

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 9 juli 2019 met nummer RvVb-A-1819-1193  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0583-A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het Departement OMGEVING  vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkommende partij	de heer <b>Rony HOEBEKE</b> , met woonplaatskeuze te 9940 Ertvelde, Zwaluwstraat 6

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 20 april 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 1 maart 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij en van de aanvrager tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate van 9 november 2017 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een verkavelingsvergunning verleend onder voorwaarden voor de percelen gelegen te 9060 Zelzate, Denderdreve zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 310l en 310m.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 23 juni 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 28 mei 2019.

Advocaat Veerle TOLLENAERE voert het woord voor de verzoekende partij.  
Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.  
De heer Rony HOEBEKE voert het woord voor de tussenkommende partij.

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.

Na gunstig advies van de gemeenteraad van 1 juni 2015 verleent de verwerende partij overeenkomstig artikel 5.6.6, §2 VCRO op 24 maart 2016 een principiële akkoord onder voorwaarden voor het aansnijden van een gedeelte van het woonuitbreidingsgebied 'Denderdreve' te Zelzate.

De verzoekende partij meldt op 13 april 2016 dat zij de geldigheid van het principiële akkoord betwist.

2.

De NV SMART BUILDING INVEST dient op 13 juni 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor 9 kavels (waarvan 8 voor halfopen bebouwing en 1 kavel voor open bebouwing) voor de percelen gelegen te 9060 Zelzate, Denderdreve, langs nieuw aan te leggen wegen. De echtgenote van de tussenkomende partij geeft haar als eigenaar van de gronden volmacht om de aanvraag in haar naam in te dienen.

Bij de aanvraag is een ontwikkelingsvisie/indicatieve structuurschets voor het hele woonuitbreidingsgebied gevoegd.

Er is ook een door het agentschap Onroerend Erfgoed op 15 mei 2017 bekrachtigde archeologienota bijgevoegd, en een project-MER-screening voor een stadsontwikkelingsproject (bijlage III, rubriek 10b) met aanleg van wegen (bijlage III, rubriek 10e).

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, in woonuitbreidingsgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 5 juli 2017 tot en met 3 augustus 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De Brandweerzone Centrum van Gent adviseert op 7 juli 2017 voorwaardelijk gunstig. De voorwaarden hebben vooral betrekking op de doodlopende toegangsweg, eventueel verkeersremmende maatregelen en de hydranten.

De Zwarte-Sluispolder adviseert op 13 juli 2017 gunstig op voorwaarde dat in de aktes van grondoverdracht voor de loten 4 en 5 een regeling wordt voorzien voor het onderhoud van de aan de oostzijde van de verkaveling voorziene gracht.

Farys adviseert op 22 augustus 2017 gunstig mits voorlegging van een aangepast dossier, inclusief een aangepaste hydraulische nota.

De gemeenteraad van de gemeente Zelzate keurt op 19 oktober 2017 met 15 ja-stemmen en 8 onthoudingen de zaak der wegen goed onder voorwaarden.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 3 november 2017 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 9 november 2017 een verkavelingsvergunning aan de aanvrager. Het college beslist:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

*In het schrijven van 13 april 2016 geeft Peter Cabus, leidend ambtenaar departement RWO, aan dat het principeel akkoord niet in overeenstemming is met de bepalingen van artikel 5.6.6. van de Vlaamse Codex ruimtelijke ordening en de geldigheid bijgevolg betwist wordt. Bijgevolg is er een legaliteitsprobleem en kan de verkaveling om wettelijke redenen niet vergund worden.*

*Hierdoor is een opportuniteitsoverweging niet aan de orde. Volledigheidshalve kan wel aangegeven worden dat de verkaveling op zich geen kwaliteit biedt:*

- Te beperkte aansnijding van een veel groter woonuitbreidingsgebied*
- Smalle ontsluitingsweg voor een dergelijk groot woonuitbreidingsgebied dat nog dient ontwikkeld te worden en de aanleg in klinkers, wat niet bestand is tegen veelvuldig gerij*
- Geen gemeenschappelijke kwalitatieve groenzone*
- Keerpunt brandweer voor de verkaveling*
- Indeling in loten met weinig kwaliteit, trachten te zoeken naar een maximale invulling aan grondgebonden woningen, zonder oog voor ruimtelijke kwaliteit*
- Advies van de brandweer onder voorwaarde en die leidt tot een gewijzigde inrichting van het openbaar domein*
- Farys die geen advies kon uitbrengen wegens onvoldoende gegevens*
- Mobiliteit zal een probleem vormen en zal moeten opgevangen worden in de omliggende straat ofwel zal geparkeerd worden zonder zekerheid op doorgang voor brandweer*
- Geen rekening gehouden met toegankelijkheidsverordening*

...”

Tegen die beslissing tekenen de aanvrager, en de tussenkomende partij als mede-eigenaar van de gronden, op 6 december 2017 samen administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 22 januari 2018 om het beroep in te willigen en de verkavelingsvergunning te verlenen onder voorwaarden.

Na de hoorzitting van 30 januari 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 1 maart 2018 ontvankelijk en verleent een verkavelingsvergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

“ ...

*Gelet op het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 22 januari 2018;*

*(...)*

1.7 Argumentatie appellant, hier de aanvrager

*Appellant vermeldt in zijn beroepsschrift dat de bestreden beslissing zich volledig ten onrechte baseert op een schrijven van Ruimte Vlaanderen en op geen enkele wijze rekening houdt met het goedgekeurde principeel akkoord voor de ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied Denderdreve.*

*Het betreft de ontwikkeling van een kwalitatief woonproject dat stapsgewijs kan geïntegreerd worden in een groter geheel.*

## **2. Motivering**

*(...)*

### **2.3 De juridische aspecten**

#### **2.3.1 Planologische overeenstemming**

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.*

*De realisatie van een private verkaveling in woonuitbreidingsgebied is enkel mogelijk volgens de bepalingen van artikel 5.6.6.§2 van de VCRO.*

*Voor de aansnijding van het betrokken woonuitbreidingsgebied langs de Denderdreve werd door deputatie onder voorwaarden een principiële akkoord verleend op 24 maart 2016.*

*Voorliggende verkaveling is hiermee in overeenstemming en komt tegemoet aan de opgelegde voorwaarden, bijgevolg is de aanvraag in overeenstemming met de planologische bestemming van het gebied.*

#### **2.3.2 Wegenis**

*De verkavelingsaanvraag voorziet in de aanleg van nieuwe verkeerswegen.*

*In toepassing van artikel 4.2.25. van de VCRO heeft de gemeenteraad in openbare zitting van 19 oktober 2017 goedkeuring verleend aan het ontworpen wegtracé binnen de verkaveling. Hierbij werden verschillende voorwaarden opgelegd.*

*Deze voorwaarden, die o.a. gaan over het bijtreden van adviezen inzake brandveiligheid en nutsleidingen, de uitvoeringswijze van de werken, de overdraging aan de gemeente, de uitvoeringstermijn, ... worden bijgetreden en dienen in toepassing van artikel 4.2.19. van de VCRO als voorwaarde worden opgelegd bij het eventueel verlenen van de verkavelingsvergunning. Op deze manier ontstaan de nodige garanties om een voldoende uitgeruste weg te bekomen die kan worden overgedragen aan de gemeente.*

#### **2.3.3 Archeologietoets**

*(...)*

### **2.4 De goede ruimtelijke ordening**

*Naast het juridisch aspect dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.*

*Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling zodat bij de beoordeling van onderhavig beroep naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het woongebied geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd.*

*Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend. Elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning dient hierbij beoordeeld in functie van een verantwoorde stedenbouwkundige uitbouw van het betrokken gebied en in de context van het omliggende bebouwingsbeeld in toepassing van artikels 1.1.4. en 4.3.1. van de VCRO.*

*Voorliggend project beoogt het verkavelen van gronden in 9 loten voor ééngezinswoningen langs nieuw aan te leggen wegenis en nutsvoorzieningen.*

*Het verkavelen van de gronden, aansluitend op een bestaand bouwlint en in directe relatie met een omgeving die over een voldoende uitrustingsniveau beschikt, is aanvaardbaar. Het voorgestelde bebouwingspatroon voorziet een gevarieerd en kwalitatief woonaanbod dat*

*niet afwijkt van het bestaande bebouwingspatroon langs de aanliggende weg Denderdreve. Verder worden de nodige voorzieningen getroffen om een verdere ontwikkeling van het achterliggende woonuitbreidingsgebied mogelijk maken.*

*De nieuwe kavels worden voorzien langs een nieuw aan te leggen insteekweg aansluitend op de Denderdreve. Het betreft een doodlopende straat die geen doorgaand verkeer zal aantrekken. Gelet op de relatief beperkte omvang van de verkaveling is er geen sprake van een toenemende verkeersonveiligheid in de omliggende wegen.*

*De nieuwe kavels zijn voldoende ruim en het dossier bevat voldoende stedenbouwkundige voorschriften om de oprichting van kwalitatieve woningen te garanderen. De voorziene inplanting en vormgeving is hierbij als algemeen gangbaar te beschouwen. De bouwvrije afstanden, 3 m zijdelings en tuinzone van minstens 8 m en vaak ruimer, zijn voldoende ruim. Verder is er voldoende ruimte aanwezig om binnen de verkaveling te voldoen aan de eigen parkeerbehoefte en bezoekersverkeer.*

*Bijkomende voorzieningen zoals groenvoorzieningen zijn op een voldoende wijze aanwezig in evenredigheid met het aantal ontwikkelde wooneenheden.*

*Uit dit alles dient besloten dat de voorgestelde verkaveling de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang brengt.*

## **2.5 Conclusie**

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.*

*(...)*

*Verkavelingsvergunning wordt verleend volgens ingediend plan, onder volgende voorwaarden:*

- Het voorgestelde programma van maatregelen in de bekrachtigde archeologienota met ID <https://id.erfgoed.net/archeologie/archeologienotas/3076> dienen te worden nageleefd alsook het onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013*
- Het gemeenteraadsbesluit van 25 april 2017 is strikt te volgen*
- Het advies van het bestuur van de Zwarte Sluispolder van 3 juli 2017 is strikt te volgen*

*De adviezen en reglementen van de nutsmaatschappijen zijn na te leven. Eventuele kosten voor uitbreiding van de netten zijn ten laste van de verkavelaar.*

*...*

Dat is de bestreden beslissing.

## **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

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

## VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN - ENIG MIDDEL

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert met een enig middel de schending aan van artikel 5.6.6 VCRO, artikel 2.2.18, §1, 2e lid VCRO, het gewestplan Gentse en Kanaalzone (koninklijk besluit van 14 september 1977), artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen dat de realisatie van een private verkaveling in woonuitbreidingsgebied slechts mogelijk is volgens de bepalingen van artikel 5.6.6. VCRO, dat in §2 in een voorafgaandelijk principieel akkoord van de verwerende partij voorziet, na advies van de gemeenteraad. Het principieel akkoord van 24 maart 2016 is volgens de verzoekende partij niet rechtsgeldig, zoals werd gemeld per brief van 13 april 2016:

*“Bij nazicht blijkt dat de ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied niet prioritair is volgens het GRS Zelzate en pas mogelijk is als het kan kaderen in de hogere beleidskaders en/of taakstellingen en mits de behoefte kan worden aangetoond. Dit is hier niet het geval.*

*Bovendien stelt het GRS dat – ingeval ontwikkeling - voorafgaand een stedenbouwkundig ontwerp wordt opgemaakt voor het woonuitbreidingsgebied dat inzicht geeft in de ruimtelijke mogelijkheden en randvoorwaarden. Ook hieraan werd niet voldaan.*

*Het door de deputatie afgeleverde principieel akkoord is bijgevolg niet in overeenstemming met de bepalingen van artikel 5.6.6. van de VCRO. Wij betwisten met andere woorden de geldigheid van dit principieel akkoord voor het aansnijden van het woonuitbreidingsgebied.”*

De verzoekende partij stelt dat het principieel akkoord, dat de grondslag vormt van de vergunningsbeslissing, strijdig is met artikel 5.6.6, §2 VCRO, want in strijd met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en het provinciaal ruimtelijk structuurplan, zodat het bij toepassing van artikel 159 Grondwet buiten toepassing moet gelaten worden. Bijgevolg kan de vergunning wegens strijdigheid met de planologische bestemmingsvoorschriften niet verleend worden. De verwerende partij maakt volgens haar abstractie van het eigen woonbeleid in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen (2<sup>de</sup> herziening) (hierna: PRS) voor wat betreft een (sedert 2007-2016) geactualiseerde woonbehoeftestudie en een gedifferentieerd aanbod aan woonvormen. Evenmin worden de kwalitatieve verplichtingen uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) beoordeeld. De ontwikkeling van het ongeveer 42 ha groot en ongeordend woonuitbreidingsgebied aan de Denderdreve is volgens het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Zelzate pas mogelijk op termijn, als dat past binnen geldende hogere beleidskaders en/of taakstellingen, als de behoefte daartoe wordt aangetoond, en na de opmaak van een stedenbouwkundig ontwerp dat inzicht geeft in de ruimtelijke mogelijkheden en randvoorwaarden van het gebied. Geen van deze voorwaarden is voldaan. Evenmin wordt ingegaan op de door het GRS gestelde vereiste van groepswooningbouw en sociale woningbouwprojecten, aansluitend bij het kern-deelgebied Vogelzang.

De verzoekende partij stelt in ondergeschikte orde nog vast dat de aanvraag (met doodlopende insteekweg) niet voldoet aan de in het principieel akkoord opgenomen voorwaarde om, bij de ontsluiting, de ontwikkeling van het achterliggend gebied niet in het gedrang te brengen en een

aantakking op de voorziene wegenis mogelijk te maken. Minstens motiveert de bestreden beslissing niet waarom de verwerende partij (anders dan het college van burgemeester en schepenen) van oordeel is dat wel aan die voorwaarde voldaan is.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de kritiek van de verzoekende partij gericht is tegen het niet bij de Raad van State aangevochten – en bijgevolg door een vergunningverlenende overheid toe te passen – principieel akkoord van 24 maart 2016, niet tegen de bestreden beslissing.

Met verwijzing naar de omstandige motivering van het principieel akkoord stelt zij verder dat het principieel akkoord wettig is. Volgens haar kan de voorgestelde ontwikkeling ingepast worden in het lokaal woonbeleid, zoals vorm gegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en *“desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten”*.

De verwerende partij antwoordt op het in ondergeschikte orde geformuleerd middelonderdeel dat uit de goedgekeurde plannen blijkt dat hoewel de voorziene wegenis een doodlopende straat is, zij zeer eenvoudig kan doorgetrokken worden als dat voor de verdere ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied nodig mocht blijken.

3.

De tussenkomenende partij wijst op de historiek van de aanvraag, met constructieve gesprekken met de gemeente tot op het ogenblik dat de brief van de verzoekende partij over een *‘mogelijk legaliteitsprobleem’* met het op 24 maart 2016 gegeven principieel akkoord wordt bovengehaald.

De tussenkomenende partij wijst er op dat zij even goed een louter stedenbouwkundige vergunningsaanvraag had kunnen indienen voor het tussen de percelen Torrestraat 41 en Torrestraat 43 gelegen perceel, in welk geval de ontsluiting voor het achterliggend gebied (Project Klein Rusland) niet gegarandeerd wordt. Precies door de vergunde verkaveling, met duidelijke voorwaarden, is dat nu wél het geval; een gefaseerde ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied is mogelijk.

4.

Met haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat er geen tijdslimiet verbonden is aan de gevraagde toepassing van artikel 159 GW.

Zij stelt vast dat noch de verwerende partij, noch de tussenkomenende partij haar argumenten weerlegt. Het argument van de verwerende partij in verband met de aan de Gouverneur gerichte brief als rechtsgrond voor een weigeringsbeslissing wordt niet in rekening gebracht in de bestreden beslissing. Hetzelfde geldt voor het argument dat de doodlopende straat voldoende breed zou zijn, waar het college van burgemeester en schepenen deze te smal vond. Bijgevolg acht de verzoekende partij zowel het zorgvuldigheidsbeginsel als de motiveringsplicht geschonden.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Het wordt niet betwist dat de betrokken percelen volgens het gewestplan in (een 42ha groot) woonuitbreidingsgebied liggen. De bestreden beslissing beoogt het verkavelen van een 4.228 m<sup>2</sup> groot gedeelte van het woonuitbreidingsgebied, in negen loten met bijhorende wegeniswerken.

2.

Artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit bepaalt:

*“De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswooningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor”.*

Artikel 5.6.6, §2 VCRO luidt als volgt:

*“Buiten de gevallen, vermeld in § 1, en onverminderd de gevallen, toegelaten bij artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, kan een omgevingsvergunning voor het bouwen van woningen of voor het verkavelen van gronden in woonuitbreidingsgebied eerst worden afgeleverd, indien de aanvrager beschikt over een principieel akkoord van de deputatie.*

*In een principieel akkoord bevestigt de deputatie dat de vooropgestelde ontwikkeling ingepast kan worden in het lokaal woonbeleid, zoals vormgegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten. De deputatie wint daaromtrent het voorafgaand advies van de gemeenteraad in. Dat advies is bindend in zoverre het negatief is. Indien de gemeenteraad geen advies aflevert binnen een termijn van negentig dagen, ingaande de dag na deze van de betekening van de adviesvraag, kan aan deze adviesverplichting worden voorbijgegaan.*

*Een principieel akkoord verplicht de gemeente ertoe om binnen het jaar een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg op te maken.*

*De Vlaamse Regering kan nadere materiële en procedurele regelen bepalen voor de toepassing van deze paragraaf(...).”.*

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, is het woonuitbreidingsgebied vooralsnog niet geordend door een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, dan wel door een globaal verkavelingsplan. De verwerende partij steunt haar vergunningsbeslissing op het principieel akkoord van de verwerende partij van 24 maart 2016, in uitvoering van artikel 5.6.6, §2 VCRO.

3.

Het principieel akkoord van de verwerende partij van 24 maart 2016 situeert vooreerst de planningscontext. De gemeente Zelzate is volgens het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) gelegen in buitengebied. Daarna wordt verwezen naar het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Zelzate.

De aanvraag wordt vervolgens onderworpen aan ruimtelijk onderzoek, waarvan het resultaat als volgt luidt:

*“ ...*

*- De percelen van de aanvraag sluiten ruimtelijk-morfologisch niet onmiddellijk aan bij het bestaande bebouwde weefsel van het hoofddorp Zelzate. Er is evenwel aansluiting bij het woonlint langs Denderdreve (in tweede bouwlijn) en de gevraagde ontwikkeling kan in casu eerder gezien worden als een afwerking direct aansluitend bij de reeds aanwezige bebouwing in het woonuitbreidingsgebied.*

*- Vanuit ruimtelijk oogpunt is een gefaseerde ontwikkeling van ‘gebied 10-Denderdreve-verdedigbaar, zoals ook in het GRS staat aangegeven. De site sluit aan bij de “kern-deelgebied Vogelzang” waarover in het GRS onder “Gebied 10-Denderdreve- gezegd wordt dat er in aanmerking komt voor een gefaseerde ontwikkeling, waarvoor in eerste*



*instantie de terreinen die bij dit “kern-deelgebied Vogelzang” aansluiten zullen worden aangesneden. De huidige Priak-aanvraag die slechts een 9-tal woningen omvat, kan als een weliswaar beperkte eerste fase beschouwd worden. Uiteraard dient er de nodige aandacht aan besteed te worden dat de ontsluiting de ontwikkeling van het achterliggende gebied niet in het gedrang brengt en een aantakking op de voorziene wegenis mogelijk gemaakt wordt. De inrichtingsschets die bij de aanvraag gevoegd werd, kan daarbij als leidraad dienen.*

*- De aanvraag is beperkt tot 9 kavels. Dat is wellicht ook de reden waarom niet wordt voorzien in diverse woontypologieën. Het gebied dat slechts een oppervlakte heeft van 4.228 m<sup>2</sup> is daarvoor te klein. Bij de uitwerking van een ontwikkelingsvisie voor het ganse woonuitbreidingsgebied dient evenwel voldoende aandacht besteed te worden aan het in het GRS gewenste differentiatie van het woning- en bouwkavelaanbod (naar prijs- en grootteklasse) en PRS gewenste doelgroepenbeleid (sociaal woonaanbod, jonge gezinnen, alleenwonenden medioren, senioren,...).*

*(...)*

*- Concluderend is de aanvraag vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar mits er bij de invulling de nodige aandacht aan besteed wordt dat de ontsluiting de ontwikkeling van het achterliggende gebied niet in het gedrang brengt en een aantakking op de voorziene wegenis mogelijk gemaakt wordt. De projectschets die bij de aanvang gevoegd werd, kan daarbij als leidraad dienen.(...)*

Vervolgens wordt in het principiële akkoord de overeenstemming met het RSV, het PRS en het GRS als volgt onderzocht:

*“ ...*

*- Daarnaast betekend de inpassing in het GRS o.a. dat er een gemeentelijke woonbehoefte moet kunnen worden aangetoond. Op basis van de bij het GRS horende woonbehoeftestudie, kan de aangroei van de gezinnen worden opgevangen binnen het bestaande juridische woonaanbod (woongebieden op het gewestplan of in BPA's en ruimtelijke uitvoeringsplannen). Als niet onbelangrijke kanttekening dient daarbij vermeld te worden dat deze studie dateert van 2007 en uitgaat van de toestand per 1/1/2006, wat dus meer dan 10 jaar geleden is.*

*- Ook het PRS (partiële herziening van 2012) stelt dat het bestaande juridisch-planologisch aanbod (bouwvrije percelen, leegstaande woongelegenheden, niet gerealiseerde woongebieden in ruime zin volgens het gewestplan, gedesaffekteerde gebouwen in woonweefsel die eventueel in aanmerking komen om te worden bewoond, goedgekeurde niet-vervallen verkavelingen in woonuitbreidingsgebieden, enz.) prioritair dienen benut te worden om aan de kwantitatieve optie voor de buitengebiedgemeenten te voldoen.*

*- Uit de vorige planperiode (1991-2007) is op Vlaams niveau evenwel gebleken dat ondanks een activeringsbeleid (bvb belasting op onbebouwde percelen, herbestemmingen) er daarvan onvoldoende percelen op de markt komen en een groot deel daarvan ook niet aansnijdbaar is (vertuind, geen ontsluiting, versnipperd, ingenomen door andere activiteiten).*

*- Het is dus te verantwoorden om weliswaar gecontroleerd (t.t.z. met oog voor de in het PRS voorziene kwalitatieve optie) en voor zover deze binnen de LT kwantitatieve optie (2007-2020) van het PRS vallen, nieuwe woonuitbreidingsgebieden te laten aansnijden.*

*- Aangezien voor Zelzate de LT kwantitatieve optie vastligt op 95 eenheden voor de periode 2007-2012 en op 168 voor de periode 2007-2020, is er voldoende ruimte om het WUG Denderdreve, weliswaar gefaseerd en onder voorwaarden tot ontwikkeling te laten. Zoals reeds hoger gesteld kan de huidige PRIAK-aanvraag die slechts een 9-tal woningen omvat, als een weliswaar beperkte eerste fase beschouwd worden.*

*- Bovendien is uit de recente studie “SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten 2015-2030- publicatiedatum 29/01/2015” van de Studiedienst van de Vlaamse Regering gebleken dat het aantal huishoudens in Zelzate zal stijgen van 12.190 in 2007 tot 12.556 in 2020, wat een toename is van 366.*

*- Concluderend is de aanvraag in overeenstemming met 5.6.6, §2 van de VCRO, op voorwaarde dat het aantal effectief gerealiseerde woningen in rekening gebracht wordt in de volgende woonbehoeftestudie.*

*...”*

De conclusie van het principiële akkoord luidt als volgt:

*“Het principiële akkoord voor het aansnijden van een gedeelte van het woonuitbreidingsgebied ‘Denderdreve’ te Zelzate (kadastrale percelen Zelzate 1° Afdeling, sectie A, percelen 310g en 310h) wordt verleend onder volgende voorwaarden:*

*° Bij de invulling dient er rekening mee gehouden te worden dat de ontsluiting de ontwikkeling van het achterliggende gebied niet in het gedrang brengt en een aantakking op de voorziene wegenis mogelijk gemaakt wordt. De projectschets die bij de aanvraag gevoegd werd kan daarbij als leidraad dienen.*

*° Het aantal effectief gerealiseerde wooneenheden dient in rekening gebracht te worden in de volgende woonbehoeftestudie.*

*...”*

4.

Het principiële akkoord vormt de rechtsgrond van de bestreden vergunningsbeslissing. Hoewel de vergunningverlenende overheid, als orgaan van actief bestuur niet de bevoegdheid heeft om de wettigheid van het principiële akkoord te beoordelen, komt deze bevoegdheid wel toe aan de Raad. De verzoekende partij kan bijgevolg voor de Raad de onwettigheid ervan opwerpen en vorderen dat het principiële akkoord bij toepassing van artikel 159 Grondwet buiten toepassing wordt verklaard. Het principiële akkoord vormt een onderdeel van een complexe rechtshandeling, waarvan de onwettigheid kan worden aangevoerd in het kader van het vernietigingsberoep gericht tegen de vergunningsbeslissing die hierop gebaseerd is.

De omstandigheid dat de verzoekende partij de wettigheid van het principiële akkoord niet bij de Raad van State in vraag heeft gesteld, belet haar niet om voor de Raad alsnog de toepassing van artikel 159 Grondwet in te roepen. Overigens is een positief principiële akkoord niet te beschouwen als een eindbeslissing in het kader van de vergunningsprocedure, en belet zulks niet dat de vergunningverlenende overheid gehouden is de daarop volgende vergunningsaanvraag zowel op haar planologische verenigbaarheid als op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening ten gronde te beoordelen.

De exceptie van de verwerende partij wordt verworpen.

5.

De verwerende partij beperkt zich in de bestreden beslissing voor de planologische overeenstemming tot de vaststelling dat zij op 24 maart 2016 een principiële akkoord heeft verleend

voor het gedeeltelijk aansnijden van een groter woonuitbreidingsgebied, waarmee de aanvraag, ter realisatie van een private verkaveling, in overeenstemming wordt geacht.

De verwerende partij kan haar beslissing motiveren door verwijzing naar een ander document, zoals *in casu* het principiële akkoord verleend op 24 maart 2016, op voorwaarde dat:

- de inhoud van dit document kenbaar is voor de bestuurde;
- dit document zelf afdoende gemotiveerd is;
- dit document wordt bijgevalen in de uiteindelijke beslissing;
- er geen tegenstrijdige documenten zijn;
- het document waarnaar verwezen wordt, voldoet aan de formele en materiële zorgvuldigheidsplicht, namelijk dat het inhoudelijk en naar wijze van totstandkoming zorgvuldig is.

6.

Overeenkomstig artikel 5.6.6, §2 VCRO kan een principiële akkoord om een woonuitbreidingsgebied aan te snijden slechts verleend worden op voorwaarde dat de verwerende partij vaststelt dat de vooropgestelde ontwikkeling toegepast kan worden in het lokaal woonbeleid, zoals vormgegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten. De Raad stelt vast dat de verwerende partij de aanvraag tot het bekomen van een principiële akkoord aftoetst aan het RSV, het PRS en het GRS. Bij deze beoordeling beschikt de verwerende partij over een eigen appreciatiebevoegdheid. Het komt de Raad niet toe deze beoordeling ten gronde over te doen. Wel is hij bevoegd tot een wettigheidscontrole en dient de Raad na te gaan of de beoordeling gebaseerd is op een zorgvuldig gevoerd onderzoek, uitgaande van de juiste feitenvinding, en de hierop steunende eindbeslissing afdoende gemotiveerd en niet kennelijk onredelijk is.

7.

De Raad stelt vast dat de eindbeslissing van het principiële akkoord volledig haaks staat op de ter beoordeling in aanmerking genomen openbare beleidsdocumenten:

7.1.

De betrokken percelen situeren zich aan de Denderdreef en komen volgens het GRS slechts op termijn in aanmerking voor woningbouw:

*“De ontwikkeling van de onderstaande gebieden is slechts mogelijk indien ze kaderen in het geldende hogere beleidskaders en /of taakstellingen en mits de behoefte voor ontwikkeling kan worden aangetoond. Aan de realisatie van woonuitbreidingsgebieden worden daarenboven een aantal bijkomende eisen gesteld:*

*\* de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden is in eerste instantie bedoeld voor groepswooningbouw en sociale woningbouwprojecten in functie van gemeentelijke taakstelling, tenzij daar door het gemeentebestuur anders wordt over beslist in het kader van de opmaak van een RUP;*

*\* (...)*

*\* In functie van de betaalbaarheid worden projecten bij voorkeur ontwikkeld op overheidsgronden of gronden in eigendom van sociale bouwmaatschappijen;*

*\* Gemeentelijke projecten worden gerealiseerd om prijsregulerend op te treden en tegemoet te komen aan de lokale behoeften.*

Het voorliggend, privaat en kleinschalig verkavelingsproject beantwoordt aan geen enkele van de bijkomend gestelde eisen.

## 7.2.

Volgens het GRS wordt als voorwaarde gesteld dat voorafgaand aan elke ontwikkeling een stedenbouwkundig ontwerp moet opgemaakt worden dat inzicht geeft in de ruimtelijke mogelijkheden en randvoorwaarden. De loutere inrichtingsschets, uitgaande van de private verkavelaar zelf, beantwoordt niet aan de gestelde eisen en biedt bovendien geen enkele garantie naar de toekomst toe.

## 7.3.

Volgens het GRS komt het gebied Denderdreve slechts in aanmerking voor ontwikkeling als het kan ingepast worden in de hogere beleidskaders. Het PRS voorziet kwantitatieve opties voor bijkomende woongelegenheden tot 2020. De verzoekende partij stipt terecht aan dat in de periode tot 2016 een bijkomend aanbod werd gerealiseerd dat deze opties ruim overstijgt, zonder dat een geactualiseerde woonbehoeftestudie voorligt ter verantwoording van een noodzakelijk bijkomend aanbod. Nochtans is afwijking van de kwantitatieve opties vastgelegd in het PRS slechts mogelijk mits een dergelijke geactualiseerde woonbehoeftestudie voorligt. In het principiële akkoord wordt weliswaar verwezen naar een studie van de Vlaamse regering van 2015, waaruit moet blijken dat het aantal huishoudens in de periode van 2012 tot 2020 zal stijgen met 366 eenheden, doch de Raad stelt vast dat deze stijging reeds werd opgevangen door het bijkomend gerealiseerd woonaanbod, waaraan de verzoekende partij refereert, en wat door de verwerende noch door de tussenkomende partij wordt tegengesproken. Bovendien stelt de verzoekende partij hier terecht de cijfers van het rijksregister tegenover, waaruit blijkt dat de verwerende partij de huishoudens verwacht met het aantal inwoners. De prognose van de Vlaamse regering kan tenslotte niet gelijkgesteld worden met de woonbehoeftestudie die door de verwerende partij zelf is opgelegd in de tweede herziening van haar PRS.

## 7.4.

Het principiële akkoord is evenmin conform de openbare beleidsdocumenten die een gedifferentieerd aanbod aan woonvormen vragen, onmiddellijk aansluitend bij een hoofddorp.

De verwerende partij heeft zelf vastgesteld dat de voorliggende aanvraag te beperkt is *‘om te kunnen voldoen aan de in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan gewenste differentiatie naar prijs- en grootteklasse, respectievelijk het door het provinciaal ruimtelijk structuurplan gewenste doelgroepenbeleid’*, welke conclusie in alle redelijkheid moet leiden tot een weigeringsbeslissing.

De Raad stelt vast dat de motieven van de bestreden beslissing afwijken van de inhoud van het principiële akkoord, waar over een *‘gevarieerd en kwalitatief woonaanbod’* wordt gesproken, terwijl het principiële akkoord erop wijst dat het *‘gebrek aan differentiatie’* te wijten is aan de kleinschaligheid van het verkavelingsproject.

## 7.5.

Bovendien wordt de ontsluiting gerealiseerd langs een smalle weg van vijf meter, waarvan de verwerende partij zowel in haar principiële akkoord als in de bestreden beslissing stelt dat op deze weg latere aantakking moet mogelijk zijn voor verdere ontsluiting van het achterliggend gebied. Nochtans werd ter verantwoording van de weigeringsbeslissing in eerste aanleg door het college van burgemeester en schepenen reeds duidelijk gesteld dat de voorliggende verkavelingsaanvraag een te beperkte aansnijding is van een veel groter woonuitbreidingsgebied en dat de voorziene ontsluitingsweg te smal is voor een dergelijk groot nog te ontwikkelen woonuitbreidingsgebied. Het door de Zwarte Sluispolder geadviseerd behoud van de op plan ingetekende erfdienstbaarheid van open gracht langsheen de (vanaf Denderdreve geziene) achterste perceelsgrens maakt het rechtstreeks op de (ook volgens de bestreden beslissing) doodlopende straat aansluiten voor het achterliggend gebied onmogelijk, minstens niet evident. De vergunning bevat trouwens als voorwaarde dat het advies van het bestuur van Zwarte Sluispolder strikt te volgen is, en bevat geen

enkele garantie naar ontsluiting voor het achterliggend gebied. Minstens motiveert de bestreden beslissing niet waarom de verwerende partij (anders dan het college van burgemeester en schepenen) van oordeel is dat wel aan die ontsluitingsvoorwaarde voldaan is. De door de aanvrager gegeven ontwikkelingsvisie/indicatieve structuurschets voor het globale woonuitbreidingsgebied is geen vaststaand gegeven.

Overigens is de bestreden beslissing op dit punt niet verenigbaar met de voorwaarde opgelegd in het principiële akkoord dat de nodige voorzieningen moeten getroffen worden voor aantakking op de bestaande wegenis bij de mogelijke toekomstige ontwikkeling van het achterliggend gebied. De bestreden beslissing steunt haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening met betrekking tot de mobiliteitstoets immers expliciet op het beperkt karakter van de rijbewegingen in functie van haar doodlopend karakter:

*“Het betreft een doodlopende straat die geen doorgaand verkeer zal aantrekken. Gelet op de relatief beperkte omvang van de verkaveling is er geen sprake van een toenemende verkeersonveiligheid in de omliggende wegen.”*

#### 7.6

De Raad stelt, concluderend, vast dat de verwerende partij in haar principiële akkoord alle eisen en randvoorwaarden ter realisatie van een bijkomend aansnijden van het woonuitbreidingsgebied hetzij negeert, hetzij gewoon doorschuift naar latere realisaties. Het principiële akkoord wordt bij toepassing van artikel 159 Grondwet buiten toepassing verklaard wegens onwettigheid.

Het middel is gegrond.

### VIII. INDEPLAATSTELLING IN TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

#### 1.

Het toepasselijke artikel 37 DBRC-decreet luidt onder meer als volgt:

“ ...  
§ 1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen: (...) § 2. Het Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.  
...”

De parlementaire voorbereiding bij dit, door het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft, in de bovenvermelde zin gewijzigd artikel 37 DBRC-decreet luidt onder meer (*Parl.St. VI.Parl. 2015-16, 777, nr. 1, p. 11*):

“ ...  
*Substitutiebevoegdheid*  
Naast de hierboven aangehaalde aanpassingen, wordt in artikel 37, §2, voorzien in een (beperkte) bevoegdheid tot indeplaatsstelling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dit naar analogie met artikel 36, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan, wanneer de nieuw te nemen beslissing,

*bevolen overeenkomstig paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarbij de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Omwille van de louter gebonden bevoegdheid, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel weigeren, zodat het overbodig is de zaak terug te verwijzen naar dit bestuursorgaan. Omwille van de efficiëntie is het in dat geval beter dat de Raad zich in de plaats stelt van het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan en op die manier een definitief einde stelt aan het betrokken rechtsgeschil. Deze substitutiebevoegdheid van de Raad moet aldus bijdragen tot een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux. Het dient evenwel opgemerkt dat deze bevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.*

...

2.

Uit voormeld artikel, zoals toegelicht in de parlementaire voorbereiding, blijkt dat de Raad over een beperkte substitutiebevoegdheid beschikt om, met respect voor de scheiding der machten en met het oog op een efficiënte geschillenbeslechting, zijn arrest in de plaats te stellen van de bestreden beslissing.

3.

Uit de beoordeling van het enig middel blijkt dat de rechtsgrond voor de planologische verenigbaarheid van de bestreden beslissing steunt op het door de verwerende partij verleend principieel akkoord van 24 maart 2016, dat door de Raad evenwel wegens onwettigheid buiten toepassing wordt verklaard. Bijgevolg bestaat in hoofde van de verwerende partij een volstrekt gebonden bevoegdheid om de vergunning te weigeren, in navolging van de door de Raad vastgestelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. De Raad gaat over tot de in artikel 37, §2 DBRC-decreet vermelde indeplaatsstelling.

## **IX. KOSTEN**

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

Gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij met toepassing van artikel 21, §2 DBRC-decreet omvatten de kosten van het beroep in het huidige geval enkel de gevraagde rechtsplegingsvergoeding.

Gezien de vaststellingen in het vorige onderdeel van het arrest, komt de rechtsplegingsvergoeding ten laste van de verwerende partij.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Rony HOEBEKE is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 1 maart 2018, waarbij aanvrager de verkavelingsvergunning wordt verleend onder voorwaarden voor de percelen gelegen te 9060 Zelzate, Denderdreve zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 310l en 310m.
3. De Raad weigert de verkavelingsvergunningsaanvraag voor de percelen gelegen te 9060 Zelzate, Denderdreve zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 310l en 310m.
4. De Raad legt een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 9 juli 2019 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH