

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 21 november 2017 met nummer RvVb/A/1718/0256
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0349/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente OOSTERZELE vertegenwoordigd door advocaat Eva DE WITTE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
Tussenkommende partij	mevrouw Laura VAN IMMERZELE vertegenwoordigd door de heer Francis CHARLIER met woonplaatskeuze op het kantoor te 8860 Lendelede, Langemuntelaan 1

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 20 januari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 24 november 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oosterzele van 19 juli 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het bouwen van twee woongelegenheden op een perceel gelegen te 9860 Oosterzele, Kattenberg met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummer 0223H.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 6 maart 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 28 maart 2017 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkommende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 oktober 2017.

De verzoekende en verwerende partij verschijnen schriftelijk.

De tussenkomende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

Op 29 december 2014 dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oosterzele een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “een groepswooningbouw van drie wooneenheden”.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oosterzele weigert op 21 april 2015 de stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij wil op 10 september 2015 het administratief beroep van de tussenkomende partij tegen die beslissing in en verleent de stedenbouwkundige vergunning.

De verzoekende partij, de heer Paul Lampaert en mevrouw Regine Henau vorderen met een aangetekende brief van 29 oktober 2015 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van die beslissing. Die zaak is bij de Raad gekend onder het rolnummer 1516/RvVb/0118/SA. Met het arrest van 5 april 2016 met nummer RvVb/S/1516/0910 verwerpt de Raad de vordering tot schorsing.

Met het arrest van 21 november 2017 met nummer RvVb/A/1718/0255 vernietigt de Raad de beslissing van de verwerende partij van 10 september 2015.

Ook de leidend ambtenaar van het departement RWO, afdeling Oost-Vlaanderen vordert met een aangetekende brief van 4 november 2015 bij de Raad de vernietiging van die beslissing. Die zaak is bij de Raad gekend onder het rolnummer 1516/RvVb/0132/A.

2.

De tussenkomende partij dient op 17 maart 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oosterzele een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “groepswooningbouw – 2 wooneenheden” op een perceel gelegen te 9860 Oosterzele, Kattenberg zn.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 mei 1978 in woonuitbreidingsgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 20 april 2016 tot en met 19 mei 2016, worden vier identieke bezwaarschriften ingediend.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 7 juni 2016 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 19 juli 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

De juridische aspecten

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

Zoals reeds aangegeven, is de bouwplaats deels gelegen in woongebied en deels gelegen in woonuitbreidingsgebied, overeenkomstig het gewestplan Gentse en Kanaalzone. De twee (gekoppelde) woningen zelf zijn grotendeels gelegen in het woonuitbreidingsgebied

...

Er heeft momenteel nog geen voorafgaande ordening van het woonuitbreidingsgebied plaatsgevonden door de bevoegde overheid. Er werd geen principieel akkoord aangevraagd. De aanvrager is ook geen sociale woonorganisatie (cfr. artikel 5.6.6 § 1 VCRO).

Een vergunningsaanvraag komt in dit woonuitbreidingsgebied dan ook slechts voor vergunning in aanmerking indien er sprake is van een 'groepswoningbouw'.

De aanvraag betreft evenwel het oprichten van een schakelwoning (grotendeels gelegen in woonuitbreidingsgebied). Dit kan niet worden gekwalificeerd als groepswoningbouw. Om als groepswoningbouwproject te kunnen worden aanzien is vereist dat een betekenisvol aantal woningen of woongelegenheden gelijktijdig worden opgericht. Twee woningen (gekoppeld of niet) kunnen dan ook niet als een voldoende groot aantal beschouwd worden binnen een dergelijk woonuitbreidingsgebied om van groepswoningbouw te kunnen spreken. De aanvraag kwalificeert zich dan ook als een individueel bouwproject en geen groepswoningbouwproject.

De aanvraag is dan ook niet in overeenstemming met de geldende bestemmingsvoorschriften en komt dan ook niet voor vergunning in aanmerking.

...”

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 11 augustus 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 oktober 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. Hij adviseert:

“ ...

De juridische aspecten

Het bouwperceel is volgens het gewestplan deels gelegen in woonuitbreidingsgebied, en deels in woongebied.

De aanvraag voorziet het oprichten van twee gekoppelde woningen langs de noordelijke arm van de Kattenberg. Deze twee woningen zijn zo goed als volledig gelegen in woonuitbreidingsgebied en in een tweede bouwvleugel tegenover de Kattenberg.

Artikel 5.1.1 van het Koninklijk Besluit betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van 28/12/1972 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.”

Er heeft momenteel nog geen voorafgaande ordening van het woonuitbreidingsgebied plaatsgevonden door de bevoegde overheid. Er werd geen principieel akkoord aangevraagd. De aanvrager is ook geen sociale woonorganisatie (cfr. artikel 5.6.6 § 1 VCRO). De aanvrager kan zich niet beroepen op expliciet door de VCRO bepaalde mogelijkheden om een woonuitbreidingsgebied aan te snijden.

Enkel wanneer de voorliggende aanvraag een toelaatbaar groepswoningbouwproject betreft kan aldus een stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd.

In alle redelijkheid kan dan ook enkel worden geoordeeld dat deze twee gekoppelde woningen die bouwfysisch en naar uitzicht één gebouw zijn geenszins als groepswoningbouw kunnen worden aangemerkt. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde in een zaak over een gelijkaardige aanvraag eveneens dat één gebouw (eveneens met twee woonentiteiten) geen groepswoningbouw is. (RvVB nr. A/2014/0310 van 29 april 2014).

Om als groepswoningbouwproject te kunnen worden aanzien is vereist dat een betekenisvol aantal woningen of woongelegenheden gelijktijdig worden opgericht. Twee woningen (gekoppeld of niet) zijn nooit een ‘groep’ woningen.

De aanvraag is aldus niet in overeenstemming met de geldende bestemmingsvoorschriften en dient wegens deze onoverkomelijke legaliteitsbelemmering te worden geweigerd.

...

Na de hoorzitting van 11 oktober 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 24 november 2016 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“...

De juridische aspecten

Het bouwperceel is volgens het gewestplan deels gelegen in woonuitbreidingsgebied, en deels in woongebied.

De aanvraag voorziet het oprichten van twee gekoppelde woningen langsheen de noordelijke arm van de Kattenberg. Deze twee woningen zijn zo goed als volledig gelegen in woonuitbreidingsgebied en in een tweede bouworde tegenover de Kattenberg.

Artikel 5.1.1 van het Koninklijk Besluit betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van 28/12/1972 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.”

Wanneer de voorliggende aanvraag een toelaatbaar groepswoningbouwproject betreft kan aldus een stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd.

Door de deputatie werd in het verleden een aanvraag voor 2 woningen reeds beschouwd als groepswoningbouw.

In een recente uitspraak heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen een vergunning in die zin van de provincie Antwerpen bevestigd in het arrest RvVb nr. A/1516/0880 van 29 maart 2016, dat betrekking heeft op de oprichting van twee halfopen woningen op één bouwperceel.

De deputatie van de provincieraad van Antwerpen had daaromtrent op 1 december 2011 overwogen als volgt:

“De aanvraag betreft het collectief oprichten van 2 woningen op een perceel. De mogelijkheid bestaat de grond aldus te verdelen in 2 aparte delen voor woningbouw. Voor het opdelen van de grond in kavels is in principe een verkavelingsvergunning vereist. Echter worden de woningen samen opgericht en betreft het een collectief bouwproject.”

In het RvVb-arrest is geargumenteed als volgt:

“Uit het dossier blijkt derhalve dat het bouwperceel niet voorafgaandelijk aan de uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning vrijwillig zal worden verdeeld in twee kavels, met de bedoeling om minstens één van de onbebouwde kavels te verkopen, te verhuren voor meer dan negen jaar, er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen of één van deze overdrachtsvormen aan te bieden met het oog op woningbouw. Zelfs indien het betreffende perceel naderhand zou worden opgesplitst, en de kavels door middel van één van de overdrachtsvormen in artikel 4.1.1, 14° VCRO zouden worden aangeboden, blijft de vaststelling dat de tweewoonst op dat ogenblik reeds zal zijn opgericht, zodat een voorafgaande verkavelingsvergunning conform hoger geciteerd artikel 20 niet is vereist.”

Bijgevolg stelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat het collectief oprichten van 2 woningen op een perceel (zoals in casu) in principe aanleiding kan geven tot een verticale splitsing, waaruit afgeleid mag worden dat er sprake is van meerdere gebouwen en niet van appartementsbouw (zoals bij het door het PSA-verslag aangehaalde arrest Raad voor Vergunningsbetwistingen nr. A/2014/0310 van 29 april 2014); en maakt de Raad voor Vergunningsbetwistingen nopens het collectief oprichten van 2 woningen op een perceel (zoals in casu) toepassing van art. 20 van het wijzigingsdecreet van 11 mei 2012, dat volgens zijn memorie van toelichting (enkel) betrekking heeft op groepswoningbouw.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft in dit zeer recente arrest aldus impliciet onderkend dat de oprichting van twee halfopen woningen op een perceel (alvorens tot verkoop over te gaan) aangemerkt dient te worden als groepswoningbouw.

Appellant wordt bijgetreden waar deze stelt dat het gevraagde één architecturaal geheel vormt en alle gangbare normen inzake goede ruimtelijke ordening respecteert, dat het weldegelijk groepswoningbouw betreft gezien het slaat op het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor wonen, dat het gebrek aan principieel akkoord geen weigeringsgrond mag vormen, dat de aanvraag zelf immers conform de gewestplanbestemming is en als groepswoningbouw dadelijk vergunbaar is zonder dat de visie over het gebied kan tegengeworpen worden, en dat het GRS geen weigeringsgrond kan vormen.

De aanvraag is dan ook in overeenstemming met de geldende bestemmingsvoorschriften te beschouwen.

De goede ruimtelijke ordening

Appellant is er met voorliggend ontwerp in geslaagd het beoogde programma op kwalitatieve wijze ingepast te krijgen op dit terrein en binnen deze omgeving, zonder de draagkracht ervan te overstijgen.

*Het gevraagde brengt de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang.
..."*

Dat is de bestreden beslissing.

Ook het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oosterzele vordert met een aangetekende brief van 20 januari 2017 de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1617/RvVb/0349/A.

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.

In een eerste middel voert de verzoekende partij 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), artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij legt uit dat de bouwplaats deels gelegen is in woongebied en deels gelegen is in een woonuitbreidingsgebied en de aangevraagde woningen nagenoeg volledig in het woonuitbreidingsgebied worden ingeplant. Zij merkt hierbij op dat het niet wordt betwist dat de overheid nog niet heeft beslist over de ordening van dat gebied zodat een aanvraag bijgevolg slechts in aanmerking komt voor een vergunning wanneer het voorwerp ervan gekwalificeerd kan worden als 'groepswooningbouw'.

Verwijzend naar de rechtspraak van de Raad licht de verzoekende partij toe dat onder groepswooningbouw moet worden verstaan "het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen

bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen”, dat terwijl het in het huidige geval slechts gaat om een schakelwoning met twee woongelegenheden. Aansluitend bij het andersluidende verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt de verzoekende partij dat er geen sprake is van groepswoningbouw. Het arrest met nummer A/1516/0880 waarop de verwerende partij de bestreden beslissing steunt, acht de verzoekende partij niet dienstig. Ten onrechte leidt de verwerende partij uit dat arrest af dat de Raad een koppelbouw als een project voor groepswoningbouw erkent.

Verder laat de verzoekende partij gelden dat artikel 20 van het wijzigingsdecreet van 11 mei 2012 betrekking heeft op de verkavelingsvergunningsplicht en geen uitspraak doet over het begrip ‘groepswoningbouw’. Het artikel bevat geen enkele verwijzing naar groepswoningbouw of wat daar onder moet worden verstaan. Het is de verzoekende partijen een raadsel hoe de verwerende partij in die bepaling een argument leest om het oprichten van één geschakelde woning en één eengezinswoning als een groepswoningbouwproject te kwalificeren. Een project waarbij slechts één constructie wordt opgericht is bezwaarlijk groepswoningbouw.

Voor zoveel als nodig verduidelijkt de verzoekende partij dat de feiten die aan het arrest van 29 maart 2016 ten grondslag liggen sterk verschillen met de huidige procedure en de verwerende partij daaruit geen enkel argument kan putten over de principiële bebouwbaarheid van onaangesneden woonuitbreidingsgebied dan wel de kwalificatie van een koppelwoning als groepswoningbouw.

Tot slot bemerkt de verzoekende partij dat de verwerende partij zich heeft beperkt tot het louter bijtreden van de argumentatie van de aanvrager zonder enige motivatie. Dat terwijl de verzoekende partij die argumentatie reeds op omstandige wijze heeft weerlegd in haar toelichtende nota van 6 september 2016. De tussenkomende partij geeft aan het begrip ‘groepswoningbouw’ een draagwijdte die het niet heeft. De verzoekende partij besluit dat zowel de verwerende als de tussenkomende partij krampachtig wijzen op de opbouw van de koppelwoning om aan te tonen dat er sprake is van afzonderlijke gebouwen. Het staat buiten betwisting dat de koppelwoning bestaat uit één gebouw waarin twee woningen zijn ondergebracht. Er is geen sprake van een samenhangend geheel. De verwerende partij kan volgens de verzoekende partij dan ook niet volstaan in het overnemen van de argumenten van de aanvrager.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de aanvraag van twee woongelegenheden wel groepswoningbouw is en verwijst daarvoor naar het arrest van de Raad van 29 maart 2016 met nummer A/1516/0880.

3.

Voorafgaand aan haar repliek situeert de tussenkomende partij het middel en stelt dat in woonuitbreidingsgebied onmiddellijk vergunningen afgeleverd kunnen worden voor groepswoningbouw, een begrip dat decretaal is gedefinieerd in het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. De tussenkomende partij wijst er op dat er sprake is van groepswoningbouw vanaf dat twee woningen op een perceel een samenhangend geheel vormen en tegelijkertijd worden gebouwd. Er is volgens haar geen aanleiding om het begrip ‘meerdere’ niet in zijn spraakgebruikelijke betekenis te hanteren aangezien er geen andersluidende decretale definitie van dat begrip voorhanden is.

De tussenkomende partij brengt het arrest 29 april 2016 met nummer A/1516/0880 in herinnering en argumenteert dat de Raad in dat arrest manifest, weze het impliciet, heeft bevestigd dat de oprichting van twee halfopen woningen op een perceel (alvorens tot verkoop over te gaan)

aangemerkt moet worden als groepswoningbouw. Aangezien het perceel zich leent tot verticale splitsing meent de tussenkomende partij, daarbij verwijzend naar artikel 20 van het decreet van 11 mei 2013 en de rechtspraak van de Raad, dat de oprichting van twee halfopen woningen op een perceel (voor dat tot verkoop wordt overgegaan) aangemerkt kan worden als groepswoningbouw. Daarbij aansluitend stelt de tussenkomende partij nog dat uit het bouwplan blijkt dat er duidelijk sprake is van meer dan één woning aangezien de gebouwen van elkaar worden gescheiden door twee op zichzelf bestaande muren.

De tussenkomende partij antwoordt vervolgens op het middel dat de verzoekende partij haar standpunt kost wat kost kracht tracht bij te zetten door onder meer te verwijzen naar een arrest van de Raad dat geen betrekking heeft op een gelijkaardige situatie. Zij verduidelijkt dat er bij appartementsbouw, anders dan bij groepswoningbouw, sprake is van één gebouw met daarin meerdere woonentiteiten op een perceel dat zich niet leent tot verticale splitsing.

Verder bouwend op wat zij reeds uiteenzette in haar voorafgaandelijke situering van het middel legt de tussenkomende partij uit dat de verzoekende partij een interpretatie bepleit die ingaat tegen de decretale bepalingen en de bestaande rechtspraak. Vereisen dat groepsbouw steeds een substantieel aantal wooneenheden dient te beslaan, voegt een element toe aan de decretale definitie van groepswoningbouw dat daarin niet vervat zit.

Tot slot voert de tussenkomende partij aan dat de aanvraag voorziet in een residentiële invulling van een restgebied waarbij de afwerking van de kern van Balegem wordt beoogd. In het woonuitbreidingsgebied bevinden zich reeds een vijftal woningen zodat het projectgebied een morfologische overgang vormt tussen een dichter heterogeen bebouwd centrum en anderzijds een oostelijk gelegen openruimtegebied.

4.

De verzoekende en de tussenkomende partij voegen niets wezenlijks meer toe.

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste middel bekritiseert de verzoekende partij in essentie de bestemmingsconformiteit van het aangevraagde met de bestemming woonuitbreidingsgebied en het besluit van de verwerende partij dat er sprake zou zijn van groepswoningbouw.

Artikel 5.1.1 van 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”.

De woonuitbreidingsgebieden zijn in beginsel reservegebieden van het woongebied en vormen een instrument voor het voeren van een woonbeleid. (Omszendbrief 8 juli 1997) De woonuitbreidingsgebieden kunnen 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 groepswoningbouw.

2.

De partijen betwisten niet dat het perceel, volgens het geldende gewestplan deels gelegen in woonuitbreidingsgebied, uitsluitend bestemd is voor groepswoningbouw, zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist over de ordening van het gebied. Evenmin wordt betwist dat de aanvraag niet strekt tot de ordening van het gebied. Wel betwist de verzoekende partij dat de aanvraag in overeenstemming is met voormelde bestemmingsvoorschriften omdat het aangevraagde de bouw van een individueel project beoogt en geen betrekking heeft op groepswoningbouw.

Artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit bevat geen definitie van wat onder 'groepswoningbouw' moet worden begrepen. De interpretatieve omzendbrief van 8 juli 1997 die als leidraad dient bij het Inrichtingsbesluit verduidelijkt dat er volgens artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit sprake is van groepswoningbouw bij "het tegelijk en gemeenschappelijk oprichten van woningen". Daarbij is het niet van belang of het groepswoningbouwproject wordt beoogd door de overheid of door een particulier.

In lijn daarmee oordeelde de Raad van State reeds meermaals dat enkel het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen, kan worden beschouwd als "groepswoningbouw" in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit.

3.1

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de aanvraag strekt tot het oprichten van twee geschakelde woningen in het woonuitbreidingsgebied.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing, anders dan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat het aangevraagde wel degelijk een groepswoningbouwproject betreft en vindt daarvoor steun in het arrest van de Raad van 29 maart 2016 met nummer A/1516/0880. Op basis van dat arrest overweegt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat "het collectief oprichten van 2 woningen op een perceel in principe aanleiding kan geven tot een verticale splitsing", waaruit zij dan weer afleidt dat er in dat geval sprake is van meerdere gebouwen en niet van appartementsbouw. De verwerende partij meent dat de Raad in het aangehaalde arrest toepassing maakt van artikel 20 van het wijzigingsdecreet van 11 mei 2012, en aldus impliciet zou hebben bevestigd dat de oprichting van twee halfopen woningen op een perceel (alvorens tot verkoop over te gaan) aangemerkt dient te worden als groepswoningbouw.

Verder overweegt de verwerende partij dat het aangevraagde project wel degelijk groepswoningbouw betreft aangezien "het slaat op het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor wonen". Zij besluit dat het gebrek aan principieel akkoord geen weigeringsgrond mag vormen aangezien de aanvraag conform de gewestplanbestemming is en als groepswoningbouw dadelijk vergunbaar is zonder dat een visie over het gebied daartegenin kan worden geworpen.

3.2

Samen met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de verwerende partij in haar beoordeling niet op goede gronden het voorwerp van de aanvraag kwalificeert als een 'groepswoningbouwproject'. De verwerende partij steunt haar beoordeling nagenoeg integraal op het arrest van de Raad van 29 maart 2016 met nummer A/1516/0880. De verzoekende partij voert terecht aan dat de verwerende partij aan dat arrest een draagwijdte geeft die er niet in gelezen kan worden.

In de door de verwerende partij aangehaalde zaak diende de Raad zich uit te spreken over de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het slopen van alle constructies en het bouwen van een tweewoonst deels gelegen in woonuitbreidingsgebied. De door de verwerende partij geciteerde overwegingen slaan op de beoordeling van de Raad van het tweede middel dat betrekking heeft op de vraag over het al dan niet aanwezig zijn van een verkavelingsvergunningsplicht. In dat middel verwerpt de Raad de argumentatie van de verzoekende partij aangezien uit de stukken van het dossier blijkt dat *“het bouwperceel niet voorafgaandelijk aan de uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning vrijwillig zou worden verdeeld in twee kavels, met de bedoeling om minstens één van de onbebouwde kavels te verkopen, te verhuren voor meer dan negen jaar, er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen of één van deze overdrachtsvormen aan te bieden met het oog op woningbouw”*.

Het valt niet in te zien hoe uit het arrest van 29 maart 2016 met nummer A/1516/0880 naar analogie afgeleid zou kunnen worden dat de huidige aanvraag een groepswoningbouwproject zou beogen in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. Zoals de verzoekende partij terecht bemerkt, hebben de aangehaalde overwegingen van het arrest slechts betrekking op de vereiste van een voorafgaande verkavelingsvergunningsplicht in de zin van artikel 4.2.15, §1 VCRO, zoals uitgelegd door artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012. De stelling dat de Raad in het arrest van 29 maart 2016 “impliciet” zou hebben bevestigd dat twee halfopen woningen aangemerkt moeten worden als groepswoningbouw in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, is foutief en geeft een lezing aan het arrest dat daarin niet vervat zit. Te meer nu uit het aangehaalde arrest blijkt dat het eerste middel dat wel enige relevantie vertoonde met artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit als onontvankelijk werd verworpen.

De overweging van de verwerende partij waarbij zij op basis van het arrest van 29 maart 2016 met nummer A/1516/0880 oordeelt dat de met de bestreden beslissing vergunde aanvraag betrekking heeft op groepswoningbouw volstaat dan ook niet om de bestreden beslissing te dragen.

3.3

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij tot slot en anders dan haar provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de aanvraag weldegelijk groepswoningbouw betreft aangezien het slaat op *“het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor wonen”*. Omdat de aanvraag zelf conform de gewestplanbestemming is en als groepswoningbouw dadelijk vergunbaar is zonder dat de visie over het gebied kan tegengeworpen worden, kan het gebrek aan principieel akkoord volgens de verwerende partij geen weigeringsgrond vormen.

Zoals reeds gesteld zijn de woonuitbreidingsgebieden in de regel reservezones van het woongebied en dienen zij als uitzonderingsgebied gevrijwaard te blijven zolang er nog voldoende ruimte is voor woningbouw in de eigenlijke woongebieden. Het komt daarbij in eerste instantie aan de overheid toe om in het kader van haar ruimtelijk beleid het woonuitbreidingsgebied te ordenen. 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 groepswoningbouw. Of een aanvraag kadert in een groepswoningbouwproject dient steeds door de vergunningverlenende overheid, aan de hand van specifieke omstandigheden die eigen zijn aan de zaak, te worden beoordeeld. Het begrip “groepswoningbouw” mag daarbij niet zo ruim opgevat worden dat het mogelijk wordt gemaakt dat het woonuitbreidingsgebied *de facto* - zonder enige ordening van het gebied door de bevoegde overheid - wordt aangesneden door de realisatie van verschillende, individuele bouwprojecten. Dit zou indruisen tegen de finaliteit van de bestemming woonuitbreidingsgebied.

De verwerende partij diende haar beslissing op dat punt des te preciezer te motiveren aangezien zij met de bestreden beslissing tot een ander oordeel komt dan haar provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. In zijn verslag beklemtoont de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de twee gekoppelde woningen die bouwfysisch en naar uitzicht één gebouw vormen geen groepswooningbouw zijn, aangezien er geen sprake is van *“een betekenisvol aantal woningen of woongelegenheden die gelijktijdig worden opgericht”*. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar meent dat twee woningen, al dan niet gekoppeld, nooit een ‘groep’ woningen kan zijn. Ook de verzoekende partij overwoog in haar eerdere weigeringsbeslissing dat het aansnijden van het gebied voor het realiseren van twee woningen niet aanvaardbaar is.

De verwerende partij kon haar beoordeling omtrent de verenigbaarheid van de aanvraag met de bestemming woonuitbreidingsgebied bijgevolg niet louter steunen op de enkele vaststelling dat er minstens twee, en dus meerdere, woningen worden opgericht die bouwfysisch een samenhangend geheel vormen. Hoewel de door de rechtspraak vooropgestelde definitie van ‘groepswooningbouw’ niet als irrelevant mag worden afgedaan, kon de verwerende partij in het huidige geval en mede gelet op het andersluidende advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet zonder meer oordelen dat er sprake is van een groepswooningbouwproject zonder voorbij te gaan aan de finaliteit van het woonuitbreidingsgebied zoals bedoeld in artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit.

De op te richten koppelwoning lijkt eerder betrekking te hebben op een individueel bouwproject en kan niet worden beschouwd als ‘groepswooningbouw’ in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. De aanvraag kan derhalve niet vergund worden zonder in te gaan tegen het begrip ‘groepswooningbouw’. Anders oordelen zou afbreuk doen aan de finaliteit van het woonuitbreidingsgebied zoals bedoeld in artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit. Deze vaststelling geldt des te meer daar de verzoekende partij in haar eerdere weigeringsbeslissing duidelijk heeft aangegeven dat zij het achterliggende woonuitbreidingsgebied niet wenst te ontwikkelen gelet op de ligging in valleigebied en zij zich voorneemt het gebied bijgevolg bouwvrij te houden.

3.4

Bovendien merkt de Raad op dat uit het administratief dossier blijkt dat de tussenkomen partij een nota bij de verwerende partij neergelegd heeft als repliek op het ongunstige verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Een aanvrager heeft principieel het recht om zich teweer te stellen en schriftelijk bijkomende argumenten aan te reiken om een dreigende ongunstige uitkomst van de beroepsprocedure af te wenden. Het mag op zich niet worden uitgesloten dat het bestuur zich door die argumentatie laat overtuigen, maar dan alleszins niet zonder kritisch onderzoek van de deugdelijkheid in feite en in rechte ervan. Zoals de verzoekende partij terecht laat gelden, is de hierboven opgenomen beoordeling van de verwerende partij niet meer dan het woordelijk overnemen van het aanvullende verslag van de aanvrager.

Door het woordelijk overnemen van de aanvullende nota van de aanvrager in de bestreden beslissing, rijst er gerede twijfel of de beoordeling van de toelaatbaarheid van de aanvraag in het woonuitbreidingsgebied wel op een eigen zorgvuldig onderzoek van de verwerende partij gesteund is.

Het middel is gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw Laura VAN IMMERZEELE is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 24 november 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van twee woongelegenheden op een perceel gelegen te 9860 Oosterzele, Kattenberg met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummer 0223H.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 21 november 2017 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Chana GIELEN

Pieter Jan VERVOORT