

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1174 van 7 juni 2016
in de zaak 1011/0119/A/1/0093

In zake:

■■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bram VANDROMME
kantoor houdende te 8500 Kortrijk, Kapucijnenstraat 14
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:

■■■■■

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

■■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Wim DE CUYPER
kantoor houdende te 9100 Sint Niklaas, Vijfstraten 57
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 16 september 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 10 augustus 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 25 maart 2010 verworpen.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partijen een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning verleend voor de bouw van een woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te ■■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■■

.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

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

2.

De Raad heeft het beroep van de verzoekende partij onontvankelijk verklaard met een arrest met nummer A/2013/0663 van 12 november 2013.

De verzoekende partij heeft tegen die uitspraak op 19 december 2013 cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, die het arrest van de Raad vernietigt bij arrest nr. 228.375 van 16 september 2014 en de behandeling van het dossier verwijst naar een anders samengestelde kamer van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Bij beschikking van 24 november 2014 is de behandeling van de zaak toegewezen aan de eerste kamer.

3.

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 20 januari 2015, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bram VANDROMME, die verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw [REDACTED], die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Roy VANDER CRUYSSSEN, die *loco* advocaat Wim DE CUYPER verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

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

III. TUSSENKOMST

[REDACTED] verzoeken met een aangetekende brief van 22 december 2010 in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 26 januari 2011 geoordeeld dat uit de gegevens van de zaak blijkt dat de belangen van de tussenkommende partijen kunnen worden beïnvloed door het resultaat van het beroep bij de Raad.

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

IV. FEITEN

Op 15 maart 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het oprichten van een eengezinswoning”.

Deze aanvraag volgt na een op 23 februari 2009, door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] na gunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, verleend gunstig stedenbouwkundig attest.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan ‘Dendermonde’ deels gelegen in woongebied en deels in natuurgebied.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Er is geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] verleent op 25 maart 2010 als volgt een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

De aanvraag is gelegen in woongebied en is conform de bepalingen volgens het gewestplan.

Overwegende dat de aanvraag in overeenstemming is met de voorschriften van het goedgekeurde stedenbouwkundig attest met referentienummer A/2009/1;

Overwegende dat het parkgebied niet wordt aangesneden, noch wordt aangetast;

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 4 mei 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 28 juli 2010 dit administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 13 juli 2010 beslist de verwerende partij op 10 augustus 2010 als volgt het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“ ...

2.5 Beoordeling

2.5.1 De watertoets

Beide percelen [REDACTED] liggen in het natuurlijk overstromingsgebied van de [REDACTED].

Er wordt voldaan aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater door het plaatsen van een hemelwaterput van 5.000 liter. De bouwplaats rond de woning in de noordoostelijke hoek van het perceel [REDACTED] wordt niet opgehoogd.

Er is geen schadelijk effect voor het watersysteem te verwachten.

De doelstellingen van het decreet betreffende het integraal waterbeleid worden niet geschaad.

2.5.2 De juridische aspecten

De aanvraag is, aangezien zij beperkt is tot het woongebied, in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

In verband met stedenbouwkundige attesten vermeldt de codex onder

Art. 5.3.1 §1. Het stedenbouwkundig attest geeft op basis van een plan aan of een overwogen project in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening zal kunnen doorstaan. Het wordt afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen of, in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.1, §1, 2°, door de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Het stedenbouwkundig attest kan niet leiden tot de vrijstelling van een vergunningsaanvraag.

§2. De bevindingen van het stedenbouwkundig attest kunnen bij het beslissende onderzoek over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning niet worden gewijzigd of tegengesproken, voor zover:

- 1° in de periode van gelding van het stedenbouwkundig attest geen sprake is van substantiële wijzigingen aan het betrokken terrein of wijzigingen van de stedenbouwkundige voorschriften of de eventuele verkavelingsvoorschriften;*
- 2° de verplicht in te winnen adviezen of de tijdens het eventuele openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen geen feiten of overwegingen aan het licht brengen waarmee bij de opmaak van het stedenbouwkundig attest geen rekening werd gehouden;*
- 3° het stedenbouwkundig attest niet is aangetast door manifeste materiële fouten.*

§3. Het stedenbouwkundig attest blijft geldig gedurende twee jaar vanaf het ogenblik van de uitreiking ervan.

Het positief stedenbouwkundig attest werd door het college van burgemeester en schepenen afgeleverd op 23 april 2009. De aanvraag tot de bestreden stedenbouwkundige vergunning werd bij het gemeentebestuur van [REDACTED] ontvangen op 15 maart 2010, binnen de periode van geldigheid van het stedenbouwkundig attest.

Aangezien in die periode van gelding van het stedenbouwkundig attest geen sprake is van substantiële wijzigingen aan het betrokken terrein of wijzigingen van de stedenbouwkundige voorschriften, uit de verplicht in te winnen adviezen geen feiten of overwegingen aan het licht zijn gekomen waarmee bij de opmaak van het stedenbouwkundig attest geen rekening werd gehouden.

Het 50-m woongebied werd bij de opmaak van het gewestplan ingetekend parallel met de toen oostelijk gelegen buurtweg nr. [REDACTED] die thans niet meer als dusdanig op het terrein voorkomt, en niet in functie van [REDACTED]. Het 50-m diepe woongebied dient gemeten t.o.v. de zijkant van deze buurtweg. Er werd een bepaling gedaan van de 50-m zonegrens tussen woon- en groengebied, door een beëdigd landmeter, die werd bevestigd door de gemeentelijke landmeter. Nazicht van deze zonegrensbepaling bracht geen fouten aan het licht, zodat dient besloten dat deze vertaling van het gewestplan naar perceelsniveau correct gebeurde. Bijgevolg kan gesteld worden dat het nog geldige stedenbouwkundig attest niet behept is met een materiële vergissing.

2.5.3 De goede ruimtelijke ordening

Uit onderzoek van en in vergelijking met de voorgaande dossiers blijkt dat de aanvraag thans ontworpen is naar wat strikt juridisch mogelijk is binnen het gedeelte van het eigendom dat in woongebied ligt. Dit gedeelte, zo'n 560 m², wordt, rekening houdend met zijn quasi driehoekige configuratie, nog voldoende ruim geacht om bebouwd te worden met voorgestelde woning.

In tegenstelling tot wat het ministerieel besluit dd. 8 juni 1993 aangeeft, dat het gedeelte van het perceel dat gelegen is binnen het woongebied onvoldoende groot is om als volwaardig bouwlot voor open bebouwing te worden beschouwd - dit is een gedeelte vergelijkbaar met huidig voorgesteld deel in woongebied -, wordt heden dergelijke oppervlaktegrootte wel aanvaard om er een vrijstaande eengezinswoning op te richten.

Sinds die tijd is immers de verdichtingsgedachte doorgedrongen in het ruimtelijke ordeningslandschap in Vlaanderen en wordt zuinig ruimtegebruik nagestreefd. Waar destijds aanzienlijk ruimere perceelsoppervlaktes voor open bebouwing gehanteerd werden, is hetgeen hier voorgesteld wordt, een perceel van zo'n 560 m², hetgeen heden ten dage gangbaar verkaveld wordt voor open bebouwing.

Het thans voorliggende ontwerp toont aan dat de beschikbare driehoekige configuratie geen belemmering is geweest om een verantwoord voorstel voor te leggen waarbij terdege rekening wordt gehouden met het feit dat het perceel deel uitmaakt van een niet te verwaarlozen groenas in de gemeente.

Op 23 april 2009 werd aan aanvragers een gunstig stedenbouwkundig attest verleend met modaliteiten zoals gegeven door het Agentschap Natuur en Bos. Aanvragers hebben strikt de voorwaarden in het stedenbouwkundig attest gevolgd op vlak van bebouwbare zone zowel ten opzichte van de straat als ten opzichte van het natuurgebied.

Door enerzijds de [REDACTED] dwars over de [REDACTED] te realiseren (1972) en anderzijds door op het gewestplan Dendermonde (koninklijk besluit van 7 november 1978) aan de noordoostzijde van de buurtweg nr. [REDACTED] een 50 m woongebied te voorzien, werd de kans om de [REDACTED] met haar begeleidende groenzone optimaal binnen de woonzone te visualiseren en te benadrukken, reëel verminderd. De aaneensluitende percelen nrs. [REDACTED] van aanvrager vormen effectief een onderdeel van de grotere groenas van de [REDACTED] die vrijwel loodrecht de [REDACTED] dwarst. Deze groenas scheidt echter niet volledig 2 woonzones van elkaar, immers grenst slechts een strook van ± 35 m als groengebied aan de [REDACTED] en dan nog maar aan de noordzijde ervan. De zuidzijde van de [REDACTED] kent een doorlopende strook met woongebiedbestemming. Aan het gedeelte groengebied wordt in de bestreden vergunning ook niet geraakt. In tegenstelling tot vroegere

geweigerde en verworpen verkavelingsvoorstellen waar hetzij 3 bouwkavels over de volledige perceelbreedte aan straatzijde werden voorzien, dus ook in groengebied, hetzij 1 bouwkavel waarvan de bouwzone het groengebied raakte, hetzij een geweigerde en verworpen stedenbouwkundige vergunningaanvraag waarbij de woning voorzien werd in het deel woongebied op amper 3 m van het groengebied, wordt thans op de juridisch beschikbare zone 1 vrijstaande eengezinswoning voorzien volgens de modaliteiten van het positief stedenbouwkundig attest van 23 april 2009 en blijft de bestemming van het groengebied gevrijwaard.

De bestreden stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning aan de overzijde van de betreffende bouwplaats, voorzien op rechtmatige wijze in de stedenbouwkundige afwerking van het woongebied volgens het gewestplan op deze plaats.

De woning wordt voorzien binnen bestemd woongebied op minstens 5 m van de zonegrens met het groengebied en dient de ruimtelijke draagkracht van het groengebied niet aan te tasten, zo de voorwaarden als opgenomen in het advies van het agentschap Natuur en Bos nageleefd worden. De bouwzone wordt als voldoende groot beschouwd om de voorgestelde vrijstaande woning te realiseren. Het voorstel toont dat de nodige aandacht is besteed aan de omgevende residentiële bebouwing en aan de privacy ten aanzien van de naastliggende woning. Ten einde deze privacy ten volle te waarborgen is het aangewezen om het raam in de rechter zijgevel niet zichtdoorlatend uit te voeren.

De voorgestelde residentiële bebouwing is in overeenstemming met de planologische woonbestemming van het betreffende perceeldeel. De bebouwingsas langsheen de [REDACTED] en de groenas langsheen de [REDACTED] blijven met de gestelde voorwaarden van het Agentschap Natuur en Bos in evenwicht.

...

Dit is de bestreden beslissing.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 16 september 2010 beroep aan bij de Raad, die dit beroep onontvankelijk verklaart met het arrest met nummer A/2013/0663 van 12 november 2013.

De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, vernietigt dit arrest bij arrest nr. 228.375 van 16 september 2014 en verwijst de behandeling van het dossier naar een anders samengestelde kamer van de Raad voor Vergunningsbetwistingen^[PH1].

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

1.

De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, vernietigt het arrest van de Raad met nummer A/2013/0663 van 12 november 2013 omdat de Raad de onontvankelijkheid van het beroep, bij

gebrek aan belang, ambtshalve opwerpt zonder het aan tegenspraak door de procespartijen te onderwerpen.

De raadsman van de verzoekende partij verduidelijkt tijdens de zitting van 20 januari 2015, op basis van het inleidend verzoekschrift, het belang van de verzoekende partij bij het beroep en de verwerende partij en de tussenkomen partijen hebben noch in hun nota's, noch tijdens de zitting van 20 januari 2015 excepties opgeworpen over de ontvankelijkheid van het beroep.

Op basis van het inleidend verzoekschrift en de verduidelijkingen van de raadsman van de verzoekende partij oordeelt de Raad dat de verzoekende partij het rechtens vereist belang heeft om bij de Raad beroep in te stellen tegen de bestreden beslissing.

2.

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij als volgt de schending in van de hoorplicht:

“ ...

Op grond van dit bijzonder karakter van de procedure was de deputatie er toe gehouden de hoorzitting uit te stellen of de aan het dossier toegevoegde stukken waarvan de verzoekende partij geen kennis had gekregen uit de debatten te weren. Wilde de deputatie deze stukken in de debatten en in haar beslissing betrekken, dan moest zij verzoekende partij minstens uitnodigen zijn standpunt over deze stukken aan de deputatie mede te delen.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO biedt alle betrokken partijen, op hun verzoek, de mogelijkheid om te worden gehoord. Bezwaarindieners tijdens het openbaar onderzoek behoren tot de categorie van andere belanghebbenden die een administratief beroep kunnen instellen bij de bestendige deputatie.

Art. 4.7.23. §1. *De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.*

Voor het eerst in het arrest [REDACTED] (RVS nr 33.645 van 19 december 1989) heeft de Raad van State benadrukt dat het recht om te worden gehoord inhoudt dat alle partijen in de **procedure op voet van gelijkheid worden geplaatst, wat inhoudt dat zij over dezelfde informatie moeten beschikken.** In het arrest [REDACTED] werd een koninklijk besluit houdende verwerping van een bouwaanvraag vernietigd omdat naar aanleiding van de hoorzitting aan de aanvrager inzage geweigerd werd van het administratief dossier.

Niets wijst er op dat het VCRO zou beoogd hebben de sedert het arrest ██████ verworven gelijkheid van de partijen naar aanleiding van de invoering van het beroep van belanghebbenden bij de deputatie tegen een verleende vergunning te willen terugschroeven. Het arrest ██████ overweegt :...

De finaliteit van het horen in het kader van artikel 4.7.23, §1 VCRO beoogt te waarborgen dat geen beslissing zou genomen worden zonder dat aan de aanvrager vooraf de mogelijkheid wordt geboden zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen. Om redenen die niet verschillen van deze die gelden ten aanzien van administratieve sancties, vereisen de beginselen van behoorlijk bestuur die de hoorplicht omvatten dat de betrokkene wordt ingelicht over de feitelijke en juridische grondslag van de beslissing die wordt voorbereid, dat de betrokkene over voldoende termijn beschikt om zijn verweer voor te bereiden en dat hij kennis kan nemen van het volledige dossier dat werd samengesteld met het oog op het nemen van de beslissing. De Raad van State, waarbij in het verleden een beroep werd aanhangig gemaakt tegen de beslissing waarbij door de Vlaamse regering uitspraak wordt gedaan over het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen tegen een door de deputatie verleende vergunning, gaat na of de regel “audi alteram partem” in acht is genomen.

Indien de hoorplicht door een norm is voorgeschreven, maar de inhoud ervan niet nader is bepaald, moet de hoorplicht worden omgeven met de waarborgen die het bestuur op grond van het ongeschreven beginsel van de hoorplicht moet nakomen (RVS 113.031 28 november 2002).

Het doel van de hoorplicht is tweërlei: enerzijds het vrijwaren van de belangen van de bestuurde, door hem de mogelijkheid te bieden zijn opmerkingen te doen kennen en aldus een voor hem ongunstige beslissing te vermijden; anderzijds het vrijwaren van de belangen van het bestuur, door te vermijden dat het bestuur een onzorgvuldige beslissing zou nemen omdat het niet beschikt over een volledige kennis van zaken (██████ RVS 52.710 van 5 april 1995). (Overwegende dat deze keuze voor verzoeker belangrijke gevolgen heeft, in die mate zelfs dat, hoewel er geen sprake is van enige tuchtrechtelijke beslissing, belanghebbende vooraf verplicht gehoord dient te worden, opdat hij zijn opmerkingen kan doen gelden en opdat de overheid ten volle ingelicht wordt over de toestand.)

Wat betreft stukken die op de hoorzitting niet het voorwerp van tegenspraak hebben uitgemaakt, kan verwezen worden naar het arrest ██████ (RVS nr. 145.853 van 14 juni 2005).

In dit arrest wordt geoordeeld dat aan de hoorplicht slechts wettig is voldaan indien diegene die verzoekt te worden gehoord evenals de andere op te roepen partijen op het ogenblik dat zij worden gehoord over alle gegevens en stukken beschikken die door de overheid die over het beroep uitspraak doet bij de beoordeling van de aanvraag zullen worden betrokken.

In de parlementaire voorbereidingen van het VCRO, memorie van toelichting, randnummer 624, is te lezen dat “de vergunningsprocedure vanaf de eerste administratieve aanleg tot het jurisdictioneel beroep bij de Raad ontwikkeld (is) als één keten, waarbij geschillen in een zo vroeg mogelijk stadium moeten worden opgelost, via betrokkenheid bij het openbaar onderzoek of via een administratief beroep bij de

deputatie (dat openstaat voor belanghebbenden, in tegenstelling tot de regeling van het Coördinatiedecreet van 1996).

In het arrest 78/2001 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld: ...

Met betrekking tot het door verzoeker ingesteld administratief beroep heeft de deputatie de situatie van de aanvrager en de derde niet op zorgvuldige wijze in concreto onderzocht door verzoeker te horen op een ogenblik waarop hij nog niet kon beschikken over alle in het dossier opgenomen stukken en door verzoeker niet in de gelegenheid te stellen zijn standpunt mede te delen ten aanzien van de door de aanvragers geformuleerde bemerkingen die in het dossier werden opgenomen.

*Van verzoekende partij mag niet verwacht worden dat zij in het kader van het thans ingesteld beroep kritiek levert op de beslissing van de deputatie in de mate dat deze zich aansluit bij voorstellingen en standpunten in de loop van de procedure naar voor gebracht door de aanvrager die niet het voorwerp hebben uitgemaakt van **tegenspraak vanwege verzoekende partij die administratief beroep instelde bij de deputatie**.*

Dergelijke kritiek hoort immers niet thuis in een jurisdictionele procedure waarin enkel uitspraak kan worden gedaan over rechtsmiddelen geformuleerd tegen een eindbeslissing tot stand gekomen met naleving van het audi alteram partem-beginsel.

Een jurisdictionele procedure wordt volledig scheefgetrokken wanneer van de verzoekende partij verwacht wordt dat zij aan de rechter bezwaren voorlegt waarover enkel de bestuursverheid te oordelen heeft aan het einde van een op tegenspraak gevoerde procedure.

Vermits in de beslissing van de Bestendige Deputatie uitdrukkelijk wordt verwezen naar het verweerschrift en de argumenten in dit verweerschrift (zie 2.4. Argumentatie aanvragers in het besluit van de Bestendige Deputatie) worden gebruikt voor het treffen van de beslissing, wordt aangetoond dat het verweerschrift voor de hoorzitting aan ons moest er kennis gebracht worden.

Er kan nog aangemerkt worden dat materiële fouten in de vermelding van de hoorzitting van 13 juli 2010 in de beslissing van de Bestendige Deputatie worden vermeld. Zo wordt aangegeven dat de gedeputeerde █████ zou aanwezig geweest zijn, terwijl dit volkomen onjuist is. Een bijkomende materiële vergissing wordt begaan in artikel 2 van het besluit waarbij het college van █████ (van en te 9280) een afschrift wordt toegestuurd.

...

2.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen wijzen er vooreerst op dat de verzoekende partij op donderdag 8 juli 2013 een kopie vraagt van alle documenten uit het administratief dossier, alhoewel de verwerende partij reeds met een aangetekende brief van 29 juni 2013 had laten weten dat de hoorzitting zou plaatsvinden op dinsdag 13 juli 2013.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen wijzen op het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur waarin, volgens hen, wordt bepaald dat de aanvraag tot inzage zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen de 15 kalenderdagen, moet worden beantwoord: de verwerende partij heeft de gevraagde documenten binnen een termijn van zes kalenderdagen (of vier werkdagen) aan de verzoekende partij bezorgd en dat is, volgens de verwerende partij en de tussenkomende partijen, niet kennelijk onredelijk.

Dat de verzoekende partij pas een dag na de hoorzitting een kopie van de gevraagde documenten ontvangen heeft, is, volgens de verwerende partij en de tussenkomende partijen, dan ook te wijten aan het eigen onbehoorlijk handelen van de verzoekende partij.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen stellen tevens dat de verzoekende partij haar argumenten op de hoorzitting heeft kunnen uiten en kennis heeft kunnen nemen van de argumenten van de tussenkomende partijen.

De verwerende partij wijst er verder nog op dat er bovendien geen wettelijke verplichting bestaat het dossier te laten inzien voor de hoorzitting.

De tussenkomende partijen voegen hier nog aan toe dat de verzoekende partij na de hoorzitting nog voldoende tijd had om een replieknota in te dienen.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“ ...

Aan verzoekende partij wordt met name verweten slechts op 8 juli 2010, om inzage in het dossier te hebben gevraagd.

*Zoals uiteengezet in het inleidende verzoekschrift werd aan de bestuursdiensten van de provincie **vooraf** gevraagd of er buiten deze van de gemeente en verzoekende partij nog andere stukken in het dossier werden opgenomen.*

*Na **aandringen** kon vernomen worden dat twee documenten aan het dossier werden toegevoegd: een verweerschrift van de aanvrager en een mededeling van een landmeter. Er werd geen melding gemaakt van andere stukken (bv. verslag provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, ...). De vraag over een lijst van de stukken in het dossier (provincie) werd en wordt ook nu niet beantwoord.*

De deputatie ging er toen van uit dat het recht om voorafgaand aan de hoorzitting kennis te hebben van alle dossierstukken zijn bestaan ontleent aan de vraag van een belanghebbende om toepassing van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Buiten dit decreet onderkent de deputatie aldus geen andere bron van verplichtingen om een belanghebbende te informeren !

Het decreet openbaarheid van bestuur regelt evenwel de uitoefening van een grondrecht maar vormt geen codificatie van de door de rechtspraak ontwikkelde administratieve procedurevoorschriften, zoals de hoorplicht.

De deputatie verwijst niet naar een bewijskrachtig proces-verbaal van de hoorzitting waaruit zou blijken dat de betreffende stukken tijdens de hoorzitting ter inzage werden gegeven. Evenmin wordt in de oproeping tot de hoorzitting melding gemaakt van de mogelijkheid voorafgaand of tijdens de hoorzitting zelf het dossier in te kijken met het oog op commentaar en bedenkingen op de in het dossier opgenomen stukken.

De hoorplicht strekt zich er niet toe, enkel of in hoofdzaak de privé belangen van een partij in een administratieve procedure te beschermen. De hoorplicht werkt niet uitsluitend in het voordeel van de betrokken bestuurde/burger, maar heeft ook een informatieve functie ten aanzien van de beslissende overheid. Het bestuur kan immers enkel op

behoorlijke wijze beslissingen nemen, indien het op afdoende en volledige wijze werd geïnformeerd over de situatie waarin zij moet beslissen. Dit is een wezenlijk aspect van de zorgvuldigheidsplicht die op de overheid rust en haar moet toelaten informatie te vergaren, bijvoorbeeld over het standpunt van een belanghebbende partij die een administratief beroep instelde ten aanzien van de overtuigingsstukken aangewend door een andere betrokken partij.

In het boek "Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen" (Administratieve rechtsbibliotheek, nr. 10, Raad van State, afdeling administratie, die Keure, nr 140, p.129) verbindt [REDACTED] daaraan volgend besluit:....

*Op dezelfde wijze als de eerbiediging van het recht van verdediging, draagt ook de hoorplicht bij tot een behoorlijk bestuur en wordt het algemeen belang gediend door het vermijden van vergissingen aan de kant van de overheid die zich niet laat voorlichten over de opinie van een partij met betrekking tot de stukken voorgelegd door een andere partij.
..."*

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.23, § 1 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. De Vlaamse Regering kan nadere regelen met betrekking tot de hoorprocedure bepalen."

Zowel het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, als het hoorrecht en de daaraan gekoppelde hoorplicht van de verwerende partij, zijn een essentieel onderdeel van de in de VCRO bepaalde administratieve beroepsprocedure.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het horen van de indiener van het administratief beroep, die vraagt om gehoord te worden, zijn dus substantiële vormvereisten.

2.

Tot zolang de Vlaamse regering, via een uitvoeringsbesluit, met betrekking tot dit hoorrecht nog geen inhoudelijke verplichtingen voor de verwerende partij bepaald heeft, moet het optreden van de vergunningverlenende overheid getoetst worden aan de verplichtingen van het bestuur op basis van het algemeen beginsel van de hoorplicht.

Kenmerkend voor de hoorplicht, als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, is dat de belanghebbende de mogelijkheid moet krijgen zijn opmerkingen te formuleren over het dossier, zoals het bestuur het moet beoordelen. Voor het bestuur impliceert de hoorplicht een zorgvuldig onderzoek van het dossier en het inwinnen van alle relevante gegevens.

Aan de hoorplicht is, ook omwille van de volgorde van de artikelen 4.7.22 en 4.7.23 VCRO, alleen voldaan wanneer al wie vraagt gehoord te worden, op het ogenblik dat hij wordt gehoord, alle gegevens en documenten heeft die ook de verwerende partij heeft op het ogenblik dat zij over het administratief beroep beslist.

3.

De verzoekende partij heeft op 4 mei 2010 bij de verwerende partij een administratief beroepsverzoekschrift ingediend, waarin zij ook uitdrukkelijk vraagt gehoord te worden.

De tussenkomende partijen hebben op 4 juni 2010 een verweernota ingediend en op 19 juni 2010 aan de verwerende partij een aanvullend verslag van een landmeter bezorgd, waarin zij de zonegrensbepaling in het administratief beroepsverzoekschrift bekritisieren.

De verwerende partij meldt met een brief van 29 juni 2010 dat de hoorzitting georganiseerd wordt op 13 juli 2010.

De verzoekende partij vraagt, na telefonisch contact met de verwerende partij over eventuele bijkomende documenten in het dossier, met een e-mailbericht van 8 juli 2010 als volgt inzage in het dossier:

“We verzoeken inzage in de stukken van het dossier R02/33/10/B.29-366. Vermits de hoorzitting op 13 juli 2010 gepland is en we graag voordien de bijkomende stukken zouden kunnen inzien, verzoeken we deze inzage in de loop van deze week te voorzien.”

Anders dan de verwerende partij en de tussenkomende partijen beweren, is de termijn tussen de uitnodiging voor de hoorzitting en de vraag tot inzage van de documenten van het dossier, niet zodanig lang om de verzoekende partij onzorgvuldig handelen te verwijten.

4.

Op de dag van de hoorzitting had de verzoekende partij nog geen inzage gekregen in alle documenten van het dossier: pas een dag na de hoorzitting, op 14 juli 2010, ontving de verzoekende partij een kopie van de verweernota van de tussenkomende partijen.

Alhoewel de kopie van de verweernota van de tussenkomende partijen aan de verzoekende partij bezorgd is binnen de door het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur voorziene termijn, oordeelt de Raad dat de verzoekende partij, op het ogenblik dat zij werd gehoord, niet alle gegevens en documenten had, die de verwerende partij had op het ogenblik van de beslissing over het administratief beroep en waarmee de verwerende partij rekening gehouden heeft bij haar beoordeling van de aanvraag (en van het administratief beroep).

Door de verzoekende partij te horen, zonder dat de verzoekende partij de bijkomende documenten van het dossier heeft kunnen inzien, schendt de verwerende partij de hoorplicht, zoals vervat in artikel 4.7.23, §1 VCRO. De verwerende partij heeft de verzoekende partij immers de mogelijkheid ontnomen de hoorzitting met kennis van zaken voor te bereiden, haar standpunt zorgvuldig uiteen te zetten en zich op een gedegen manier te verantwoorden met betrekking tot de kritiek van de tussenkomende partijen op de zonegrensbepaling in het administratief beroepsverzoekschrift van de verzoekende partij.

De verwerende partij heeft daardoor bovendien zelf niet alle relevante gegevens kunnen inwinnen, zodat zij haar zorgvuldigheidsplicht heeft miskend.

Het eerste middel is dan ook gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar tweede middel roept de verzoekende partij als volgt de schending in van de regelgeving over de watertoets:

“ ...

Het ontbreken van een watertoets is de tweede onregelmatigheid in de beslissing van de Bestendige Deputatie. In het besluit van de Bestendige Deputatie wordt vermeld dat het perceel ligt in een “natuurlijk overstromingsgebied” en dat er geen effect op het watersysteem te verwachten valt. Dit is duidelijk een tegenspraak. Gezien de ligging in een overstromingsgebied is het evident dat door het oprichten van een woning en verhardingen er gevolgen zullen zijn voor het watersysteem en diende er overduidelijk een Watertoets vooraf uitgevoerd te worden. Gezien de regelgeving op de Watertoets miskend werd, dient het besluit zelf als onregelmatig vernietigd te worden.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

In de bestreden beslissing is onder punt 2.2.5. duidelijk de gevoerde overweging met betrekking tot de invloed op de waterhuishouding terug te vinden: ...

De deputatie stelt vast, zoals terecht opgemerkt door verzoeker, dat het perceel [REDACTED] volledig en het perceel [REDACTED] ongeveer voor de helft in overstromingsgevoelig gebied liggen. Dit komt overeen met het deel van het bouwperceel dat de bestemming groengebied heeft, het deel in woongebied wordt niet aangeduid als overstromingsgevoelig.

Mede gelet op het overstromingsgevoelig karakter van een deel van het bouwperceel werd reeds door het CBS van [REDACTED] een advies aan het Agentschap Natuur en Bos gevraagd (stuk 3).

Het Agentschap stelt dat het gedeelte van de percelen in groengebied – het deel van het bouwperceel dat overstromingsgevoelig is – niet mag worden opgehoogd, zodat dit terrein deel blijft uitmaken van het natuurlijk overstromingsgebied van de aanwezige beek.

De deputatie hield terdege rekening met het advies van het Agentschap Natuur en Bos en legde bij de vergunning bijkomende voorwaarden op welke letterlijk werden overgenomen van het advies van het Agentschap.

Verder kan de deputatie slechts vaststellen dat het ontwerp voldoet aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

Gelet op beide voornoemde onderdelen van de watertoets, oordeelde de deputatie terecht dat het voorliggend project geen schadelijke impact voor het watersysteem zal betekenen.

...”

3.

De tussenkomende partijen voegen hier nog aan toe:

“ ...

Volgens verzoeker volgt uit het feit dat het perceel gekend is als 'van nature overstromingsgebied' automatisch dat schadelijke effecten veroorzaakt zullen worden door de vergunde woning, zodat verwerende partij ten onrechte het omgekeerde zou concluderen.

Met betrekking tot de toepassing van artikel 8 van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (verder: DIWB) stelt de vaste rechtspraak van de Raad van State:...

In eerste instantie dient dus nagegaan te worden of er schadelijke effecten te verwachten zijn door de vergunningsbeslissing. In casu heeft verwerende partij terecht vastgesteld dat dit niet het geval is en verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat deze conclusie foutief is.

In de bestreden beslissing wordt gesteld: ...

Verwerende partij stelt derhalve in eerste instantie vast dat de percelen in het natuurlijk overstromingsgebied liggen van de Brabantse Beek. Dit op zich is echter niet voldoende om, zoals verzoeker doet, te besluiten dat de aanvraag per definitie een schadelijk effect zou hebben op de waterhuishouding. De watertoetskaart, beschikbaar op de website van gis Vlaanderen, toont immers aan dat de percelen zich niet in een risicozone bevinden: ...

De overstromingskaart geeft aan dat het perceel niet in een recent overstroomd gebied ligt, noch in een risicozone voor overstroming volgens de versie 2006 en evenmin in een zone met meest recente overstromingen (versie 14/01/2011). Enkel de aanduiding van de laag 'van nature overstroombaar gebied' geeft aan dat een deel van het perceel (en dus niet het volledige perceel) gelegen is in een strook die langs de [REDACTED] overstroombaar is vanuit deze beek.

Hieruit volgt dus dat een deel van het perceel (en dan zelfs niet eens het deel in woongebied) binnen de contouren valt van het mogelijke overstromingsgebied van de [REDACTED] maar dat dit in de praktijk tot nu toe geen aanleiding gegeven heeft tot problemen van wateroverlast. Dit leidt ertoe dat de kaart van de watertoets een blanco resultaat geeft, en dat het bouwen van een woning op een perceel dat gedeeltelijk in een van nature overstroombaar gebied ligt, niet noodzakelijk een nadelig effect op het watersysteem veroorzaakt.

In ieder geval moet vastgesteld worden dat verzoeker er niet in slaagt deze conclusie in concreto te ontkrachten. Hij beperkt zich tot vage en algemene beweringen die niet aan de plaatselijke situatie getoetst worden. Uit geen enkel objectief element blijkt dat de ligging in een van nature overstroombaar gebied tot nu toe enig probleem van wateroverlast zou veroorzaakt hebben. Evenmin toont hij aan op welke manier het aangevraagde project hierop een nadelige invloed zou hebben.

Verzoeker vergeet immers te vermelden dat verwerende partij voorwaarden heeft opgelegd om er zeker van te zijn dat binnen de van nature overstroombare zone geen wijzigingen aangebracht worden die een nadelige invloed zouden hebben. In de watertoets wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat "De bouwplaats rond de woning in de noordoostelijke hoek van het perceel [REDACTED] niet wordt opgehoogd", en dit wordt daarnaast ook uitdrukkelijk als voorwaarde opgelegd (zoals bij het gunstig stedenbouwkundig attest nr. 2):

“De percelen gelegen in groengebied worden niet opgehoogd, zodat ze deel blijven uitmaken van het natuurlijk overstromingsgebied van de beek.”

Gelet op dit alles, heeft verwerende partij wel degelijk een correcte en afdoende watertoets uitgevoerd. Het tweede middel mist elke grondslag.

...

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“...De kwestieuze percelen [REDACTED] liggen in het natuurlijk overstromingsgebied van de [REDACTED].

Dit is een beek van klasse 2 waarvoor de Bestendige Deputatie een advies met betrekking tot de watertoets had moeten uitbrengen. Dit advies diende te gebeuren op vraag van de gemeente aan de Bestendige Deputatie.

Deze specifieke procedure werd wel gevolgd in een verkavelingsvergunning OCMW-[REDACTED] (aan dezelfde beek en vlak bij de hier betwiste aanvraag; hierbij grensden de percelen zelfs niet aan de [REDACTED]).

De vaststelling in het antwoord van de Bestendige Deputatie en [REDACTED], is dat er geen schadelijk effect te verwachten valt.

In het gemeentelijk dossier “voorbereiding bouwdoossier” wordt door de administratie uitdrukkelijk de aandacht gevestigd op het overstromingsgebied: de beslissing tot het afwijzen van ons beroep maar in een specifiek advies na het uitvoeren van de watertoets.

Alhoewel de gemeente zelf – zie bijgevoegd ingescand document ‘Vorbereiding Bouwdoossier’ van de gemeentelijke [REDACTED] - letterlijk aangeeft “ligt in overstromingsgebied: perceel [REDACTED] praktisch volledig, perceel [REDACTED] ongeveer de helft” werd geen advies gevraagd aan de instantie die hiervoor bevoegd is: de Bestendige Deputatie. Meer zelfs in document ‘uittreksel uit de notulen van het schepencollege zitting 25 03 2010” waar de bouwvergunning [REDACTED] wordt behandeld wordt op blz. 3 (overwegend gedeelte) bij ptn 3 Watertoets, vermeld “niet van toepassing”. Dit geeft toch onomstotelijk aan dat geen watertoets is uitgevoerd.

Het gevraagde advies van Natuur heeft uiteraard niet betrekking op de watertoets. De watertoets diende door de gemeente gevraagd te worden aan de Bestendige Deputatie.

De stelling van de Bestendige Deputatie – bij het verwerpen van het beroep - dat er voldaan is aan “...” is totaal onvoldoende omdat er:

- 1. Bij het verlenen van de vergunning door de gemeente advies diende gevraagd te worden bij die instantie die bevoegdheid heeft voor de waterloop waaraan dit perceel is gelegen. Dit was in casu de Bestendige Deputatie die de watertoets diende uit te voeren. Het advies van het Agentschap Natuur en Bos was niet voldoende. (De oevers van de beek zijn trouwens reeds opgehoogd zodat een deel van de natuurlijke overstromingscapaciteit reeds is belemmerd.)*

In artikel 5 § 1, 2e van het besluit van 20 juli 2006 (Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van

de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid) wordt aangeduid dat de provincie advies moet uitbrengen: **de provincie of, in voorkomend geval, de polder of watering als de vergunningsplichtige activiteit waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft, plaatsvindt in of in de nabijheid van een onbevaarbare waterloop van de tweede categorie die onder hun respectievelijke beheer valt, dan wel het oppervlaktewater in kwestie in die waterloop wordt verzameld;**

De Bestendige Deputatie is door de gemeente niet om advies gevraagd en er werd ook geen advies uitgebracht. Dit vormt een miskennis van de bestaande reglementering en een onregelmatigheid.

Uit de TOELICHTING BIJ DE KAART MET OVERSTROMINGSGEVOELIGE GEBIEDEN VOOR DE WATERTOETS kan gehaald worden dat de adviesinstantie/waterbeheerder een wateradvies moet geven. Het advies van Natuur en Bos is geen wateradvies noch watertoets; het agentschap is evenmin de bevoegde waterbeheerder; de bevoegde waterbeheerder is de Bestendige Deputatie.

2. *de procedure zoals voorzien is in het document ...*

werd duidelijk niet gevolgd. In dit document worden de verschillende te volgen stappen aangeduid. Vermits er geen eigenlijk wateradvies/watertoets is gegeven/uitgevoerd, werd uiteraard geen enkele van de voorziene stappen gevolgd.

3. *infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater,) moet hoe dan ook ongeacht waar het perceel gelegen is, voldaan worden. Dit zijn geen voorwaarden die specifiek zouden gelden in een natuurlijk overstromingsgebied maar van toepassing zijn op elke bouw- of verkavelingsvergunning.*

We menen dat door het ontbreken van het (water) advies in de door de gemeente verleende vergunning, de Bestendige Deputatie ons beroep had moeten inwilligen en de vergunning van de gemeente vernietigen. Vermits de Bestendige Deputatie dit niet deed, miskent ze overduidelijk het aangehaalde besluit van de Vlaamse regering (d.d. 20 juli 2006). Dit is des te pijnlijker omdat het juist de Bestendige Deputatie is die dit advies – op vraag van de gemeente - moest uitvoeren.

...

Beoordeling door de Raad

1.

In haar tweede middel voert de verzoekende partij aan dat het evident is dat de aanvraag, omwille van de ligging in een overstromingsgebied, gevolgen heeft voor het watersysteem en dat noch het college van burgemeester en schepenen, noch de verwerende partij de watertoets behoorlijk uitgevoerd heeft.

Uit artikel 8, §1 en §2 van het decreet betreffende het integraal waterbeleid (verder: DIWB) volgt dat de beslissing, waarbij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend, een formele motivering moet bevatten waaruit blijkt dat de in artikel 8, §1 bedoelde watertoets is uitgevoerd. Uit die motivering moet meer bepaald blijken ofwel dat uit de werken, waarvoor de vergunning wordt verleend, geen schadelijke effecten kunnen ontstaan zoals bedoeld in artikel 3, §2, 17° van het decreet, ofwel dat zulke effecten wel kunnen ontstaan, maar door het opleggen van gepaste voorwaarden zoveel mogelijk worden beperkt of hersteld.

Voor zover het gaat om vermindering van infiltratie van hemelwater of vermindering van de ruimte voor het watersysteem, moeten er compensatiemaatregelen opgelegd worden.

De bestreden beslissing bevat de volgende waterparagraaf, waaruit blijkt dat de verwerende partij de aanvraag heeft onderworpen aan een watertoets:

“ ...

2.5.1 De watertoets

Beide percelen ██████ liggen in het natuurlijk overstromingsgebied van de ██████

Er wordt voldaan aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater door het plaatsen van een hemelwaterput van 5.000 liter. De bouwplaats rond de woning in de noordoostelijke hoek van het perceel ██████ wordt niet opgehoogd.

Er is geen schadelijk effect voor het watersysteem te verwachten.

De doelstellingen van het decreet betreffende het integraal waterbeleid worden niet geschaad.

...”

Uit deze beoordeling blijkt duidelijk dat de verwerende partij beslist dat er, rekening houdend met de plaatsing van een hemelwaterput en de opgelegde voorwaarde om de bouwplaats niet op te hogen, geen schadelijk effect op de waterhuishouding wordt verwacht door de uitvoering van de verleende stedenbouwkundige vergunning.

De verzoekende partij toont niet concreet aan dat deze zienswijze van de verwerende partij kennelijk onjuist of kennelijk onredelijk is. De loutere bewering dat het “gezien de ligging in een overstromingsgebied evident is dat er gevolgen zullen zijn op het watersysteem door het oprichten van een woning en verhardingen” volstaat daarvoor niet.

Dat het college van burgemeester en schepenen eventueel geen watertoets heeft uitgevoerd, doet evenmin afbreuk aan de wettigheid en de redelijkheid van voormelde beoordeling.

Als gevolg van de devolutieve werking van het administratief beroep onderzoekt de verwerende partij de aanvraag volledig. Dit betekent dat de verwerende partij opnieuw de legaliteit en de opportuniteit van de aanvraag beoordeelt, waarbij zij dus ook onderzoekt of de aanvraag verenigbaar is met de doelstellingen van het DIWB. De verwerende partij is daarbij niet gebonden door de beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

2.

De verzoekende partij voert verder nog aan dat er onterecht geen wateradvies gevraagd is.

Artikel 8, §3 DIWB bepaalt onder meer dat de overheid die moet beslissen over een vergunningsaanvraag, of de overheid die in de door de Vlaamse Regering vastgestelde gevallen de watertoets toepast op de afgifte van een stedenbouwkundig of planologisch attest, aan de door de Vlaamse regering aan te wijzen instantie een advies kan vragen over het al dan niet schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te voorkomen, te beperken, of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren.

Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstanties en tot vaststelling van nadere regels over de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, bepaalt aan welke instanties advies moet worden gevraagd. Het artikel, zoals van toepassing op het ogenblik van de aanvraag, bepaalt onder meer:

“Tenzij het anders bepaald is in de toepasselijke reglementering of in de in artikel 3 vermelde beoordelingsschema's, zijn de adviesinstanties die overeenkomstig artikel 8, § 3, van het decreet advies uitbrengen over vergunningsaanvragen:

...

2° de provincie of, in voorkomend geval, de polder of watering als de vergunningsplichtige activiteit waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft, plaatsvindt in of in de nabijheid van een onbevaarbare waterloop van de tweede categorie die onder hun respectievelijke beheer valt, dan wel het oppervlaktewater in kwestie in die waterloop wordt verzameld;...”

De [REDACTED] is een onbevaarbare waterloop van 2^{de} categorie die onder het beheer van de provincie valt. In de bestreden beslissing vermeldt de verwerende partij onder punt 1.2 dat de bouwplaats gelegen is op het deel van het perceel in de woonzone en op minstens 10 meter van de beek.

Omdat de bouwplaats op meer dan 10 meter van de onbevaarbare waterloop gelegen is, kon de verwerende partij in alle redelijkheid beslissen dat er geen wateradvies van de provinciale dienst vereist is, minstens toont de verzoekende partij niet concreet aan dat het wateradvies wel verplicht gevraagd had moeten worden.

3.

Voor zover de verzoekende partij nog stelt dat de procedure, beschreven in het document ‘*Uitschrijven van richtlijnen ten behoeve van Vlaamse plannenmakers en vergunningsverlenende overheden ten behoeve van de watertoets*’, niet gevolgd is, oordeelt de Raad dat dit document geen normatief document is en geen verordenende kracht heeft.

Dat de in dit document beschreven procedure eventueel niet gevolgd is, kan dan ook niet leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Het tweede middel is dan ook ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar derde middel roept de verzoekende partij als volgt de schending in van de materiële motiveringsplicht:

“ ...

De beslissing is ook onregelmatig omdat een beginsel van behoorlijk bestuur wordt geschonden door een ontbrekende afdoende motivering voor het nu toestaan van een quasi identieke aanvraag in dezelfde stedenbouwkundige en planologische omstandigheden waar dezelfde aanvraag voordien meermaals geweigerd werd. In het besluit wordt niet aangetoond dat er gewijzigde omstandigheden ter plaatse aanwezig zijn die het plotse gunstige standpunt kunnen verantwoorden (nieuwe ruimtelijke plannen, structuurplan, enz). Het advies van het Agentschap Natuur en Bos ontsloeg de Bestendige Deputatie niet afdoende te motiveren waarom de vergunning voor een quasi identieke aanvraag nu wel kon toegekend worden. Volgens een vaststaande rechtspraak van de Raad van State moet de overheid die uitspraak doet over een nieuwe aanvraag na weigeringen terdege motiveren waarom een gewijzigd standpunt ingenomen wordt, in casu is die motivatie in het besluit niet terug te vinden.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Verzoeker werpt op dat het materieel motiveringsbeginsel is geschonden omdat de deputatie in de bestreden beslissing onvoldoende motiveert waarom zij de vergunning toekent, terwijl quasi identieke aanvragen in het verleden steeds werden geweigerd.

Het standpunt van verzoeker kan niet worden bijgetreden. Niet alleen verschilt het huidig goedgekeurd ontwerp op enkele essentiële punten van voorgaande ontwerpen, deze punten, alsook de motieven die geleid hebben tot het toekennen van de vergunning worden expliciet in de bestreden beslissing behandeld: ...

Niet alleen beschikten de aanvragers voor huidige stedenbouwkundige aanvraag over een geldig stedenbouwkundig attest dat diende gevolgd te worden en werd de zonegrensbepaling van het woongebied bevestigd door de gemeentelijke landmeter, de deputatie motiveert verder ook duidelijk dat de inzichten in kavelgroottes op vandaag verschillen van vroegere beoordelingen hieromtrent, dat huidig ontwerp voldoende afstand tot het groengebied voorziet en dat mits het opleggen van de voorwaarden uit het advies van het Agentschap Natuur en Bos, het ontwerp geen enkele afbreuk doet aan het groengebied, noch aan het overstromingsgebied.

Omwille van deze essentiële wijzigingen ten opzichte van voorgaande aanvragen, en omwille van het voorwaardelijk gunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos en het verkregen stedenbouwkundig attest, verleent de deputatie de vergunning.

De beoordeling van de deputatie wordt duidelijk afdoende gemotiveerd in de bestreden beslissing.

...”

3.

De tussenkomende partijen voegen hier nog aan toe:

“ ...

Bij dit middel zijn verschillende bedenkingen te formuleren.

Ten eerste geeft verzoeker zoals gesteld niet aan welk beginsel van behoorlijk bestuur volgens dit middel dan wel geschonden zou zijn. Naar de mening van tussenkomende partijen bestaat er geen beginsel dat een overheid gebonden zou zijn door haar eerder genomen beslissingen en hiervan slechts mag afwijken mits bijzondere motivering. Ook de 'vaststaande rechtspraak' waarnaar verzoeker verwijst, is niet bekend en wordt door verzoeker trouwens ook niet weergegeven of geciteerd. Het derde middel dient alleen al om deze reden afgewezen te worden.

Het tegendeel van hetgeen verzoekende partij beweert, is zelfs waar. Het is evident dat de overheid, bij een nieuwe aanvraag en naar aanleiding van een nieuw onderzoek, soeverein tot nieuwe inzichten kan komen en haar visie kan herzien. Dit volgt onder meer uit het veranderlijkheidsbeginsel volgens hetwelk het statuut, de organisatie en de werken van de openbare dienst steeds door de openbare macht kunnen worden gewijzigd.

Bijgevolg mocht verwerende partij wel degelijk een vergunning verlenen, waar deze voordien was geweigerd.

Ten tweede vergeet verzoeker dat niet verwerende partij, maar wel de Minister de vorige vergunningsaanvraag geweigerd heeft. Verweerster zelf had de laatste aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning op 31 maart 1994 verleend, zodat zij op dit punt haar eerder standpunt zelfs niet eens gewijzigd heeft.

Ten derde vergist verzoeker zich in zijn stelling dat huidig dossier identiek hetzelfde voorwerp zou hebben als de vorige vergunningsaanvragen. Wanneer de verschillende dossiers naast elkaar gelegd worden, blijkt duidelijk dat zij telkens inhoudelijk verschillen.

Tussenkomende partijen verwijzen naar hun feitenweergave waarin de vergunningshistoriek werd samengevat en waaruit dit ook blijkt. De eerste aanvragen betroffen aanvragen tot het bekomen van een verkavelingsvergunning, terwijl huidig dossier betrekking heeft op een stedenbouwkundige vergunning : het verschil is duidelijk.

De derde aanvraag had weliswaar ook een bouwvergunning tot voorwerp, maar was niet identiek aan huidig dossier: onder meer de inplanting van de woning verschilt, waar zij in de vorige aanvraag op 3 m afstand van het groengebied werd voorzien en deze afstand nu verruimd werd tot 5 m. Alleen al het verschil in voorwerp van de onderscheiden aanvragen verantwoordt dan ook dat de vergunningverlenende overheid het recht heeft om een inhoudelijk andere beslissing te nemen.

Tot slot en niet in het minst negeert verzoeker de inhoudelijke motivering die verwerende partij in het bestreden besluit genomen heeft. Vastgesteld moet immers worden dat verweerster wel degelijk rekening gehouden heeft met de vorige aanvragen én uitdrukkelijk aangegeven heeft waarom naar haar mening de huidige situatie veranderd is ten opzichte van de vorige dossiers. Tussenkomende partijen verwijzen op dit punt naar de verweernota van verwerende partij waarin dit op correcte wijze is aangegeven.

Onder meer stelde verweerster in de bestreden beslissing: ...

Daarnaast verwijst verwerende partij terecht ook nog naar het gunstig stedenbouwkundig attest nr. 2 dat op 23 april 2009 werd afgeleverd, en de vaststelling dat huidige aanvraag conform aan dit attest en tijdig ingediend werd. Verweerster ziet geen van de in artikel 5.3.1 § 2 VCRO aangehaalde elementen die met zich mee kunnen brengen dat een gunstig attest wordt tegengesproken of gewijzigd, en vastgesteld moet worden dat verzoekende partij zelf ook geen elementen aanhaalt. Het loutere feit dat een eerdere

aanvraag, die inhoudelijk niet identiek is, door een andere overheid geweigerd werd, volstaat op zich uiteraard niet.

...

Beoordeling door de Raad

1.

De vergunningverlenende overheid moet de overeenstemming van een aanvraag met een goede ruimtelijke ordening beoordelen op basis van de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO vermelde aandachtspunten en criteria. Zij moet daarbij rekening houden met de in de omgeving bestaande toestand.

De vergunningverlenende overheid heeft bij deze beoordeling een discretionaire bevoegdheid.

De motiveringsplicht van de verwerende partij impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, gebonden is door de motivering van eerdere beslissingen. Het volstaat dat zij haar beoordeling steunt op rechtens aanvaardbare motieven die steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn, met de vereiste zorgvuldigheid worden vastgesteld en die in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

In de uitoefening van zijn wettigheidscontrole kan de Raad zijn beoordeling van de feiten en van de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij. De Raad is alleen bevoegd te onderzoeken of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend en meer bepaald of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en op basis daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk haar beslissing heeft kunnen nemen.

2.

Uit de beoordeling in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij duidelijk motiveert waarom deze aanvraag, in vergelijking met eerdere aanvragen, wel verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening en in het bijzonder met de in de omgeving bestaande toestand.

De verwerende partij wijst onder meer op de ‘verdichtingsgedachte’, die sinds de ministeriële beslissing van 8 juni 1993 doorgedrongen is in het ruimtelijke ordeningslandschap, waardoor zij de voorgestelde bebouwingsoppervlakte, in vergelijking met de eerdere aanvraag, wel als voldoende beschouwt om er de woning op te bouwen. Volgens de verwerende partij is de oppervlakte van het gedeelte van het perceel dat in woongebied gelegen is, gangbaar voor open bebouwing.

De verwerende partij wijst er verder ook op dat de woning, in vergelijking met eerdere aanvragen, op minstens 5 meter van de zonegrens met het natuurgebied wordt gebouwd, zodat de ruimtelijke draagkracht van het groengebied, mits naleving van de in het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos vermelde voorwaarden, niet overschreden wordt.

De verzoekende partij wijst op de andersluidende motivering en afmetingen in de weigeringsbeslissing van de bevoegde minister van 24 oktober 1994, maar toont niet concreet aan dat de vermelde afmetingen en oppervlakte van de bouwzone in de aanvraag, die tot de bestreden beslissing geleid heeft, niet overeenstemt met de feitelijke situatie op het perceel.

De door de bestreden beslissing vergunde woning is overigens in overeenstemming met de bouwzone en de in het gunstig stedenbouwkundig attest van 23 april 2009 vermelde voorschriften.

De verzoekende partij heeft dit stedenbouwkundig attest niet aangevochten, noch toont zij aan dat het berust op materiële fouten of dat er na het afleveren van dit stedenbouwkundig attest substantiële wijzigingen zijn aan het terrein, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, of aan de stedenbouwkundige voorschriften.

De verzoekende partij maakt dan ook niet aannemelijk dat de verwerende partij kennelijk onredelijk en onzorgvuldig beslist dat de aanvraag verenigbaar is met de in de omgeving bestaande toestand.

Het derde middel is dan ook ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 10 augustus 2010, waarbij aan de tussenkomende partijen een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de bouw van een woning op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een vervaltermijn van 4 maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij.

- Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 7 juni 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de eerste kamer,

Hildegard PETTENS

Eddy STORMS