

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1039 van 3 mei 2016
in de zaak 1314/0296/A/4/0315

In zake: de heer **Herman VRANCKX**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Dirk LINDEMANS en Filip DE PRETER
kantoor houdende te 1000 Brussel, Keizerslaan 3
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 9 januari 2014, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 31 oktober 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de landmeter van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hulshout van 13 februari 2012 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een verkavelingsvergunning geweigerd voor het verkavelen van een terrein voor het creëren van een lot bestemd voor open bebouwing.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te Hulshout, Kleine Katelijnestraat en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummer 53F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De behandeling van de vordering, die initieel is toegewezen aan de eerste kamer, wordt op 24 februari 2016 toegewezen aan de vierde kamer.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 15 maart 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip DE PRETER die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.27 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het Procedurebesluit 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 23 november 2011 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de landmeter van de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hulshout een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning.

Het perceel is gelegen in het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgesteld gewestplan 'Herentals - Mol'.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 30 november 2011 tot en met 29 december 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hulshout adviseert als volgt ongunstig op 9 januari 2012:

“ ...

Historiek

Lot werd uit vorige verkaveling bij de aanvraag uitgesloten omdat het in agrarisch gebied is gelegen. Verkaveling intern nr. 385, Dossiernr. 1987.1 afgeleverd op 14/04/1987.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het eigendom is volgens het vastgestelde gewestplan gelegen in agrarisch gebied.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften van het vastgestelde gewestplan.

De aanvraag integreert zich niet op aanvaardbare wijze in de omgeving, beoordeeld met inachtneming van de beginselen bepaald in art. 4.3.1.§2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

- **Functionele inpasbaarheid**

Het eigendom is volgens het vastgestelde gewestplan gelegen in agrarisch gebied. De aanvraag tot het verkavelen van één perceel bestemd voor open bebouwing is niet in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan en is niet inpasbaar in de onmiddellijke omgeving.

De aanvraag is niet verenigbaar met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

De goede plaatselijke ruimtelijke ordening wordt geschaad.

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert als volgt ongunstig op 2 februari 2012:

“ ...

Ik sluit mij, gelet op de gegevens verstrekt door de gemeente Hulshout aangaande voormeld dossier, aan bij de planologische en ruimtelijke motivering opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen en zijn ongunstige beoordeling d.d. 09.12.2011, omwille van de ligging van het perceel in agrarisch gebied.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hulshout sluit zich aan bij het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en weigert op 13 februari 2012 een verkavelingsvergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 7 maart 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, adviseert als volgt ongunstig op 16 april 2012:

“ ...

Na onderzoek stelt de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling vast dat het kadastraal perceel afd. 1, sie C nr. 53f volgens het gewestplan Herentals - Mol wel degelijk gelegen is in agrarisch gebied en niet in woongebied met landelijk karakter.

In agrarisch gebied kunnen geen nieuwe particuliere zonevreemde woningen worden opgericht volgens het VCRO. Enkel bedrijfswoningen bij volwaardige agrarische bedrijven kunnen in agrarisch gebied aanvaard worden, hetgeen hier geenszins het geval is.

De afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling sluit zich dan ook aan bij het ongunstig advies verstrekt door de gemeente Hulshout dd.9/12/2011 en het bindend advies van de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar omwille van de ligging in agrarisch gebied en de bijhorende passende planologische en ruimtelijke motivering.

...”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 mei 2012 het administratief beroep niet in te willigen en een verkavelingsvergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 8 mei 2012 beslist de verwerende partij op 10 mei 2012 het beroep niet in te willigen en een verkavelingsvergunning te weigeren. De beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“
...

De aanvraag is grotendeels gelegen in agrarisch gebied. Agrarische gebieden zijn niet bestemd om verkaveld te worden voor particuliere woningbouw.

Een afschrift van het gewestplan laat duidelijk de grens zien tussen woongebied met landelijk karakter en het agrarisch gebied. De aanvraag is duidelijk voor het grootste deel gelegen in agrarisch gebied. Op 14.04.1987 werd dit lot reeds uit een andere verkavelingsaanvraag geschrapt, omdat deze gelegen was in agrarisch gebied. De vergunningverlenende overheid heeft dus steeds geoordeeld dat voorgesteld lot gelegen is in agrarisch gebied.

Beroeper stelt verkeerdelijk dat de achterste perceelsgrens van de loten georiënteerd naar de Heibergstraat (vergund door deputatie in 07.10.1969) de grens vormen tussen het woongebied met landelijk karakter en het agrarisch gebied. De zonegrens tussen twee bestemmingen valt immers niet per definitie samen met een perceelsgrens.

Bovendien zijn de woningen langsheen de Heibergstraat grotendeels gelegen in woongebied met landelijk karakter. Enkel de tuinen zijn daar gelegen in agrarisch gebied.

Het doortrekken van de achterste perceelsgrens van de percelen langsheen de Heibergstraat tot tegen de Kleine Katelijnestraat (waar de aanvraag gelegen is) om de zonegrens tussen twee bestemmingen te bepalen is niet correct. Deze grens kan enkel afgelezen worden op het geldende gewestplan. Op basis van het gewestplan is duidelijk en ontegensprekelijk vast te stellen dat de aanvraag gelegen is in agrarisch gebied.

...”

2.

Bij arrest nr. A/2013/0404 van 23 juli 2013 heeft de Raad de vermelde beslissing van de verwerende partij van 10 mei 2012 vernietigd. Er werd geoordeeld dat de verwerende partij het zorgvuldigheidsbeginsel schendt omdat zij niet het origineel gewestplan, of een reproductie van de originele bestemmingskaart van het gewestplan op het kadasterplan, gebruikt bij haar beoordeling van de bestemming van het perceel, terwijl zij de betwisting over de bestemming van het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, nochtans kent van bij het instellen van het administratief beroep.

3.

Na het vermeld arrest adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in een verslag van 24 oktober 2013 om het administratief beroep van de aanvrager niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren.

De verwerende partij beslist op 31 oktober 2013 om het beroep niet in te willigen en een verkavelingsvergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“
...

[1.] Volgens het gewestplan van Herentals-Mol (goedgekeurd bij KB van 28 juli 1978) situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan. Agrarische gebieden zijn immers niet bestemd om verkaveld te worden voor particuliere woningbouw.

Een afschrift van het originele gewestplan Herentals Mol (KB 28 juli 1978) op schaal 1/10.000, beschikbaar bij Ruimte Vlaanderen, laat duidelijk de grens zien tussen het woongebied met landelijk karakter en het agrarisch gebied. Het gewestplan Herentals-Mol is sinds 1978 voor het betreffende perceel nooit gewijzigd.

Opmetingen vanuit de percelen gelegen ten noorden en ten zuiden van het perceel van de aanvraag, werden geprojecteerd op een afschrift van het originele gewestplan op schaal 1/10.000). Hieruit valt af te leiden dat de ontworpen kavel grotendeels gelegen is in agrarisch gebied.

Op 14 april 1987 werd dit lot reeds uit een andere verkavelingsaanvraag geschrapt, omdat deze gelegen was in agrarisch gebied (cfr. advies van RO-Antwerpen van 13 april 1987 – 054/139 (1)). De vergunningverlenende overheid heeft dus steeds geoordeeld dat voorgesteld lot gelegen is in agrarisch gebied.

Beroeper stelt verkeerdelijk dat de achterste perceelsgrens van de loten georiënteerd naar de Heibergstraat (vergund door deputatie in 7 oktober 1969) de grens vormt tussen het woongebied met landelijk karakter en het agrarisch gebied. De zonegrens tussen twee bestemmingen valt immers niet per definitie samen met een perceelsgrens. Bovendien zijn de woningen langsheen de Heibergstraat grotendeels gelegen in een woongebied met landelijk karakter. Enkel de tuinen zijn daar gelegen in agrarisch gebied. Het doortrekken van de achterste perceelsgrens van de percelen langsheen de Heibergstraat tot tegen de Kleine Katelijnestraat (waar de aanvraag gelegen is) om de zonegrens tussen de twee bestemmingen te bepalen is niet correct. Deze bestemmingsgrens kan, zoals voormeld, enkel afgelezen worden op het geldende gewestplan.

Voorgaande wordt bevestigd door een vergelijking tussen de globale vorm van de zonering woongebied met landelijk karakter in de motivatienota bij de verkavelingsaanvraag (van 7 maart 2012, pagina 4) en deze volgens het geldende gewestplan.

Uit een afschrift van het originele gewestplan, schaal 1/10.000, valt af te leiden dat:

- de zuidelijke zoneringsgrens (tussen woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied) ter hoogte van de Kleine Katelijnestraat een kleine knik maakt, alvorens onder een scherpe hoek verder te lopen richting Pleinstraat;*
- het meest zuidelijke punt van de zonering woongebied met landelijk karakter in de Katelijnestraat in het “denkbeeldige” verlengde ligt van de zoneringsgrens (tussen woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied) ten zuiden van de Heibergstraat;*
- tussen de meest zuidelijke horizontale zoneringsgrenzen aan weerszijden van de Pleinstraat een slechts beperkte asymmetrie bestaat.*

Uit de motivatienota van 7 maart 2012 blijkt daarentegen dat de beroeper van oordeel is dat:

- kwestieuze zuidelijke zoneringsgrens doorloopt tot voorbij de Kleine Katelijnestraat, zonder hierbij een knik te maken;*
- het meest zuidelijke punt van de zonering woongebied met landelijk karakter in de Katelijnestraat zich niet langer situeert in het “denkbeeldige” verlengde van de zoneringsgrens (tussen woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied) ten zuiden van de Heibergstraat;*
- er een uitgesproken asymmetrie bestaat tussen de horizontale zoneringsgrenzen aan weerszijden van de Pleinstraat.*

Kwestieuze zonering woongebied met landelijk karakter wordt door de beroeper aldus groters voorgesteld dan oorspronkelijk bedoeld in het gewestplan Herentals-Mol (...). Het vormelijk verschil tussen de zonering in de motivatienota en deze op het originele gewestplan is een duidelijke indicatie van een foutieve interpretatie van de gewestplanbestemming.

Op basis van het originele gewestplan is duidelijk en ontegensprekelijk vast te stellen dat de aanvraag grotendeels gelegen is in agrarisch gebied, zoals ook blijkt uit het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 2 februari 2012 (...) en ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij, Duurzame Landbouwwontwikkeling van 16 april 2012 (...).

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.7.23 VCRO.

Ze zet uiteen:

“ ...

Doordat de verwerende partij na de vernietiging van de eerdere beslissing een nieuwe beslissing neemt over het beroep van de aanvrager, zonder hem evenwel opnieuw te horen;

En doordat de nieuwe beslissing werd genomen na een nieuw verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, waarbij nieuwe elementen die niet eerder aan bod waren gekomen in de beoordeling werden betrokken om de grens tussen het agrarisch gebied en het landelijk woongebied te bepalen, dit zonder de aanvrager opnieuw te horen;

Terwijl het recht om gehoord te worden betekent dat de beroepindiener het recht heeft om aan de overheid die over zijn beroep uitspraak doet, zijn visie te laten kennen omtrent een standpunt dat wordt ingenomen terwijl dit voordien nog niet aan bod was gekomen, of dat tegengesteld is aan een eerder ingenomen standpunt. Het hoorrecht houdt immers in dat de beroepsindiener op nuttige wijze zijn zienswijze moet kunnen brengen om alzo te pogen een eerdere ongunstige beslissing te neutraliseren;

En terwijl de aanvrager het recht heeft kennis te nemen van het volledige dossier op basis waarvan de Deputatie beschikt.

b) Toelichting bij het middel

13. Artikel 4.7.23, §1 VCRO bepaalt:

...

14. De Vlaamse Regering heeft vooralsnog geen nadere regelen bepaalt met betrekking tot de hoorprocedure.

15. Het beroepsschrift van de aanvrager stelt letterlijk wat volgt:

“Mogen wij u verzoeken ons te willen horen op de zitting waar ons beroep behandeld wordt en ons vooraf het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar te willen overmaken.”

16. De verzoekende partij werd op 8 mei 2012 gehoord voorafgaand aan de eerste beslissing van 12 juni 2012. Zij had voorafgaand aan die hoorzitting een kopie van het eerste verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dd 3 mei 2012 ontvangen.

17. Na het arrest van uw Raad is op 24 oktober 2013 een nieuw verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opgemaakt. Dat is gesteund op een nieuw onderzoek van de gewestplangrens, waarbij enkele nieuwe elementen werden betrokken. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt hierover wat volgt:

...

Dit is een volkomen nieuwe redenering, die op geen enkele wijze eerder in de procedure werd aangevoerd.

18. Het recht om gehoord te worden betekent dat de beroepsindiener het recht heeft om aan de overheid die over zijn beroep uitspraak doet zijn visie te laten kennen omtrent een standpunt dat wordt ingenomen terwijl dit voordien nog niet aan bod was gekomen, of dat tegengesteld is aan een eerder ingenomen standpunt. Het hoorrecht houdt immers in dat de beroepsindiener op nuttige wijze zijn zienswijze moet naar voor kunnen brengen om alzo te pogen een eerdere ongunstige beslissing te neutraliseren

...

19. Dit betekent dat de Deputatie het beroep niet mag afwijzen op grond van nieuwe argumenten zonder de indiener van het beroep hierover te horen Meer nog, de beroepsindiener moet kunnen beschikken over het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ..., en alle andere documenten ... op basis waarvan de Deputatie een beslissing neemt, op het ogenblik van de hoorzitting.

20. Minstens het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, en de stukken waarop dit gesteund is (volgens de e-mail van de provincie enkel een kopie van het gewestplan) waren nieuwe gegevens, die op zich een nieuwe hoorzitting noodzakelijk maakten. Maar ook de nieuwe argumentatie die erin zit vervat leidt tot de verplichting om de verzoekende partij opnieuw te horen.

...”

...

De verzoekende partij stelt nog in haar toelichtende nota:

“ ...

C) Bijkomende toelichting

5. *Uw Raad heeft intussen in een bijkomend arrest bevestigd dat aan de hoorplicht niet is voldaan indien degene die verzoekt om gehoord te worden niet kan beschikken over het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar*

Dit betekent dat, indien na een vernietiging van een beslissing van de Deputatie door uw Raad een nieuw verslag wordt opgemaakt, er een nieuwe hoorzitting zal moeten worden gehouden.

De verzoekende partij heeft in haar beroepsschrift om een hoorzitting gevraagd. Haar kan niet verweten dat zij dit verzoek niet herhaald heeft na het arrest van uw Raad. Het kwam de Deputatie toe om na de vernietiging te beslissen een nieuwe hoorzitting te houden indien er nieuwe stukken, zoals een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, aan het dossier worden toegevoegd.

De verzoekende partij heeft bij de voorbereiding van het verzoekschrift verder vastgesteld dat er tussen mevrouw Kirsten De Reu van RWO en de heer Steven van Audekercke van de provincie nog e-mails zijn uitgewisseld. Die e-mails zitten niet in het administratief dossier. Nochtans wordt door de verwerende partij niet betwist dat die e-mail correspondentie heeft plaatsgevonden. Ook die nieuwe gegevens hadden aanleiding moeten geven tot een hoorzitting.

Het middel is gegrond.

6. *De verzoekende partij verzoekt uw Raad over te gaan tot vernietiging, en suggereert om met toepassing van artikel 4.8.2. VCRO aan de Deputatie te bevelen om een nieuwe beslissing te nemen na voorafgaande verzoekende partij opnieuw te horen.*

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.22 VCRO luidt als volgt:

“De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maakt voor elke beslissing in beroep een verslag op. Het verslag kadert de vergunningsaanvraag binnen de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan bij zijn onderzoek bijkomende inlichtingen inwinnen bij de adviserende instanties aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid.

Het vergunningsdossier van het college van burgemeester en schepenen wordt aan het verslag toegevoegd.”

Artikel 4.7.23, § 1, eerste lid VCRO bepaalt:

“De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.”

Uit deze bepalingen volgt dat de deputatie oordelend in administratief beroep, het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij haar beoordeling dient te betrekken en de betrokken partijen die daarom verzoeken, moet horen.

Aan het horen van de betrokken partijen, zoals vereist in de aangehaalde bepaling, is slechts voldaan indien deze partijen, voorafgaand aan de hoorzitting, inzage hebben of beschikken over alle gegevens en stukken die door de deputatie bij de beoordeling van de aanvraag zullen of moeten worden betrokken, waaronder het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, en zij aan de bevoegde overheid hun opmerkingen met betrekking tot de zaak hebben kunnen toelichten.

3.

Zoals blijkt uit de feiten uiteenzetting werd de vorige beslissing van de verwerende partij, een beslissing van 10 mei 2012, vernietigd met een arrest van de Raad van 23 juli 2013 op grond van een gebrekkige beoordeling van de betwisting over de bestemming van het perceel

De overwegingen van de verwerende partij in deze beslissing die in het vermeld arrest ondeugdelijk werden bevonden, steunen op, en zijn gelijklopend met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 3 mei 2012.

De administratieve beroepsprocedure werd na de vernietiging hernomen met een nieuw verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, waarna de betrokken partijen, na inzage van dit verslag, opnieuw dienden te worden gehoord. Het blijkt niet dat dat is gebeurd.

4.

Het eerste middel is gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van het gewestplan Herentals-Mol, goedgekeurd bij K.B. van 28 juli 1978 en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Ze zet uiteen:

“ ...

Doordat de bestreden beslissing de vergunning weigert omdat de aanvraag grotendeels gelegen zou zijn in agrarisch gebied

Terwijl, de Deputatie ten onrechte oordeelt dat de aanvraag gelegen is in agrarisch gebied, en de Deputatie onzorgvuldig heeft gehandeld door haar oordeel niet te steunen op correcte gegevens

b) Toelichting

22. *In de begeleidende nota bij de aanvraag is op p. 4 een perceelsplan opgenomen, waarop de landmeter van de aanvrager de grens van het landelijk woongebied en het agrarisch gebied heeft aangeduid. Het bewuste perceel I53/F ligt integraal in landelijk woongebied.*

...

De nota geeft duidelijk aan op basis waarvan deze grens is bepaald, met name op basis van het gewestplan en de verschillende vergunde verkavelingen rondom de percelen.

De aanvrager hield daarbij niet enkel rekening met het grafisch plan, maar ook met de tekst van het Koninklijk Besluit, waaruit blijkt dat de Koning het betrokken landelijk woongebied heeft ingetekend omwille van de aanwezigheid van die verkavelingen.

23. *De nota geeft aan dat volgens het ontwerp van gewestplan de bewuste woonwijk niet gesitueerd was in het landelijk woongebied, maar wel in een agrarisch gebied.*

Een uittreksel van het ontwerp werd weergegeven op p. 5 van de nota.

...

24. *Tussen het uittekenen van dit ontwerp en het openbaar onderzoek omtrent het gewestplan waren er in de betrokken omcirkelde zone meerdere woningen gebouwd. Dit is deels gebeurd op grond van een verkavelingsvergunning die op 7 oktober 1969 door de Deputatie is verleend. Daarnaast zijn er nog voor het gewestplan meerdere bouwvergunningen verleend.*

Dit heeft geleid tot het aanleggen van een nieuwe straat in die zone, door het doortrekken van de Heibergstraat tot aan de Pleinstraat.

De verkavelingsvergunning van 7 oktober 1969 voorziet in acht loten ten zuiden van de Heibergstraat ...

Dit heeft ertoe geleid dat het hoger weergegeven ontwerp van gewestplan een nieuwe woonwijk die aansloot bij het centrum van Hulshout zonevreemd maakte.

Dit leidt in het kader van het openbaar onderzoek omtrent het ontwerp-gewestplan tot een advies van de gemeente, die adviseert om de grens van het woongebied aan te passen.

In het Koninklijk Besluit wordt op grond van dit advies het ontwerp aangepast. Het Koninklijk Besluit stelt wat volgt:

...

25. *Dit maakt dat het overduidelijk de bedoeling was om minstens de "toegestane verkaveling" (bedoeld wordt de verkaveling van 7 oktober 1969) integraal in het landelijk woongebied op te nemen. Op te merken valt dat deze wijziging niet beperkt was tot deze verkaveling.*

Hiertoe wordt op het definitief gewestplan een zone ingetekend.

Onderstaande kaart geeft een uittreksel weer uit het originele gewestplan, zoals dat door de Koning werd ondertekend. Een voor eensluidend verklaarde kopie van dit gewestplan is als stuk 10 bij het dossier gevoegd. Uw Raad zal vaststellen dat de onderliggende topografische kaart, waarop deze aanpassing is getekend, nog geen aanduiding bevat van de Heibergstraat of van de woningen die in deze straat werden opgericht. Bij het intekenen van deze zone had de tekenaar dus geen enkel

referentiepunt. Wel staat vast dat hij aan de zuidelijke zone één enkele rechte lijn heeft voorzien vanaf de Pleinstraat tot de Klein Katelijnestraat. Ter hoogte van de kruising van de gewestplangrens met de Klein Katelijnestraat maakt de grens een kleine knik. Blijkbaar was het de bedoeling om aan de overzijde van die straat de grens loodrecht op de straat te voorzien.

26. *Deze voorgeschiedenis maakt het mogelijk om de bedoeling van de opmaker van het gewestplan te achterhalen. De bedoeling was duidelijk om de achterzijde van de loten van de verkaveling langsheen de Heibergstraat te nemen als zuidelijke grens, en die zuidelijke grens door te trekken tot aan de Klein Katelijnestraat, om dan de grens verder te zetten, loodrecht op de Klein Katelijnestraat, tot een diepte van 50 meter.*

Deze bedoeling leidt tot de begrenzing zoals ze is voorgesteld op het kaartje dat in de begeleidende nota is opgenomen. Op grond van deze gegevens is het duidelijk dat het perceel 53/F wel degelijk gelegen is in het landelijk woongebied.

27. *Aangezien het gewestplan in de jaren '70 werd opgemaakt zonder technische hulpmiddelen, en het werken met een kaart op 1/10.000 steeds onnauwkeurigheden oplevert, dient het gewestplan geval per geval te worden geïnterpreteerd. Tekstuele vermeldingen bij de totstandkoming van het gewestplan, zoals passages in het advies van de regionale commissie, kunnen daarbij een rol spelen ... A fortiori geldt dit voor passages in het Koninklijk Besluit zelf.*

De interpretatie van het gewestplan komt, aldus de Raad van State ..., in de eerste plaats de vergunningverlenende overheid toe omdat die daartoe het best is geplaatst, onder controle van de rechter, voorheen de Raad van State, thans de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het gewestplan is verder zelf een verordenende akte, die door de rechtbank kan en moet worden geïnterpreteerd. In de tweede instantie komt het bij blijvende onduidelijkheid aan de rechtbank toe om de strekking van dit voorschrift te bepalen.

28. *Gelet op de voorgaande elementen, die reeds bij het indienen van de aanvraag waren aangebracht, kwam het de overheid toe om mede op basis van de duidelijke verklaringen in het K.B. zelf de grens te bepalen op de wijze zoals die door de landmeter van de aanvrager werd weergegeven.*

De verwerende partij heeft dit niet gedaan. Het middel is alleen al daarom gegrond.

29. *In het eerdere arrest heeft uw Raad het volgende geoordeeld:*

...

Ten tijde van het nemen van de eerste beslissing in deze zaak was nergens in het dossier een kopie te vinden van het originele gewestplan.

In de submap "advies PSA" bevonden zich wel de volgende stukken:

- een kopie van de gedrukte versie van het gewestplan op schaal 1/25.000*
- een gedigitaliseerde versie van het gewestplan, geprojecteerd op een kadasterplan*
- een kadasterplan met twee mogelijke aanduidingen waar de grens mogelijk zou kunnen liggen (in beide gevallen ligt het perceel in landelijk woongebied). Het is onduidelijk wie dit plan heeft gemaakt en hoe het in het dossier is terecht gekomen.*

Het originele gewestplan werd op geen enkele wijze in de beoordeling betrokken.

Na het arrest van uw Raad heeft het provinciale bestuur een kopie opgevraagd van dit origineel. Dit zou haar dan per e-mail van 16 oktober 2013 zijn bezorgd.

Nog daargelaten de vaststelling dat de Deputatie blijkbaar gebruik heeft gemaakt van een ingescand en weer afgeprint document, waardoor de schaal niet gegarandeerd is, dient vastgesteld dat het overgemaakt document ogenschijnlijk niet het originele gewestplan kan zijn, aangezien er geen kleuren op te zien zijn.

De verzoekende partij legt zelf een eensluidend verklaard afschrift van het origineel voor, waarop die kleuren wel zijn weergegeven. Beide documenten verschillen aanzienlijk.

De bestreden beslissing is dus niet genomen op basis van het originele gewestplan.

Het middel is ook om die reden gegrond.

30. Verder blijkt de beslissing ook rekening te houden met het volgende:

...

De verzoekende partij moet, op basis van het e-mail verkeer met de verwerende partij, vaststellen dat de opmetingen waarvan sprake is in de eerste aangehaalde paragraaf niet in het dossier te vinden zijn, en dat de andere opmerkingen evenmin uit enig kaartmateriaal blijken.

Dit is onzorgvuldig. Het middel is gegrond.

31. Verder kunnen de bijkomende gegevens moeilijk begrepen worden.

Voor een goed begrip vindt uw Raad hieronder een weergave van het originele gewestplan.

...

De Deputatie stelt vooreerst: "de zuidelijke zoneringsgrens (tussen woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied) ter hoogte van de Kleine Katelijnestraat een kleine knik maakt, alvorens onder scherpe hoek verder te lopen richting Pleinstraat".

De Deputatie stelt dit dan tegenover de argumentatie van de aanvrager. Die zou van oordeel zijn dat "kwestieuze zuidelijke zoneringsgrens doorloopt tot voorbij de Kleine Katelijnestraat, zonder hierbij een knik te maken"

Op zich is het uiteraard volledig correct dat er inderdaad een knik is ter hoogte van punt A. Die knik bevindt zich evenwel niet aan de zijde van de straat waar het lot van de verzoekende partij is gelegen, maar wel aan de overzijde.

De verzoekende partij heeft in haar motivatienota een lijn weergegeven waar volgens haar de grens ligt. Dit door de achterste perceelsgrens van de percelen aan de Heidebergstraat door te trekken tot aan de Klein Katelijnestraat, dit om aan te tonen dat het perceel 53/F nog binnen een aldus afgebakend landelijk woongebied ligt. Het is correct dat die lijn daar nog is doorgetrokken aan de overzijde van de straat, maar er valt niet in te zien waarom het gegeven dat de verzoekende partij daar de knik niet aanduidt zou maken dat haar stelling dat het perceel 53/F in landelijk woongebied niet correct is. De stelling van de verzoeker is dat de zonegrens tussen AB langsheen de

achterste grens van de oude verkaveling ligt. Wat er verder met die lijn gebeurt aan de overzijde van de straat is niet relevant.

De deputatie stelt verder: “het meest zuidelijke punt van de zonering woongebied met landelijk karakter in de Katelijnestraat in het "denkbeeldige" verlengde ligt van de zoneringsgrens (tussen woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied) ten zuiden van de Heibergstraat;”

De Deputatie stelt dit dan tegenover de argumentatie van de aanvrager. Die zou van oordeel zijn dat het meest zuidelijke punt van de zonering woongebied met landelijk karakter in de Katelijnestraat zich niet langer situeert in het "denkbeeldige" verlengde van de zoneringsgrens (tussen woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied) ten zuiden van de Heibergstraat;

Wat bedoelt de Deputatie met de “zoneringsgrens en zuiden van de Heibergstraat”

Bedoelt de Deputatie hiermee de schuine lijn tussen de Klein Katelijnestraat (...) en de Pleinstraat (...)? Maar daar is toch geen sprake van een denkbeeldige lijn, maar van een effectieve lijn? Bovendien is de bewering van de Deputatie dan totaal nietszeggend, aangezien er geen betwisting over is dat de grens loopt van de Pleinstraat naar de Klein Katelijnestraat, maar wel over waar die grens juist loopt.

Of bedoelt de Deputatie hier het uiterste punt van het landelijk woongebied aan de Pleinstraat (...) mee? Maar dan is de stelling van de Deputatie overduidelijk foutief, aangezien een lijn getrokken door punt ..., in perfect westelijke richting de Klein Katelijnestraat duidelijk niet snijdt in punt

In elk geval heeft de aanvrager in de motivatienota helemaal geen uitspraak gedaan over de grens van het landelijk woongebied

De Deputatie vervolgt verder dat “tussen de meest zuidelijke horizontale zoneringsgrenzen aan weerszijden van de Pleinstraat een slechts beperkte asymmetrie bestaat”

De Deputatie stelt dit dan tegenover de argumentatie van de aanvrager. Die zou van oordeel zijn dat “er een uitgesproken asymmetrie bestaat tussen de horizontale zoneringsgrenzen aan weerszijden van de Pleinstraat.”

De verzoekende partij weet niet goed wat de Deputatie hiermee bedoelt. Bedoelt ze dat AB ongeveer evenwijdig loopt met CD? Mogelijk wel, en die vaststelling is zelfs correct. Maar dat doet de vraag enkel verschuiven naar de vraag waar lijn CD juist ligt. Die vraag wordt in de bestreden beslissing niet gesteld, laat staan beantwoord.

Ook de aanvrager heeft in de nota die bij de aanvraag is gevoegd geen uitspraak gedaan over de ligging van lijn CD, zodat de verwerende partij hier een tegenstrijdigheid ziet die er niet is.

*De beslissing is ook om die reden onzorgvuldig.
...*

De verzoekende partij stelt nog in haar toelichtende nota:

“
...

C) Bijkomende toelichting

15. De verzoekende partij verwijst naar haar verzoekschrift.

Uit het aangevuld administratief dossier blijkt dat er nog steeds geen afschrift van het origineel gewestplan in het dossier zit. Er is geen enkel nieuw onderzoek gevoerd.

Het enige stuk dat nu wel in het administratief dossier zit is het advies van de gemachtigde ambtenaar van 13 april 1987. Die oordeelde blijkbaar toen dat kavel 3 van het toen ingediende verkavelingsontwerp gelegen was in agrarisch gebied.

Waar de grens toen volgens de gemachtigde ambtenaar juist gelegen was blijkt evenwel niet uit dit stuk.

Aan een administratieve beslissing komt geen gezag van gewijsde toe. Het gegeven dat in het verleden ooit beslist is dat het betrokken lot gelegen is in agrarisch gebied maakt niet dat dit uitgangspunt onbetwistbaar vast staat. De aanvrager heeft op basis van diverse stukken aangetoond dat de bedoeling bij de opmaak van het gewestplan was om de zuidelijke grens van de verkaveling van 7 oktober 1969 door te trekken tot de Kleine Katelijnestraat. Het betrokken lot ligt – en dat wordt niet betwist – binnen het op die wijze afgebakende woongebied.

De verwerende partij laat nog steeds na op met deze gegevens rekening te houden. Blijkbaar hanteert zij liever een puur geometrische projectie (die niet eens in het dossier zit), waarvan evenwel algemeen aanvaard wordt dat deze onnauwkeurigheden bevat (doordat die afhankelijk is van de nauwkeurigheid van het onderliggende kaartmateriaal).

16. De verzoekende partij verzoekt uw Raad over te gaan tot vernietiging. Zij suggereert om met toepassing van artikel 4.8.2. VCRO aan de Deputatie te bevelen om een nieuwe beslissing te nemen, waarbij de Deputatie de grens van het landelijk woongebied dient te bepalen op grond van het originele gewestplan, en dit dient te interpreteren rekening houdend met de bedoeling van de opmaker ervan, zoals die blijkt uit de tekstuele vermeldingen in het KB van 28 juli 1978 houdende vaststelling van het gewestplan Herentals-Mol, en meer in het bijzonder de passage waarin de Koning stelt ‘Rekening houdend met de bestaande bebouwing en de toegestane verkavelingen wordt een gedeelte van deze straat in het woongebied met landelijk karakter opgenomen’ en rekening houdend met de begrenzing van die “toegestane verkavelingen”, te weten de verkaveling van 7 oktober 1969.

...”

Beoordeling door de Raad

De weigering tot vergunning in het bestreden besluit steunt op de vaststelling dat het betrokken perceel gelegen is agrarisch gebied. De verzoekende partij betwist dit. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partij bij haar aanvraag een motivatienota heeft gevoegd waarin zij de grens tussen het woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied ten zuiden van het perceel van de aanvraag situeert. Ze stelt dat de grenslijn wordt afgeleid uit het gewestplan, de verschillende vergunde verkavelingen rondom de percelen en aan de hand van de tekstuele vermelding in het koninklijk besluit van 28 juli 1978 houdende vaststelling van het gewestplan Herentals-Mols.

In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk toelichting gegeven bij de grensbepaling zoals toegepast door de verwerende partij, waarbij blijkt dat zij bij haar onderzoek het origineel gewestplan op 1/10.000 heeft betrokken en opmetingen heeft verricht vanuit de percelen gelegen ten noorden en ten zuiden van het perceel van de aanvraag. Er wordt tevens aangegeven waarom niet kan ingestemd worden met de situering van de zonegrens door de verzoekende partij

Uit deze overwegingen blijkt weliswaar dat de verwerende partij tot de conclusie komt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de planologische bestemming om reden dat het verkavelingsgebied zich situeert in agrarisch gebied, doch er moet vastgesteld worden dat het administratief dossier geen stukken of gegevens bevat waaruit een zorgvuldig onderzoek blijkt naar de precieze ligging van het betrokken perceel op de grafische voorstelling van het toepasselijke gewestplan. Evenmin wordt enig antwoord geboden op de argumentatie van de verzoekende partij dat bij het bepalen van de zonegrens rekening moet gehouden worden op de tekstuele vermeldingen in het koninklijk besluit van 28 juli 1978 houdende vaststelling van het gewestplan Herentals-Mols.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. BEVEL CONFORM ARTIKEL 4.8.2, DERDE LID VCRO

1.

Artikel 4.8.2, derde lid VCRO bepaalt:

“Als de Raad een beslissing vernietigt, kan hij het bestuur dat de vernietigde beslissing nam, bevelen om een nieuwe beslissing te nemen binnen de termijn die hij bepaalt. De Raad kan daarbij:

1° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven aanwijzen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet kunnen worden betrokken;

2° specifieke rechtsregelen of rechtsbeginselen aanwijzen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing moeten worden betrokken;

3° de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan de nieuwe beslissing moeten worden gesteld.”

2.

Voorafgaand aan de nieuwe beslissing moet de verwerende partij de betrokken partijen horen.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 31 oktober 2013, waarbij aan de verzoekende partij de verkavelingsvergunning wordt geweigerd op een perceel gelegen te Hulshout, Kleine Katelijnestraat en met kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummer 53F.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest. De verwerende partij moet hierbij handelen overeenkomstig het bevel op grond van artikel 4.8.2, derde lid VCRO.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 3 mei 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ