

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 15 januari 2019 met nummer RvVb-A-1819-0493
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0144-A

Verzoekende partij	de heer Frans VERMEYLEN vertegenwoordigd door advocaat Konstantijn ROELANDT, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2221 Heist-op-den-Berg, Dorpsstraat 91
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
Tussenkommende partij	de heer Mario LAMBRECHTS vertegenwoordigd door advocaat Kris LENS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2800 Mechelen, Grote Nieuwedijkstraat 417

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 7 november 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 1 september 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herselt van 2 mei 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen en uitbreiden van de woning op het perceel gelegen te Bergstraat 54, 2230 Herselt, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie H, nr. 637 F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 29 december 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 15 februari 2017 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in. De tussenkommende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 maart 2018.

Advocaat Matthias VAN DIJCK die *loco* advocaat Konstantijn ROELANDT voor de verzoekende partij verschijnt en advocaat Ever VERVAET die *loco* advocaat Kris LENS voor de tussenkomende partij verschijnt, zijn gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 14 januari 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herselt een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen en uitbreiden van de woning aan de Bergstraat 54.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Herentals-Mol', vastgesteld met een koninklijk besluit van 28 juli 1978, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat 22 januari 2016 tot en met 20 februari 2016 gehouden wordt, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 2 mei 2016 gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herselt verleent op 2 mei 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 22 juni 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 25 augustus 2016 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 30 augustus 2016 beslist de verwerende partij op 1 september 2016 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij te verlenen. De verwerende partij motiveert:

“ ...

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.

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

(...)

De aanvraag ligt volledig in agrarisch gebied en is principieel in strijd met de planologische bestemming van het gewestplan.

De aanvraag doorstaat de watertoets.

Volgens artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 en latere wijzigingen betreffende het integraal waterbeleid dient de aanvraag onderworpen te zijn aan de watertoets. Het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 en latere wijzigingen stelt nadere regels vast voor de toepassing van de watertoets. De aanvraag werd getoetst aan de kenmerken van het watersysteem, aan de doelstellingen en beginselen van artikel 5, 6 en 7 van het decreet integraal waterbeleid, en aan de bindende bepalingen van het (deel)bekkenbeheerplan.

Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

Het voorliggende project voorziet de mogelijkheid van het bouwen of verharden van een aanzienlijke oppervlakte, zodat rekening gehouden moet worden met het mogelijke effect op de plaatselijke waterhuishouding. Door de toename van de verharde oppervlakte wordt de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit dient te worden gecompenseerd.

De mogelijke schadelijke effecten voor het water warden ondervangen doordat er voldaan is aan de gewestelijke stedenbouwkundige hemelwaterverordening.

De aanvraag voldoet aan de regelgeving voor zonevreemde constructies (artikel 4.4.10 tot en met 4.4.22 VCRO).

- *De zonevreemde basisrechten zijn van toepassing.*

Art. 4.4.10. VCRO stelt:

(...)

De bestaande woning werd op 21.01.2013 opgenomen in het vergunningenregister en is bijgevolg vergund geacht. Het vermoeden van vergunning werd niet weerlegt binnen het eerste jaar dat de constructie werd opgenomen in het vergunningenregister.

- *De aanvraag voldoet aan de bepalingen inzake de uitbreiding van zonevreemde woningen in agrarisch gebied.*

Art. 4.4.15. VCRO stelt:

(...)

Het totale volume van de woning vergroot van 300,61m³ naar 745,68m³ en blijft hier mee onder de maximaal toegelaten norm van 1.000 m³ gesteld in de VCRO.

Het aantal woongelegenheden blijft behouden.

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met Inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Er wordt dieper Ingegaan' op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Omgeving

De aanvraag is gelegen in agrarisch gebied. De omgeving kenmerkt zich door meerdere vrijstaande eengezinswoningen, geclusterd tussen landbouwgronden.

Het linker perceel bestaat uit twee bouwlagen onder een zadeldak. Het rechter aanpalend perceel is onbebouwd.

(...)

De aanvraag is functioneel inpasbaar.

In de omgeving komen meerdere vrijstaande, zonevreemde eengezinswoningen voor.

Het materiaalgebruik is in overeenstemming met het algemeen aanvaardbare in de omgeving.

Het gebruik van rustieke gevelsteen en buitenschrijnwerk in PVC zijn inpasbaar in het straatbeeld. De materialen zijn duurzaam en esthetisch.

Tevens sluit de bouwtypologie aan op deze van de omliggende woningen.

Er zijn geen hinderaspecten te verwachten.

In het beroepschrift en tijdens het openbaar onderzoek werd vooral de hinder met betrekking tot de illegaal gebouwde constructies en vermeende modernisering van een van deze illegale constructies aangehaald.

De aanvrager en beroeper halen beide aan dat de houten chalet met afdak reeds werd gesloopt. De aanvrager brengt daarnaast ook foto's bij waarop te zien is dat de stal eveneens werd gesloopt. De sloop van beide constructies wordt ook bevestigd door de handhavingsambtenaar.

[...]

Daarnaast haalt de beroeper aantasting van zijn privacy aan met betrekking tot de inplanting van het nieuwe terras. Er dient echter opgemerkt te worden dat het nieuwe terras wordt voorzien aan de rechterzijde achter de woning en rechts van de garage. De woning van de beroeper bevindt zich op het linker aanpalende perceel. Vanaf dit terras kan er nooit inkijk zijn op het perceel van de beroeper.

Ter hoogte van de stal werd een nieuwe garage voorzien. Deze garage valt echter onder het besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

art. 2.1

(...)

De garage heeft een oppervlakte van 39,64m² (4,42m x 8,97m), +/- 3m hoog, binnen een straal van 30m van de woning ingeplant, op meer dan 1m van de achterste perceelsgrens en meer dan 3m van de rechter perceelsgrens.

[...]

In ondergeschikte orde, de garage maakt geen onderdeel uit van de aanvraag.

In alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat de werken dewelke nu worden aangevraagd geen bijkomende hinder zullen veroorzaken dewelke onaanvaardbaar zijn.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

1.1.

Luidens artikel 21, §1, derde lid DBRC-decreet bedraagt het per tussenkomende partij verschuldigde rolrecht honderd euro.

De griffie heeft de beschikking van 15 februari 2017 met een aangetekende brief van 21 februari 2017 aan de advocaat van de tussenkomende partij betekend, met mededeling van de termijn van vijftien dagen voor de storting van het verschuldigde rolrecht. In overeenstemming met artikel 6, eerste lid van het Procedurebesluit was 9 maart 2017 de laatste dag van de termijn voor de storting.

Artikel 21, §5, vierde lid van het DBRC-decreet sanctioneert de niet-betaling van het rolrecht binnen de gestelde termijn van vijftien dagen met de niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift tot tussenkomst. Die decretale bepaling wijkt niet af van het algemene rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling gemilderd kan worden.

Een tijdige storting houdt in dat een tussenkomende partij binnen die termijn de overschrijving uitvoert, niet dat het verschuldigde rolrecht binnen die termijn op de rekening van het Fonds van de Bestuursrechtscolleges toekomt. De vraag naar de tijdigheid van de storting van het rolrecht wordt zo nodig ambtshalve in de debatten gebracht.

1.2.

Voorafgaand aan de zitting werd er aan de advocaat van de tussenkomende partij gevraagd om uitsluitel te geven over de tijdigheid van de storting van het rolrecht en ten laatste op de zitting een bewijs van de overschrijving te bezorgen.

Een bewijs dat de overschrijving ten laatste op 9 maart 2017 uitgevoerd werd, werd niet verstrekt. Evenmin worden ter zitting redenen van overmacht of onoverwinnelijke dwaling aangevoerd.

2.

Het verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Een eerste middel neemt de verzoekende partij uit de schending van de artikelen 4.4.10, §1 en 4.2.14, §1 VCRO, van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, en uit de ontstentenis van de vereiste wettelijke grondslag met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

De verzoekende partij voert aan:

“ ...

Artikel 4.4.10 van de VCRO stelt :

(...)

Artikel 4.2.14, §1 van de VCRO stelt :

(...)

De materiële motiveringsplicht wordt in bepaalde rechtsleer als volgt toegelicht :

"Het gebrek aan draagkracht van de motivering kan ook voortvloeien uit een gebrekkige binding tussen de beslissing en de feiten die als grondslag dienen voor de beslissing. De relevante feiten, waarop de overheid haar beslissing baseert, moeten vanzelfsprekend bestaan en juist zijn." (...).

M.b.t. het zorgvuldigheidsbeginsel wordt in de rechtsleer gesteld :

"De norm van de zorgvuldigheid dient bij voorkeur gereserveerd te blijven tot de zorgvuldige voorbereiding van overheidsbesluiten. Herleid tot dit werkingsveld slaat de norm op het zorgvuldig verzamelen van gegevens, het zorgvuldig gebruik van adviezen en het horen of het plegen van overleg met betrokkenen. Het bestuur moet volledig zijn ingelicht over alle belangrijke elementen die een beslissing kunnen beïnvloeden." (...).

Toelichting

Het College van Burgemeester en Schepenen van Herselt heeft op 2 september 2013 beslist om een "woning" op te nemen in haar vergunningenregister.

Dat deze beslissing een administratieve rechtshandeling is die moet steunen op een zorgvuldige feitenvinding.

Op grond van een luchtfoto kan onmogelijk besloten worden dat de toenmalige constructie een "woning" was. Ook uit het Kadaster kan volgens Uw Raad onmogelijk gelden als bewijs dat er effectief "gewoond" werd.

Bijgevolg kon het College van Burgemeester en Schepenen van Herstelt niet op 2 september 2013 op deugdelijke gronden oordelen dat werd "aangetoond" dat er op de plaats waar de huidige constructie staat, er ook al vóór de inwerkingtreding van het gewestplan een "woning" stond en de constructie op nemen in het vergunningenregister.

Het besluit van 2 september 2013 is bijgevolg behept met een kennelijke onzorgvuldigheid/ onwettigheid en dient op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten.

Ingevolge deze noodgedwongen niet-toepasbaarheid van het besluit van 2 september 2013, bestaat er geen wettelijke grondslag meer om de aanvraag te vergunnen.

Immers, het hoofdzakelijk vergund karakter is één van de toepassingsvoorwaarden voor artikel 4.4.10 van de VCRO. Daar de constructie niet langer kan worden beschouwd als zijnde opgenomen in het vergunningenregister, kan zij ook niet langer geacht vergund te zijn.

Het besluit van 2 september 2013 werd nooit betekend en evenmin aangeplakt aan verzoekende partij, zodat de termijn om deze rechtstreeks beslissing aan te vechten nog niet is beginnen lopen.

Indien zou worden opgeworpen dat het besluit niet moet worden betekend of aangeplakt om de beroepstermijn te doen lopen, dan dient volgende prejudiciële vraag te worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof :

"Schendt artikel 4.8.11, §2 van de VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het stelt dat het beroep bij de RvVb tegen een registratiebeslissing ingaat binnen een vervaltermijn van 45 kalenderdagen de dag na opname in het vergunningenregister, terwijl de termijn voor het aanvechten van een stedenbouwkundige vergunning voor derden begint te lopen vanaf de aanplakking of betekening, indien vereist?"

Bovendien was het gebouw door de jaren heen volledig verkrot geworden. Dat is de reden waarom de aanvrager gedurende 4 jaar het pand niet heeft betrokken en steeds illegale werken aan het pand heeft uitgevoerd.

Dit werd door verzoekende partij op 10 april en 16 april 2014 gemeld aan de Burgemeester van Herselt (Stuk 5).

Aangezien met illegale werken geen rekening kan worden gehouden, betreft het een verkrotte zonevreemde constructie, zodat ook om die reden artikel 4.4.10 van de VCRO geen toepassing kan vinden.

...

2.

Waar het de betwiste regelmatigheid van de registratiebeslissing van 2 september 2013 betreft, stelt de verzoekende partij in haar toelichtende nota nog dat inschrijvingen in het bevolkingsregister geen uitsluitel geven over de bewoning vóór de inwerkingtreding van het gewestplan wegens afwezigheid van enige controle daarop. De verzoekende partij voegt daaraan toe dat er volgens het bevolkingsregister thans vijf personen op het adres ingeschreven zijn. Om die reden heeft zij ernstige vragen bij de betrouwbaarheid van het register, gelet op de omvang van de woning in bungalowstijl.

De verzoekende partij merkt voorts nog op dat de Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK) niet ter plaatse gekomen is om zich van de toestand van de woning te vergewissen. Haar bevindingen zeggen dan ook niets over de al dan niet verkrotte staat ervan.

Beoordeling door de Raad

1.

Met de bestreden beslissing vergunt de verwerende partij de verbouwing en uitbreiding van een in agrarisch gebied gelegen en dus zonevreemde woning. De verwerende partij motiveert dat de aanvraag voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.10 VCRO en dat het totale volume onder het in artikel 4.4.15, eerste lid VCRO gestelde maximale bouwvolume van 1.000 m³ blijft.

De verzoekende partij voert aan dat het, in strijd met artikel 4.4.10 VCRO, niet gaat om een hoofdzakelijk vergunde, niet verkrotte woning. De toets aan artikel 4.4.15 VCRO wordt niet ter discussie gesteld.

2.1.

Artikel 4.1.1, 7°, b VCRO bepaalt dat, voor constructies andere dan bedrijven en hun constructies, onder “hoofdzakelijk vergund” een stedenbouwkundige vergunningstoestand verstaan wordt, waarbij “ten minste negentig procent van het bruto-bouwwolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft.”

De beoordeling van de vergunningstoestand als “hoofdzakelijk vergund” steunt op de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herselt van 2 september 2013 waarbij de betrokken woning op grond van artikel 5.1.3, §2 VCRO als “vergund geacht” in het vergunningenregister opgenomen wordt.

De verzoekende partij vordert dat de registratiebeslissing van 2 september 2013 op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten wordt. De niet-toepasselijkheid van de registratiebeslissing wegens onwettigheid heeft als gevolg dat de woning niet “hoofdzakelijk vergund” is. De verzoekende partij betoogt dat zij de wettigheid van de registratiebeslissing nog altijd kan betwisten aangezien de beroepstermijn bij ontstentenis van betekening of aanplakking geen aanvang genomen heeft.

Voor zover de beroepstermijn wel verstreken zou zijn, verzoekt de verzoekende partij om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen over de bestaanbaarheid van het toen geldende artikel 4.8.11, §2 VCRO met artikel 10 en 11 van de Grondwet. Meer bepaald wil de verzoekende partij het Grondwettelijk Hof prejudicieel ondervraagd zien over het verschil in behandeling dat artikel 4.8.11, §2 VCRO instelt tussen, aan de ene kant, belanghebbenden voor wie de termijn van beroep tegen een registratiebeslissing ingaat de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister en, aan de andere kant, belanghebbenden voor wie de termijn van beroep tegen een vergunningsbeslissing ingaat de dag na de betekening dan wel na de startdatum van de aanplakking.

2.2.

Artikel 4.2.14, §2 VCRO luidt:

“ ...

§ 2. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

Het tegenbewijs, vermeld in het eerste lid, kan niet meer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister. 1 september 2009 geldt als eerste mogelijke startdatum voor deze termijn van één jaar. Deze regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

...”

Uit artikel 4.2.14, §2 VCRO volgt dat er een weerlegbaar vermoeden van vergunning gevestigd wordt na het bewijs dat de constructie in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarin ze gelegen is, gebouwd werd. Het aldus gevestigde vermoeden van vergunning kan maar door de limitatief opgesomde vormen van tegenbewijs

binnen het jaar na de inschrijving in het vergunningenregister worden weerlegd, tenzij de constructie in een ruimtelijk kwetsbaar gebied gelegen is.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, heeft de decreetgever een “passend evenwicht” tot stand willen brengen tussen “de superioriteit van de wet en het beginsel van de rechtszekerheid”. Om die reden heeft decreetgever een redelijk geachte termijn van een jaar ingesteld, waarna de eigenaar van de constructie niet langer verontrust mag worden en de inschrijving, buiten ruimtelijk kwetsbaar gebied, in het vergunningenregister als “vergund geacht” onaantastbaar wordt (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-09, nr. 2011/1, 109-110).

Voorts heeft de decreetgever, in artikel 4.8.2, 3° en artikel 5.1.3, §3 VCRO, bepaald dat een beslissing tot opname als “vergund geacht” in het vergunningenregister, of de weigering daartoe, het voorwerp van een rechterlijk beroep kan uitmaken, zonder dat de wettigheidstoets beperkt is tot de toepassing van artikel 4.2.14, §2 VCRO.

2.3.

Uit wat voorafgaat, volgt dat de registratiebeslissing van 2 september 2013 een constitutieve akte is. Waar de rechtszekerheid in beginsel tot eerbied voor verworven rechten verplicht, kan de rechtmatigheid van individuele rechtscheppende beslissingen niet onbeperkt in de tijd in vraag worden gesteld, ook niet bij wege van een op artikel 159 van de Grondwet gesteunde exceptie van onwettigheid. De toepassing van artikel 159 van de Grondwet is in beginsel niet langer mogelijk wanneer de rechterlijke beroepstermijn onbenut verstreken is, tenzij de betrokken beslissing door bedrog uitgelokt is of wanneer ze voor onbestaande gehouden moet worden.

Anders dan de verzoekende partij in hoofddorde voorhoudt, gaat de rechterlijke beroepstermijn van vijfenveertig dagen voor haar niet vanaf de betekening of de aanplakking van de registratiebeslissing in. Artikel 4.8.11, §2, 2° VCRO bepaalt als aanvangspunt van de termijn de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister “in alle andere gevallen”, dat wil zeggen in de gevallen waarin de betekening van de registratiebeslissing niet vereist is. Geen bepaling schrijft voor dat de registratiebeslissing aan de verzoekende partij betekend moet worden, evenmin dat die aangeplakt moet worden.

Daaruit volgt dat de termijn voor het instellen van een rechterlijk beroep tegen de registratiebeslissing van 2 september 2013 verstreken is.

2.4.

Op grond van artikel 26, §2, tweede lid, 1° van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof geldt de verplichting om een opgeworpen prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen niet wanneer de zaak niet door het betrokken rechtscollege behandeld kan worden om redenen van onbevoegdheid of niet-ontvankelijkheid, tenzij wanneer die redenen ontleend zijn aan normen die zelf het onderwerp uitmaken van het verzoek tot het stellen van de prejudiciële vraag. Die uitzondering is ook van toepassing wanneer het middel of middelonderdeel om een andere reden onontvankelijk is.

Overeenkomstig artikel 26, §2, derde lid van dezelfde bijzondere wet kan het rechtscollege waarvan de uitspraak vatbaar is voor, al naargelang het geval, hoger beroep, verzet, voorziening in cassatie of beroep tot vernietiging bij de Raad van State, afzien van het stellen van de prejudiciële vraag wanneer het meent dat het antwoord daarop niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen.

De verzoekende partij stelt in haar kritiek op de registratiebeslissing van 2 september 2013 niet meer dan dat een luchtfoto en het kadaster onmogelijk kunnen volstaan als bewijs dat de toenmalige constructie al een woning was. De beslissing tot opname steunt nochtans op een ruimere motivering. In zijn beslissing sluit het college zich aan bij het advies van 19 juni 2013 van de IOK over de registratieaanvraag. Het uittreksel uit het kadaster (toestand op 1 januari 2012) wordt daarin een “belangrijke indicatie” voor de oprichtingsdatum maar “op zich onvoldoende” als bewijs genoemd. De gunstige beoordeling steunt op een samenleggen van bewijsstukken. Uit een overzicht van de inschrijvingen in het bevolkingsregister wordt er afgeleid dat er al sinds 1970 nagenoeg ononderbroken bewoning aanwezig is. Dat het bestaande gebouw al vóór de eerste inwerkingtreding van het gewestplan bestond, is de conclusie op basis van een gelijkenis tussen een orthografische foto van 3 maart 1976, recentere orthografische foto’s en recente foto’s van de woning.

De appreciatie van de bewijsstukken behoort tot de door de rechter te eerbiedigen beoordelingsbevoegdheid van het bestuur. De Raad mag zijn appreciatie van de stukken niet in de plaats stellen, tenzij de waardering van het bewijs kennelijk onredelijk zou zijn. Er moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij in haar exceptie van onwettigheid de dragende motieven van de registratiebeslissing onverlet laat. Voor het eerst in haar toelichtende nota en dus laattijdig verwoordt zij kritiek op de betrouwbaarheid van de inschrijvingen in het bevolkingsregister als bewijsmateriaal.

De exceptie van onwettigheid wordt niet concreet uiteengezet en is om die reden onontvankelijk. De voorgestelde prejudiciële vraag is dan ook niet dienstig voor de oplossing van het geschil.

Het wordt in het midden gelaten of de exceptie van onwettigheid niet om nog een andere, van artikel 4.8.11, §2 VCRO onderscheiden reden wegens laattijdigheid onontvankelijk is. Een eventueel bevestigend antwoord op de prejudiciële vraag zou leiden tot de situatie waarin de feitelijke kennisname van de registratiebeslissing bepalend is voor de start van de beroepstermijn, daar waar de verzoekende partij feitelijk erkent en documenteert dat zij al sinds april 2014 op de hoogte is van die beslissing.

3.

Waar de verzoekende partij stelt dat het gaat om een verkrotte woning, draagt zij de bewijslast. Er wordt daarbij vastgesteld dat de verzoekende partij niet de schending van enige formele motiveringsplicht inroept.

Wat de verzoekende partij aanvoert, overstijgt het niveau van een blote bewering niet. Over welke “illegale werken” zij het heeft om de woning bewoonbaar te maken en die buiten beschouwing gelaten moeten worden, laat de verzoekende partij in het midden. Zij legt daarvan geen stukken neer. De verwijzing naar haar klacht (stuk nr. 5 van haar overtuigingsstukken) bij het gemeentebestuur volstaat niet.

4.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Een tweede middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 4.3.1, §2 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de

bestuurshandelingen van 29 juli 1991 (vervolgens: Motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert het volgende aan:

“ ...

Artikel 4.3.1, §2 van de VCRO bepaalt:

(...)

Artikel 2 van de Formele Motiveringsplicht bepaalt:

(...)

Artikel 3 van de Formele Motiveringsplicht bepaalt:

(...)

Toelichting

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening zal het vergunningverlenend bestuursorgaan in de eerste plaats rekening moeten houden met de inpasbaarheid van het gevraagde in de onmiddellijke omgeving van het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft. Deze beoordeling, waarbij de bestaande toestand als principieel uitgangspunt fungeert, dient in concreto te gebeuren.

In casu is perceel bijna volledig verhard of van zijn karakteristiek onttrokken o.a. door een zwemvijver (zie bestreden besluit winterfoto 2014) en volgebouwd o.a. met een illegaal bijgebouw. Dit gebouw heeft helemaal niet de functie van berging of garage, maar doet dienst als volwaardige leefruimte en is volledig bemeubeld. Dat het aparte bijgebouw geen dienst doet als autobergplaats blijkt trouwens uit de aanvraag, waarbij een inpandige autogarage wordt voorzien.

Dit maakt dat de draagkracht van het perceel omwille van de veelvuldige aanwezige verhardingen, zwemvijver en aparte gebouwen volstrekt overschreden is en te hoge bezetting kent in vergelijking met de aangelanden.

Het bestreden besluit is genomen met schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de formele motiveringsplicht doordat het bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet afdoende rekening houdt met de bestaande toestand en de onmiddellijke omgeving.

De ingeroepen bepalingen zijn geschonden.

...”

2.

In haar toelichtende nota stelt de verzoekende partij nog dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening moet uitgaan van de onmiddellijke omgeving en van de bestaande toestand op het perceel zelf. Het voorwerp van de aanvraag betreft een uitbreiding die tot een nog grotere bezetting van het perceel leidt. Het perceel is al bijna volledig verhard door een zwemvijver en een “garage” die bijna even groot is als het hoofdgebouw zelf.

De verzoekende partij beklemtoont dat het ruimtegebruik naast de functionele inpasbaarheid de goede ruimtelijke ordening aanbelangt. Het is volgens haar, rekening houdend met de plaatsgesteldheid van de omgeving, nefast om te veel te bouwen op een te kleine oppervlakte. Het perceel is thans al manifest overbouwd.

De verwerende partij motiveert de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing zeer summier, zonder iets te stellen over de schaal en het ruimtegebruik van de aangevraagde uitbreidingen in het licht van de al bestaande toestand op het perceel.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO blijkt dat een aanvraag de toets aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening moet doorstaan. De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wordt in overeenstemming met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO bepaalde beginselen beoordeeld.

Waar het de beoordeling van de verenigbaarheid van de aangevraagde werken met de goede ruimtelijke ordening betreft, beschikt het vergunningverlenend bestuur over een discretionaire bevoegdheid om de feiten te appreciëren. Het komt de Raad niet toe om zijn beoordeling van de feiten in de plaats te stellen van die van het bevoegde bestuur. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij wel bevoegd om na te gaan of het bestuur van de juiste feitelijke gegevens uitgegaan is, of het die correct beoordeeld heeft en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn beslissing is kunnen komen.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor een of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat die afdoende moeten zijn. Afdoende betekent dat de motivering draagkrachtig moet zijn, dat wil zeggen dat de opgegeven motieven moeten volstaan om de beslissing te verantwoorden.

2.

De verzoekende partij stelt dat het perceel bijna volledig verhard of “van zijn karakteristiek onttrokken o.a. door een zwemvijver (...) en volgebouwd (is) o.a. met een illegaal bijgebouw” dat “helemaal niet de functie van berging of garage (heeft), maar (...) dienst (doet) als volwaardige leefruimte en (...) volledig bemeubeld (is)”. Vanwege de “veelvuldige aanwezige verhardingen, zwemvijver en aparte gebouwen” wordt de draagkracht van het perceel “volstrekt overschreden” en is de bezetting te hoog in vergelijking met “de aangelanden”.

Met haar summiere, amper gedocumenteerde betoog slaagt de verzoekende partij niet in haar bewijslast dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening op het vlak van ruimtegebruik en bezettingsgraad van het perceel op onjuiste gegevens berust of kennelijk onredelijk is. De enkele verwijzing naar een luchtfoto in de bestreden beslissing volstaat niet. De verzoekende partij betreft in haar kritiek ook niet het motief in de bestreden beslissing dat de houten chalet met afdak en de stal al gesloopt werden.

Het beroep bij de Raad is een rechterlijk beroep, geen derde bestuurlijke aanleg. Gelet op de marginaal te blijven rechterlijke toets, is de kritiek van de verzoekende partij ontoereikend.

3.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

Een derde middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (vervolgens: DIWB), van het rechtszekerheidsbeginsel, en van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet.

De verzoekende partij voert het volgende aan:

“ ...

Artikel 8, §1, eerste lid, van het DIW stelt:

(...)

Toelichting

In het bestreden besluit wordt erkend dat de aangevraagde verharding dermate groot is dat er een negatief effect kan optreden op de plaatselijke waterhuishouding:

"Het voorliggende project voorziet de mogelijkheid van het bouwen of verharden van een aanzienlijke oppervlakte, zodat rekening gehouden moet worden met het mogelijke effect op de plaatselijke waterhuishouding. Door de toename van de verharde oppervlakte wordt infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit dient te worden gecompenseerd."

Nergens in het bestreden besluit wordt uitgelegd wat deze "compensatie" precies inhoudt, zodat het rechtszekerheidsbeginsel manifest wordt geschonden.

De vergunningverlenende overheid heeft dus geen behoorlijke watertoets doorgevoerd, minstens betreft het een nietszeggende passage aangezien niet verduidelijkt is wat concreet wordt bedoeld met "compensatie". De rechtsonderhorige kan er zich dan ook niet tegen verdedigen, zodat de formele motiveringsplicht is geschonden.

..."

2.

In haar toelichtende nota stelt de verzoekende partij nog dat de loutere vaststelling dat het perceel niet in een recent overstroomd gebied of in een overstromingsgebied ligt, niet kan impliceren dat het uitvoeren van de werken geen schadelijke effecten in de zin van het DIWB kan doen ontstaan.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 8, §1, eerste lid DIWB, in zijn toepasselijke versie, bepaalt:

“ ...

§1. De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in §5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

..."

Onder “schadelijk effect” verstaat artikel 3, § 2, 17° DIWB:

“
...
ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen
...”

Artikel 8, §2, tweede lid DIWB bepaalt:

“
...
De beslissing die de overheid neemt in het kader van § 1 wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid.
...”

Een beslissing tot afgifte van een vergunning moet een formele motivering bevatten, waaruit blijkt dat de in artikel 8, § 1 DIWB bedoelde watertoets uitgevoerd is. De watertoets moet ervoor zorgen dat door het opleggen van gepaste voorwaarden het ontstaan van het schadelijk effect vermeden of zo beperkt mogelijk gehouden wordt. Als het schadelijk effect niet voorkomen kan worden of beperkende maatregelen niet mogelijk blijken, moeten de voorwaarden gericht zijn op herstel of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, op compensatie. Wanneer het schadelijk effect niet vermeden, noch beperkt, en evenmin hersteld of gecompenseerd kan worden, moet de vergunning worden geweigerd.

Waar het de watertoets betreft, beschikt het vergunningverlenend bestuur over een discretionaire bevoegdheid om de feiten te beoordelen. Het rechterlijk toezicht ter zake is marginaal. De Raad is enkel bevoegd om na te gaan of het bestuur de hem ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren uitgeoefend heeft, met name of het van de juiste feitelijke gegevens uitgegaan is, of het die correct beoordeeld heeft en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn beslissing is kunnen komen.

2.

De verzoekende partij hekelt dat de verwerende partij de nood aan compensatie voor de verminderde infiltratie van het hemelwater als gevolg van de toename van de verharde oppervlakte erkent zonder te verduidelijken waaruit die compensatie dan wel moet bestaan.

De kritiek van de verzoekende partij geeft blijk van een selectieve lezing van de waterparagraaf in de bestreden beslissing. Na te hebben overwogen dat de infiltratie van het hemelwater in de bodem beperkt wordt en dat die vermindering gecompenseerd moet worden, motiveert de verwerende partij dat de aanvraag voldoet aan de “gewestelijke stedenbouwkundige hemelwaterverordening” (lees: het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater) en dat daardoor mogelijke schadelijke effecten op de waterhuishouding ondervangen worden.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de vergunde plannen de aanleg van een regenwaterput met een inhoud van 7.500 liter en een infiltratievoorziening met een volume van 3.750 liter inhouden. De verzoekende partij betwist niet dat de aanvraag daarmee voldoet aan voornoemde stedenbouwkundige verordening. Zij argumenteert niet waarom dat in redelijkheid niet kan volstaan om tot een gunstige watertoets te besluiten.

De motivering is dan ook afdoende, des te meer daar de beoordeling gelijklopend is met het collegebesluit en het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, en de verzoekende partij in haar administratief beroepschrift geen opmerking of bezwaar betreffende een mogelijke impact op de waterhuishouding geformuleerd heeft.

3.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van Mario LAMBRECHTS is onontvankelijk.
2. Het beroep wordt verworpen.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 15 januari 2019 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF