

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0439 van 17 juni 2014  
in de zaak 1213/0524/A/4/0494

*In zake:* de heer **Marcel D'HOOGHE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Thierry TAFFIJN en Johan DE SMET  
kantoor houdende te 1700 Dilbeek, Ninoofsesteenweg 244  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

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

vertegenwoordigd door:  
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 5 april 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 7 maart 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde van 19 november 2012 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een verkavelingsvergunning geweigerd voor het verkavelen van een perceel voor het oprichten van twee open bebouwingen op loten 1b en 2b.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te Dendermonde, Singelweg zn en met als kadastrale omschrijving Afdeling 7, sectie A, nummer 0289M.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 25 maart 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Johan DE SMET die loco advocaat Thierry TAFFIJN verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

### III. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING

#### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partij werpt in haar wederantwoordnota de volgende exceptie op:

“ ...

*Het decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (...) heeft onder meer art. 186, § 1, eerste lid van het Provinciedecreet gewijzigd en daarbij een nieuwe regeling uitgewerkt omtrent de procesbevoegdheid van de deputatie.*

*Een en ander luidt thans – met ingang van 1 december 2012 (...) – als volgt:*

...

*Door deze geheel onlogische doch niet mis te verstane formulering kan de deputatie, wanneer zij beslist om een antwoordnota bij de Raad in te dienen, slechts optreden namens het gemeentelijk niveau. Begrijpe wie begrijpe kan, doch “interpretatiocessat in claris”: de duidelijke bewoordingen van het Provinciedecreet kunnen niet anders worden uitgelegd.*

*Huidige antwoordnota dient aldus al onontvankelijk te worden beschouwd, nu zij niet is ingediend namens de gemeente.*

...”

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 186, zoals vervangen bij artikel 20, § 3 van het decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, luidt als volgt:

*“§ 1. De deputatie vertegenwoordigt de provincie in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen en beslist om op te treden in rechte namens de gemeente.*

*De provincieraad kan beslissen om deze bevoegdheden in de plaats van de deputatie uit te oefenen. Wanneer een lid van de deputatie zich bevindt in een situatie als beschreven in artikel 27, § 1, 1°, oefent de provincieraad deze bevoegdheden uit.*

*§ 2. De deputatie of, in voorkomend geval, de provincieraad kan hetzij een lid van de deputatie, hetzij een lid van het personeel, hetzij een advocaat aanwijzen om namens de provincie te verschijnen in rechte.”*

In de memorie van toelichting bij het vermeld decreet (*Parl. St. VI. Parl., 2011-12, nr. 1493/1, 17*) wordt toegelicht dat de wijziging van artikel 186 verband houdt met de wijziging van artikel 57 van het Provinciedecreet:

*“Dit artikel wijzigt artikel 57 van het Provinciedecreet. De wijziging vermeld in paragraaf 1, punt 1°, tracht duidelijk het onderscheid te maken tussen enerzijds de bevoegdheid om te beslissen al dan niet in rechte op te treden en anderzijds het vertegenwoordigen van de provincie.*

*Om de behouden koppeling met artikel 186 sluitend te maken wordt in paragraaf 3 ook artikel 186 gelijkloidend gewijzigd. Er wordt daar eveneens onderscheid gemaakt tussen optreden in rechte en vertegenwoordigen (in rechte) in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen. Voorts wordt daar meteen ook verduidelijkt wie door de deputatie respectievelijk de provincieraad kan aangeduid worden om te verschijnen in rechte: een lid van de deputatie, een personeelslid of een advocaat.”*

Artikel 57, § 3, 9° van het provinciedecreet, zoals gewijzigd door het vermeld decreet van 29 juni 2012, bepaalt dat de deputatie bevoegd is voor *“het vertegenwoordigen van de provincie in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen en beslissingen over het in rechte optreden namens de provincie, met behoud van artikel 186”*.

2.

Het is evident dat de bewoordingen in artikel 186, § 1, eerst lid van het provinciedecreet “namens de gemeente” moeten gelezen worden als “namens de provincie”. De materiële misslag blijkt niet enkel uit de toelichting, maar tevens uit de opzet van het provinciedecreet in het algemeen, en in het bijzonder van de artikelen 186 en 187 van dit decreet, die deel uitmaken van Titel V “Bepalingen over de werking van de provincie”, en die het “optreden in rechte” van de provincie regelen.

3.

De exceptie kan niet weerhouden worden.

#### **IV. FEITEN**

Op 26 juni 2012 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning.

De verzoekende partij wenst een perceel grond te verkavelen in loten 1b en 2b bestemd voor open bebouwing en in loten 1a en 2a bestemd voor gratis grondafstand.

Het perceel is gelegen binnen het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan ‘Dendermonde’.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 14 augustus 2012 een ongunstig advies uit dat luidt als volgt:

“...

#### **4. BESPREKING**

*De aanvraag strekt tot het bekomen van een verkavelingsvergunning voor het oprichten van twee open bebouwingen. De aanvrager verwijst naar lot 1B en lot 2B, wat op zicht*

verwijst naar een mogelijke verkaveling. Deze verkaveling werd in 1973 op naam van Steeman geweigerd.

Sindsdien werd de nummering van de kadastrale percelen gewijzigd (samen gevoegd naar 289M en 289L).

Het perceel is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. In het agrarisch gebied geldt een bouwverbod, met uitzondering voor de agrarische activiteiten.

Het perceel is bebost met gemengd loofhout. Deze aanplanting situeert zich na 2004, na het kappen van een populierenbos (kapmachtiging 7/4/2004/346). Het verkavelen van dit perceel leidt tot een ontbossing. Ontbossen in agrarisch gebied is verboden, behoudens een ontheffing van hetzelfde verbod. In het dossier ontbreekt deze ontheffing. Pas na het verkrijgen van deze ontheffing kan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing aanvragen, met inbegrip van een goedgekeurd boscompensatievoorstel.

#### 5. ADVIES

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert bovenstaande aanvraag **ongunstig** gelet op bovenstaande bespreking.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde weigert op 19 november 2012 een verkavelingsvergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

#### **1.5. TOETSING AAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

...

##### **Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en het project**

De bouwplaats is volgens het gewestplan gelegen binnen de omtrek van een landschappelijk waardevol agrarisch gebied en grenst aan een gemeentelijke buurtweg. Het betreffende perceel is bebost en bevat geen bebouwing.

De voorliggende aanvraag omvat het verkavelen van deze grond in 4 loten, waarvan 2 loten – lot 1B en 2B – elk bestemd zijn voor het oprichten van een vrijstaande eengezinswoning. Deze woningen kunnen bestaan uit:

- een hoofdgebouw, gevormd door; 2 bouwlagen met een platte bedaking of 1 en een halve bouwlaag met een hellende bedaking of gebogen dakvorm
- een achterbouw, gevormd door één bouwlaag met een plat dak of een hellende of gebogen dakvorm.

Er wordt in de voorgestelde verkavelingsvoorschriften een mogelijkheid voorzien voor het oprichten van een vrijstaand bijgebouw in de tuinzone, maar de geformuleerde voorschriften zijn onduidelijk en spreken elkaar tegen. Op minimaal 2m afstand van de zijdelingse perceelsgrenzen en op een minimale afstand van 5m t.o.v. het hoofdgebouw kan één tuinhuisje van 10m<sup>2</sup> of 40m<sup>2</sup> (Hierover bestaat er onduidelijkheid in het dossier) worden opgericht. Ook het oprichten van een verhard terras van 40m<sup>2</sup> en zwembad is mogelijk.

##### **Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening**

Overwegende dat de aanvraag, volgens de voorzieningen van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Dendermonde, gedeeltelijk gelegen is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waarvoor het artikel 11.4.1 en artikel 15.4.6.1 van het KB van 28 december 1972 van toepassing is:

...

Overwegende dat de voorliggende aanvraag, het **verkavelen van grond in twee**

**bouwloten i.f.v. het kunnen oprichten van een 2 vrijstaande eengezinswoningen, principieel niet in overeenstemming is met deze bestemmingsbepalingen;**  
Overwegende dat er vanuit legaliteits oogpunt bezwaren bestaan tegen het voorliggende project en er bijgevolg geen verkavelingsvergunning kan worden afgeleverd;

...

## **2.1 BESLISSING VAN HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN ZITTING VAN 19/11/2012**

Het college van burgemeester en schepenen **weigert de verkavelingsvergunning.**

## **2.2 VOORSTEL EN/OF OPMERKINGEN**

Het college van burgemeester en schepenen heeft volgend voorstel en/of opmerkingen:

### **Opmerking**

Indien de aanvrager het oneens is met de stelling van de gemeentelijke dienst RO omtrent de ligging van het betreffende pand binnen de bestemmingszone van het bij KB van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Dendermonde, kan enkel onderstaande werkwijze resulteren in een sluitende uitkomst;

De aanvrager dient – aangetekend of tegen ontvangstbewijs – een **aanvraagdossier tot zonegrensbepaling** in tweevoud in te dienen bij de dienst RO, zodat het college van burgemeester en schepenen een zonegrensbepaling kan aanvragen tot op perceelsniveau aan de bevoegde instantie, nl. het Agentschap Ruimte en Erfgoed.

Dit dossier dient te bestaan uit;

- een begeleidende brief waarin de kadastrale gegevens, het adres van het goed en de contactgegevens van de aanvrager in terug te vinden zijn.

- een situeringsplan (schaal: 1/1000)

- een inplantingsplan (schaal 1/250) opgesteld door een landmeterexpert met aanduiding van het woongebied met landelijk karakter en het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waarbij een voorstel tot zonegrensbepaling wordt uitgetekend gebaseerd de gegevens van bij KB van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Dendermonde.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 18 december 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 februari 2013 om dit beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 26 februari 2013 beslist de verwerende partij op 7 maart 2013 om het beroep niet in te willigen en een verkavelingsvergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

### **1.1 Planologische voorschriften**

– *Het terrein ligt binnen de perimeter van het gewestplan Dendermonde.  
De bouwplaats ligt in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

...

– *Het terrein is niet gelegen binnen de grenzen van een bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan dat de bestemming van dit gebied wijzigt, noch binnen een verkaveling.*

...

### **1.4 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project**

*Het goed situeert zich binnen het zuidelijke deel van het grondgebied van de gemeente*

*Mespelare, deelgemeente van de stad Dendermonde.*

*Het perceel situeert zich op ongeveer 300m ten zuidwesten van de dorpskern van Mespelare.*

*De bouwplaats grenst aan de Singelweg, een voldoende uitgeruste gemeentelijke buurtweg en is volgens het gewestplan gelegen binnen de omtrek van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

*Ten oosten van onderhavig terrein komt langs de noordelijke zijde van deze weg bebouwing voor, verder naar het oosten zowel langs het noorden en het zuiden.*

*Het betreffende perceel is bebost en omvat geen bebouwing.*

*De voorliggende aanvraag beoogt het verkavelen van de grond in 4 loten, waarvan 2 loten, namelijk de loten 1B en 2B, elk bestemd zijn voor het oprichten van een vrijstaande eengezinswoning, en de loten 1A en 2A bestemd voor grondafstand.*

*De voorgestelde stedenbouwkundige voorschriften stellen dat de woningen kunnen bestaan uit een hoofdgebouw, gevormd door 2 bouwlagen met een platte bedaking of 1 en een halve bouwlaag met een hellende bedaking of gebogen dakvorm en een achterbouw, gevormd door één bouwlaag met een plat dak of een hellende of gebogen dakvorm.*

*Er wordt in de voorgestelde verkavelingsvoorschriften een mogelijkheid voorzien voor het oprichten van een vrijstand bijgebouw in de tuinzone, maar de geformuleerde voorschriften zijn onduidelijk en spreken elkaar tegen.*

*Op minimaal 2m afstand van de zijdelings perceelsgrenzen en op een minimale afstand van 5m t.o.v. het hoofdgebouw kan één tuinhuisje van 10m<sup>2</sup> of 40m<sup>2</sup> worden opgericht.*

*Ook het oprichten van een verhard terras van 40m<sup>2</sup> en zwembad is mogelijk.*

*De vooropgestelde voorschriften werden opgesteld in tabelvorm en maken deel uit van het aanvraagdossier.*

...

## **2. Motivering**

...

### **2.3 De juridische aspecten**

*De bouwplaats is volgens het gewestplan Dendermonde, gelegen binnen de omtrek van een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

*Het betreffende perceel is bebost en omvat geen bebouwing.*

*De voorliggende aanvraag beoogt het verkavelen van de grond in 4 loten, waarvan 2 loten, namelijk de loten 1B en 2B, elk bestemd zijn voor het oprichten van een vrijstaande eengezinswoning.*

*Uit het bovenvermelde dient geconcludeerd dat de thans gevraagde woning wordt opgericht in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat, vermits deze woning niet in functie van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf wordt opgericht, zij strijdig is met de voorschriften van het geldend gewestplan, als hoger omschreven.*

*Bijgevolg staat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.*

*Gelet op de aard en de karakteristieken van de aanvraag kan hier geen toepassing gemaakt worden van de afwijkingsmogelijkheden (artikelen 4.4.1. t.e.m. 4.4.9.), noch van de basisrechten voor zonevreemde constructie (artikelen 4.4.10. t.e.m. 4.4.22.) zoals vervat in de codex.*

*De aanvraag komt bijgevolg niet voor vergunning in aanmerking.*

*De door appellant aangehaalde verwijzing naar een door de gemeente gehanteerd ingekleurd kadasterplan, dat geen enkele rechtskracht heeft, brengt hier geen verandering in.*

#### *2.4 De goede ruimtelijke ordening*

*Gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning vatbaar wordt.*

*De door de aanvrager gemaakte bespiegelingen aangaande dit project zijn bijgevolg niet dienend voor deze aanvraag.*

*...”*

Dit is de bestreden beslissing.

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

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De bestreden beslissing is aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 14 maart 2013. Het beroep, dat bij de Raad werd ingesteld bij aangetekende brief van 5 april 2013 is tijdig.

### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij**

De verzoekende partij is de aanvrager van de verkavelingsvergunning en beschikt ingevolge artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 1° VCRO over een belang om bij de Raad beroep in te stellen.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Eerste middel**

*Standpunt van de partijen*

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van het gewestplan, juncto het redelijkheidsbeginsel.

Ze zet uiteen:

*“...*

#### ***Beginsel***

*De aanduidingen van de Gewestplannen zijn bindend wat betreft de bestemming van het gebied waarop de inkleuring of aanduiding betrekking heeft.*

Het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bepaalt voor het Vlaamse Gewest de algemene regelen voor de tenuitvoerlegging van de ontwerp-gewestplannen en van de vastgestelde gewestplannen.

...

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de gewestplannen zijn vastgesteld op een schaal 1:25.000, waardoor een strook van 1 mm neerkomt op een breedte van ongeveer 25 meter. Daarbij is het van belang dat de grafische voorschriften van een gewestplan net als de geschreven voorschriften voor interpretatie vatbaar zijn, rekening houdende met de klaarblijkelijke bedoelingen van de planificerende overheid.

### **Toepassing in casu**

De bestreden beslissing stelt ten onrechte dat het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is in 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied' en niet in 'woongebied met landelijk karakter' en wijst dienvolgens de aanvraag af.

Evenwel stelde de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg dat de aanvraag slechts gedeeltelijk gelegen is in 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied', zonder verder aan te geven welk deel van het perceel hiermee wordt bedoeld, noch aan te geven welke bestemming 'het andere deel' heeft.

Het perceel (...) waarop de aanvraag betrekking heeft, is inderdaad gelegen ter hoogte van de grenslijn tussen enerzijds 'woongebied met landelijk karakter' en 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied'.

...

Gelet op het feit dat gewestplannen zijn vastgesteld op schaal 1:25.000, wordt in de rechtspraak algemeen aangenomen dat ook een gewestplan 'interpreteerbaar' is.

...

In casu dient te worden vastgesteld dat in de **bestreden beslissing, zonder enige motivering, wordt besloten dat het kwestieuze perceel gelegen is binnen het bestemmingsgebied 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied'**, terwijl net zo goed kan aangenomen worden dat het perceel is gelegen in 'woongebied met landelijk karakter'.

De vergunningverlenende overheid verliest hierbij evenwel uit het oog dat **de ratio legis** ten tijde van de opmaak van de gewestplannen in aanmerking dient te worden genomen.

Ook de rechtspraak stelt duidelijk dat er **zo mogelijk moet worden gestreefd om bestemmingsvoorschriften toe te passen volgens de doelstellingen die de opmaker van het plan voor ogen stonden** (...).

Deze stelling is niet enkel voorbehouden aan geschreven voorschriften. Immers, zowel geschreven als grafische voorschriften van een bestemmingsplan hebben dezelfde reglementaire waarde.

In casu wordt het perceel, thans kadastraal gekend onder het nr. 289M, gevormd door de percelen voorheen gekend onder de nummers 289g – 289h – 289k. Het perceel vormde een verbinding tussen de Mespelarestraat en de Singelweg. Het is net deze Mespelarestraat waarlangs een uitgebreid woonlint "woongebied met landelijke karakter" is afgebakend, zodat zonder meer aangenomen kan worden dat de planificerende overheid duidelijk de bedoeling had de voornoemde percelen op te nemen in dit woonlint.



*Deze bedoeling blijkt ten andere ook uit het feit dat voor de gronden gelegen aan de Mespelarestraat, deel van de percelen nummers 289g – 289h – 289k, intussen een verkavelingsvergunning werd afgegeven. (...)*

...

*In casu dient te worden vastgesteld dat in de bestreden beslissing een interpretatie wordt gegeven aan de gewestplanbestemming, die niet overeenstemt met de ratio legis van het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem van 30 mei 1978, waarbij de lange percelen en verbinding vormen tussen de Singelweg en de Mespelarestraat, waarlangs een woonlint is ontwikkeld.*

*De vergunningverlenende overheid heeft in deze blijkbaar, zonder afdoende motivering, gekozen voor een lezing van het gewestplan die als niet plausibel kan aangenomen worden. bovendien wordt in de bestreden beslissing niet aangegeven waarom de lezing, zoals voorgesteld door verzoeker, niet kan weerhouden worden.*

*De bestreden beslissing is niet naar redelijkheid verantwoord, zodat in deze dient te worden vastgesteld dat de vergunningverlenende overheid een manifest onjuist gebruikt heeft gemaakt van haar beleidsvrijheid.*

*De bestreden beslissing strijdt met het gewestplan, zowel in rechte als in feite, en houdt tevens een schending van het redelijkheidsbeginsel in.*

...”

De verwerende partij repliceert:

“ ...

*Verzoeker stelt dat de bestreden beslissing ten onrechte stelt dat het perceel gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en niet in woongebied met landelijk karakter.*

*Dat er een doorlopend woonlint binnen woongebied met landelijk karakter gelegen is aan de Mespelarestraat, betekent niet, in tegenstelling tot wat verzoeker beweert, dat de planificerende overheid tevens de bedoeling had om het kwestieuze terrein bij het woonlint op te nemen. Op het gewestplan is duidelijk te zien dat ter hoogte van de Singelweg het woonlint, gelegen in woongebied met landelijk karakter, ophoudt en het landschappelijk waardevol agrarisch gebied begint.*

*Aan de hand van het gewestplan en het kadasterplan met als onderdruk een luchtfoto (...) heeft de deputatie grondig onderzocht in welk bestemmingsgebied het kwestieuze perceel gelegen is. Rekening houdend met de configuratie van de weergegeven bebouwing en de getekende perceelsgrenzen op het gewestplan en de thans bestaande toestand heeft de deputatie in alle redelijkheid op grond van voormelde stukken (...) vastgesteld dat het perceel gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Wat louter op basis van de feitelijkheden van het dossier kan worden vastgesteld en geen bijkomende interpretatie nodig heeft, kan bezwaarlijk uitgebreid worden gemotiveerd.*

...”

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoordnota:

“ ...

Geenszins kan de stelling van de verwerende partij, als zou de afbakening van het bestemmingsgebied op basis van het gewestplan voldoende duidelijk zijn, worden bijgetreden.

Immers werd door de eerste vergunning verlenende overheid:

- in eerste administratieve aanleg gesteld dat het gebied waarop de verkaveling betrekking heeft “deels” gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied;
- een plan afgegeven waarop het gebied wordt aangeduid als “woongebied met landelijk karakter” (...)

Tevens was het blijkbaar ook voor de verwerende partij geen evidentie om de grenzen van het woongebied op basis van het gewestplan tot op perceelsniveau af te bakenen, hetgeen genoegzaam blijkt uit het feit dat een nader onderzoek werd verricht hieromtrent door de eigen diensten (zoals thans wordt gesteld in de antwoordnota).

Gelet op deze elementen kan **geenszins** aangenomen worden dat het **gewestplan voldoende duidelijkheid** biedt op het vlak van de bepaling van de grenslijn tussen het woongebied en het agrarisch gebied.

In zulke gevallen dient wel degelijk toepassing gemaakt te worden van de gangbare praktijk, zoals bevestigd in de rechtspraak die duidelijk stelt dat er zo **mogelijk moet worden naar gestreefd om bestemmingsvoorschriften toe te passen volgens de doelstellingen die de opmaker van het plan voor ogen stonden** (...).

Deze stelling is niet enkel voorbehouden aan geschreven voorschriften. Immers, zowel geschreven als grafische voorschriften van een bestemmingsplan hebben dezelfde reglementaire waarde.

De **ratio legis** ten tijde van de opmaak van de gewestplannen – in casu het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem van 30 mei 1978 – dient in aanmerking te worden genomen, dewelke blijkt uit:

- De ligging van het perceel nr. 289M (voorheen kadastraal gekend onder de nrs. 289g-289h – 289k): Het perceel vormde een verbinding tussen de Mespelarestraat en de Singelweg. Het is net deze Mespelarestraat waarlangs een uitgebreid woonlint “woongebied met landelijk karakter” is afgebakend, zodat zonder meer kan aangenomen worden dat de planificerende overheid duidelijk de bedoeling had de voornoemde percelen op te nemen in dit woonlint.
- De bestemming van de aangrenzende percelen:  
Voor de gronden gelegen aan de Mespelarestraat, deel van de percelen nummers 289g – 289h – 289k, werd intussen een verkavelingsvergunning afgegeven (...)

Immers gelet op het feit dat de **gewestplannen zijn vastgesteld op schaal 1:25.000**, wordt in de rechtspraak algemeen aangenomen dat ook een gewestplan ‘interpreteerbaar’ is.

...

In casu dient te worden vastgesteld dat **in de bestreden beslissing, zonder afdoende motivering, wordt gekozen voor een lezing van het gewestplan die als niet plausibel kan aangenomen worden**.

In de bestreden beslissing wordt zonder meer besloten dat het kwestieuze perceel gelegen is binnen het bestemmingsgebied ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’,

*terwijl net zo goed kan worden aangenomen dat het perceel gelegen is in 'woongebied met landelijk karakter'.*

*Het **gebrek aan motiveringen de afwezigheid van een naar redelijkheid verantwoorde beslissing** wordt bovendien zelf bewezen door de verwerende partij, die thans in de **antwoordnota** alsnog tracht een verantwoording op te bouwen voor de in de administratieve procedure gekozen interpretatie. Geenszins blijkt de motivering die thans wordt aangereikt uit de bestreden beslissing zelf. Thans stelt men in de antwoordnota:*

*...*

*Verzoeker wijst echter op de vaste rechtspraak en rechtsleer, waarin wordt aangenomen dat een a posteriori motivering niet kan worden aanvaard:*

*...*

***Evenmin stemt de interpretatie die wordt gegeven aan de gewestplanbestemming overeen met de ratio legis** waarnaar reeds supra werd gerefereerd.*

*De bestreden beslissing strijdt met het gewestplan, zowel in rechte als in feite, en houdt tevens een schending van het redelijkheidsbeginsel in.*

*..."*

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij vast dat het betrokken perceel gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Deze situering maakt het decisief motief uit om het aangevraagde te weigeren.

De verzoekende partij houdt voor dat "net zo goed kan worden aangenomen dat het perceel gelegen is in 'woongebied met landelijk karakter'". Het zou volgens de verzoekende partij de bedoeling zijn geweest van de "planificerende overheid" om het betrokken perceel op te nemen in het woonlint langs de Mespelarestraat en de verwerende partij zou gekozen hebben "voor een lezing van het gewestplan die als niet plausibel kan aangenomen worden" en onjuist gebruik hebben gemaakt van haar beleidsvrijheid.

2.

De argumentatie van de verzoekende partij steunt op de bewering dat er voor het betrokken perceel, gelegen aan de Singelweg, verschillende "lezingen" van het gewestplan zouden mogelijk zijn. Dit blijkt echter niet uit de gegevens waarover de Raad vermag te beschikken en het wordt evenmin aangetoond door de verzoekende partij. De verzoekende partij toont, aan de hand van de kaartgegevens van het gewestplan Dendermonde, niet aan dat het betrokken perceel zich zou situeren in woongebied met landelijk karakter, noch dat de kaartgegevens op verschillende wijzen zouden kunnen gelezen of geïnterpreteerd worden. De verzoekende partij lijkt haar stelling enkel te steunen op voorgehouden "bedoelingen" bij de opmaak van het gewestplan en de situering van een woonlint aan de Mespelarestraat, terwijl het al dan niet gelegen zijn van het betrokken bouwperceel in landschappelijk agrarisch gebied in eerste instantie dient beoordeeld te worden aan de hand van de precieze situering van het perceel op de kaart van het gewestplan.

De verwerende partij stelt in de antwoordnota dat het situeren van het betrokken perceel het voorwerp heeft uitgemaakt van een onderzoek en legt daarom "stukken eigen onderzoek dienst Ruimtelijke Vergunningen" voor. De repliek van de verzoekende partij dat uit het feit dat onderzoek werd verricht blijkt dat de grensbepaling van het woongebied niet evident zou zijn, volstaat niet om aan te tonen dat het onderzoek of de conclusies ervan niet deugdelijk zouden zijn. Het blijkt evenmin dat bij dit onderzoek is vastgesteld dat er meerdere lezingen of

interpretaties van het gewestplan zouden mogelijk zijn voor het situeren van het betrokken perceel en dat de conclusie zou steunen op een mogelijke “lezing”.

3.

De vaststelling dat het aangevraagde strijdig is met de voorschriften van het gewestplan volstaat om de vergunning te weigeren. Zoals reeds aangegeven stelt de verwerende partij in de bestreden beslissing vast dat de bouwplaats gelegen is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De formele motiveringsverplichting vereist niet dat in een beslissing uitdrukkelijk wordt aangegeven dat deze vaststelling steunt op een onderzoek.

4.

De conclusie van het voorgaande is dat de verzoekende partij niet overtuigt dat de verwerende partij op ondeugdelijke wijze het betrokken perceel situeert in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De verzoekende partij toont geen schending aan van de aangevoerde bepalingen en beginselen.

Het middel is ongegrond.

## **B. Tweede middel**

*Standpunt van de partijen*

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel.

Ze zet uiteen:

“...  
De ‘rechtszekerheid’ waarop de rechtsonderhorige moet kunnen vertrouwen, strekt zich niet alleen uit tot de informatie die door de bevoegde overheid worden verstrekt, doch ook mag aangenomen worden dat de overheid hierbij de gelijkheid nastreeft, en bovendien consequent is in haar vergunningen beleid.

### **Toepassing in casu**

Voorafgaande aan de indiening van de verkavelingsaanvraag werd door de aanvrager navraag gedaan bij de **Dienst Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw van de Stad Dendermonde**, zijnde de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg.

Aan de verzoeker werd meegedeeld dat het kwestieuze perceel zich bevindt in ‘woongebied met landelijk karakter’ waarbij deze bestemming werd gestaafd aan de hand van onderstaand plan. **Het gebied gelegen binnen de afgebakende zone en aangeduid met de code ‘940’ kent als bestemming ‘woongebied met landelijk karakter’.**

...  
Gelet op bovenstaande bevindingen van de stadsdiensten werd vervolgens overgegaan tot het indienen van een verkavelingsaanvraag voor het perceel, thans kadastraal bekend onder het nr. 289M, gevormd door de percelen voorheen kadastraal gekend onder de nummers 289g – 289h – 289k.

Vervolgens werd in eerste administratieve aanleg, zowel in de bestreden beslissing, zonder meer – **en in strijd met de door de stadsdiensten aangereikte plannen** –

gesteld dat het perceel gelegen is in ‘**landschappelijk waardevol agrarisch gebied**’ en niet in ‘woongebied met landelijk karakter’ zoals nochtans eerder werd verzekerd.

Bezwaarlijk kan in deze aangenomen worden dat deze beleidsvoering getuigt van standvastigheid in het bestuur, integendeel houdt een en ander een **schending van het rechtszekerheidsbeginsel** in. Immers de door de overheidsinstantie geschapen verwachting wordt door haarzelf en ook in tweede administratieve aanleg nadien niet gehonoreerd, meer zelfs geheel onderuit gehaald.

Verder dient ook, zoals supra reeds aangegeven, gewezen te worden op het feit dat **reeds een verkavelingsvergunning werd afgeleverd voor het achterste deel van het zelfde perceel**, hetgeen ook het geval is voor het rechts aanpalende perceel.

Bij beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen van de Stad Dendermonde van 23 juli 2012 werd een verkavelingsvergunning voor de oprichting van vier halfopen bebouwingen afgeleverd en dit met betrekking tot de percelen 288Y en 288L, waarbij **het perceel thans nr. 289L** wordt gevormd door een deel van de percelen 289g – 289h – 289k. Het overige deel van de oude percelen 289g – 289h – 289k vormt thans **het perceel 289M**, voorwerp van de bestreden beslissing. (...)

Ook op de naastliggende percelen, gelegen aan de Singelweg, werden, zoals supra aangeduid, recent verkavelingen vergund en gerealiseerd.

...

Overeenkomstig het **arrest-COLLARD** van de Raad van State dienen de stedenbouwkundige voorschriften een consistent ordeningsbeleid te voeren, waarbij slechts afgeweken kan worden van eerdere beslissingen op grond van nieuwe specifieke elementen (...).

Het voorwerp van de weigeringsbeslissing (perceel 289M) maakt immers deel uit van een groep percelen waarvoor eerder wél een verkavelingsvergunning werd verleend.

Wanneer de overheid op grond van haar discretionaire bevoegdheid in een bepaalde zaak tot een oordeel is gekomen, kan zij **in een latere beslissing niet zomaar een tegenoverstelde opvatting als grondslag** voor die nieuwe beslissing hanteren, tenzij uit de motivering blijkt op welke gronden zij van opvatting is veranderd (...).

De Raad van State heeft ter zake in het arrest-Collard geoordeeld dat ‘de overheid die op grond van artikel 45 Stedenbouwwet over een bouwaanvraag beslist, de **eerder gegeven vergunning niet voor onbestaande mag beschouwen, maar ze integendeel bij haar beoordeling moet betrekken**’ (...)

Op geen enkele wijze wordt evenwel inzichtelijk gemaakt welke zwaarwichtige redenen de vergunningverlenende overheid ertoe hebben geroepen “van koers te veranderen” ten opzichte van de eerder afgegeven verkavelingsvergunningen met betrekking tot ditzelfde perceel en de aanpalende percelen.

Dergelijke zwaarwichtige redenen kunnen ook niet worden gevonden, aangezien de gewestplanning uiteraard onveranderd is gebleven.

Dit alles verduidelijkt in casu onmiskenbaar geen sprake kan zijn van een consequente en standvastige beleidsvoering, integendeel een schending van het rechtszekerheidsbeginsel dient te worden vastgesteld.

*De bestreden beslissing dient aldus wegens schending van het rechtszekerheidsbeginsel te worden vernietigd.  
...*

De verwerende partij repliceert:

*“...  
Verzoeker werpt op dat het college van burgemeester en schepenen en de deputatie in strijd met de door de stadsdiensten aangereikte plannen gesteld heeft dat het perceel gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en niet in woongebied met landelijk karakter. Er zou geen sprake zijn van een consequente en standvastige beleidsvoering, zodat het rechtszekerheidsbeginsel geschonden is.*

*Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtszoekende in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij deze moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur.*

*Het door de stadsdiensten aangereikte plan, zijnde een ingekleurd kadasterplan, heeft vooreerst geen rechtskracht. Het is duidelijk dat dit plan geen gewestplan betreft waarop de bestemming van het gebied staat aangeduid. Dit plan geeft enkel de kadastrale percelen weer. Verzoeker kon dan ook geen verwachtingen koesteren omtrent de gewestplanbestemming van het perceel, aangezien dit plan niet de geldige weergave betreft van de kwestieuze bestemming. Bovendien was er hierover nog geen beslissing genomen door het college van burgemeester en schepenen die zekere beleidskeuze zou hebben veruitwendigd.*

*Bovendien doet de deputatie, ingevolge de devolutive werking van het georganiseerd administratief beroep, in beroep uitspraak over een aanvraag op grond van een eigen beoordeling van de aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de zaak betreft. De deputatie heeft de aanvraag dan ook volledig opnieuw onderzocht en op basis van het gewestplan kunnen vaststellen dat het perceel gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.  
...”*

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoordnota:

*“...  
De verwerende partij kan misschien wel de rechtskracht of bindende waarde van het door de stadsdiensten aangereikte plan in twijfel trekken, doch kan **geenszins voorbijgaan aan het feit dat de vergunningverlenende overheid ten aanzien van de aanvrager de verwachting heeft geschapen dat het perceel gelegen is in ‘woongebied met landelijk karakter’.***

*Immers, aan de verzoeker werd door de Dienst Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw van de Stad Dendermonde meegedeeld dat het kwestieuze perceel zich bevindt in ‘woongebied met landelijk karakter’ waarbij deze bestemming werd gestaafd aan de hand van **onderstaand plan.**  
(afbeelding van plan)*

Vervolgens werd in eerste administratieve aanleg, zowel in de **bestreden beslissing**, zonder meer – **en in strijd met de door de stadsdiensten aangereikte plannen** – gesteld dat het perceel gelegen is in ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’ en niet in ‘woongebied met landelijk karakter’ zoals nochtans eerder werd verzekerd.

Tevens werd door de verzoeker in het annulatieberoep ook gewezen op het feit dat door het College van Burgemeester en Schepenen van de Stad Dendermonde op 23 juli 2012 **reeds een verkavelingsvergunning werd afgeleverd voor het achterste deel van het zelfde perceel** (nl. voor de percelen 288Y en 289L, waarbij het perceel thans nr. 289L wordt gevormd door een deel van de percelen 289g – 289h – 289k).

Het overige deel van de oude percelen 289g – 289h – 289k vormt thans het perceel 289M, voorwerp van de bestreden beslissing. (...)

Ook op de naastliggende percelen, gelegen aan de Singelweg, werden zoals supra aangeduid, recent verkavelingen vergund en gerealiseerd.

...

Overeenkomstig het **arrest-COLLARD van de Raad van State** dienen de stedenbouwkundige overheden een consistent ordeningsbeleid te voeren, waarbij slechts afgeweken kan worden van eerder beslissingen op grond van nieuwe specifieke elementen (...).

**Het voorwerp van de weigeringsbeslissing (perceel 289M) maakt immers deel uit van een groep percelen waarvoor eerder wél een verkavelingsvergunning werd verleend.**

Op geen enkele wijze wordt evenwel inzichtelijk gemaakt welke zwaarwichtige redenen de vergunningverlenende overheid ertoe hebben genoopt “van koers te veranderen” ten opzichte van de eerder afgegeven verkavelingsvergunningen met betrekking tot ditzelfde perceel en de aanpalende percelen.

Dergelijke zwaarwichtige redenen kunne ook niet worden gevonden, **noch kan de verwerende partij in graad van administratief beroep de bestaande vergunningen zomaar voor onbestaande houden of terzijde schuiven**, integendeel dient zij deze in haar beoordeling te betrekken:

...

Het is in casu duidelijk dat deze **beleidsvoering** getuigt van **gebrek aan consequentie en standvastigheid**, hetgeen een schending van het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt, immers de door de overheidsinstantie geschapen verwachting wordt door haarzelf en ook in tweede administratieve aanleg nadien niet gehonoreerd, meer zelfs geheel onderuit gehaald.

De bestreden beslissing dient aldus wegens schending van het rechtszekerheidsbeginsel te worden vernietigd.

...”

#### Beoordeling door de Raad

Het rechtszekerheidsbeginsel kan niet worden ingeroepen om een vergunning in strijd met de geldende reglementaire bepalingen te verkrijgen. Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat de verzoekende partij niet aantoont dat de verwerende partij foutief vaststelt dat het betrokken perceel gelegen is landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat de vaststelling

dat het aangevraagde strijdig is met de geldende verordenende kracht van het gewestplan volstaat om de vergunning te weigeren. In die omstandigheden kan er geen sprake zijn van een schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

Het gegeven dat aan de verzoekende partij op een eerder ogenblik met de bestreden beslissing strijdige inlichtingen werd gegeven, kan geen afbreuk doen aan deze conclusie. Evenmin als het gegeven dat vergunningen zouden zijn verleend voor naastliggende percelen.

Het middel is ongegrond.

#### **OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 17 juni 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

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

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ