

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 28 maart 2017 met nummer RvVb/A/1617/0697
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0566/A/0553

Verzoekende partij	de bvba L&S CONSTRUCT vertegenwoordigd door advocaten Peter DE SMEDT en Wannes THYSSEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 21 mei 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 2 april 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Zottegem van 6 oktober 2014 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een verkavelingsvergunning geweigerd voor de wijziging van lot drie en het uitbreiden van de verkaveling met twaalf loten op een perceel gelegen te 9620 Zottegem, Meersstraat zn met als kadastrale omschrijving afdeling 8, sectie A, nummers 636G en 642M.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 7 februari 2017.

De procespartijen verschijnen op de zitting. Advocaat Wannes THYSSEN voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16

mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

De voorliggende aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

De oorspronkelijke vergunde en niet-ervallen verkaveling van 10 december 1968 voorziet 4 loten. Lot 3 is onbebouwd.

Op 23 januari 2013 dient de verzoekende partij een aanvraag in tot wijziging van voormelde verkaveling tot uitbreiding ervan met 12 loten. Toegang naar de achtergelegen gronden zou gebeuren via lot 3 waarop een ontsluitingsweg wordt voorzien. Het college van burgemeester en schepenen van Zottegem beslist op 22 april 2013 om de aanvraag louter te beschouwen als verzoek tot uitsluiting van lot 3 uit de oorspronkelijke verkaveling en geeft aan dat dan later een afzonderlijk dossier kan ingediend worden voor de nieuwe verkavelingsaanvraag.

In graad van administratief beroep, ingesteld door enkele buurtbewoners, verleent de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een negatief advies. Hierop volgend doet de verzoekende partij afstand van haar aanvraag. De verwerende partij neemt akte van deze afstand bij besluit van 26 september 2013.

2.

De verzoekende partij dient op 16 mei 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Zottegem een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor “*het wijzigen van lot drie en het uitbreiden van de verkaveling met twaalf loten*” op de percelen gelegen te 9620 Zottegem, Meerstraat

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’ in woongebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 26 mei 2014 tot en met 24 juni 2014, worden vijf bezwaarschriften ingediend.

De brandweer van Zottegem adviseert op 1 juni 2014 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 6 oktober 2014 een verkavelingsvergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

Gelet op de ministeriële omzendbrief van 8 juli 1997 (en latere wijzigingen) betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, zijn de in het ontwerp voorgestelde werken of handelingen principieel in overeenstemming met de geldende voorschriften van het gewestplan (woongebied);

Met betrekking tot de voorziene wegeniswerken werd de aanvraag NIET voorgelegd aan de gemeenteraad. Bij gebreke aan beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen, kan het vergunningverlenend bestuursorgaan (i.c. het College), conform art. 4.2.17. en art. 4.6.7.§1,3^e lid VCRO, op dit moment geen goedkeuring verlenen aan de aanvraag tot verkavelingswijziging.

...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenstaande legaliteitsbelemmering – het niet voorgelegd zijn van de aanvraag aan de gemeenteraad – komt de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking en zijn verdere opportuniteitsoverwegingen niet meer relevant.

...

Conclusie:

Ongunstig advies

...”

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 7 november 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij en verzoekt de verwerende partij om in toepassing van artikel 4.2.25, tweede lid VCRO de gemeenteraad te laten samenroepen door de provinciegouverneur om een beslissing te nemen over de zaak van de wegen.

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen adviseert op 16 december 2014 gunstig.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 19 december 2014 om dit beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren.

Op 16 maart 2015 beslist de gemeenteraad van de stad Zottegem om de wegenis niet goed te keuren.

Na de hoorzitting van 6 januari 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 2 april 2015 ongegrond en weigert de verkavelingsvergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

2.3 De juridische aspecten

A. Toetsing aan de gewestplanvoorschriften

[.....]

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

B. Toetsing aan de bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

[....]

De loten 11 en 12, met oppervlaktes van ca. 269 m² en ca. 257 m², lijken het best in aanmerking te komen voor de verwezenlijking van het bescheiden woonaanbod.

[....]

C. gemeenteraadsbesluit wegenis

De aanvraag voorziet in de aanleg van nieuwe wegenis.

Ingevolge artikel 4.2.17.§2 VCRO dient de gemeenteraad eerst een besluit over de wegen te nemen alvorens over de vergunningsaanvraag kan beslist worden. Bij deze aanvraag heeft de gemeenteraad echter geen besluit over de wegen genomen. In de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 6 oktober 2014 wordt aangegeven dat de agendering op de gemeenteraad door omstandigheden (o.a. vakantieperiode) niet tijdig kon gebeuren.

Bij gebreke aan voorafgaand akkoord van de gemeenteraad, is er een wettelijke belemmering om de verkavelingswijziging te verlenen.

Appellant vraagt in het beroepsschrift toepassing van artikel 4.2.25, tweede lid VCRO dat stelt:

"Als de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid had, maar geen beslissing heeft genomen over de zaak van de wegen, roept de provinciegouverneur op verzoek van de deputatie of de Vlaamse Regering, de gemeenteraad samen. De gemeenteraad neemt een beslissing over de zaak van de wegen en deelt die beslissing mee binnen een termijn van zestig dagen vanaf de samenroeping door de provinciegouverneur."

De verkaveling, met aanleg van nieuwe wegenis, werd in beroep alsnog voorgelegd aan de gemeenteraad.

Deze besliste evenwel in zitting van 16 maart 2015 de wegenis niet goed te keuren.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde legaliteitsbelemmering die het verlenen van een vergunning in de weg staat kunnen verdere opportuniteitsafwegingen er niet in resulteren dat alsnog een verkavelingsvergunning kan worden verleend.

...

Dit is de bestreden beslissing.

3.

De verzoekende partij stelt op 18 mei 2015 een vernietigingsberoep in bij de Raad van State tegen het gemeenteraadsbesluit van de stad Zottegem van 16 maart 2015 houdende weigering van goedkeuring van het wegentracé bij de aanvraag tot wijziging van de verkavelingsvergunning. De Raad van State vernietigt het gemeenteraadsbesluit met het arrest van 8 november 2016 met nummer 236.365 en overweegt onder meer als volgt:

"...

17. In het bestreden besluit wordt het determinerende motief ervan als volgt verwoord:

"het ontwerp voorziet in een te hoge woondichtheid die niet in overeenstemming is met die van de omgeving, dat de woonkwaliteit van de omwonenden en aanpalende eigenaars aangetast wordt, o.m. door te korte afstanden tussen de perceelsgrenzen en de toekomstige woningen".

De weigering blijkt aldus te zijn ingegeven door het motief dat – met de woorden van artikel 4.3.1, § 2, 1°, VCRO – "de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid" van de verkaveling te groot is, zodat het aangevraagde niet overeenstemt met een goede ruimtelijke ordening.

Weliswaar wordt in het bestreden besluit, ter illustratie van de aantasting van de woonkwaliteit van de omwonenden en aanpalende eigenaars, ook melding gemaakt van "het genereren van een te hoge verkeersdruk op de smalle omliggende wegen", doch deze vermelding kan, anders dan de verwerende partij aanneemt, niet aanzien worden als een op zichzelf staand dragend motief voor dit besluit.

Verder kan met de verwerende partij aangenomen worden dat de verkeerstechnische kritiek van de lokale politie (randnummer 5) de zaak van de wegen betreft, doch uit niets blijkt dat de gemeenteraad zich deze kritiek eigen heeft gemaakt.

De conclusie is dat de gemeenteraad zijn bevoegdheid heeft overschreden door de bestreden weigering te steunen op het motief dat het aangevraagde niet overeenstemt met een goede ruimtelijke ordening zoals bedoeld in artikel 4.3.1, §§ 1 en 2, VCRO.

...

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 2 en 42 van het Gemeentedecreet, artikel 4.2.25 VCRO, artikel 10 van het besluit van 5 mei 2000 van de Vlaamse regering betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging (hierna: Besluit Openbare Onderzoeken), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod op machtsoverschrijding. De verzoekende partij vraagt tevens, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, om het gemeenteraadsbesluit van 16 maart 2015 buiten toepassing te verklaren.

De verzoekende partij voert aan dat de gemeenteraad van de stad Zottegem op 16 maart 2015 een onwettige beslissing met betrekking tot de zaak van de wegenis heeft genomen door haar besluit enkel te steunen op aspecten die verband houden met de goede ruimtelijke ordening. Dit besluit moet dan ook met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. De verzoekende partij argumenteert dat de gemeenteraad met de genomen beslissing over de wegenis de motiveringsplicht uit artikel 10 Besluit Openbare Onderzoeken schendt en hiermee haar bevoegdheid overschrijdt aangezien deze bevoegdheid zich beperkt tot elementen die verband houden met het wegenistracé. Het besluit van de gemeenteraad is bovendien kennelijk onredelijk aangezien uit de motivering blijkt dat er geen probleem lijkt te zijn met betrekking tot de wegeniswerken zelf. Het gemeenteraadsbesluit schendt ook het rechtszekerheidsbeginsel omdat uit de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van 6 oktober 2014 blijkt dat er inhoudelijk geen bezwaar leek te zijn tegen de gevraagde verkavelingswijziging.

De verzoekende partij verwijst volledigheidshalve naar het vernietigingsberoep dat zij tegen het gemeenteraadsbesluit instelde bij de Raad van State.

2.

De verwerende partij antwoordt dat uit het betoog van de verzoekende partij blijkt dat de grieven louter gericht zijn op het gemeenteraadsbesluit van 16 maart 2015 en dat dit gemeenteraadsbesluit niet het voorwerp is van de vordering bij de Raad.

Ondergeschikt stelt de verwerende partij dat de overweging van de gemeenteraad, waar zij stelt dat de aanvraag, en de daarin vervatte wegenis, zal leiden tot *“een te grote verkeersdruk op smalle omliggende wegen”*, een wettige overweging is.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij abstractie maakt van haar vraag om toepassing te maken van artikel 159 van de Grondwet.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de bestreden beslissing onwettig is en moet vernietigd worden omdat de gemeenteraad op 16 maart 2015 een onwettige beslissing over de zaak van de wegen nam door dit besluit louter te laten steunen op motieven die verband houden met de goede ruimtelijke ordening.

2.

Wanneer de verkaveling wegeniswerken voorziet waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, bepaalt artikel 4.2.25, eerste lid VCRO dat de vergunningverlenende overheid pas een beslissing kan nemen over de verkaveling nadat de gemeenteraad een beslissing heeft genomen over de zaak van de wegen.

Er wordt en kan ook niet betwist worden dat de aangevraagde verkavelingswijziging op lot drie een ontsluitingsweg voorziet naar de voorliggende Meersstraat en dus dat de gemeenteraad op grond van de artikelen 2 en 42 van het Gemeentedecreet bevoegdheid heeft om over de zaak van de wegen, meer bepaald het tracé en de uitrusting van de voorziene ontsluitingsweg een beslissing te nemen.

De bestreden beslissing weigert de gevraagde verkavelingswijziging op grond van een legaliteitsbelemmering omdat geen positief besluit van de gemeenteraad voorligt over de zaak van de wegen.

Een negatieve beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen staat gelijk aan een gebrek aan een rechtens vereist besluit over de zaak van de wegen. Er kan dan ook niet betwist worden dat de verwerende partij, door te steunen op het negatief gemeenteraadsbesluit, een determinerend weigeringsmotief formuleerde.

3.

Het gemeenteraadsbesluit van 16 maart 2015 waarbij de voorgestelde wegenis van de verkaveling niet wordt goedgekeurd, wordt door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, vernietigd met het arrest van 8 november 2016 (nr. 236.365). Dit arrest werd door de verzoekende partij aan de Raad bezorgd en maakte het voorwerp uit van tegenspraak op de zitting van 7 februari 2017. De Raad van State oordeelde dat de gemeenteraad zijn bevoegdheid heeft overschreden door het genomen besluit te laten steunen op het enkele motief dat het aangevraagde niet overeenstemt met de goede ruimtelijke ordening.

Door deze vernietiging staat niet enkel de onwettigheid van het gemeenteraadsbesluit vast, maar tevens heeft de vernietiging tot gevolg dat het besluit retroactief uit de rechtsorde is verdwenen en moet worden geacht nooit te hebben bestaan. Dit verdwijnen van het gemeenteraadsbesluit heeft tot gevolg dat het determinerend weigeringsmotief van de bestreden beslissing zelf is aangetast en de bestreden beslissing om die reden zonder meer dient vernietigd te worden wegens gebrek aan rechtsgrond.

4.

De gemeenteraad zal een nieuwe beslissing over de zaak van de wegen moeten nemen en de verwerende partij dient het administratief beroep van de verzoekende partij opnieuw te beoordelen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. KOSTEN

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, kan niet worden ingegaan aangezien artikel 33 van het DBRC-decreet bepaalt dat de kosten ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 2 april 2015, waarbij aan de verzoekende partij de verkavelingsvergunning wordt geweigerd voor het wijzigen van lot drie en het uitbreiden van de verkaveling met twaalf loten op een perceel gelegen te 9620 Zottegem, Meersstraat zn en met als kadastrale omschrijving afdeling 8, sectie A, nummers 636G en 642M.
2. 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.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 28 maart 2017 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS