is behept

Ook de RvVb aanvaardt in inmiddels vaststaande rechtspraak de onmogelijkheid om een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor een individueel (rest)perceel te verlenen ... In een arrest dd. 07.10.2014 oordeelde de RvVb dat woonuitbreidingsgebieden geen andere bestemming toelaat dan groepswoningbouw, tenzij de overheid over de ordening van het woonuitbreidingsgebied anders beslist ...

...
1.1.3. De "ordering van het gebied" wordt volgens de RvVb-rechtspraak vastgesteld hetzij in een goedgekeurd BPA of RUP, hetzij in een plan dat het voorwerp uitmaakt van een behoorlijk vergunde verkaveling ... De bestreden beslissing vergunt onwettig de realisatie van een individueel bouwperceel, zonder een "ordering" in de zin van een BPA, RUP of verkaveling vast te stellen ... Er is geen ordening volgens een wettig vastgesteld BPA, RUP of verkaveling van toepassing op het betrokken bouwperceel Het woonuitbreidingsgebied is niet geordend door een BPA of een RUP of een verkavelingsvergunning

De RvVb oordeelde zelfs nog dat een individuele woning die geen deel uitmaakt van een groepswoningbouwproject en die gesitueerd is een niet-geordend woonuitbreidingsgebied zonevreemd is ... Dit overduidelijk tot zonevreemdheid kwalificerend RvVb-arrest dd 16.12.2014 werd door de PSA in diens verslag nog uitdrukkelijk aangevoerd als weigeringsmotief.

...
1.1.4. Als (bijkomend) motief tot bestemmingsconformiteit wijst de bestreden beslissing nog naar het gunstig stedenbouwkundig attest dd. 18.01.2016 voor het betrokken bouwperceel ... De bestreden beslissing duidt op dit attest om het bouwen van een woning met garage type open bebouwing toe te laten, schijnbaar onverminderd de planologische problematiek van de bestemming woonuitbreidingsgebied ("bovendien")

1.1.4.1. Vooreerst moet met de PSA vastgesteld dat een stedenbouwkundig attest geen bindende waarde ressorteert voor (latere) stedenbouwkundige of verkavelingsaanvragen. Artikel 5.3.1, §2 VCRO verleent het stedenbouwkundig attest slechts een gezaghebbend advies, geen bindend toetsingskader. Een stedenbouwkundig attest is in principe niet wijzigbaar of tegensprekbaar bij een latere stedenbouwkundige aanvraag of verkavelingsaanvraag, tenzij ex artikel 5.3.1, §2 VCRO ... De verwijzing in de bestreden beslissing naar het bestaan van een stedenbouwkundig attest zonder meer, ontnemt de principiële onweerlegbaarheid van zo'n attest helemaal niet in een administratieve procedure en navolgend juridictioneel beroep tegen een vergunning die is afgeleverd op basis van zo'n (gunstig) attest ... De verzoekende partij is m.a.w. gerechtigd om het stedenbouwkundig attest dd. 18.01.2016 in deze RvVb-procedure alsnog te betwisten.

1.1.4.2. Het stedenbouwkundig attest dd. 18.01.2016 tot principiële toelaatbaarheid voor de bouw van een open woning op het bouwperceel, is aangetast door een manifeste materiële fout. Dat attest kon de principiële bebouwbaarheid op het perceel niet wettig toestaan zonder de bestemming van het woonuitbreidingsgebied te miskennen. Het stedenbouwkundig attest kon niet anders dan de onvergunbaarheid van eender welk (individueel!) project vaststellen wegens strijdigheid met het woonuitbreidingsgebied:

- de ligging van het bouwperceel in woonuitbreidingsgebied is onbetwistbaar.
- het niet-geordend karakter van dit woonuitbreidingsgebied is evenmin betwistbaar
- de aanvraag betreft de realisatie van een individuele woning (geen groepswoningbouw)

Ook al wordt een "manifeste materiële fout" ex artikel 5.3.1, §2 VCRO niet gedefinieerd, de parlementaire voorbereiding laat aan duidelijkheid niets te wensen over Zo wordt als voorbeeld van een manifeste materiële fout in een stedenbouwkundig attest verwezen naar een perceel in een zone waar niet gebouwd kan worden, terwijl het attest gunstig wordt verleend door dat perceel te situeren in een zone zonder bouwverbod ... Dit voorbeeld is perfect analoog van

toepassing: door het perceel als principieel vergunbaar te beoordelen voor individuele woningbouw, terwijl dat perceel in woonuitbreidingsgebied ligt zonder te zijn geordend en de aanvraag niet kadert i.f.v. groepswoningbouw, is het stedenbouwkundig attest aangetast door een manifest materiële fout.

In elk geval is dergelijk onwettig verleend attest in toepassing van artikel 159 Grondwet door de RvVb buiten toepassing te verklaren. Voor zoveel als nodig roept de verzoekende partij de exceptie van onwettigheid mbt het stedenbouwkundig attest dd. 18.01.2016 in. De RvVb is bevoegd om van zulke exceptie kennis te nemen én om zulke exceptie ook toe te passen.

1.1.5. Conclusie: de aanvraag tot realisatie van één enkele eengezinswoning gesitueerd in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied dat niet kadert binnen groepswoningbouw is volstrekt onvergunbaar. De bestreden beslissing strijdt met artikel 5.1.1. van het Inrichtingsbesluit en het in casu toepasselijke gewestplan Oudenaarde.

...

Zij voegt hieraan in haar wederantwoordnota nog het volgende toe:

“ ...

eerste onderdeel

...

1.1.1. De ligging van het betrokken aanvraagperceel in woonuitbreidingsgebied (WUG) is niet betwist door de verwerende partij noch door de tussenkomende partij. Evenmin betwist is het bestemmingsvoorschrift van artikel 5.1.1. Inrichtingsbesluit en de door de RvVb en de RvSt. actueel stringente rechtspraak over de ontwikkelingsmogelijkheden in woonuitbreidingsgebied.

1.1.2. Ten onrechte blijft de tussenkomende partij in zijn schriftelijke uiteenzetting vasthouden aan - inmiddels voorbijgestreefde - “Vestabuild”-rechtspraak van de Raad van State. De RvVb aanvaardt in vaststaande rechtspraak de onmogelijkheid om een aanvraag tot vergunning voor een individueel perceel te verlenen ...

...

Met “ordering” wordt niet een feitelijke ordening bedoeld, wel een juridische ordening zoals een BPA, een RUP of een verkavelingsvergunning ... Over dit alles leest de verzoekende partij niets: niet in de antwoordnota noch in de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij.

...

1.1.3. Zowel de (vooral) verwerende partij als de tussenkomende partij trachten de aandacht van dit onoverkomelijk legaliteitsprobleem af te leiden, in verwijzing naar een stedenbouwkundig attest dd. 18.01.2016. Vooreerst is het door de verwerende partij gesuggereerde niet-weerlegbaar karakter van zulk attest pertinent onjuist, niet in de VCRO of andere regelgeving voorzien en strijdig met artikel 5.3.1. § 2 VCRO dat een stedenbouwkundig attest slechts bekleed met een gezaghebbend karakter, geen bindend toetsingskader. Bovendien en in elk geval kan een stedenbouwkundig attest nooit een legaliteitsprobleem - in casu strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het WUG - ondervangen door contra legem alsnog als zogenaamd bestemmingsconform principieel voor vergunningverlening in aanmerking te nemen. Dat attest kon de principiële bebouwbaarheid op het perceel niet wettig toestaan zonder de bestemming van het woonuitbreidingsgebied te miskennen, wat minstens een onwettigheid impliceert die ex artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing kan (moet) worden gelaten. Ook over dit alles leest de verzoekende partij niets: niet in de antwoordnota noch in de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij.

...”

2.

Verwerende partij betwist het eerste onderdeel van het middel als volgt:

“ ...

3.1.1. In een eerste onderdeel stelt verzoeker dat de vergunning strijdig is met de bestemming woonuitbreidingsgebied. Het woonuitbreidingsgebied is immers niet geordend en de vergunning betreft geen groepswoningbouw. Het bestreden besluit motiveert de overeenstemming met de bestemming als volgt ...

Verzoeker betoogt dat het stedenbouwkundig attest geen bindend karakter zou hebben en verwijst daarbij naar de uitzondering voor manifeste materiële fouten. Verzoeker betoogt dat de aanvraag niet vergunbaar was wegens strijdigheid met de bestemming waardoor het stedenbouwkundig attest blijf zou geven van een manifeste materiële fout. Indien de vergunning inderdaad strijdig zou zijn met de bestemming, quod non, is dat geen louter materiële vergissing (zoals bv. de feitelijke vergissing over de ligging van een goed in het voorbeeld in de parlementaire voorbereiding). Het gaat dan om een foutieve beoordeling en dus een inhoudelijke fout. Er kan dan ook geen beroep gedaan worden op de uitzondering voor materiële fouten. Het stedenbouwkundig attest kon dan ook niet zomaar tegengesproken worden. Het komt ook niet aan de deputatie toe om de wettigheid van het stedenbouwkundig attest te onderzoeken.

...”

3.

Tussenkomende partij betwist het eerste onderdeel van het middel als volgt:

“ ...

III.1.a. Weerlegging van het eerste middelonderdeel ...

...

De tussenkomende partij verwijst in eerste instantie naar de verantwoording in het bestreden besluit en de standpunten van de verwerende partij in haar antwoordnota ...

De tussenkomende partij benadrukt dat de verzoekende partij er onterecht vanuit gaat dat het om een niet-geordend gebied zou zijn. De verzoekende partij lijkt bij de redactie van haar middel geen rekening te houden met de krachtlijnen van de ‘Vestabuild-rechtspraak’ van de Raad van State. ... Een en ander blijkt ook uit onderstaande luchtfoto: de onmiddellijke omgeving van de bouwplaats kent een sterke residentiële ontwikkeling en is, in de feiten, overduidelijk geordend. ... Zo wordt de onmiddellijke omgeving van de bouwplaats momenteel ingevuld door de woonwijk rond de Sint-Maartenslaan, de Sint-Janslaan en de Kapellestraat. Het beoogde bouwproject hoefde dus geen groepswoningbouwproject te zijn, gelet op de (feitelijke) ordening van het gebied. Deze vaststellingen werden eerder reeds ‘veruitwendigd’ in het positief stedenbouwkundig attest van 18 januari 2016. De verwerende partij kon dan ook op goede gronden beslissen tot vergunningverlening.

...”

Zij voegt hieraan in haar laatste schriftelijke uiteenzetting nog het volgende toe.

“ ...

Weerlegging eerste middelonderdeel

...

De tussenkomende partij herhaalt hierbij dat, gelet op de (feitelijke) ordening van het gebied, het beoogde bouwproject geen groepswoningbouw hoefde te zijn. Hij heeft in de schriftelijke uiteenzetting uitvoerig gewezen op de plaatselijke aanleg en het (feitelijk geordend) karakter van het betrokken gebied. Zoals de verwerende partij correct stelt, blijkt de ordening van het gebied o.a. ook uit het positief stedenbouwkundig attest van 18 januari. Overeenkomstig artikel 5.3.1, §1 VCRO geeft een stedenbouwkundig attest aan of een overwogen project, in casu de bouw van een eengezinswoning, in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening zal kunnen doorstaan. De verzoekende partij legt deze werking van het stedenbouwkundig attest onterecht zonder meer naast zich neer.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij stelt in het eerste onderdeel van het middel in essentie dat de bouw van een nieuwe eengezinswoning strijdig is met de gewestplanbestemming 'woonuitbreidingsgebied', waarin enkel groepswoningbouw is toegelaten zolang het gebied, zoals *in casu*, nog niet is geordend door een bijzonder plan van aanleg, een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verkaveling. Zij meent dat hieraan geen afbreuk kan worden gedaan door de verwijzing naar een gunstig stedenbouwkundige attest voor het aangevraagde bouwproject, gezien dit attest is aangetast door een manifest materiële vergissing en daarmee geen rekening dient te worden gehouden.

2.

Artikel 4.3.1 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

“ ...

§1. Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,

b) een goede ruimtelijke ordening;

...”

Artikel 5 Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

“1. De woongebieden :

1.0. De woongebieden zijn bestemd voor wonen ...

1.1. De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist ...”

Op basis van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit is een woonuitbreidingsgebied in beginsel een reservegebied, dat door middel van een beslissing van de overheid tot ordening van het gebied (en/of met inachtnaam van de artikelen 5.6.5 en 5.6.6 VCRO) kan worden ontwikkeld tot 'woongebied'. In afwachting hiervan is het (niet geordend) woonuitbreidingsgebied uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw.

Artikel 7.4.4, §1 VCRO luidt als volgt:

“§1. De voorschriften van de plannen van aanleg behouden hun verordenende kracht tot zij worden vervangen. De grafische en tekstuele voorschriften van de plannen van aanleg hebben dezelfde waarde. Van deze voorschriften kan enkel worden afgeweken overeenkomstig de daartoe in deze codex vastgestelde afwijkingsmogelijkheden.”

3.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, is het aanvraagperceel volgens het geldende gewestplan gelegen in woonuitbreidingsgebied, dat vooralsnog niet is geordend door een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, dan wel door een globaal verkavelingsplan. Het wordt evenmin betwist dat de aanvraag voor de oprichting van een nieuwe eengezinswoning niet kan worden beschouwd als groepswoningbouw in de zin van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit. In die optiek is de aanvraag strijdig met de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan (onverminderd de opmerking door de

provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat er geen principieel akkoord van verwerende partij in de zin van artikel 5.6.6 VCRO voorligt). De gebeurlijke vaststelling dat uit de bestreden beslissing afdoende zou blijken dat het woonuitbreidingsgebied aldaar reeds 'feitelijk' is geordend, waaromtrent tussen partijen discussie bestaat, doet geen afbreuk aan voormelde legaliteitsbelemmering, zelfs indien hieromtrent ooit anders werd geoordeeld in een arrest van de Raad van State.

4.

Verwerende partij verwijst in het licht van de hierboven vastgestelde legaliteitsbelemmering tevergeefs naar het gunstig stedenbouwkundig attest van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere van 18 januari 2016, waarmee de aanvraag conform is.

Artikel 5.3.1, §§1 en 2 VCRO luiden (in de toepasselijke versie) als volgt:

“§1. Het stedenbouwkundig attest geeft op basis van een plan aan of een overwogen project in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften ... en een goede ruimtelijke ordening zal kunnen doorstaan. ...

Het stedenbouwkundig attest kan niet leiden tot de vrijstelling van een vergunningsaanvraag.

§2. De bevindingen van het stedenbouwkundig attest kunnen bij het beslissende onderzoek over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ... niet worden gewijzigd of tegengesproken, voor zover:

1° in de periode van gelding van het stedenbouwkundig attest geen sprake is van substantiële wijzigingen aan het betrokken terrein of wijzigingen van de stedenbouwkundige voorschriften

...

2° de verplicht in te winnen adviezen of de tijdens het eventuele openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen geen feiten of overwegingen aan het licht brengen waarmee bij de opmaak van het stedenbouwkundig attest geen rekening werd gehouden;

3° het stedenbouwkundig attest niet is aangetast door manifeste materiële fouten.

...”

De parlementaire voorbereiding licht de betreffende bepaling toe als volgt (Memorie van Toelichting, *Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 229*):

“ ...

647. Dit ontwerpartikel geeft het attest het karakter van een zgn. “gezaghebbend advies”.

Dat betekent dat klaar en duidelijk wordt aangegeven dat de bevindingen van het stedenbouwkundig attest bij het beslissende onderzoek over een aanvraag effectief niet meer kunnen worden gewijzigd of tegengesproken, tenzij er zich intussentijd substantiële feitelijke of juridische wijzigingen hebben voorgedaan, uit de adviezen of het openbaar onderzoek zou blijken dat met bepaalde feiten of overwegingen ten onrechte geen rekening werd gehouden of het stedenbouwkundig attest is aangetast door manifeste of materiële fouten. Dat laatste betekent bvb. dat een stedenbouwkundig attest dat een perceel, gelegen in een zone waar niet gebouwd kan worden, ten onrechte situeert in een zone zonder bouwverbod, ertoe zou leiden dat bij de vergunningverlening geen rekening zou moeten worden gehouden met het bouwverbod. De “misleide” burger kan desgevallend wel bij de burgerlijke rechter een vordering instellen tot schadeloosstelling ingevolge de verkeerdelijk gewekte verwachtingen.

...”

Het stedenbouwkundig attest gaat ten onrechte voorbij aan de ligging van het bouwperceel in (niet geordend) woonuitbreidingsgebied, waarin een feitelijk bouwverbod bestaat voor nieuwe eengezinswoningen, zodat het is aangetast door een manifest materiële fout. Gelet op de discussie daaromtrent tussen partijen, wordt tevens vastgesteld dat uit het verplicht in te winnen advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar blijkt dat er in het stedenbouwkundig attest ten

onrechte geen rekening is gehouden met de strijdigheid van de aanvraag met de verordenende gewestplanvoorschriften. In die optiek kunnen de bevindingen in het stedenbouwkundig attest wel degelijk worden tegengesproken op basis van artikel 5.3.1, §2, 2° en 3° VCRO.

Het eerste onderdeel van het middel is gegrond.

B. Overige middel(onderdel)en

Gelet op de beoordeling van het eerste onderdeel van het eerste middel, dienen het tweede en derde onderdeel van het eerste middel en het tweede middel niet te worden onderzocht, temeer gezien deze middel(onderdel)en niet kunnen leiden tot een ruimere vernietiging.

VII. INDEPLAATSSTELLING MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

1.

Artikel 37 DBRC-decreet luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

“ ...

§1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuursrechtcollege ... de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. ...

§2. Het Vlaams bestuursrechtcollege ... kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevelen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

...”

Geciteerd artikel werd ingevoerd bij artikel 12 van het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges, waarbij de parlementaire voorbereiding bij het voorstel van decreet (*Parl. St. VI.P.*, 2015-2016, 777, nr. 1, p. 11) het volgende bepaalt:

“ ...

Substitutiebevoegdheid

Naast de hierboven aangehaalde aanpassingen, wordt in artikel 37, §2, voorzien in een (beperkte) bevoegdheid tot indeplaatsstelling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dit naar analogie met artikel 36, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan, wanneer de nieuw te nemen beslissing, bevelen overeenkomstig paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarbij de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Omwille van de louter gebonden bevoegdheid, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel weigeren, zodat het overbodig is de zaak terug te verwijzen naar dit bestuursorgaan. Omwille van de efficiëntie is het in dat geval beter dat de Raad zich in de plaats stelt van het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan en op die manier een definitief einde stelt aan het betrokken rechtsgeschil. Deze substitutiebevoegdheid van de Raad moet aldus bijdragen tot een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux.

Het dient evenwel opgemerkt dat deze bevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.

...”

Gelet op artikel 37 DBRC-decreet en de parlementaire toelichting hieromtrent, beschikt de Raad in functie van een efficiënte geschillenbeslechting en mits het respecteren van de scheiding der machten over een beperkte substitutiebevoegdheid om zijn arrest in de plaats te stellen van de bestreden beslissing, en om desgevallend zelf de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren, in zoverre verwerende partij in dit kader als vergunningverlenende overheid slechts beschikt over een gebonden bevoegdheid.

2.

Zoals hierboven bij de beoordeling van het eerste onderdeel van het eerste middel werd vastgesteld, kan de aanvraag overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, lid 1, 1°, a) VCRO niet worden ingewilligd omwille van haar strijdigheid van de geldende gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied. Derhalve dient verwerende partij de aanvraag in het licht van deze legaliteitsbelemmering noodzakelijk te weigeren. Gelet op deze vaststelling bestaat er in hoofde van verwerende partij een gebonden bevoegdheid en wordt er overeenkomstig artikel 37, §2 DBRC-decreet overgegaan tot indeplaatsstelling.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van Piet GOEMINNE is ontvankelijk.
2. De beslissing van verwerende partij van 2 februari 2017, waarbij aan tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een vrijstaande eengezinswoning op een perceel gelegen te Gavere, Kapellestraat 12C, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummer 0510B, wordt vernietigd.
3. De vergunning voor het bouwen van een vrijstaande eengezinswoning op een perceel gelegen te Gavere, Kapellestraat 12C, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummer 0510B, zoals aangevraagd op 11 augustus 2016, wordt geweigerd.
4. De kosten van het beroep, begroot op 175 euro rolrechten, worden ten laste gelegd van verwerende partij.
5. De kosten van de tussenkomst, begroot op 100 euro rolrechten, worden ten laste gelegd van tussenkomende partij.

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

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE