

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 27 februari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0590
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0094/A

Verzoekende partij	de bvba TIENSE INVESTERINGSMAATSCHAPPIJ vertegenwoordigd door advocaat Christiaan PITTOMVILS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 3300 Tienen, Minderbroedersstraat 51
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT

I. BESTREDEN BESLISSING

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 26 oktober 2015 de vernietiging van de beslissing van verwerende partij van 27 augustus 2015.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Tienen van 13 april 2015 verworpen.

Verwerende partij heeft aan verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van het aanhogen van grond op een perceel gelegen te Tienen, Leuvenselaan zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie B, nummer 252A2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. Verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

2.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 9 mei 2017.

Advocaat Christiaan PITTOMVILS voert het woord voor verzoekende partij. Verwerende partij verschijnt 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.

Verzoekende partij dient op 21 januari 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Tienen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het aanvullen van een lager gelegen perceel”*.

De aanvraag kent een historiek. Op 13 juni 2014 wordt een aanvankelijk proces-verbaal opgesteld voor het merkelijk aanhogen van een terrein, waaronder het aanvraagperceel, zonder voorafgaande vergunning. In de rand hiervan wordt op dezelfde datum een bevel tot staking van de handelingen gegeven, dat op 25 juni 2014 door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur wordt bekrachtigd.

2.

Het perceel ligt volgens het gewestplan ‘Tienen-Landen’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1978, in agrarisch gebied.

Het perceel ligt tevens binnen de omschrijving van een vergunde niet-vervallen verkaveling van 11 december 1991 voor twee bouwkavels met een kaveldiepte van 50 meter voor telkens één alleenstaande eengezinswoning, zoals gewijzigd op 16 september 1992 door het samenvoegen van de twee bouwkavels tot één bouwkavel.

3.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 27 januari 2015 tot en met 25 februari 2015, worden drie bezwaarschriften ingediend.

De watering “De Mene” adviseert op 29 januari 2015 ongunstig:

“ ...

Het oppervlaktewater van het voorwerp van de aanvraag wordt verzameld in een niet gerangschikte onbevaarbare waterloop.

Volgens het nieuwe watertoetsinstrument ligt de omgeving van het voorwerp van de aanvraag in overstromingsgevoelige gebieden.

Voornoemde overstromingsgevoelige gebieden hebben een zeer grote oppervlakte.

De water de Mene adviseert deze aanvraag ongunstig om volgende redenen:

- Om wateroverlast en overstromingen te voorkomen is het zeer belangrijk dat valleigebieden worden behouden in hun natuurlijke staat. Deze kunnen fungeren voor de opvang van het overtollige hemelwater.*
- Bovendien zijn de gronden volgens het gewestplan ingedeeld in landbouwgebied. Landbouwgronden worden best in hun natuurlijke staat behouden net als het landschap. Landbouwgronden mogen zeker geen stortplaatsen worden van overtollige gronden die bijvoorbeeld afkomstig zijn van bouwplaatsen.*
- De werken kunnen een negatief effect hebben op de waterhuishouding door het wijzigen van het reliëf van de bodem bijvoorbeeld aanpalend(e) percelen zullen en kunnen te lijden hebben van meer waterschade dan voorheen.*

Bovendien hebben wij vastgesteld dat verschillende percelen in de omgeving werden aangehoogd.

...”

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 10 maart 2015 ongunstig.

“ ...

Openbaar onderzoek

De aanvraag werd openbaar gemaakt ... Er werden drie bezwaarschriften ingediend.

De bezwaren handelen over het feit dat een lager gelegen weiland, dat bij hevige regenval dienst deed als waterbekken werd opgehoogd. Deze ophoging heeft grote gevolgen voor het waterbergend vermogen, ook t.o.v. de naastgelegen woning. Deze aanhoging zal de typische vegetatie voor vochtige graslanden grondig wijzigen. Bovendien is er een verbod op verhogingen in valleigronden. De wettelijke afstand tot de perceelsgrenzen werd niet gerespecteerd.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Daar het perceel gelegen is in overstromingsgevoelig gebied is het het zeer belangrijk om valleigebieden te behouden in hun oorspronkelijke staat, dit om wateroverlast en overstromingen te voorkomen. Deze valleigebieden fungeren voor de opvang van het overtollige hemelwater. De werken hebben een negatief effect op de waterhuishouding waardoor de aanpalende percelen meer waterschade kunnen ondervinden dan voorheen. Bovendien wordt hierdoor de typische vegetatie van vochtige graslanden gewijzigd.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 1 april 2015 ongunstig, waarbij hij zich aansluit “bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen op 10/03/15”.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 13 april 2015 de stedenbouwkundige vergunning, op basis van de overwegingen in haar ongunstig advies van 10 maart 2015.

4.

Tegen deze beslissing tekent verzoekende partij op 19 mei 2015 administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 17 juli 2015 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 25 augustus 2015 verklaart verwerende partij het beroep op 27 augustus 2015 ongegrond en weigert zij de stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

5. Bespreking

De deputatie neemt kennis van het eensluidend verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 17 juli 2015 ...

...

5.2 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag voorziet in het regulariseren van de ophoging van een terrein ... Het betrokken terrein ... helt af in zuidoostelijke richting. Het perceel werd voor een groot deel opgehoogd om de niveauverschillen te reduceren. Vooral langs de achterste perceelsgrens werd het grondpeil sterk verhoogd.

5.3 Beschrijving van de plaats

Het goed is gelegen langs de steenweg tussen Tienen en Leuven ... De omgeving wordt gekenmerkt door gesloten, halfopen en open bebouwing die verschilt qua architectuur en stijl. Het terrein is momenteel onbebouwd en helt af in de richting van de achterste perceelsgrens. Zowel rechts als links van het perceel staat een eengezinswoning. Achteraan grenst het goed aan een weiland ...

...

5.7 Beoordeling

a) De aanvraag omvat terreinaanlegwerken, meer bepaald het wijzigen van het bestaande reliëf en het ophogen van de grond. De aanvraag beantwoordt niet aan de vereiste dossiersamenstelling voor een stedenbouwkundige aanvraag voor terreinaanlegwerken. Het plan omvat geen enkel plan of terreinprofiel (op schaal) met de aanduiding van bestaande en nieuwe hoogtepeilen ten opzichte van een referentiepeil. Gezien de aanvraag de regularisatie van reliëfwijzigingen beoogt, zijn dergelijke documenten een essentieel onderdeel van de aanvraag en van doorslaggevend belang bij de ruimtelijke beoordeling. De te beperkte gegevens in het dossier maken een realistische toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening onmogelijk.

In het kader van de wettelijke en reglementaire voorschriften is het ontwerp niet voor vergunning vatbaar gelet op de strijdigheid met hoofdstuk 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning met terreinaanlegwerken.

b) ... Het goed maakt deel uit van de niet vervallen verkaveling 303/V/375, goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 11 december 1991 en gewijzigd op 16 september 1992. De verkavelingsvoorschriften vertonen een hiaat inzake reliëfwijzigingen, zodat dient teruggerepen te worden naar de toetsing aan de ruimtelijke integratie en de goede plaatselijke ordening. Zoals ter plaatse werd vastgesteld, zijn op het voorliggend perceel aanmerkelijke reliëfwijzigingen uitgevoerd. Het niveau van het maaiveld werd op sommige plaatsen met meer dan 0.50m opgehoogd en dit tot tegen de perceelsgrenzen. Dergelijke opmerkelijke reliëfwijzigingen, zo kort tegen de perceelsgrenzen, zijn onaanvaardbaar en voldoen niet aan de goede ruimtelijke ordening.

Het argument van de beroepsindiener dat de ligging van het perceel binnen een verkaveling impliciet reliëfwijzigingen toelaat, wordt niet bijgetreden. Het is correct dat het volgens de verkavelingsvoorschriften toegelaten is het maaiveld van de achteruitbouwstrook te normaliseren om te kunnen aansluiten op de voorliggende weg. Dergelijke beperkte reliëfwijzigingen worden bij het bouwen van een woning aanvaard. De voorliggende reliëfwijzigingen gebeuren echter niet in functie van de bouw van een eengezinswoning. Het is onaanvaardbaar dat men een perceel over de volledige oppervlakte en tot tegen de perceelgrenzen drastisch ophooft, zonder een geldige motivatie.

Daarnaast wordt aangehaald dat het perceel perfect bebouwbaar was zonder deze ingrijpende reliëfwijzigingen. Zo werd op de aanpalende percelen ook enkel de voortuinstrook genormaliseerd met het niveau van de voorliggende weg en ligt het niveau van de tuin lager, waarbij de zij- en achtergevel(s) tot op het maaiveld zijn doorgetrokken. Het argument van de beroepsindiener dat de werken noodzakelijk zijn om het perceel bouwrijp te maken, wordt dan ook niet bijgetreden.

c) ... Het oppervlaktewater van het voorliggend perceel wordt verzameld in een niet gerangschikte onbevaarbare waterloop. Het gebied is volgens de watertoetskaarten mogelijk overstromingsgevoelig.

Gezien de ligging binnen mogelijk overstromingsgevoelig gebied werd advies gevraagd aan de watering "de Mene". Deze verleende het volgende advies ...

Het ongunstig advies van de watering "de Mene" wordt bijgetreden. In overstromingsgevoelige gebieden dienen alle ophogingen vermeden te worden, ongeacht

het feit dat de ruimtelijke impact verwaarloosbaar zou zijn of dat de ophoging de gebruikswaarde zou kunnen verhogen. Zeker voor valleigebieden is het van essentieel belang dat deze in hun natuurlijke staat behouden blijven. Deze gebieden bezitten namelijk een belangrijk natuurlijk bergend vermogen boven het maaiveld. De beoogde uitvlakking van het perceel doet afbreuk aan dit natuurlijk opvangbekken en vertraagde afvoer. Zelfs al gebeurt de aanleg met behoorlijk doorlatende materialen, het materiaal zelf neemt een behoorlijk volume in dat onttrokken wordt aan het waterbergend vermogen. Aangezien er in het dossier geen plannen en terreinprofielen aanwezig zijn, kan de exacte omvang van de ophogingen niet worden vastgesteld. Op basis van een plaatsbezoek en fotomateriaal in het dossier blijkt dat de reliëfwijzigingen niet meer als beperkt kunnen omschreven worden. Ter plaatse werd ook vastgesteld dat er een opmerkelijk niveauverschil bestaat tussen het voorliggend perceel en het rechter aanpalend perceel dat door een steile talud ter hoogte van de perceelsgrens wordt opgevangen.

De beoogde grondophoging heeft een negatieve impact op de bergende capaciteit van de plaats. Dit is strijdig met de principes van het decreet betreffende het integraal waterbeleid voornamelijk wat betreft art. 5.4, art. 5.6c, art. 5.6d en art. 6.1. Het integrale waterbeheer streeft ernaar om meer ruimte voor water te creëren. De valleien moeten waar mogelijk, opnieuw hun oorspronkelijk waterbergende functie gaan vervullen en dienen vrij te blijven van grondaanhogingen en herprofileringen zodat natuurlijke overstromingen vanuit de waterloop mogelijk blijven. Door de reliëfwijziging kan wateroverlast op het betrokken perceel misschien voorkomen worden, maar hierdoor wordt het probleem wel verplaatst naar andere percelen. Het is niet aanvaardbaar dat de waterproblematiek op het terrein door deze aanvraag verder wordt afgewenteld op of doorgeschoven naar nabijgelegen lageregelegen percelen. De aanvulling heeft een nadelige invloed op het overstromingsgevaar van de ruime omgeving. Gelet op de wateroverlastproblemen in dit gebied dient deze vallei maximaal gevrijwaard als potentieel overstromingsgebied.

De aanvraag doorstaat de watertoets niet, de beoogde grondophoging vermindert de bergingscapaciteit en leidt tot een schadelijk effect op de plaatselijke waterhuishouding, dat in deze aanvraag niet kan beperkt of gecompenseerd worden. Overeenkomstig artikel 4.3.1. §1 4° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening moet de vergunning dan ook worden geweigerd.

d) In bijkomende orde wordt vermeld dat na een plaatsbezoek en analyse van fotomateriaal aangebracht door omwonenden werd vastgesteld dat niet alleen het voorliggend perceel, maar ook de achterliggende weilanden werden aangehoofd. Deze reliëfwijzigingen maken echter geen deel uit van de aanvraag. Deze percelen liggen ook in mogelijk overstromingsgevoelig gebied en zijn zeer erosiegevoelig. Daarnaast zijn deze percelen op de biologische waarderingskaart als biologisch waardevol gemarkeerd. Het geheel van de ophogingen heeft dus niet enkel een zeer groot negatief effect op de waterhuishouding, maar brengen ook schade toe aan de natuur. De bestaande fauna en flora wordt aangetast, er treden veranderingen op in de lokale erosiepatronen. Dit kan effecten hebben voor de structuur van de waterlopen en de daarvan afhankelijke planten en dieren.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid en regelmatigheid van het beroep

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

B. Ontvankelijkheid wat betreft de bevoegdheid van de Raad en het voorwerp van het beroep

Standpunt van de partijen

1.

Verwerende partij werpt volgende exceptie op:

“ ...

Verzoekende partij beoogt met de opgeworpen middelen immers een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Verwerende partij beschikt echter over een discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van stedenbouwkundige aanvragen. Op grond van het beginsel van de scheiding der machten mag de Raad voor Vergunningsbetwistingen haar oordeel niet in de plaats stellen van die van verwerende partij. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan enkel een wettigheidscontrole doen, ze is geenszins bevoegd om de opportuniteit van een administratieve beslissing te beoordelen.

Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in een recent arrest:

“B.7.2. De beginselen van de onafhankelijkheid van de rechter en van de scheiding der machten zijn fundamentele kenmerken van de rechtsstaat.

B.7.3. Het rechterlijk toezicht dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitoefent, betreft de externe en interne wettigheidscontrole, die niet zover gaat dat hij zijn beoordeling in de plaats zou kunnen stellen van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de administratie. Bij zijn controle mag de rechter zich immers niet begeven op het terrein van de opportuniteit, vermits dat onverenigbaar zou zijn met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen het bestuur en de rechtscolleges.” (GwH 8 mei 2014, nr. 74/2014)”

De Raad voor Vergunningsbetwistingen mag zijn beoordeling dus niet in de plaats stellen van die van verwerende partij. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend ...

Door de opgeworpen middelen van verzoekende partij toch te onderzoeken zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen in de plaats van verwerende partij oordelen of de betrokken stedenbouwkundige vergunning al dan niet kon worden vergund. De Raad voor Vergunningsbetwistingen is hiertoe niet bevoegd.

...”

2.

Verzoekende partij betwist de exceptie in haar wederantwoordnota als volgt:

“ ...

Wat dat betreft wil verzoekster echter in hoofddorde opmerken dat in zoverre het namens verzoekster ingediende verzoek met voormelde beginselen in strijd zou zijn, wat niet het geval is, zulks enkel de grond zou raken van de middelen in het verzoek van verzoekster, en niet de ontvankelijkheid ervan.

Het is dan ook als het ware in ondergeschikte orde en louter volledigheidshalve, en slechts in zoverre de aldus door de Deputatie opgeworpen argumenten zouden raken aan de ontvankelijkheid, wat dus niet het geval is, dat verzoekster wil opmerkend dat de door haar opgeworpen middelen er geenszins toe strekken een volledig nieuwe inhoudelijke beoordeling uit te lokken welke in strijd zou kunnen zijn met het beginsel van de scheiding der machten.

Uit de hierna aangehaalde -en becommentarieerde middelen zal overigens ten overvloede blijken dat de beoordeling daarvan wel degelijk binnen de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen valt.

In de door haar ontwikkelde middelen werpt verzoekster wel degelijk telkens een geschonden regelgeving in, dan wel een schending van stedenbouwkundige voorschriften of van beginselen van behoorlijk bestuur, zijnde dus middelen waarvan de beoordeling wel degelijk hoort tot de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Bij dat alles dient overigens opgemerkt dat de Deputatie weliswaar in algemene termen verwijst naar rechtspraak welke duidelijkheid zou moeten verschaffen over de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen maar daarbij nergens in concreto - voor geen van de namens verzoekster opgeworpen middelen - verduidelijkt hoe of waarom deze middelen met voormelde principes in strijd zouden zijn.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen is bevoegd om na te gaan of verweerster haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot haar beslissing is gekomen.

Geen van de door verzoekster opgeworpen middelen situeren zich buiten de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

...

Beoordeling door de Raad

1.

De Raad doet overeenkomstig artikel 4.8.2 VCRO, als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning. Indien de Raad het beroep gegrond verklaart, vernietigt hij de vergunningsbeslissing overeenkomstig artikel 35 DBRC-decreet geheel of gedeeltelijk. De Raad beschikt derhalve enkel over een vernietigingsbevoegdheid, waarbij hij zich niet in de plaats mag stellen van verwerende partij als vergunningverlenende overheid, en zich moet beperken tot een wettigheidscontrole van de in laatste aanleg genomen (bestreden) vergunningsbeslissing.

2.

Het beroep van verzoekende partij strekt tot de vernietiging van de beslissing van verwerende partij houdende het weigeren van (een regulariserende) stedenbouwkundige vergunning voor het

aanhogen van grond. Uit de lezing en de beoordeling van (onder meer) het twaalfde en dertiende middel (zie verder), blijkt niet dat deze middelen (zoals door verwerende partij wordt voorgehouden) louter strekken tot een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de opportuniteit van de aanvraag door de Raad.

De exceptie wordt verworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Twaalfde en dertiende middel

Standpunt van de partijen

1.

In het twaalfde middel voert verzoekende partij de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel *“waar verwerende partij onvoldoende de rechten afweegt welke verzoekster uit de verkavelingsvergunning kan putten afweegt tegen de goede ruimtelijke ordening”*. Zij licht het middel toe als volgt:

“In dit dossier staat het buiten kijf dat voor het perceel een verkavelingsvergunning werd verleend volgens dewelke er op het perceel mag worden gebouwd.

De Deputatie heeft echter geoordeeld dat deze vergunning te weinig uitsluitel biedt omtrent de aard en omvang van eventueel door te voeren reliëfwijzigingen en er dus dient geoordeeld overeenkomstig de algemene beginselen van goede ruimtelijke ordening.

Door niet na te gaan in welke mate de bepalingen van de verkavelingsvergunning in overeenstemming zouden kunnen worden gebracht met voormelde algemene beginselen van ruimtelijke ordening, desgevallend mits het in acht nemen van bepaalde op te leggen voorwaarden of beperkingen, heeft de Deputatie onvoldoende aan belangenafweging gedaan en onvoldoende zorgvuldig gehandeld.”

In haar wederantwoordnota voegt zij hieraan nog het volgende toe:

“... roept verweerster de beweerde onontvankelijkheid in daar het andermaal slechts een middel zou betreffen dat slechts kritiek bevat op een beweerd overtollig motief.

...

Wanneer evenwel, zoals in casu overduidelijk het geval is, een aantal motieven de beslissing dragen zonder dat kan worden uitgemaakt welke ervan determinerend is, leidt de onwettigheid van een ervan toch tot de vernietiging.

Als er twee motieven zijn en het tweede onwettig motief geen alternatief vormt voor het eerste maar wel degelijk een volwaardig motief is, losstaand van het eerste, is het de som van de twee motieven die de beslissing wettigt en brengt de onregelmatigheid die aan het tweede motief kleeft de vernietiging mede.

Zodra de rechter, in casu de Raad voor Vergunningsbetwistingen, twijfelt moet hij zich van oordelen onthouden en zeggen dat het onwettig motief of de onwettige motieven de beslissing hoe dan ook door onwettigheid aantasten.

De Raad van State, en hetzelfde geldt uiteraard voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, kan immers, indien bepaalde motieven wettig en andere onwettig

zijn, het oordeel van het bestuur niet overdoen door te oordelen dat ondanks de onwettige motieven de beslissing toch rechtsgeldig is tenzij als hij meent dat in redelijkheid de overheid tot dezelfde beslissing zou zijn gekomen.

Dat is een strenge maatstaf.

Hetgeen de Raad van State te doen staat is nagaan of het afdoende bewezen zijn van genoeg motieven zo wordt ontkracht dat het in de rede zou liggen te stellen dat, wanneer die motieven niet in aanmerking genomen mogen worden, niet bewezen is dat de beslissing naar behoren is gemotiveerd ...

In casu wordt de bestreden beslissing van de Deputatie gedragen door diverse motieven en is het duidelijk dat de Raad de andere middelen niet zonder meer kan afdoen als zijnde overtollige motieven.

In haar antwoordnota laat verweerster overigens na aan te tonen of zelfs maar te verduidelijken waarom, ondanks het voorgaande, de andere middelen desalniettemin als overtollige motieven zouden kunnen worden beschouwd.

Het is dan ook louter volledigheidshalve en als het ware in ondergeschikte orde dat verzoekster wil opmerken dat uit de verdere inhoud van onderhavige nota zal blijken dat de aanvraag van verzoekster de watertoets wel degelijk doorstaat, en tevens zal blijken dat zelfs indien de aanvraag de watertoets niet zou doorstaan, terwijl dat dus wel degelijk het geval was, het beweerde niet doorstaan van de watertoets zeker niet als gevolg heeft dat de Deputatie de aanvraag sowieso moest weigeren.

...

Het zogenaamd niet doorstaan van de watertoets kan de overheid dus zeker niet ontslaan van het naleven van het zorgvuldigheidsbeginsel en de verplichting om de eventuele negatieve impact van de ophoging op het waterbergend vermogen af te wegen tegen de rechten welke verzoekster kan putten uit de verkavelingsvergunning.

Ook indien de zogenaamde watertoets niet zou worden doorstaan, dient immers in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel te worden nagegaan of de vergunningsaanvraag per definitie dient geweigerd, dan wel of de beweerde negatieve impact op het waterbergend vermogen van het perceel niet kan worden verholpen met aanpassingsmaatregelen en of de beweerde negatieve impact op het waterbergend vermogen voldoende opweegt tegen de rechten die verzoekster uit de verkavelingsvergunning kan putten.

...”

In het dertiende middel voert verzoekende partij de schending aan van het vertrouwensbeginsel “waar verwerende partij onvoldoende rekening houdt met de rechten welke verzoekster uit de verkavelingsvergunning kan putten”. Zij licht het middel toe als volgt:

“Het vertrouwensbeginsel is van aard dat het bestuur moet vermijden dat de burger wordt gefrustreerd in de rechtmatige verwachtingen die hij uit het bestuursoptreden put.

Door de rechten voortkomend uit de verkavelingsvergunning niet mee in ogenschouw te nemen, minstens door deze niet behoorlijk af te wegen, heeft de Deputatie het vertrouwen dat verzoekster mocht putten uit de verkavelingsvergunning manifest geschonden.”

In haar wederantwoordnota voegt zij hieraan nog het volgende toe:

“... werpt verweerster de beweerde onontvankelijkheid op omdat dit middel zogenaamd kritiek zou behelzen op een beweerd overtollig motief, ingevolge het beweerde niet doorstaan van de watertoets voor de aanvraag.

...

Wanneer evenwel, zoals in casu overduidelijk het geval is, een aantal motieven de beslissing dragen zonder dat kan worden uitgemaakt welke ervan determinerend is, leidt de onwettigheid van een ervan toch tot de vernietiging.

Als er twee motieven zijn en het tweede onwettig motief geen alternatief vormt voor het eerste maar wel degelijk een volwaardig motief is, losstaand van het eerste, is het de som van de twee motieven die de beslissing wettigt en brengt de onregelmatigheid die aan het tweede motief kleeft de vernietiging mede.

Zodra de rechter, in casu de Raad voor Vergunningsbetwistingen, twijfelt moet hij zich van oordelen onthouden en zeggen dat het onwettig motief of de onwettige motieven de beslissing hoe dan ook door onwettigheid aantasten.

De Raad van State, en hetzelfde geldt uiteraard voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, kan immers, indien bepaalde motieven wettig en andere onwettig zijn, het oordeel van het bestuur niet overdoen door te oordelen dat ondanks de onwettige motieven de beslissing toch rechtsgeldig is tenzij als hij meent dat in redelijkheid de overheid tot dezelfde beslissing zou zijn gekomen.

Dat is een strenge maatstaf.

Hetgeen de Raad van State te doen staat is nagaan of het afdoende bewezen zijn van genoeg motieven zo wordt ontkracht dat het in de rede zou liggen te stellen dat, wanneer die motieven niet in aanmerking genomen mogen worden, niet bewezen is dat de beslissing naar behoren is gemotiveerd ...

In casu wordt de bestreden beslissing van de Deputatie gedragen door diverse motieven en is het duidelijk dat de Raad de andere middelen niet zonder meer kan afdoen als zijnde overtollige motieven.

In haar antwoordnota laat verweerster overigens na aan te tonen of zelfs maar te verduidelijken waarom, ondanks het voorgaande, de andere middelen desalniettemin als overtollige motieven zouden kunnen worden beschouwd.

Het is dan ook louter volledigheidshalve en als het ware in ondergeschikte orde dat verzoekster wil opmerken dat uit de verdere inhoud van onderhavige nota zal blijken dat de aanvraag van verzoekster de watertoets wel degelijk doorstaat, en tevens zal blijken dat zelfs indien de aanvraag de watertoets niet zou doorstaan, terwijl dat dus wel degelijk het geval was, het beweerde niet doorstaan van de watertoets zeker niet als gevolg heeft dat de Deputatie de aanvraag sowieso moest weigeren.

...

Het zogenaamd niet doorstaan van de watertoets kan dus sowieso niet van aard zijn om verweerster te ontheffen van haar gehoudenheid het vertrouwensbeginsel te eerbiedigen en onvoldoende rekening te houden met de rechten die verzoekster uit de haar toegekende verkavelingsvergunning kan putten.

Ook indien de zogenaamde watertoets niet zou worden doorstaan, dient immers in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel te worden nagegaan of de vergunningsaanvraag per definitie dient geweigerd, dan wel of de beweerde negatieve impact op het waterbergend vermogen van het perceel niet kan worden verholpen met aanpassingsmaatregelen en of de beweerde negatieve impact op het waterbergend vermogen voldoende opweegt tegen de rechten die verzoekster uit de verkavelingsvergunning kan putten.

...”

Verwerende partij repliceert in haar antwoordnota met betrekking tot het twaalfde middel als volgt:

“ ...

Verwerende partij is van oordeel dat het middel als onontvankelijk moet worden afgewezen.

Uit de weerlegging van het derde middel is immers onomstotelijk gebleken dat de aanvraag de watertoets niet doorstaat, waardoor de deputatie overeenkomstig artikel 4.3.1., §1, 4° VCRO, verplicht was de aanvraag te weigeren. Tevens is gebleken dat dit motief volstaat om de bestreden beslissing te verantwoorden.

De kritiek die verzoekende partij in dit middel uiteenzet, is bijgevolg kritiek die betrekking heeft op een overtollig motief. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden en is bijgevolg onontvankelijk ...

In ondergeschikte orde wijst verwerende partij er nog op dat de bestreden beslissing geenszins tot gevolg heeft dat het perceel niet kan bebouwd worden, doch slechts dat de uitgevoerde reliëfwijzigingen niet vergunbaar zijn.

...”

Verwerende partij repliceert in haar antwoordnota met betrekking tot het dertiende middel als volgt:

“ ...

Verwerende partij is van oordeel dat het middel als onontvankelijk moet worden afgewezen.

Uit de weerlegging van het derde middel is immers onomstotelijk gebleken dat de aanvraag de watertoets niet doorstaat, waardoor de deputatie overeenkomstig artikel 4.3.1., §1, 4° VCRO, verplicht was de aanvraag te weigeren. Tevens is gebleken dat dit motief volstaat om de bestreden beslissing te verantwoorden.

De kritiek die verzoekende partij in dit middel uiteenzet, is bijgevolg kritiek die betrekking heeft op een overtollig motief. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden en is bijgevolg onontvankelijk ...

Net als in het vorige middel wijst verwerende partij er in ondergeschikte orde nog op dat de bestreden beslissing geenszins tot gevolg heeft dat het perceel niet kan bebouwd worden, doch slechts dat de uitgevoerde reliëfwijzigingen niet vergunbaar zijn.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij stelt in het twaalfde en dertiende middel in essentie dat verwerende partij de rechten die verzoekende partij uit de verkavelingsvergunning kan putten, onvoldoende heeft betrokken bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

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;

...

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

...

§2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand ...

3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door ... een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre ... die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.'

Op basis van geciteerd artikel dient verwerende partij - als vergunningverlenende overheid - op concrete wijze, en met inachtneming van de adviezen en de argumentatie in het beroepschrift, te onderzoeken of de aanvraag beantwoordt aan de stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling, evenals aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aandachtspunten en criteria bij haar beoordeling dient te betrekken, voor zover deze niet reeds zijn behandeld en geregeld in de verkavelingsvoorschriften. Zij dient daarbij in de eerste plaats rekening te houden met "de in de omgeving bestaande toestand". Dit betreft de voor het dossier "relevante" in de omgeving bestaande toestand, rekening houdend met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria die, voor zover noodzakelijk of relevant, voor het aangevraagde dienen te worden onderzocht.

Gelet op het voorwerp en de ligging van de aanvraag, evenals de argumentatie in het beroepschrift van verzoekende partij, betreffen de voor het aangevraagde te onderzoeken noodzakelijke of relevante aandachtspunten en criteria *in casu* inzonderheid het bodemreliëf, hinderaspecten en veiligheid in het algemeen. De relevante in de omgeving bestaande toestand betreft inzonderheid de omliggende percelen.

3.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar -bestreden- beslissing is kunnen komen. Een kennelijk onredelijke beslissing zal slechts voorliggen wanneer de Raad vaststelt dat de beslissing van verwerende partij dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het

ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, in dezelfde omstandigheden, tot dezelfde besluitvorming zou komen.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient verwerende partij in haar -bestreden- beslissing duidelijk de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

4.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door verzoekende partij niet wordt betwist, beoogt de aanvraag de regularisatie van *“aanmerkelijke reliëfwijzigingen”*, waarbij *“het niveau van het maaiveld op sommige plaatsen met meer dan 0.50m werd opgehoogd en dit tot tegen de perceelsgrenzen”*. Gezien het aanvraagperceel (deels) is gelegen binnen de grenzen van een vergunde niet-vervallen verkaveling van 11 december 1991, gewijzigd op 16 september 1992, diende de aanvraag in eerste instantie te worden getoetst aan de geldende verkavelingsvoorschriften. Het wordt door verzoekende partij niet betwist dat dit *in casu* ook effectief is gebeurd. De bestreden beslissing overweegt terzake dat *“het goed deel uitmaakt van de niet vervallen verkaveling 303/V/375, goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 11 december 1991 en gewijzigd op 16 september 1992”*, maar dat *“de verkavelingsvoorschriften een hiaat vertonen inzake reliëfwijzigingen, zodat dient teruggegrepen te worden naar de toetsing aan de ruimtelijke integratie en de goede plaatselijke ordening”*.

Het stond aan verwerende partij als vergunningverlenende overheid om de aanvraag onverminderd te toetsten op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, indien zij vaststelde dat er in de verkaveling geen gedetailleerde voorschriften zijn opgenomen in de zin van artikel 4.3.1, §2, lid 1, 3° VCRO omtrent het (relevante) aandachtspunt inzake het bodemreliëf, waarbij zij alsdan nog steeds beschikte over een discretionaire bevoegdheid en haar beslissing afdoende diende te motiveren. Dit wordt door verzoekende partij ook niet betwist.

In de bestreden beslissing wordt het volgende overwogen inzake de beoordeling van de verenigbaarheid van de (te regulariseren) reliëfwijzigingen met de goede ruimtelijke ordening:

“... Zoals ter plaatse werd vastgesteld, zijn op het voorliggend perceel aanmerkelijke reliëfwijzigingen uitgevoerd. Het niveau van het maaiveld werd op sommige plaatsen met meer dan 0.50m opgehoogd en dit tot tegen de perceelsgrenzen. Dergelijke opmerkelijke reliëfwijzigingen, zo kort tegen de perceelsgrenzen, zijn onaanvaardbaar en voldoen niet aan de goede ruimtelijke ordening.

Het argument van de beroepsindiener dat de ligging van het perceel binnen een verkaveling impliciet reliëfwijzigingen toelaat, wordt niet bijgetreden. Het is correct dat het volgens de verkavelingsvoorschriften toegelaten is het maaiveld van de achteruitbouwstrook te normaliseren om te kunnen aansluiten op de voorliggende weg. Dergelijke beperkte reliëfwijzigingen worden bij het bouwen van een woning aanvaard. De voorliggende reliëfwijzigingen gebeuren echter niet in functie van de bouw van een eengezinswoning. Het is onaanvaardbaar dat men een perceel over de volledige oppervlakte en tot tegen de perceelsgrenzen drastisch ophoogt, zonder een geldige motivatie.

Daarnaast wordt aangehaald dat het perceel perfect bebouwbaar was zonder deze ingrijpende reliëfwijzigingen. Zo werd op de aanpalende percelen ook enkel de voortuinstrook genormaliseerd met het niveau van de voorliggende weg en ligt het niveau van de tuin lager, waarbij de zij- en achtergevel(s) tot op het maaiveld zijn doorgetrokken.

Het argument van de beroepsindiener dat de werken noodzakelijk zijn om het perceel bouwrijp te maken, wordt dan ook niet bijgetreden.”

Verzoekende partij levert geen (inhoudelijke) kritiek op geciteerde beoordeling, en toont dan ook niet aan dat de betreffende (concrete) overwegingen inzake de (on)verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening foutief dan wel kennelijk onredelijk zijn. Deze overwegingen doen overigens geen afbreuk aan de principiële bebouwingsmogelijkheden op het perceel conform de verkavelingsvergunning.

Het twaalfde en dertiende middel worden verworpen.

B. Eerste, tweede, derde, vierde, vijfde, zesde, zevende, achtste, negende, tiende en elfde middel

1.

Indien de bestreden beslissing op verschillende (determinerende) motieven steunt, die elk op zich de beslissing kunnen verantwoorden, moeten alle motieven onwettig zijn om een vernietiging wegens gebrek aan deugdelijke motivering te verantwoorden. Verzoekende partij dient alsdan de onwettigheid van alle determinerende motieven aan te tonen. De ontstentenis van gegronde grieven tegen één van de determinerende weigeringsmotieven leidt noodzakelijk tot de vaststelling dat de bestreden weigeringsbeslissing onaangetast haar geldigheid bewaart, en dat iedere kritiek op de bestreden beslissing in principe moet worden beschouwd als kritiek op een overtollig motief.

2.

De Raad stelt op basis van de bestreden beslissing vast dat verwerende partij de aanvraag onder meer weigert omwille haar onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, inzonderheid wat betreft het relevant aandachtspunt inzake het bodemreliëf. Dit betreft overeenkomstig artikel 4.3.1, lid 1, 1°, b VCRO een determinerend weigeringsmotief, dat in beginsel op zichzelf volstaat om de bestreden beslissing in rechte te dragen.

Zoals hoger geoordeeld bij de beoordeling van het twaalfde en dertiende middel, toont verzoekende partij niet aan dat het weigeringsmotief inzake de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening onjuist of kennelijk onredelijk is. Vermits dit een determinerend weigeringsmotief betreft, vormen het eerste, tweede, derde, vierde, vijfde, zesde, zevende, achtste, negende, tiende en elfde middel kritiek op overtollige motieven, zodat de gebeurlijke ontvankelijkheid en gegrondheid van deze middelen niet moet worden onderzocht. Ze kunnen niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing, die nog steeds wordt gedragen door het determinerend weigeringsmotief inzake de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. In die optiek heeft verzoekende partij geen belang bij deze middelen, gezien verwerende partij de aanvraag, in de hypothese dat de Raad (één van) deze middelen gegrond zou verklaren, nog steeds zal weigeren.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 27 februari 2018 door de achtste kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE