

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

TUSSENARREST

nr. A/2011/0005 van 8 februari 2011
in de zaak 2010/0383/A/2/0352

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Willem SLOSSE
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

1. 
2. 
3. het college van burgemeester en schepenen van de **gemeente PUTTE**, bijgestaan en vertegenwoordigd door:

advocaten Wim DOM en Nick SCHELLEMANS
kantoor houdende te 2580 Putte, Waversesteenweg 81
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 23 april 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 4 maart 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de eerste en de tweede tussenkomen partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte van 7 december 2009 voorwaardelijk ingewilligd.

De deputatie heeft aan de eerste en tweede tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de verkavelingsvergunning overeenkomstig de ingediende plannen en de bijgevoegde gewijzigde stedenbouwkundige voorschriften en onder de voorwaarden zoals opgenomen in het standpunt van het college van burgemeester en schepenen van 28 september 2009.

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 1 februari 2011, alwaar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn BRUSSELMANS die loco advocaat Willem SLOSSE verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Nick SCHELLEMANS en de heer Gert VAN SEGBROECK, ambtenaar van de gemeente, die verschijnen voor de derde tussenkomende partij, het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte, zijn gehoord.

De eerste en tweede tussenkomende partijen zijn in persoon verschenen.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

III. TUSSENKOMST

[REDACTED] vragen met een op 7 juni 2010 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft vastgesteld, met een beschikking van 6 juli 2010, dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de verzoekers tot tussenkomst aangemerkt kunnen worden als belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot vernietiging.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte vraagt met een op 9 juni 2010 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft vastgesteld, met een beschikking van 6 juli 2010, dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de verzoeker tot tussenkomst aangemerkt kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot vernietiging.

IV. FEITEN

Op 22 juli 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de eerste en de tweede tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het wijzigen van de verkavelingsvergunning, afgegeven door deputatie in graad van beroep op 16 juni 1970 De aanvraag strekt tot het opsplitsen van loten 2 en 3 in respectievelijk 2A en 2B en 3A en 3B.”*.

Het lot 1 is momenteel bebouwd.

Ten tijde van de afgifte van de verkavelingsvergunning in 1970 was het eigendom volgens het toen geldende Algemeen Plan van Aanleg gelegen in de landelijke zone. Het college van burgemeester en schepenen weigerde aanvankelijk de verkavelingsvergunning op 20 november 1969 omdat volgens de voorschriften van het APA in de landelijke zone enkel woningbouw kon toegelaten worden binnen de grenzen van bestaande huizengroepen en het betreffende perceel niet ligt binnen een bestaande huizengroep. Bij besluit van 16 juni 1970 verleende de deputatie de verkavelingsvergunning omdat de voorschriften uit het APA, betrekking hebbend op de landelijke zone, enkel bepalen dat in deze zone woningbouw toegelaten is op percelen met een minimumbreedte van 30 meter en dat deze voorschriften niet vermelden dat woningbouw slechts toegelaten is binnen bestaande huizengroepen.

Ter openbare terechtzitting van 1 februari 2011 werd door de stedenbouwkundige ambtenaar van de gemeente Putte gesteld dat het Algemeen Plan van Aanleg van 18 maart 1963 niet meer van toepassing is in de gemeente.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgesteld gewestplan ‘Mechelen’, gelegen in agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt.

Het perceel is wel gelegen binnen de omschrijving van een door de deputatie op 16 juni 1970 behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling 1969/I.721 voor wat betreft de loten twee en drie.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 5 augustus 2009 tot en met 4 september 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Er worden geen externe adviezen aangevraagd.

Op 28 september 2009 brengt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte een gunstig preadvies uit, stellende dat de loten die deel uitmaken van de verkavelingswijziging, door hun ligging de rechten van een woongebied verkregen hebben. Het college van burgemeester en schepenen voorziet wel aangepaste stedenbouwkundige voorschriften.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op datum van 6 november 2009 een ongunstig advies met de volgende motivering:

“...

Er kan niet akkoord gegaan worden met de visie van het college van burgemeester en schepenen.

Ten tijde van de afgifte van de verkavelingsvergunning op 16/06/1970 door de Bestendige deputatie was het eigendom volgens het toen geldende Algemeen Plan van Aanleg gelegen in de landelijke zone. Daar werd woningbouw toegestaan op kavels van minimum 30 meter breed.

Volgens het later goedgekeurde gewestplan Mechelen (..) werd de bestemming agrarisch gebied.

De stelling van het college van burgemeester en schepenen dat door de verkaveling uit 1970 de gronden de rechten van een woongebied hebben, is dan ook niet correct.

Het is niet aangewezen dat men een verdichting nastreeft in het agrarisch gebied, zelfs al is het dan gelegen in de onmiddellijke nabijheid van een woongebied (langs deze zijde van de straat i.f.v. de weg).

Ook moet worden opgemerkt dat; gelet op de ligging in het agrarisch gebied, het aangewezen is dat het advies van het Departement Landbouw en Visserij – Duurzame Landbouwwontwikkeling Antwerpen ingewonnen wordt.

Algemene conclusie

De aanvraag is stedenbouwkundig onaanvaardbaar.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte weigert op 7 december 2009 de stedenbouwkundige vergunning tot wijziging van de verkavelingsvergunning aan de eerste en de tweede verzoekende partijen.

Tegen deze beslissing tekenen de eerste en de tweede tussenkomende partijen op 14 januari 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van onbekende datum adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning tot wijziging van de verkavelingsvergunning te weigeren met de volgende motivering:

“...

De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan vermits de aanvraag geen betrekking heeft op een landbouwbedrijf.

Bij een aanvraag tot verkavelingswijziging dient opnieuw de volledige juridische en planningscontext bekeken te worden van de plaats van de aanvraag.

Vermits de oorspronkelijke verkaveling gelegen is in gebied bestemd voor een agrarische functie residentieel wonen strijdig is met deze bestemming volgens het gewestplan, kan geen wijziging van de verkavelingsvergunning worden bekomen.

Deze redenering is gebaseerd op een uitspraak van de Raad van State zaak nr. 96.105 van 5 juni 2001 die luidt als volgt:

“Overwegende dat de stelling van de verwerende partijen dat “bij de behandeling van de aanvraag tot wijziging van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling (...) geen legeliteitsonderzoek (dient) te gebeuren naar het gewestplan omdat door de goedkeuring van het statuut van bouwgrond verkreeg, waaraan niet mee kan worden geraakt, niet kan worden bijgetreden; dat een verkavelingsvergunning niet meer rechten verleend aan deze

die erin met zoveel woorden zijn vermeld, nl. bouwen volgens de daarin bepaalde voorschriften; dat op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening elke verkavelingsvergunning of wijziging van de verkavelingsvergunning in overeenstemming moet zijn met de geldende plannen van aanleg; dat een in het agrarisch gebied gelegen zonevreemde verkaveling bestemd voor woningbouw zoals terzake, slechts kan worden gewijzigd in overeenstemming met de bestemming agrarisch gebied strijdige bestemming de bindende en verordenende kracht van het gewestplan miskent.”

De redenering van de Raad van State baseert zich op artikel 132, §2 en artikel 111bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening thans vervat in artikel 4.6.7 van de Vlaamse Codex.

Volgens artikel 4.6.7 van de Vlaamse Codex kan de eigenaar van een lot in een niet-vervallen verkaveling een wijziging van de verkavelingsvergunning aanvragen. De procedures die van toepassing zijn op het verkrijgen van een verkavelingsvergunning zijn eveneens van toepassing op de wijziging ervan. Bij het verlenen van een verkavelingsvergunning moet de vergunningverlenende overheid o.a. nakijken of deze vergunning in overeenstemming is met de geldende gewestplanbestemming.

De Vlaamse Codex voorziet niet dat bij het verlenen van een verkavelingsvergunning of het verlenen van een wijziging mag voorbij gegaan worden aan de gewestplanbestemming.

Bovendien is verdichting in het agrarisch gebied niet aanvaardbaar vanuit ruimtelijk oogpunt. Dit werkt residentialisering en versnippering van het open agrarisch gebied in de hand.

Watertoets: Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of een mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

De voorliggende verkavelingswijziging voorziet de mogelijkheid van het bouwen en/of verharden van een gedeelte van de percelen, zodat rekening gehouden moet worden met het mogelijke effect op de plaatselijke waterhuishouding. Door de toename van de verharde oppervlakte wordt de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit dient in de latere aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning te worden gecompenseerd.

...

Na de partijen te hebben gehoord op 2 maart 2010, beslist de verwerende partij op 4 maart 2010 om het beroep voorwaardelijk in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de voorgebrachte plannen en de bijgevoegde gewijzigde stedenbouwkundige voorschriften en overweegt hierbij het volgende:

“ ...

Verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening:

Volgens het vastgestelde gewestplan situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.

....

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan aangezien ze geen betrekking heeft op een landbouwbedrijf.

De breedte van de voorgestelde kavels varieert van 20m³⁵ tot 20m⁷⁵ en de diepte ervan bedraagt rond de 100m. Dit geeft kaveloppervlakten tussen 2055m² en 2122m².

Een breedte van 20m is gebruikelijk voor percelen bestemd voor vrijstaande bebouwing. Aan de tegenoverliggende kant van de weg, werden aan de rechterzijde en schuin tegenover het betrokken terrein in woongebied met landelijk karakter woningen opgericht op percelen met gelijkaardige breedte.

De betrokken verkaveling is gesitueerd in de nabijheid van woongebied met landelijk karakter, maar ook in de nabijheid van een dorpskern.

De gemeente neemt het standpunt in, dat de voorgestelde kavels beter integreerbaar zijn in de omgeving dan de huidige, dubbel zo grote percelen, die aanleiding kunnen geven tot grootschalige bebouwing die vreemd is aan de omgeving. Wel dienen de stedenbouwkundige voorschriften als volgt te worden aangepast:

- *garages dienen voorzien te worden in het hoofdvolume*
- *in de strook voor binnenplaatsen en tuinen: tussen de strook voor hoofdgebouwen (17m) en tot op een diepte van 47m vanuit de rooilijn:*
 - o *1^e bebouwing: bergplaatsen en hokken (geen garages) met een max. van 30m²*
 - o *2^e plaatsing van de gebouwen:*
 - *Gevel gericht naar het hoofdgebouw op minimum 10m uit de strook voor hoofdgebouwen*
 - *Overig gevels op min. 3m afstand van de perceelsgrens en tot op een diepte van 47m gemeten vanuit de rooilijn.*

Een beperking van de verhardingen in de strook voor binnenplaatsen en tuinen dient te worden nagestreefd, zodat een optimale infiltratie van het oppervlaktewater mogelijk is.

De deputatie volgt de visie van de gemeente en is van oordeel, dat de gevraagde wijziging zich beter binnen de bestaande ruimtelijke context integreert dan de oorspronkelijke verkaveling. Indien de voorwaarden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen worden opgevolgd, doet de aanvraag geen afbreuk aan de goede ruimtelijke ordening op deze locatie.

Watertoets: Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of een mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

De voorliggende verkavelingswijziging voorziet de mogelijkheid van het bouwen en/of verharden van een gedeelte van de percelen, zodat rekening gehouden moet worden met het mogelijke effect op de plaatselijke waterhuishouding. Door de toename van de verharde oppervlakte wordt de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit dient in de latere aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning te worden gecompenseerd.

Algemene conclusie:

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming volgens het gewestplan.

De aanvraag kadert beter in de bestaande ruimtelijke context dan de oorspronkelijke verkaveling en kan uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard, onder de voorwaarden opgenomen in het standpunt van het college van burgemeester en schepenen d.d. 28 september 2009.

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd aan de verzoekende partij betekend per aangetekende brief van 23 maart 2010.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, bij aangetekende brief van 23 april 2010, is dus tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1 VCRO over het rechtens vereiste belang om een vordering in te stellen bij de Raad.

De Raad aanvaardt tevens dat uit artikel 4.8.16, §1 VCRO niet alleen het potentieel belang van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar blijkt, maar ook diens hoedanigheid en meer bepaald diens procesbevoegdheid om een vordering in te stellen bij de Raad.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Vooraf

De Raad noteert dat de verzoekende partij afstand doet van haar tweede middel.

Onverminderd de eventuele gegrondheid van de andere door de verzoekende partij ingeroepen middelen, en alvorens deze middelen te beoordelen en er een uitspraak over te doen, acht de Raad het aangewezen, teneinde de tegensprekelijkheid van het debat te garanderen, dat aan partijen de mogelijkheid wordt geboden te antwoorden op de hierna geformuleerde **ambtshalve middelen** die de Raad, gelet op artikel 4.8.3, §2 VCRO, ten aanzien van de bestreden beslissing in overweging neemt.

B. Schending van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel

Eerste onderdeel

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

In het licht van de formele en materiële motiveringsplicht, vereist artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO dat uit de bestreden beslissing zelf moet worden kunnen afgeleid of de deputatie bij het nemen van haar beslissing op gemotiveerde wijze is afgeweken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dan wel of de deputatie zich op gemotiveerde wijze heeft aangesloten bij de visie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en zich de motieven van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar eigen heeft gemaakt.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO veronderstelt dus met andere woorden dat zowel de feitelijke als de juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar worden opgenomen in de beroepsbeslissing zodat op basis van de beslissing zelf kan nagegaan worden of de deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft genomen.

De Raad stelt evenwel vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing in het geheel niet verwijst naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar was ook niet aanwezig op de hoorzitting van 2 maart 2010. De omstandigheid dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zich gebeurlijk in het administratief dossier bevindt en aldus consulteerbaar is of was voor de partijen, volstaat niet.

Aangezien in de bestreden beslissing op geen enkele wijze melding wordt gemaakt van de feitelijke en juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, kan niet worden nagegaan of de deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van vermeld verslag heeft genomen en hierbij eventuele andersluidende overwegingen op afdoende wijze heeft weerlegd, schendt de bestreden beslissing artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, evenals de materiële motiveringsplicht.

Tweede onderdeel

Aangezien uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid of zij daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen, minstens dat niet kan worden vastgesteld of de verwerende partij rekening heeft gehouden met de determinerende overwegingen, zowel in feite als in rechte, van vermeld verslag, en dit ongeacht de aard en de draagwijdte ervan, schendt de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel.

Opdat de verwerende partij een zorgvuldige beslissing zou kunnen nemen, dient zij de aanvraag aan een eigen, zorgvuldig en afdoende onderzoek te onderwerpen. Gelet op artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO kan niet worden betwist dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar hierbij een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect van het dossier is. Dit laatste niet in het minst nu vastgesteld moet worden dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar uitdrukkelijk adviseert om het beroep van de eerste en tweede tussenkomende partijen niet in te willigen en de wijziging van de verkavelingsvergunning te weigeren.

De kennelijke niet gemotiveerde, minstens niet afdoende, negatie van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, in het bijzonder voor wat betreft de toetsing van de aanvraag aan de planologische bestemming, impliceert dan ook een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

In zoverre de verwerende partij bij de beoordeling van de aanvraag zich louter aansluit bij het standpunt van het college van burgemeester en schepenen dient daaruit afgeleid te worden dat een eigen onderzoek naar de verenigbaarheid met de planologische bestemming en een toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening ontbreekt, en meer in het bijzonder zonder dat rekening wordt gehouden met de karakteristieken van de oorspronkelijke verkaveling van 1970, kan in alle redelijkheid niet betwist worden dat de verwerende partij op een onredelijke wijze van haar beleidsvrijheid gebruik heeft gemaakt.

De bestreden beslissing is dus kennelijk onredelijk en onzorgvuldig.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad heropent de debatten en verzoekt de verwerende partij, de tussenkomende partijen en de verzoekende partij om met een aanvullende nota en binnen een termijn van dertig dagen, te rekenen vanaf de betekening van huidig arrest, te antwoorden op het in onderdeel VI. B geformuleerde ambtshalve middel.

2. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de beslissing ten gronde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 8 februari 2010, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Katrien VISSERS

Hilde LIEVENS