

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0756 van 8 maart 2016
in de zaak 2010/0549/A/3/0528

In zake:

■■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Floris SEBREGHTS en Olivier VERHULST
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partijen

tegen:

de **deputatie** van de provincieraad van **ANTWERPEN**

vertegenwoordigd door:

■■■■■

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 25 juni 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 25 maart 2010.

Met deze beslissing heeft de deputatie het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 21 december 2009 niet ingewilligd. De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een verkavelingsvergunning geweigerd voor het verkavelen van gronden in 30 loten voor eengezinswoningen.

Het betreft de percelen gelegen te ■■■■■ en met kadastrale omschrijving ■■■■■

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 22 juni 2011, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Floris SEBREGHTS die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

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.

2.

Met een tussenarrest van 11 augustus 2015 (nr. A/2015/0468) heeft de Raad de debatten ambtshalve heropend en aan de partijen gevraagd om een standpunt in te nemen over de vaststelling dat kennelijk geen beslissing van de gemeenteraad over de wegnis voorligt en wat hiervan de impact is op het belang van de verzoekende partijen bij de voorliggende vordering.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 17 november 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

3.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris GEENS die loco advocaten Floris SEBREGHTS en Olivier VERHULST verschijnt voor de verzoekende partijen en mevrouw [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

1.

Op 28 augustus 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor *“het verkavelen van gronden in 30 loten voor eengezinswoningen”*.

De percelen zijn, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Turnhout’, gelegen in woonuitbreidingsgebied. De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

'Afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout', dat werd goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 4 juni 2004 en zijn bestemd als 'reservegebied voor stedelijk wonen'.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 4 september 2009 tot en met 3 oktober 2009, worden vijf bezwaarschriften ingediend.

De Archeologische dienst Antwerpse Kempen brengt op 7 september 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De Vlaamse Milieumaatschappij brengt op 9 september 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer brengt op 9 september 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Departement Welzijn, Onderwijs en Veiligheid, Dienst Welzijn, Centrum voor Toegankelijkheid brengt op 24 september 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De Dienst Waterbeleid brengt op 13 oktober 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De mobiliteitsambtenaar brengt op 11 december 2009 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 21 december 2009 een verkavelingsvergunning aan de verzoekende partijen en overweegt hierbij het volgende:

" ...

De voorschriften van het GRUP speciëren dat de noodzaak voor het aansnijden van het gebied moet worden aangetoond door een evaluatie te maken van de woningbouwrealisaties 2002-2007 in het regionaalstedelijk gebied ten opzichte van het dan bestaande aanbod binnen het regionaalstedelijk gebied.

De aanvrager heeft deze evaluatie gemaakt. Voor de woningbouwrealisaties baseert hij zich daarbij op gegevens van de federale overheid, die per gemeente ter beschikking worden gesteld. Nochtans dienen deze realisaties op niveau van het regionaalstedelijk gebied te worden bekeken.

Verder geeft hij toe dat hij niet over gegevens beschikt om het bestaande aanbod in kaart te brengen, daar enkel de gemeente [REDACTED] over een register van onbebouwde percelen beschikt. Daarom vertrekt hij van de taakstelling die het regionaalstedelijk gebied opgelegd heeft gekregen. Deze past hij dan verder toe op de gemeente [REDACTED]. Nochtans wordt er binnen de taakstelling geen onderverdeling gemaakt per gemeente.

Ter illustratie: [REDACTED] heeft volgens het register onbebouwde percelen 1644 percelen in woongebied + 759 loten in verkavelingen (toestand september 2008). [REDACTED] heeft een berekening gemaakt van de potenties in zijn verschillende binnengebied, en kwam daarbij uit op 1 200 potentiële kavels, waarvan 900 in woongebied en 300 in reservegebied stedelijk wonen. De onbebouwde "kavels", of restgronden aan een uitgeruste weg (los van een groter geheel) werden hierbij niet meegerekend.

De noodzaak tot het aansnijden van een woonreservegebied kan dus bezwaarlijk worden aangetoond.

De aanvraag is niet in overeenstemming met het geldende plan, zoals hoger omschreven.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Voor een kwalitatieve invulling van de woonreservegebieden opteert het bestuur voor een inrichtingsstudie, die in overleg met de vergunningverlenende overheid tot stand komt. Elders in de gemeente is het bestuur ofwel zelf opdrachtgever (bv. [REDACTED]) ofwel zelf nauw betrokken bij de opmaak (cfr. [REDACTED]). Deze inrichtingsstudies houden in de eerste plaats rekening met de karakteristieken van de plaats zelf, met relaties die te worden gelegd (met open gebieden, het centrum, de aanwezigheid van de waterloop, ...), met mobiliteit en ontsluiting... Het voorliggend ontwerp "voorziet in een logische verderzetting van de bestaande verkaveling". Met andere woorden: klassiek stratenpatroon met gekoppelde bebouwing, een gedeelte bestemd voor sociale huisvesting in een hoek weggestoken, een restperceel in te richten als waterbuffer...

Wat betreft het luik mobiliteit wordt het advies van de mobiliteitsambtenaar integraal bijgetreden. De voorziene aansluiting op de [REDACTED], in de onmiddellijke nabijheid van enerzijds de bestaande aansluiting [REDACTED] en anderszijds het kruispunt [REDACTED] geeft aanleiding tot conflictsituaties. Ook het ontwerp van de wegenis mist oog voor kwaliteit (breedtes van straten niet op mekaar afgestemd, groenelementen die met mekaar botsen)... waardoor de algemene ordening van het gebied weinig fraai en doordacht gebeurt.

...

Tegen deze beslissing tekenen de verzoekende partijen op 5 februari 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 een verkavelingsvergunning te weigeren.

Na de partijen te hebben gehoord op 23 maart 2010, beslist de verwerende partij op 25 maart 2010 om het beroep niet in te willigen en een verkavelingsvergunning te weigeren en overweegt hierbij het volgende:

" ...

Bij de opmaak van dit deelplan nr. 14 van het RUP werd rekening gehouden met de ligging van het gebied nabij de [REDACTED]. Om die reden werd een deel van het oorspronkelijke woonuitbreidingsgebied omgevormd naar 'Randstedelijk groengebied Molenvloet'. De vergunde verkavelingen blijven hun statuus behouden en werden niet geschrapt. Een beperkt stuk werd omgevormd naar 'Reservegebied voor stedelijk wonen'. Als men een zone in het deelgebied 'reservegebied voor stedelijk wonen' wil aansnijden is volgens de stedenbouwkundige voorschriften een inrichtingsstudie noodzakelijk. De voorwaarden waaraan een dergelijke inrichtingsstudie moet voldoen, tonen aan dat er voldoende overleg dient gepleegd te worden met de betreffende gemeente. Op die manier kan men correcte cijfergegevens inwinnen, waarop de studie zich kan baseren om een gefundeerde woonnoodzaak aan te tonen.

Bij de voorliggende inrichtingsstudie beschikte men echter niet over alle nodige gegevens. Dit wordt ook toegegeven in de studie zelf.

Om die reden kan worden aangesloten met het standpunt van de gemeente dat een inrichtingsstudie dient te worden opgemaakt in overleg met de vergunningverlenende overheid. Dit staat los van het feit dat de gronden geschikt zijn om verkaveld te worden. De verkaveling is aanvaardbaar.

De aanvraag is principieel niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestelijk RUP.

In bijkomende orde dient te worden opgemerkt dat de aansluiting op de bestaande wegenis Molenvloed momenteel niet kan gegarandeerd worden. De gemeente heeft immers geen gemeenteraadsbeslissing genomen omtrent de gevraagde wijziging van het wegtracé binnen de verkaveling V.278.

Het bezwaarschrift over de wateroverlast wordt niet weerhouden. Slechts de buitenste noordelijke rand van de verkaveling ligt in een mogelijk overstromingsgevoelig gebied. De provinciale dienst waterbeleid heeft over de verkaveling voorwaardelijk gunstig advies uitgebracht.

Het bezwaarschrift over de ontsluiting wordt niet weerhouden. Het gebied komt in aanmerking om ontwikkeld te worden.

Het landbouwbedrijf zal gevrijwaard blijven. Het wordt immers uitgesloten uit de verkaveling.

Het bezwaarschrift omtrent de erfdienstbaarheid is een burgerrechtelijke aangelegenheid.

De vraag om de wegenis door te trekken tot de perceelsgrenzen [REDACTED] wordt niet weerhouden. Dit behoort niet tot de gevraagde verkaveling.

Het bezwaarschrift omtrent de mogelijke conflictsituaties wordt niet weerhouden. Het gebied kan worden ontwikkeld en is bestemd voor wonen.

Vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening wordt de suggestie meegegeven om een degelijke overgang te creëren naar het achterliggende groengebied.

Watertoets: Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel slechts voor een beperkt deel gelegen te zijn in een mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

De provinciale dienst Waterbeleid heeft voor de aanvraag voorwaardelijk gunstig advies uitgebracht.

De voorliggende verkavelingsaanvraag voorziet de mogelijkheid van het bouwen en 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.

...

Dit is de bestreden beslissing.

2.

Op 21 december 2009 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een vergunning aan de verzoekende partijen voor het wijzigen van het wegtracé van de verkaveling 006/194 (2). De verzoekende partijen hebben ook tegen deze beslissing administratief beroep ingesteld bij de verwerende partij.

De verwerende partij heeft dit beroep op 25 maart 2010 verworpen en de gevraagde wijziging van de verkavelingsvergunning geweigerd. De verzoekende partijen hebben tegen deze beslissing met een aangetekende brief van 25 juni 2010 een vordering tot vernietiging ingesteld bij de Raad. Dit beroep is bij de Raad geregistreerd onder het rolnummer 2010/0548/A/3/0527.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen

Naar aanleiding van het tussenarrest van 11 augustus 2015 (nr. A/2015/468) hebben de verzoekende partijen en de verwerende partij een aanvullende nota ingediend met betrekking tot het belang van de verzoekende partijen.

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen antwoorden als volgt op de ambtshalve opgeworpen vraag:

“ ...

In voorliggend dossier is inderdaad art. 4.2.17, §2 VCRO van kracht, zoals het bestond voor haar opheffing middels art. 41 van het decreet van 4 april 2014. Het destijds van kracht zijnde art. 4.2.17, §2 VCRO verschilt enigszins met het huidige art. 4.2.25 VCRO zoals dat werd ingevoerd bij art. 44 van het decreet van 4 april 2014:

- *In het destijds van kracht zijnde art. 4.2.17, §2 VCRO stond **niet de uitdrukkelijke mogelijkheid** in van de deputatie om de gemeenteraad bijeen te roepen teneinde een besluit te nemen over de zaak van de wegen.*
- *De mogelijkheid van een deputatie om via de provinciegouverneur de gemeenteraad te laten bijeenroepen was **wel uitdrukkelijk voorzien** in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (art. 133), alsook in het huidige van kracht zijnde art. 4.2.25 VCRO.*

Evenwel moet worden aangestipt dat het niet is omdat niet de uitdrukkelijke mogelijkheid werd voorzien dat de Gouverneur (in graad van beroep bij het uitblijven van een besluit omtrent de zaak van de wegen) de gemeenteraad kan bijeen roepen om te verzoeken een besluit te nemen omtrent de zaak van de wegen, **dat** (op basis van art. 4.2.17, §2 VCRO of het gebreke aan verbod daartoe) **er geen mogelijkheid zou zijn van de deputatie om een verzoek te richten aan de gemeenteraad** om bijeen te komen en een besluit te nemen omtrent de zaak van de wegen.

- ⇒ *Met andere woorden: artikel 4.2.17, §2 VCRO voorzag ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet de expliciete bevoegdheid voor de Gouverneur om (in graad van beroep bij het uitblijven van een besluit omtrent de zaak van de wegen zoals dat in het DORO en ook in de huidige VCRO wel uitdrukkelijk voorzien is) de gemeenteraad bijeen te roepen, doch verhindert niet dat de deputatie in het kader van **behoorlijk bestuur** (redelijkheid, zorgvuldigheid, rechtszekerheid, ...) een verzoek richt aan de gemeenteraad om bijeen te komen en een besluit te nemen omtrent de zaak van de wegen in het kwestieuze dossier.*

*Het moet worden **opgemerkt dat dat nu net is wat verzoekende partij heeft verzocht aan de Raad om, op basis van haar injunctierecht** (conform het destijds van kracht zijn artikel 4.8.3, §1, 2^{de} lid VCRO) de deputatie te bevelen de gemeenteraad van Beerse te verzoeken een positief besluit te nemen over het aangevraagde tracé zodat de deputatie (navolgend) opnieuw de globale verkavelingsaanvraag kan beoordelen. Eén en ander staat uitdrukkelijk verwoord in het dispositief van het verzoekschrift.*

...

Voor alle duidelijkheid wordt er op gewezen dat art. 4.2.17, §2 VCRO de mogelijkheid om de zaak van de wegen voor te leggen aan de gemeenteraad, of anders gezegd de verplichting voor de gemeenteraad om te oordelen over de zaak der wegen, niet beperkt tot de situatie waarbij het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg over de aanvraag moet beslissen. De decretale bepaling maakt melding van “het vergunningverlenend bestuursorgaan” dat oordeelt dat de aanvraag in aanmerking komt voor vergunning, in welke hypothese de gemeenteraad een beslissing **neemt** (en niet “kan nemen”) over de zaak van de wegen alvorens het vergunningverlenend bestuursorgaan een besluit kan nemen over de verkavelingsaanvraag:

...
”
...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“
...

Zoals uw Raad stelt raakt de actualiteit van het belang van verzoekende partij de openbare orde, waardoor uw Raad ambtshalve het onderzoek hiernaar kan voeren.

...

Uw Raad verwijst dan ook terecht art. 4.2.17 §2 VCRO **zoals dit van toepassing was op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing:**

...

Verzoekende partij betwist niet dat de gemeenteraad geen beslissing inzake de wegenis heeft genomen.

Evenmin wordt dit aangetoond in de aanvullende nota anno 2015.

Bijgevolg moet hieruit geconcludeerd worden dat wegens het gebrek aan een gemeenteraadsbeslissing omtrent de wegenis, een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing de verzoekende partij geen voordeel zal opleveren.

...

Verwerende partij zal immers de aanvraag, na een vernietigingsarrest van uw Raad, opnieuw dienen te weigeren omwille van het ontbreken van een gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen, en ze is niet bevoegd om de gemeenteraad samen te roepen om een beslissing hierover te nemen.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij stelt, is verwerende partij niet in de mogelijkheid de gemeenteraad hiertoe aan te zetten.

Uw Raad stelde reeds:

... (RvVB, nr. 2014/0650, d.d. 23.9.2014)

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partijen moeten doorheen de volledige procedure beschikken over een voortdurend, ononderbroken en actueel belang. De verzoekende partijen betwisten niet dat in het voorliggende dossier artikel 4.2.17, §2 VCRO, zoals het ten tijde van het inleiden van de vordering luidde, van kracht is. De verzoekende partijen betwisten evenmin dat de gemeenteraad geen beslissing heeft genomen over de zaak van de wegen.

Artikel 4.2.17, §2 VCRO luidt als volgt:

“ ...

Indien de verkavelingsaanvraag wegeniswerken omvat waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de verkavelingsvergunning van zijnentwege kan worden verleend, dan neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de verkavelingsaanvraag.

De gemeenteraad beslist uiterlijk op de tweede raadszitting waarop de zaak van de wegen geagendeerd is, zoniet wordt de beslissing over de wegenis geacht ongunstig te zijn.

...”

Uit deze bepaling volgt duidelijk dat een verkavelingsvergunning niet verleend kan worden zonder een voorafgaandelijke beslissing van de gemeenteraad over de wegenis. Indien de gemeenteraad geen beslissing neemt, dan wordt de beslissing over de zaak van de wegen geacht ongunstig te zijn.

2.

Anders dan wat de verzoekende partijen beweren bestaat er in hoofde van de verwerende partij als orgaan van actief bestuur in het kader van het administratief beroep geen mogelijkheid om de gemeenteraad samen te roepen om een beslissing over de wegenis te nemen. Uit de artikelen 2 en 42 van het Gemeentedecreet blijkt immers dat de decreetgever niet heeft willen raken aan de volheid van bevoegdheid van de gemeenteraad inzake de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de tracéwijzing en verbreding of opheffing ervan.

De verzoekende partijen kunnen evenmin gevolgd worden wanneer zij stellen dat het uitblijven van een beslissing van de gemeenteraad een gebrek aan rechtsbescherming inhoudt. De beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegenis, of het uitblijven ervan, is een autonome beslissing die vatbaar is voor een beroep tot vernietiging bij de Raad van State.

Het ontbreken van een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen (dit wil zeggen in het licht van de beoogde verkavelingsvergunning) doet de Raad oordelen dat een onderzoek van het enig middel van de verzoekende partijen niet relevant is, minstens betrekking heeft op een overtollig motief, aangezien de gegrondheid ervan in voorkomend geval niet kan leiden tot een andersluidende beslissing van de verwerende partij.

De eventuele vernietiging van de bestreden beslissing als gevolg van de eventuele onregelmatigheid van deze andere motieven, belet niet dat de verwerende partij, wanneer zij een herstelbeslissing neemt, het aangevraagde noodzakelijk zal moeten weigeren wegens het ontbreken van een beslissing van de gemeenteraad over de wegenis.

3.

In zoverre de verzoekende partijen erop wijzen dat de provinciegouverneur op verzoek van de verwerende partij, dan wel de Vlaamse regering, op grond van het thans geldende artikel 4.2.25, tweede lid VCRO de gemeenteraad kan samenroepen om, bij het uitblijven ervan, een beslissing te nemen over de zaak van de wegen, merkt de Raad op dat vermelde bepaling irrelevant is voor de beoordeling van het belang van de verzoekende partijen bij de voorliggende vordering.

Artikel 4.2.25 VCRO werd ingevoerd met het wijzigingsdecreet van 4 april 2014 (decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, *B.S.* 15 april 2014, 32.340), dat in werking is getreden op 25 april 2014. Overeenkomstig artikel 101 van dit decreet geldt de mogelijkheid voor de provinciegouverneur om de gemeenteraad samen te roepen enkel maar voor vergunningsaanvragen die worden ingediend na de inwerkingtreding van het decreet. Zoals blijkt uit het feitenrelaas, dateert de vergunningsaanvraag van de verzoekende partijen van 28 augustus 2009, zodat zij zich hoe dan ook niet kunnen beroepen op artikel 4.2.25 VCRO.

Bij gebrek aan een gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen, is er sprake van een gebonden bevoegdheid in hoofde van de verwerende partij om de vergunning te weigeren, zodat de verzoekende partijen niet getuigen van het rechtens vereiste belang, zowel bij het instellen van de vordering als op het ogenblik van de zaak in beraad werd genomen.

Het beroep van de verzoekende partijen is onontvankelijk.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is onontvankelijk.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 1400 euro, ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 8 maart 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,

met bijstand van

Lieselotte JOPPEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Lieselotte JOPPEN

Filip VAN ACKER