

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0314 van 26 mei 2015
in de zaak 1011/0672/SA/8/0591

In zake:

■■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Paul AERTS
kantoor houdende te 9000 GENT, Coupure 5
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partijen

tegen:

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

vertegenwoordigd door:
de heer ■■■■■

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*

■■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Tom HUYGENS
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 15 maart 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 27 januari 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen de partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 21 september 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen de partij onder voorwaarden de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een meergezinswoning na slopen van bestaand gebouw.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De Raad heeft met een arrest van 25 juni 2013 met nummer S/2013/0169 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verwerende partij heeft een antwoordnota betreffende de vordering tot schorsing en vernietiging ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De repliek in feite en in rechte van de tussenkomende partij betreffende de vordering tot vernietiging is vervat in haar nota tot tussenkomst. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de derde kamer, werd op 28 augustus 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 16 september 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Ludo DE JAGER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Paul AERTS die verschijnt voor de verzoekende partijen, mevrouw [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Erika RENTMEESTERS die loco advocaat Tom HUYGENS verschijnt voor de tussenkomende partij, 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 uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

[REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 18 april 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 16 mei 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de verzoeker tot tussenkomst beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot schorsing en tot vernietiging.

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

IV. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING

Op 4 september 2014 bezorgt de tussenkomende partij aan de Raad aanvullend een kopie van uittreksel uit de notulen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lede van 23 januari 2014 betreffende een wijziging van de gemeentelijke bouwverordening, en ter zitting legt de verzoekende partij aanvullend een kopie neer van een uittreksel uit de notulen van

het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 1 juli 2014 betreffende de bij meergezinswoningen te voorziene parkeerplaatsen.

Het bezorgen van overtuigingsstukken door de partijen aan de Raad, dient te geschieden op de wijze zoals voorzien in de bepalingen van het VCRO, hetgeen niet belet dat een partij de Raad kan inlichten over nieuwe relevante gegevens of stukken, waarover zij niet beschikte of niet kon beschikken op het ogenblik van het indienen van het verzoekschrift of de wederantwoordnota of toelichtende nota.

Er bestaat evenwel geen noodzaak om te onderzoeken of de verzoekende en de tussenkomende partijen de voormelde stukken op een regelmatige wijze aan de Raad hebben bezorgd, aangezien ze niet relevant zijn voor de beoordeling van de onderliggende zaak.

V. FEITEN

Op 24 juni 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“afbraak gebouw en bouwen van 15 appartementen”*. De beschrijvende nota vestigt uitdrukkelijk de aandacht op 15 garages in de tuinzone.

Een eerdere aanvraag voor deze meergezinswoning werd ingetrokken omwille van het niet voldoen aan de gewestelijke toegankelijkheidsverordening.

Het terrein is reeds bebouwd met, op 24 februari 1997 op naam van de tussenkomende partij vergunde, appartementen, aan de [REDACTED] die evenwijdig loopt met de [REDACTED].

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’ gelegen in woongebied.

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

De percelen vallen onder het toepassingsgebied van een gemeentelijke bouwverordening bouwhoogten en diepten van 16 september 1998, zoals gewijzigd bij gemeenteraadsbesluit van 17 februari 2005 en goedgekeurd door de verwerende partij op 25 augustus 2005 (Belgisch Staatsblad van 21/10/2005).

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 5 juli 2010 tot en met 3 augustus 2010, worden twee bezwaarschriften ingediend, uitgaande van de huidige derde, vierde en vijfde verzoekende partij.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 8 juli 2010 een gunstig advies uit.

De brandweer brengt op 29 juli 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Op 18 augustus 2010 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] het volgende standpunt in:

“ ...

De aanvraag kan niet gunstig beoordeeld worden omwille van het dubbel gebruik van de parkeerplaatsen (15), zowel voor de meergezinswoning langsheen de [REDACTED] (8) als de nieuwbouw in de [REDACTED] (15). Het ontwerp komt niet in aanmerking voor gunstig advies omwille van te weinig parkeerplaatsen (15 voor 23 appartementen).
...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 16 september 2010 het volgende ongunstige advies:

“ ...
de schaal en de dimensioneringen van het voorziene gebouw staan niet in verhouding tot de omgevende bebouwing; de kroonlijsthoogte bedraagt 8,86m en de nokhoogte 13,93m; visueel is een gebouw te zien met 4 bouwlagen en 1 woonlaag in het dak; de omgevende bebouwing bestaat uit max. 2 bouwlagen met hellend dak, wat derhalve een schaalbreuk betekent; de woondichtheid (15 appartementen op 1189m²) wordt geschat op ongeveer 120 woningen/ha; dit is een eerder stedelijke dichtheid die niet thuishoort in een eerder landelijke omgeving; de voorziene parkings (15 in totaal) zijn ook bedoeld voor een reeds gebouwde meergezinswoning, gelegen aan de Markt; precies omdat er onvoldoende parkeergelegenheden zijn geeft het College van burgemeester en Schepenen een ongunstig pré-advies verstrekt; mijn Agentschap sluit zich hierbij aan;
Algemene conclusie
Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving
...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 21 september 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 21 oktober 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 12 januari 2011 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...
2.6.2 De toegankelijkheidstoets
De aanvraag is niet in overeenstemming met de bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid...

Onderhavige aanvraag bevat geen elementen die ertoe kunnen leiden dat toepassing van de afwijkingsmogelijkheden van artikel 33 zou gemaakt worden.

2.6.3 De juridische aspecten
De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden dat het ontwerp conform is met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening m.b.t. bouwhoogten en bouwdiepten.

Evenwel kan niet voorbijgegaan worden aan het gegeven dat de aanvraag strijdig is met voormelde verordening, voor wat betreft het voorzien van 2 bouwlagen in het dak, daar waar in art. 2c) expliciet bepaald wordt dat er onder het hellend dak slechts één bewoonbaar niveau mag gemaakt worden.

Gelet op de expliciete keuze van de gemeente om deze bepaling op te nemen in haar verordening, en het manifest strijdig zijn van voorliggend ontwerp op dit punt dient gesteld dat het niet opportuun is om in toepassing van art. 4.4.1 §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een afwijking in overweging te nemen, aangezien deze bepaling hierdoor zinledig zou worden.

2.6.4 De goede ruimtelijke ordening

...

Het voorzien van 15 parkeerplaatsen voor de totaliteit van 20 wooneenheden in de twee op elkaar aansluitende percelen volstaat.

De omgeving van de bouwplaats wordt gekenmerkt door een warenhuis aan de linkse zijde en woningen met twee bouwlagen onder hellend dak aan de rechtse zijde.

Het project omvat drie volwaardige bouwlagen op kroonlijsthoogte 8.85m, waarboven teruggetrokken binnen het dakvolume een vierde en een vijfde bouwlaag voorzien wordt. Dergelijke bouwhoogte en –vorm staat in fel contrast met de omgeving en draagt bij aan het te zware bouwprogramma voor dit terrein, dat mee de parkeerdruk vergroot.

Gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering met betrekking tot de strijdigheid met de gewestelijke toegankelijkheidsverordening en de gemeentelijke verordening met betrekking tot de bouwhoogten en bouwdiepten kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning vatbaar wordt.

2.7. Conclusie

Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is. De stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd

...”

Na de hoorzitting van 14 december 2010 ontvangt de verwerende partij een aangetekende brief van 18 januari 2011 met een repliek van de tussenkomenende partij op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De verwerende partij beslist op 27 januari 2011 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2.6 Beoordeling

2.6.1 De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied.

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.

De plannen voorzien in een gescheiden rioleringsstelsel, de opvang van het hemelwater in een put met inhoud 20.000 liter en in de recuperatie ervan via de aansluiting op een pompinstallatie.

Er is geen schadelijk effect voor het watersysteem te verwachten. De doelstellingen van het decreet betreffende het integraal waterbeleid worden niet geschaad.

2.6.2 De toegankelijkheidstoets

De aanvraag is niet in overeenstemming met de bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid.

De aanvraag is op volgende punten niet in overeenstemming met de voorschriften van deze verordening:

"Art. 20. § 1. Over de volledige lengte van de trappen en ter hoogte van eventuele tussenbordessen moet voor een breedte van minstens 125 cm, gemeten tussen de onafgewerkte binnenmuren, gezorgd worden, zodat na afwerking van de eventuele wanden en tussen de leuning, een vrije en vlakke doorgangsbreedte van minstens 100 cm gegarandeerd wordt."

De doorgangsbreedte van de trappen in de gemeenschappelijke traphal bedraagt 2,08 m, voor een dubbele trap, er is dus niet voldaan aan de bepalingen van artikel 20. § 1.

De voorschriften van deze verordening hebben bindende kracht.

Ingevolge artikel 33 van de verordening kan de vergunningverlenende overheid, op gemotiveerd verzoek van de aanvrager, afwijkingen toestaan op de verplichtingen van dit besluit als de plaatselijke omstandigheden of speciale eisen van technische aard een andere bouwwijze vereisen of als bijzondere nieuwe technieken een evenwaardige toegankelijkheid garanderen.

Aan deze afwijkingen kan tegemoet gekomen worden door het opleggen van een passende voorwaarde.

2.6.3 De juridische aspecten

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden dat het ontwerp conform is met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening m.b.t. bouwhoogten en bouwdiepten.

2.6.4 De goede ruimtelijke ordening

Het ingediend project bevindt zich in de [REDACTED], een gemeenteweg in de kern van [REDACTED] met weinig verkeer die de verbinding maakt naar het marktplein van [REDACTED] via de [REDACTED]. Deze ligging ligt duidelijk in de centrumzone van de gemeente.

Op een dergelijke locatie, op wandelafstand van het marktplein, vormen meergezinswoningen geen uitzondering en zijn deze gelet op de aanwezige kernfuncties verantwoord.

Per appartement wordt minimaal voorzien in een terras en een aparte berging evenals 2 inkomhallen en 2 liften. Tevens is er een aparte fietsenstalling en vuilnisberging. Het project omvat een aanbod van woongelegenheden, voorzien van het noodzakelijke wooncomfort.

Het beoogde project beschikt voor de 15 appartementen over een aanbod van 15 garages.

Het college van burgemeester en schepenen weigert de voorliggende aanvraag, om reden van het dubbel gebruik van de in dit project voorziene 15 parkeerplaatsen, zowel voor de meergezinswoning langsheen de [REDACTED] als de nieuwbouw in de [REDACTED].

Appellant stelt in zijn beroepschrift en bij de hoorzitting, dat noch in de vergunning van 13 november 1995, noch in deze van 24 februari 1997, sprake is van parkeerplaatsen.

Na navraag bij het gemeentebestuur [REDACTED], werd vastgesteld, dat op de vergunde plannen in functie van het project langsheen de [REDACTED], wel aanduidingen staan weergegeven, met betrekking tot een toegangsweg via [REDACTED] naar een parking met 8 open parkeerplaatsen en 2 overdekte parkeerplaatsen, zij het niet planmatig.

Voorliggende aanvraag omvat 15 woonegelegenheden en voorziet eveneens in 15 parkeerplaatsen. Hiervan worden echter wel de acht eerder vergunde parkeerplaatsen dubbel gebruikt. Er bestaan momenteel tussen beide projecten dus vijftien parkings voor 20 wooneenheden.

Het gebouw gelegen aan de [REDACTED], ligt vlak tegenover de kerktoeren van [REDACTED] en is door de centrumligging ook goed ontsloten door andere vervoersmodi dan de auto. Dit is ideaal voor een mix van bewoners, die niet allen een auto nodig hebben en er juist bijzonder graag voor het alternatieve mobiliteitsaanbod kiezen. Ook de andere woningen en handelszaken in deze Marktomgeving beschikken niet over parkings of garages, en bij deze die er wel over beschikken staat het aantal ervan zeker niet in verhouding tot het aantal wooneenheden.

Er dient gezorgd te worden voor voldoende parkeerplaatsen voor zowel onderhavige meergezinswoning als voor deze kant [REDACTED]

De omgeving van de bouwplaats wordt enerzijds gekenmerkt door een warenhuis aan de linkse zijde en woningen met twee bouwlagen onder hellend dak aan de rechtse zijde. In een dergelijke kerngemeentelijke omgeving zijn meergezinswoning op hun plaats. Het gevraagde kan dan ook aanvaard worden.

2.7. Conclusie

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

De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarde dat voldaan wordt aan de gewestelijke toegankelijkheidsverordening en dat voldoende parkeerplaatsen voorzien worden.

...

Dit is de bestreden beslissing.

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VII. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Vierde middel

Standpunt van de partijen

In haar vierde middel roepen de verzoekende partijen de volgende schendingen in:

“ ...
4.a.

De bestreden beslissing vormt een schending van artikel 4.7.23, §1 eerste lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

4.b.

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

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

Artikel 4.7.23, §1 eerste lid VCRO veronderstelt m.a.w. dat zowel de feitelijke als juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar worden opgenomen in de beroepsbeslissing zodat op basis van de beslissing zelf kan nagegaan worden of de Bestendige Deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar heeft genomen.

Er dient vastgesteld te worden dat de Bestendige Deputatie in de bestreden beslissing kennelijk zonder meer en bovendien uitsluitend in algemene bewoordingen verwijst naar het bestaan van een verslag van onbekende datum van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en naar de omstandigheid dat de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar tevens aanwezig was op de hoorzitting van 14 december 2010. Rekening houdende met wat hoger werd gesteld kan zulks echter niet volstaan.

Hetzelfde geldt evenzeer voor de omstandigheid dat het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar zich gebeurlijk in het administratief dossier bevond en bevindt, temeer daar verzoekers niet op de hoogte werden gesteld van de administratieve beroepsprocedure.

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

4.c.

Uit de bestreden beslissing kan niet worden afgeleid of zij daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen, minstens kan niet worden vastgesteld of de Bestendige Deputatie rekening heeft gehouden met de determinerende overwegingen, zowel in feite als in rechte, van vermeld verslag, en dit ongeacht de aard en de draagwijdte ervan.

Aldus schendt de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel.

Opdat de Bestendige Deputatie een zorgvuldige beslissing zou kunnen nemen, dient zij de aanvraag aan een eigen, zorgvuldig en afdoende onderzoek te onderwerpen. Gelet op artikel 4.7.23 §1, eerste lid VCRO kan niet worden betwist dat het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar hierbij een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect van het dossier is. Dit laatste niet in het minst nu vastgesteld moet worden dat de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar uitdrukkelijk adviseerde om het beroep van de [REDACTED] niet in te willigen.

Door verzoekers werd na de bestreden beslissing immers een kopie opgevraagd van het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar waaruit blijkt dat hij in zijn advies d.d. 12 januari 2001 adviseerde dat het beroep van de [REDACTED] niet voor inwilliging vatbaar was.

De kennelijk niet gemotiveerde, minstens niet afdoende, negatie van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, in het bijzonder voor wat de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening betreft, impliceert dan ook een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. De omstandigheid dat de Bestendige Deputatie in de bestreden beslissing middels een stijlformule verwijst naar het bestaan van een verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar volstaat niet en doet geen afbreuk aan wat hoger werd vastgesteld. De bestreden beslissing is derhalve kennelijk onzorgvuldig.

In zover de Bestendige Deputatie bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening daarnaast kennelijk uitsluitend oog heeft gehad voor de hoofdzakelijk zoniet uitsluitend pecunaire belangen van de [REDACTED], zonder hierbij de belangen van de omwonenden en aanpalenden mee in overweging te nemen, kan in alle redelijkheid niet betwist worden dat de Bestendige Deputatie op een evident onjuiste wijze van haar beleidskeuze gebruik heeft gemaakt.

De bestreden beslissing is derhalve kennelijk onredelijk en onzorgvuldig.

...

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

Verzoekers stellen dat aangezien de deputatie het verslag van de PSA niet veruitwendigt in de bestreden beslissing zelf, de aangeduide regelgeving is geschonden.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat de deputatie haar beslissing neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en nadat de betrokken partijen op hun verzoek zijn gehoord.

Geen enkele bepaling uit het VCRO legt daarbij op dat de feitelijk en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de PSA overgenomen moeten worden in het besluit. Integendeel, de vroeger geldende bepaling dat minstens het eerste deel van het verslag (de geldende wettelijke en reglementaire voorschriften) overgenomen moest worden in de motivering van het besluit, werd in de huidige codex geschrapt.

Ook de wet van 21 juli 1991 of de materiële motiveringsplicht legt zulks niet op. De motiveringswet bepaalt enkel dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, moeten vermeld worden en dat zij afdoende moet zijn. De materiële motiveringsplicht houdt in dat deze overwegingen uit het dossier moeten blijken. Het gaat om de overwegingen waarop de beslissing om het beroep te verwerpen en de vergunning te verlenen, gestoeld is. De motiveringsplicht houdt geenszins in dat in het besluit aangetoond moet worden dat de gevolgde procedure correct verlopen is.

Hieruit blijkt dat noch uit het VCRO, noch uit de formele motiveringsplicht er een plicht ontstaat om op uitdrukkelijke wijze het verslag van de PSA in zijn geheel of gedeeltelijk op te nemen in het besluit van de deputatie.

In het eerste onderdeel van dit middel wordt niet aangegeven dat de motieven om het beroep te verwerpen en aldus de vergunning te verlenen, onvoldoende zouden zijn, maar enkel dat het niet vermelden van de determinerende overwegingen van het verslag van de PSA, niet toelaat om na te gaan of het besluit wel op het verslag gestoeld is.

Dat is niet het geval. Ook al zouden de determinerende overwegingen niet volledig overgenomen zijn in het bestreden besluit, wat niet verplicht is, dan nog zou kunnen nagegaan worden of het besluit op het verslag van de PSA gestoeld is. Het verslag maakt immers deel uit van het volledige dossier en uit de opbouw van het dossier blijkt dat het verslag een belangrijke voorbereiding voor het besluit van de deputatie was.

Tot slot dient gesteld te worden dat de woorden "op grond van" uit het VCRO niet gelijk gesteld kan worden met het louter overnemen van het verslag.

Het is immers de exclusieve bevoegdheid van de deputatie om een beslissing te nemen en dit inderdaad op grond van het verslag van de PSA. Dit ligt volledig in de normale werking van een democratisch verkozen orgaan: de administratie bereidt de beslissingen voor. Inzake ruimtelijke ordening wordt dit door het VCRO geformaliseerd door het stedenbouwkundig verslag. Het verkozen orgaan beslist op grond van de verschillende overwegingen opgenomen in het verslag en de administratie voert uit.

In deze werkwijze dient het verkozen orgaan niet op een uitdrukkelijke wijze aan te geven waarom ze het verslag (niet volledig) volgt. Zij dient wel overeenkomstig de formele motiveringsplicht uitdrukkelijk de motieven weer te geven op grond waarvan de beslissing is genomen.

Ten onrechte wordt dan ook gesteld dat het besluit van de deputatie niet op het verslag van de PSA gestoeld zou zijn.

In een tweede onderdeel wordt gesteld dat het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden is, omdat het verslag van de PSA een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect is en niet duidelijk is of de bestreden beslissing op grond van dit verslag genomen is.

Het verslag van de PSA is geen advies in de zin van artikel 4.7.16, §1 VCRO. Het is een voorbereidende stap in de beroepsprocedure waarvan het besluit van de deputatie het eindresultaat is. Enkel de deputatie heeft het mandaat en de bevoegdheid om een beslissing over het beroep te treffen. De deputatie moet weliswaar haar beslissing op deugdelijke en afdoende motieven steunen, waardoor belanghebbende burgers kunnen begrijpen hoe zij tot haar beslissing is kunnen komen, maar zij hoeft zich daarbij niet te verantwoorden tegenover haar administratie.

...

In haar nota tot tussenkomst stelt de tussenkomenende partij hieromtrent:

“ ...

1.

Luidens art. 4.7.23 Codex neemt de Deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Verzoekende partijen stellen dat deze bepaling zou vereisen dat uit de bestreden beslissing zelf moet kunnen worden afgeleid of de Deputatie afwijkt van, dan wel zich aansluit bij, het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

Verzoekende partijen menen dat de loutere verwijzing naar het bestaan van een verslag s.d. niet volstaat en dat het feit dat het verslag mogelijkerwijze in het administratief dossier prijkt hieraan niets afdoet.

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid biedt geen nadere uitleg omtrent de interpretatie van genoemd artikel.

Derhalve komt het zinvol voor terug te grijpen naar de wetshistoriek (voorgaande decreetstekst).

Verwezen zij naar (oud) artikel 121 van het decreet op de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18.05.1999 (hierna DRO) luidende als volgt:

“§ 1. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maakt ter voorbereiding van elke beslissing van de bestendige deputatie over een vergunningsaanvraag een verslag op.

§ 2. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden de voor de plaats geldende wettelijke en reglementaire voorschriften opgenomen die van toepassing zijn op de plaats waarop een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningsaanvraag betrekking heeft. In het tweede deel wordt verslag uitgebracht over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en wordt een voorstel van beslissing uitgewerkt.

§ 3. Minstens het eerste deel van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt door de bestendige deputatie overgenomen in de motivering van de beslissing.” (eigen onderlijning)

Thans luidt art. 4.7.23. §1:

“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. “(eigen onderlijning)

Art. 4.7.22 stelt:

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

De vraag rijst wat in art. 7.7.23 Codex dient te worden verstaan onder de termen “op grond van”.

In zijn spraakgebruikelijk betekenis wordt “op grond van” in Van Dale gedefinieerd als:

*“(10) op grond van: om reden van
synoniem: wegens”*

Taalkundig is het gebruik van “op grond van” dan ook niet correct. Dit zou immers betekenen dat een vergunningsbeslissing (vergunning weigeren of verlenen) als het ware een doorslag zou moeten zijn van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Vastgesteld dient dat waar in het DRO nog vereist werd dat minstens het zgn. eerste deel diende te worden overgenomen, zulks thans in de Codex niet meer het geval is.

Rekening houdend met deze wetshistoriek kan thans hoe dan ook niet vereist worden dat het verslag in globo wordt overgenomen. De decreetgever heeft duidelijk een versoepeling voorgestaan. Dit klemmt des te meer doordat in (oud) art. 121 §2 in fine DRO nog werd gesteld dat in het provinciaal verslag “een voorstel van beslissing uitgewerkt” wordt. Zulks is in de bepalingen van de Codex weggefallen.

Het provinciaal verslag is slechts het vertrekpunt (de grond, de basis, voorbereiding) in het beslissingsproces, doch de Codex vereist niet dat dit wordt overgenomen, noch dat in de beslissing expliciet wordt gesteld op grond van welke motieven wordt afgeweken van de beweegredenen en overwegingen uit het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

Er anders over oordelen zou aan de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar een bevoegdheid toekennen welke hem niet toekomt. Hij onderzoekt de aanvraag (vraagt waar nodig bijkomende adviezen op) en adviseert de deputatie vervolgens, noch min noch meer.

De formele motiveringsplicht, vervat in de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet heeft tot doel de belanghebbende in kennis te stellen van de redenen waarom de desbetreffende

administratieve overheid tot de bestreden beslissing is gekomen zodat de betrokkene in staat is te weten of het wenselijk is zich tegen die handeling te verweren met de middelen die het recht hem verschaft.

Luidens artikel 3 van de motiveringswet moeten in de akte de juridische en feitelijke overwegingen worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en moeten deze afdoende zijn. De motivering moet juist en pertinent zijn en dient tevens concreet en precies te zijn, toegespitst op de concrete situatie.

De bestreden beslissing voldoet aan de geciteerde rechtspraak.

Wat betreft de materiële motiveringsplicht blijkt niet dat de motieven waarop de bestreden beslissing is gebaseerd feitelijk onjuist zouden zijn.

De beslissing wordt dan ook voldoende gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn.

Er kan dan ook niet worden vereist dat de bestreden beslissing terugkoppelt naar het provinciaal verslag. Het volstaat dat de vergunningsbeslissing op zichzelf genomen afdoende gemotiveerd wordt rekening houdend met alle aspecten van de aanvraag en de goede ruimtelijke ordening en de plaatselijke aanleg – quod certe in casu.

2.

Verzoekende partijen stellen meer specifiek dat het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd zou zijn wat betreft de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening, en de afwijking op dit vlak van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Verzoekende partijen verwijzen hiermee naar de passage in dit verslag omtrent de bouwhoogte en bouwdiepte van het gebouw.

Hier dient verwezen te worden naar de bespreking van het tweede middel.

Gelet op de gedetailleerde regeling van de toegestane bouwhoogte en bouwdiepte in de gemeentelijke bouwverordening, kon verwerende partij volstaan met de vaststelling dat de stedenbouwkundige voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening op dit vlak werden nageleefd.

*Het middel is dan ook ongegrond.
...*

Verwijzend naar rechtspraak van de Raad voegen de verzoekende partijen in hun wederantwoordnota volgende bedenkingen toe:

“ ...

De Raad voor Vergunningenbetwistingen heeft op grond hiervan onder nadere motivering niet alleen een schending van artikel 4.7.23 §1 VCRO weerhouden doch ook een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel alsook van de motiveringsplicht en besliste tot vernietiging van de bestreden beslissing.

Dezelfde overwegingen gelden in casu.

De Provinciale Stedenbouwkundige Ambtenaar heeft op een duidelijke en gemotiveerde wijze uitdrukkelijk geadviseerd om het beroep van de tussenkomende partij niet in te willigen en heeft tevens duidelijk aangegeven waarom de voorliggende aanvraag strijdig was met de goede ruimtelijke ordening (...).

In de bestreden beslissing is hieromtrent niets terug te vinden en meer bepaald blijkt uit geen enkele passage van de bestreden beslissing dat de het verslag van de Provinciale Stedenbouwkundige Ambtenaar bij de beoordeling werd betrokken, daar waar artikel 4.7.23 §1 VCRO de tussenkomende partij verplicht tot een beoordeling van dit verslag;

Aldus kan tevens niet worden vastgesteld of de verwerende partij rekening heeft gehouden met de feitelijke en juridische overwegingen van het verslag van de Provinciale Stedenbouwkundige Ambtenaar, zodat zij inderdaad tevens het zorgvuldigheidsbeginsel schendt op grond waarvan zij gehouden is alle aspecten van het dossier in overweging te nemen.

Evenzeer werd de motiveringsverplichting geschonden daar waar de verwerende partij afwijkt van het verslag van de Provinciale Stedenbouwkundige Ambtenaar, de daarin opgenomen toetsing aan de goede ruimtelijke ordening en zij uitdrukkelijk heeft nagelaten afdoende te motiveren waarom het project wel verenigbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening.

Boven werd reeds afdoende aangetoond dat de aanvraag door de verwerende partij op een kennelijk onzorgvuldige wijze werd getoetst aan de goede ruimtelijke ordening.

... ”

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partijen roepen de schending in van artikel 4.7.23, §1 VCRO, van de formele en materiële motiveringsplicht en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, het vertrouwens- en het redelijkheidsbeginsel, nu de verwerende partij volgens hen zonder meer voorbijgang aan het andersluidend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Krachtens artikel 4.7.22 VCRO maakt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor elke beslissing in beroep een verslag op dat de vergunningsaanvraag kadert binnen de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening. Vermeld verslag vormt conform artikel 4.7.23, §1 eerste lid VCRO de basis voor de uiteindelijke beslissing van de verwerende partij. Het artikel legt aan de deputatie immers de uitdrukkelijke verplichting op om haar beslissing omtrent het ingestelde beroep te nemen op grond van het voormelde verslag.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 12 januari 2011 de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren, omwille van een aantal legaliteitsbelemmeringen en mede omdat: *“Dergelijke bouwhoogte en –vorm (...) in fel contrast [staan] met de omgeving en (...) bij[dragen] aan het te zware bouwprogramma voor dit terrein, dat mee de parkeerdruk vergroot”.*

Nadat zij de partijen heeft gehoord, doet de verwerende partij uitspraak over het bij haar ingesteld beroep. Hierbij treedt zij op als een orgaan van actief bestuur en dient zij de aanvraag conform artikel 4.7.21, §1 in fine VCRO in haar volledigheid te onderzoeken.

Binnen de haar toegekende appreciatiebevoegdheid oordeelt de verwerende partij of de aanvraag al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede ruimtelijke ordening.

Gelet op voormelde uitdrukkelijke verplichting uit artikel 4.7.23, §1 VCRO dient zij hierbij evenwel het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te betrekken.

Wanneer door het vergunningsverlenend overheidsorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen geformuleerd werden aangaande een relevant en te beoordelen aspect, geldt het principe dat het vergunningsverlenend bestuursorgaan des te zorgvuldiger moet motiveren waarom zij tot een andere besluitvorming komt.

Dit is des te meer het geval wanneer, zoals in casu, het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar andersluidende motieven of vaststellingen bevat. De verwerende partij dient weliswaar niet alle argumenten en bezwaren die tijdens het administratief beroep worden aangebracht punt voor punt te beantwoorden, maar indien zij meent te moeten afwijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet zij minstens de andersluidende elementen in dit verslag ontmoeten en motiveren waarom zij een andere mening is toegedaan. Op straffe van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel dient zij haar (andersluidende) beoordeling te baseren op een eigen onderzoek en feitenvinding.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij, door louter te stellen dat *“De omgeving (...) gekenmerkt [wordt] door een warenhuis (...) en door woningen met twee bouwlagen onder hellend dak (...) [en dat] In een dergelijke kerngemeentelijke omgeving (...) meergezinswoningen op hun plaats [zijn]”* – en dit in afwijking van het hiervoor geciteerde standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar - zowel artikel 4.7.23, §1 VCRO als de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel schendt.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

VIII. VERZOEK TOT HEROPENING VAN DE DEBATTEN

Met een aangetekende brief van 18 maart 2015 vragen de verzoekende partijen aan de Raad om de debatten te heropenen. Zij doen zulks op basis van een recente vergunningsbeslissing van de verwerende partij waaruit de onwettigheid zou blijken van de hier voorliggende beslissing.

In het licht van de beoordeling van het verzoek tot vernietiging, en gezien de bespreking van het vierde middel waaruit de onwettigheid van de bestreden beslissing blijkt, oordeelt de Raad dat er geen noodzaak bestaat om in te gaan op het verzoek van de verzoekende partijen om de debatten te heropenen.

IX. KOSTEN

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, kan niet worden ingegaan aangezien artikel 4.8.28, §2, eerste lid VCRO bepaalt dat de kosten ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. Het verzoek tot heropening van de debatten van de verzoekende partij wordt niet ingewilligd.
4. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 27 januari 2011, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden wordt verleend voor het bouwen van een meergezinswoning na slopen van bestaand gebouw op percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]
5. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partijen en dit binnen een vervalltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
6. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 875 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 26 mei 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Ludo DE JAGER,	voorzitter van de achtste kamer,
	met bijstand van
Thibault PARENT	toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,	De voorzitter van de achtste kamer,
-------------------------	-------------------------------------

Thibault PARENT

Ludo DE JAGER