

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0405 van 30 juni 2015
in de zaak 1112/0760/A/2/0682

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het departement RWO

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Christian LEMACHE
kantoor houdende te 3800 Sint-Truiden, Tongersesteenweg 60
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de **deputatie** van de provincieraad van **LIMBURG**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 29 juni 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 16 mei 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] van 16 november 2009 verworpen.

De deputatie heeft aan de Chirojeugd Limburg VZW (hierna de aanvrager genoemd), een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een conciërgewoning in functie van De Kalei en slopen van een woning en voor de hiermee gepaard gaande ontbossing en bebossing.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]

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 22 januari 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende en verwerende partij zijn schriftelijk verschenen.

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 VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

1.

Op 10 september 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de aanvrager bij het college van burgemeester en schepenen van stad [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een conciërgewoning in functie van [REDACTED] en het slopen van de bestaande woning”*.

De aanvraag betreft het bouwen van een nieuwe conciërgewoning bij het bestaande complex ‘[REDACTED]’. Dit complex doet dienst als bivak- of weekendverblijf voor jeugdverenigingen (jeugdverblijfcentrum met speelterreinen), maar ook als vormingscentrum voor leidinggevend.

De nieuwe woning zal achteraan op het terrein worden gerealiseerd net naast de bestaande woning die wordt gesloopt omdat deze niet meer voldoet aan de hedendaagse woon- en comfortnormen. Het ontwerp voorziet twee volumes (woning en carport) die aan elkaar gekoppeld worden via een tuinmuur.

De aanvraag kent een voorgeschiedenis:

- op 7 oktober 1996 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de verbouwing van een jeugdheem op de betreffende locatie.
- de voorliggende aanvraag betreft een tweede, meer gemotiveerde aanvraag. De eerste aanvraag werd ingetrokken op 20 juli 2009.

2.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 1 september 1980 vastgestelde gewestplan ‘Limburgs Maasland’ gelegen in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen. Deze zone is omringd door natuurgebied.

Het perceel is 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.

Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 15 juni 2009 een eerste ongunstig advies uit en op 9 oktober 2009 een tweede ongunstig advies, waarbij het eerdere advies bevestigd wordt met uitzondering van een aanpassing van de gewestplanbestemming (er wordt bevestigd dat de aanvraag gelegen is binnen de grenzen van een zone openbaar nut, daar waar in het eerste advies sprake was van een natuurgebied).

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 12 november 2009 volgend voorwaardelijk gunstig advies uit.

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De inplanting van de nieuwe woning achteraan op het terrein naast de oude woning is aanvaardbaar owv privacyredenen. Het is wel aangewezen dat de oude woning in dezelfde aanneming afgebroken wordt als de bouw van de nieuwe. Tevens is het belangrijk te vermelden dat de nieuwe woning niet mag afgesplitst worden van de bivak aangezien het een conciërgewoning betreft.

De nieuwe woning wordt maximaal geïntegreerd in het bestaande bosgebied. In eerste instantie wordt ervan uitgegaan dat de omgeving rond het woonhuis nagenoeg niet wordt aangepast. Bovendien werd er gekozen voor materialen die passen bij het natuurlijk karakter van de omgeving.

Voor de realisatie van de woning dienen 24 bomen te worden gekapt. Deze bomen staan in het bosbeheersplan omschreven als ‘voornamelijk uitgegroeid hakhout van Amerikaanse eiken’. De grond tussen deze bomen wordt tevens ontdaan van zaailingen en jonge opslag. Ook hier betreft het Amerikaanse eiken. Het bosbeheersplan voorziet in het terugdringen van uitheemse boomsoorten, het verjongen en verdunnen van het bos. Met het kappen van deze Amerikaanse eiken en het rooien van de zaailingen, wordt een uitheemse soort teruggedrongen. Na het afronden van de bouwwerken worden er nieuwe inheemse loofbomen aangeplant op de vrijgekomen ruimte van de oude woning. Deze verjonging kadert volledig binnen het bosbeheersplan.

ALGEMENE CONCLUSIE:

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het vooropgestelde ontwerp bestaanbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

De stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een conciërgewoning kan verleend worden onder volgende voorwaarden:

- *de oude woning moet afgebroken worden in dezelfde aanneming als de bouw van de nieuwe woning;*
- *de nieuwe woning kan niet afgesplitst worden van de bivak;*
- *op de plaats van de oude woning nieuwe inheemse loofbomen aangeplant in samenspraak met de milieudienst van de stad.*

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] treedt dit advies bij en verleent op 16 november 2009 de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de aanvrager.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tekent tegen deze beslissing op 13 januari 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 12 maart 2010 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren met de volgende overweging:

“ ...

Deel 1. Wettelijke en reglementaire voorschriften

...

Ontbossen

Indien er ontbossing gebeurt, moet er een goedgekeurd boscompensatieformulier voorgelegd worden. Dit kan pas bekomen worden nadat een ontheffing tot verbod op ontbossing werd verleend door de minister.

...

Deel 2. Stedenbouwkundige beoordeling

De GSA heeft geen probleem met de inplanting van een (conciërge)woning binnen de zone voor openbaar nut. Er is m.a.w. geen probleem met de zonevreemdheid.

Het probleem wordt gevormd door de verplichte relatie van de conciërgewoning met de instelling of het bedrijf die deze woning noodzaakt. Zowel in industriegebied als in agrarisch gebied dient de bedrijfswoning een geïntegreerd deel uit te maken van het bedrijfscomplex. Deze eis wordt ingegeven door het gevaar dat afsplitsing anders eenvoudig mogelijk is. Bovendien is deze integratie ook logisch aangezien de bedoeling van de woning juist bestaat in de behoefte om dicht bij de instelling of het bedrijf te wonen.

Daarnaast doet de architect in zijn argumentatie uitschijnen dat in het gebouw A reeds een appartement voorzien was. De conciërge wenste echter niet in dit appartement te wonen. "Maar al snel verkozen ze de privacy van de weinig uitgeruste woning boven het goed uitgeruste appartement."

De vergunning voor het jeugdheem dateert van 1996.

Indien in 1996 reeds een vergunning verleend werd voor de inrichting van een appartement bestaat er momenteel geen noodzaak tot de bouw van een nieuwe conciërgewoning.

De bestaande woning kan niet als vergund beschouwd worden.

De inschrijving in het bevolkingsregister dateert pas van 2003. Voordien had het gebouw een andere bestemming.

De gebouwen werden pas overgenomen door de [REDACTED] na 1996 ([REDACTED]).

Indien voor een nieuwe conciërgewoning geopteerd wordt, dient in ieder geval rekening te worden gehouden met volgende uitgangspunten:

- *de woning moet een geïntegreerd geheel uitmaken met bestaande jeugdinfrastructuur, die de aanwezigheid van de woning noodzaakt.*
- *Het bestaande appartement moet een nieuwe bestemming krijgen en moet op de plannen aangeduid worden.*

Rekening houdend met bovenvermelde overwegingen kan het ontwerp niet aanvaard worden. Het beroepschrift van de GSA wordt gunstig geadviseerd.

..."

In zijn aanvullend verslag van 25 maart 2010, naar aanleiding van de principiële beslissing van de deputatie om het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen, bevestigt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het standpunt om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren met de volgende overweging:

“ ...

Het perceel is gelegen binnen een zone voor openbaar nut. Afzonderlijke woongelegenheden zijn hier niet toegestaan. De woning kan enkel toegestaan worden wanneer deze in relatie staat tot een instelling die de aanwezigheid van de conciërge noodzaakt, omwille van toezicht of bewaking. Er dient m.a.w. een duidelijke relatie te bestaan tussen de instelling en de woning. Naar analogie met de bepalingen in industriegebied en in agrarisch gebied dient de bedrijfswoning een geïntegreerd deel uit te maken van het bedrijfscomplex.

De voorgestelde inplanting voldoet niet aan deze voorwaarde en is daardoor ook eenvoudig afsplitsbaar. Het opleggen van de voorwaarde dat de woning met de instelling dient verbonden te blijven en dat een afzonderlijke woongelegenheid niet toegestaan is, blijkt uit ervaring niet te werken. Na afsplitsing worden meestal nieuwe aanvragen ingediend om deze voorwaarde ongedaan te maken.

Daarnaast dient gewezen op het feit dat de werken een ontbossing inhouden. Een vergunning kan enkel verleend worden indien de aanvraag vergezeld is van een goedgekeurd boscompensatievoorstel. Overeenkomstig het bosdecreet binnen de zone voor openbaar nut dient eerst een ontheffing van het verbod op ontbossing bekomen te worden. Deze stukken ontbreken.

Indien de ontbossing opgenomen is in het Bosbeheersplan is een boscompensatie niet vereist.

Het betreffende bosbeheersplan maakt voor het perceel aangeduid als bestand 318a geen melding van kapping van de Amerikaanse eik. “Amerikaanse eik wordt enkel gecontroleerd op de plaatsen waar omvormingsscenario’s opgestart worden of bestreden op plaatsen waar een natuurontwikkelingsdoelstelling wordt nageleefd.” Op het aanpalende perceel (bestand 318c) worden wel alle Amerikaanse eiken verwijderd.

Het advies van het Agentschap Natuur en Bos was negatief omtrent deze aanvraag.

Ook na overleg met [REDACTED] van het Agentschap Natuur en Bos en [REDACTED] van de Bosgroep Limburg blijkt dat voor de voorgestelde ontbossing wel degelijk een boscompensatie en een ministeriële ontheffing van het verbod op ontbossing vereist is.

“ ...”

Na de hoorzitting van 16 maart 2010, betekent de verwerende partij op 11 mei 2010 een stilzwijgende beslissing aan de verzoekende partij met volgende mededeling:

“ ...

2010-05-07

Hierbij delen wij u mee dat de termijn van 105 dagen verstreken is zonder dat de deputatie een beslissing nam inzake uw beroep.

Volgens de bepalingen van artikel 4.7.23 §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt het beroep geacht afgewezen te zijn.

Bijgevolg herneemt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen haar rechtskracht.

“ ...”

Tegen deze beslissing tekent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beroep aan bij de Raad op 1 juni 2010.

Met het arrest van 14 februari 2012 met nummer A/2012/0052 vernietigt de Raad de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij en beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen binnen een termijn van drie maanden.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar herneemt in zijn verslag van 28 maart 2012 zijn eerdere standpunten van 12 maart 2010 en 25 maart 2010.

Na de hoorzitting van 3 april 2012 wordt aan de aanvrager een schrijven gericht met het verzoek om de nodige documenten inzake de ontheffing van het verbod op ontbossing en het boscompensatieformulier bij te brengen.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 8 mei 2012 een gunstig advies uit, dat stelt dat de compenserende bebossing met inheemse loofboomsoorten ertoe zal leiden dat per saldo geen bos verloren zal gaan. Tevens wordt het besluit van de administrateur-generaal van 8 mei 2012 bijgevoegd die de ontheffing van het verbod op ontbossing toestaat.

Op basis van deze gegevens, deelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in een aanvullende nota van 16 mei 2012 mee dat het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet ingewilligd dient te worden en dat de stedenbouwkundige vergunning kan verleend worden onder de voorwaarden zoals opgelegd in de ontheffing van het verbod op ontbossing en het boscompensatieformulier.

De verwerende partij beslist op 16 mei 2012 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Overwegende dat de aanvraag van de [REDACTED] betrekking heeft op het afbreken van een bestaande conciërgewoning bij het jeugdheem en de bouw van een nieuwe conciërgewoning op een gewijzigde inplanting; dat het perceel zich situeert aan de [REDACTED]; dat de aanvraag tevens het rooien van circa 20 Amerikaanse eiken, gelegen in bosgebied inhoudt;

Overwegende dat het perceel volgens het gewestplan gelegen is binnen een zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut; dat onder “gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen” dient te worden begrepen voorzieningen die gericht zijn op de bevordering van het algemeen belang en die ten dienste van de gemeenschap worden gesteld; dat de idee van dienstverlening (verzorgende sector) aan de gemeenschap derhalve rechtstreeks aanwezig is; dat daarbij het irrelevant is of deze voorzieningen worden opgericht en uitgebraat door een overheid dan wel door een privé-instelling of -persoon, in zoverre althans de exploitant van de inrichting geen winstbejag nastreeft en de voorzieningen werkelijk ten dienste staan van de gemeenschap; dat de werken bestaanbaar zijn met het gewestplan;

Overwegende dat het voorliggende project geen omvangrijke oppervlakte heeft en niet ligt in een overstromingsgevoelig gebied, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat in het kader van de watertoets het schadelijk effect beperkt is; dat enkel door de toename van de verharde oppervlakte de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk wordt beperkt;

Overwegende dat de aanvraag voldoet aan de geldende gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie- en buffervoorziening en gescheiden lozing van afval- en regenwater.

Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat de woning een geïntegreerd geheel uitmaakt met de bestaande jeugdinfrastructuur, die de aanwezigheid van de woning noodzaakt; dat de inplanting op deze locatie van de nieuwe conciërgewoning, als onderdeel van de bestaande infrastructuur, ruimtelijk aanvaardbaar is;

Gelet op het schrijven van 23 april 2012 van het gemeentebestuur van [REDACTED] waarin bevestigd wordt dat een gescheiden rioleringsstelsel is aangelegd in de [REDACTED] en dat [REDACTED] ondertussen reeds aangesloten is op dit stelsel;

Gelet op het besluit van 8 mei 2012 van de administrateur-generaal van het Agentschap Natuur en Bos houdende de voorwaardelijke ontheffing van het verbod op ontbossing:

“....

Artikel 1. De ontheffing van het verbod tot ontbossing wordt verleend aan Chirojeugd Limburg vzw voor 8,20 are, onder volgende voorwaarde:

- de compenserende bebossing dient uitgevoerd te worden op de locatie zoals beschreven in het aanvraagdossier;
- de compenserende bebossing dient te gebeuren met inheemse boomsoorten zoals zomereik, berk en grove den;
- de sierplanten dienen verwijderd te worden;
- het is aangewezen de compenserende bebossing voorlopig niet als speelbos te gebruiken en de bebossing de nodige bescherming te geven zodat het zich kan ontwikkelen tot volwaardig bos;

Art. 2. De ontheffing geldt enkel voor de oppervlakte bos op het perceel dat ligt in [REDACTED] zoals aangegeven in het aanvraagdossier [REDACTED].

Art. 3. Deze ontheffing heeft een geldigheidsduur van 5 jaar, te rekenen vanaf de datum van ondertekening door de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos.

Voor de ontbossing effectief wordt uitgevoerd, moet de aanvrager in het bezit zijn van een geldige stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing...”;

Gelet op het boscompensatieformulier, goedgekeurd op 10 mei 2012, dat door de aanvrager werd bijgebracht;

Overwegende dat het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar niet wordt ingewilligd; dat de deputatie van oordeel is dat stedenbouwkundige vergunning verleend kan worden aan [REDACTED] voor het bouwen van een conciërgewoning, het slopen van een woning en de hiermee gepaard gaande ontbossing en bebossing onder de voorwaarden zoals opgenomen in het besluit d.d. 8 mei 2012 houdende de voorwaardelijke ontheffing van het verbod op ontbossing en onder de voorwaarden zoals opgenomen in het goedgekeurd boscompensatieformulier van 10 mei 2012; dat aan deze voorwaarden moet voldaan worden in het eerstvolgend plantseizoen ná het slopen van de woning;

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 §1, 1°, a), 4.4.1 en 4.4.10 ev. VCRO, artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (Inrichtingsbesluit), van het gewestplan Limburgs Maasland (KB 1 september 1980) en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoekende partij wijst er op dat de aanvraag het bouwen betreft van een nieuwe conciërgewoning bij het bestaande complex '■■■■■' (jeugdverblijfcentrum en vormingscentrum) en dat deze woning achteraan op het terrein zal worden gerealiseerd, op ongeveer 80m van de bivakhuizen en net naast de bestaande woning die zal worden gesloopt.

De verzoekende partij stelt dat de aanwezige woning niet als vergund geacht kan worden beschouwd (er zijn geen bewijzen van vergunning of vergund geachte toestand te vinden en de inschrijving in het bevolkingsregister dateert pas van 2003) en dat het gebouw vroeger ook een andere bestemming had.

Verder wijst de verzoekende partij er op dat in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, gelet op artikel 17 van het Inrichtingsbesluit, in principe geen gebouwen met een woonfunctie toegelaten zijn, tenzij deze nodig of nuttig zijn voor het aanbieden van de inrichtingen. Aldus diende de verwerende partij bijzonder te motiveren waarom de kwestieuze woning op de specifieke locatie noodzakelijk is voor de goede werking van de inrichtingen. Deze motivatie is echter niet terug te vinden in de bestreden beslissing.

Zij stelt verder dat de afstand van de woning tot de bivakhuizen de noodzakelijkheid voor de goede werking niet aantoonst. Voorts stelt zij dat een conciërgewoning bedoeld is als huisvesting voor bewakingspersoneel, wat noodzakelijk kan zijn in functie van de goede werking en veiligheid, maar dan is het nodig dat de woning een geïntegreerd geheel uitmaakt van het te bewaken gebouw. Haar stelling is dat de veiligheid, de bewaking en de goede werking van het jeugdheem vereist dat de ruimte voor huisvesting ermee verbonden moet zijn. Minstens stelt zij dat de effectieve controle en de doeltreffende bewaking van de inrichtingen niet verzekerd wordt, gelet op de inplantingsplaats van de nieuwe woning en de aldaar aanwezige bomen en groen en de nieuw aan te planten bomen.

De verzoekende partij meent dan ook dat de vooropgestelde woning als strijdig met artikel 17 van het Inrichtingsbesluit moet beschouwd worden.

In ondergeschikte orde is zij van oordeel dat de basisrechten die gelden voor het herbouwen van zonevreemde constructies ook niet van toepassing zijn omdat de bestaande constructie niet hoofdzakelijk vergund is, en er zou ook niet voldaan zijn aan de voorwaarden voor het herbouwen op een gewijzigde plaats.

2.

De verwerende partij herneemt slechts haar bestreden beslissing.

3.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets toe aan haar eerdere betoog.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 17 van Inrichtingsbesluit bepaalt het volgende:

“ ...

6. De gebieden bestemd voor ander grondgebruik:

6.0. In deze gebieden is woongelegenheid toegestaan voor zover die noodzakelijk is voor de goede werking van de inrichtingen

6.1...

6.2 De gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen

...”

Uit de bepalingen van artikel 17 van het Inrichtingsbesluit vloeit voort dat ook in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen een woongelegenheid slechts toegelaten is indien deze noodzakelijk is voor de goede werking van de inrichtingen.

2.

De verzoekende partij betwist in haar inleidend verzoekschrift op zich niet dat de bivakhuizen van [REDACTED] gemeenschapsvoorzieningen zijn en dus in overeenstemming zijn met de gewestplanbestemming. Pas in haar wederantwoordnota lijkt zij te stellen dat de uitbating van jeugdheden moeten beschouwd worden als recreatieve inrichtingen. De Raad is het met deze stelling niet eens. Jeugdverblijfscentra en vormingscentra voor leidinggevendenden kunnen onbetwistbaar beschouwd worden als inrichtingen die thuis horen in zones voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut.

Een woning die voor dergelijke gemeenschapsvoorziening wordt voorzien, is slechts aanvaardbaar indien deze ‘noodzakelijk’ is voor de goede werking.

De verzoekende partij meent echter dat de geplande woning niet aan deze criteria voldoet. Zij is immers van oordeel dat, om een goede werking te garanderen, de “huisvesting” een geïntegreerd geheel dient uit te maken van het te bewaken gebouw.

De verzoekende partij gaat er in haar redenering van uit dat een conciërgewoning bedoeld is als huisvesting van bewakingspersoneel en de huisvesting voor dit personeel “een geïntegreerd geheel moet uitmaken van het te bewaken gebouw”. Zij meent dat “de veiligheid, de bewaking en de goede werking van het jeugdheem vereist dat de ruimte voor huisvesting ermee gebonden moet zijn”. Zij gaat ervan uit dat de inplanting van een woning op 80m van de bivakhuizen deze controle en bewaking niet kan verzekeren.

De Raad kan deze zienswijze evenwel niet volgen.

De verzoekende partij lijkt met deze redenering immers aan te sluiten bij de bepalingen zoals gesteld in artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit, die gelden voor de industriegebieden en waarbij bepaald wordt dat deze gebieden: “voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede

werking van het bedrijf noodzakelijk is, ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel kunnen omvatten”.

Vooreerst dient opgemerkt dat ‘huisvesting’ van bewakingspersoneel van een industrieel of ambachtelijk bedrijf niet kan gelijkgeschakeld worden met de ‘woongelegenheid’ van een resident die moet zorgen voor de goede werking van een gemeenschapsvoorziening. Bovendien voorziet artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit ook niet dat de huisvesting van het bewakingspersoneel een integrerend deel van het bedrijf moet uitmaken. ‘Integrerend’ betekent ook niet noodzakelijk onlosmakelijk verbonden met de rest van de gebouwen. Ook in artikel 11 van het Inrichtingsbesluit wordt aan de term “integrerend deel” niet de beperkende interpretatie toegekend dat de woning van de landbouwexploitant fysisch moet aansluiten aan de bedrijfsgebouwen. Wél dat alle gebouwen één geheel vormen.

In artikel 17 van het Inrichtingsbesluit moet de woning van de resident dan ook niet noodzakelijk een integrerend deel uitmaken van de gemeenschapsvoorziening zelf. Dit vereisen zou aan artikel 17.6.0 van het Inrichtingsbesluit een beperkende voorwaarde toevoegen die afbreuk doet aan het verordenend karakter van artikel 17.6.0 van het Inrichtingsbesluit.

De verzoekende partij kan ook niet gevolgd worden waar zij het takenpakket van de bewoners van de woongelegenheid beperkt tot het garanderen van de veiligheid en het bewaken van het jeugdcentrum ‘[REDACTED]’. Het takenpakket van de bewoners van de woongelegenheid bij een gemeenschapsvoorziening kan ruimer zijn dan deze van het bewakingspersoneel zoals vervat in het artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit. Het artikel 17.6.0 van het Inrichtingsbesluit stelt dat de woongelegenheid ‘noodzakelijk moet zijn voor “de goede werking” van de inrichtingen’. In het Inrichtingsbesluit wordt echter niet gepreciseerd wat onder ‘de goede werking’ dient te worden verstaan. Hoewel ‘de goede werking’ wellicht ook bewakingstaken met zich kan meebrengen, zijn deze hiertoe niet beperkt. Uit het aanvraagdossier blijkt dat de taken van de residenten eveneens de volgende omvatten:

“ ...

Een woning voor de residenten, onmisbaar voor een goede werking

(...)

Met ongeveer 20.000 overnachtingen van kinderen en jongeren per jaar is een inwonende resident zeker geen overbodige luxe. Zij vervullen een sleutelrol in de organisatie, als verantwoordelijken voor de reservatie en boekingen, het dagelijks beheer en het onderhoud van de bivakhuizen. Bovendien voorzien zij de gasten, indien gewenst, van maaltijden en helpen zij hen waar nodig. De woning voor de residenten maakt dan ook essentieel deel uit van [REDACTED].

Vandaag wonen de residenten in de weinig uitgeruste woning (gebouw C). Deze woning staat, vanwege privacy, afgezonderd van de twee bivakhuizen achter op het terrein. Hoe gemotiveerd deze mensen ook zijn, het is begrijpelijk dat men na een meer dan gewone dagtaak tussen de kinderen en jongeren, af en toe nood heeft aan een eigen plek, afgescheiden van de werksfeer.

...” (eigen onderlijning)

Het is de taak van het vergunningverlenend bestuursorgaan om de aanvraag op basis van de feitelijke omstandigheden te beoordelen. Gelet op de regelgeving inzake jeugdverblijfcentra en de verantwoordelijkheden en taken van residenten is de Raad van mening dat de verwerende partij niet onredelijk heeft geoordeeld wanneer zij stelt dat de op te richten woning noodzakelijk is voor de goede werking van de bestaande jeugdinfrastructuur.

De bestreden beslissing ging er dus terecht van uit dat de aanvraag bestaanbaar is met de gewestplanbestemming en in tegenstelling met wat verzoekende partij voorhoudt moet de regelgeving inzake de zonevreemdheid niet toegepast worden.

Het middel is ongegrond.

B. Derde middel en vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.13 VCRO en van artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

De verzoekende partij houdt voor dat uit de bestreden beslissing blijkt dat het besluit tot voorwaardelijke ontheffing van het verbod op ontbossing van 8 mei 2012 alsook het boscompensatieformulier, goedgekeurd op 10 mei 2012 slechts toegevoegd werden tijdens de beroepsprocedure, terwijl deze documenten deel moeten uitmaken van de initiële aanvraag en ingediend moeten worden bij het college van burgemeester en schepenen.

In het vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.15 VCRO en van artikel 3, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging, zoals gewijzigd.

De verzoekende partij houdt voor dat er ook een openbaar onderzoek diende gevoerd te worden nu een ontbossing werd gevraagd van meer dan 500 m². Zij stelt dat de aanvraag voorziet dat er 24 Amerikaanse eiken zouden gekapt worden en dat dit volgens de ingediende plannen een ontbossing betreft van 1.200 m². Het feit dat er ook een compenserende herbossing zou gebeuren doet volgens de verzoekende partij geen afbreuk aan de noodzaak tot het organiseren van een openbaar onderzoek.

2.

De verwerende partij herneemt slechts haar bestreden beslissing.

3.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets toe aan haar eerdere betoog.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging bepaalt het volgende:

“§ 3. De volgende aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning worden onderworpen aan een openbaar onderzoek:

(...)

5° het ontbossen, het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem, het gewoonlijk gebruiken, aanleggen of inrichten van een grond, het aanleggen of wijzigen van recreatieve terreinen, telkens met een grondoppervlakte van meer dan 500 vierkante meter.”

Uit de stukken uit het administratief dossier blijkt ontegensprekelijk dat het te ontbossen gebied 820m² bedraagt.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging, draagt de organisatie van het openbaar onderzoek in eerste instantie op aan het college van burgemeester en schepenen.

Een openbaar onderzoek diende dan ook georganiseerd te worden.

2.

Het besluit van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning bepaalt het volgende:

“ ...

HOOFDSTUK IV DOSSIER VAN DE AANVRAAG VOOR EEN STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING VOOR TERREINAANLEGWERKEN

ART. 10. Dit hoofdstuk is van toepassing op:

1° ontbossen in de zin van het Bosdecreet van 13 juni 1990 van alle met bomen begroeide oppervlakten bedoeld in artikel 3, § 1 en § 2 van dat decreet;

(...)

ART. 11. Het dossier van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor de in artikel 10 bedoelde werken, bevat minstens de volgende stukken in viervoud:

(...)

6° als de aanvraag een ontbossing met zich meebrengt, die gecompenseerd moet worden met toepassing van artikel 90bis van het Bosdecreet van 13 juni 1990, een op het voorgeschreven formulier opgemaakt voorstel tot compensatie, en ook in voorkomend geval een eensluidend verklaard afschrift van de ministeriële beslissing tot ontheffing van het verbod tot ontbossing;

...” (eigen onderlijning)

Het artikel 3, §1 van het Bosdecreet van 13 juni 1990 stelt het volgende:

“ ...

§ 1. Onder de voorschriften van dit decreet vallen: de bossen, zijnde grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen.

...”

Artikel 4 van het Bosdecreet definieert het begrip ‘ontbossen’ als volgt: “*iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven*”.

Artikel 4.2.1, 2° VCRO bepaalt dat voor het ontbossen, zoals vermeld in artikel 4, 15° van het Bosdecreet van met bomen begroeide oppervlakten, vermeld in artikel 3, §1 en 2 van dat decreet, een stedenbouwkundige vergunning vereist is. Buiten de in artikel 90bis, §1, eerste lid van het Bosdecreet bepaalde gevallen, kan een dergelijke stedenbouwkundige vergunning niet worden verleend, tenzij de Vlaamse regering de in het derde lid van dit artikel bedoelde ontheffing van het ontbossingsverbod toestaat.

Onder artikel 90bis, §2 van het Bosdecreet wordt bepaald dat de houder van de stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing, compensatie moet geven voor de ontbossing. Artikel 90 bis, §4 van het Bosdecreet bepaalt de wijze van compensatie en artikel 90 bis, §5 van het Bosdecreet stelt het beginsel voorop dat de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing zijn compensatie moet voegen bij zijn aanvraag op de wijze zoals bepaald door het uitvoeringsbesluit van 16 februari 2001 tot vaststelling van de nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing.

Dat de aanvrager van een vergunning tot ontbossing bij zijn stedenbouwkundige aanvraag zijn voorstel tot compensatie dient te voegen blijkt uit artikel 6 van voormeld uitvoeringsbesluit:

“De aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing voegt bij zijn aanvraag een voorstel tot compensatie dat bestaat uit een van de maatregelen, bedoeld in artikel 3.”

Dat het voorhanden zijn van een goedgekeurd of aangepast voorstel tot compensatie een noodzakelijke voorwaarde is voor het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning waarin ook een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing vervat zit, blijkt uit artikel 2, eerste lid van het reeds vermelde uitvoeringsbesluit van 16 februari 2001:

“De stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing kan niet worden verleend vooraleer het Agentschap voor Natuur en Bos het door de aanvrager van de vergunning ingediende voorstel tot compensatie van de ontbossing al dan niet stilzwijgend heeft goedgekeurd of heeft aangepast.”

3.

De verwerende partij betwist niet dat er moet ontbost worden voor de bouw van de conciërgewoning. Evenmin wordt betwist dat voor de ontbossing ontheffing moest verleend worden aangezien deze ontbossing gebeurt in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen en dat er daartoe een compensatievoorstel moest ingediend worden en goedgekeurd worden door het Agentschap voor Natuur en Bos.

Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij op 19 april 2012 het volgende schrijven heeft gericht aan de aanvrager:

*“ ...
Uit dit onderzoek is gebleken dat enkel een vergunning kan gegeven worden indien bijkomende stukken worden bijgebracht zoals voorgesteld tijdens de hoorzitting van 2012-04-03, nl.:
- De ontheffing van het verbod op ontbossing, waarvan het aanvraagformulier door u reeds aan ons werd overgemaakt
- Het goedgekeurd voorstel tot compensatie van de ontbossing
... ”*

4.

De verzoekende partij is van oordeel dat, gelet op artikel 11 van het Besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning en gelet op artikel 4.7.13 VCRO, de vergunningsaanvraag voor het ontbossen, het ontheffingsbesluit en het compensatievoorstel ook bij het college van burgemeester en schepenen had moeten ingediend worden.

De Raad kan deze zienswijze volgen.

Aangezien de beslissingsbevoegdheid inzake het compensatievoorstel berust bij het Agentschap voor Natuur en Bos en er inzake ontbossingen voor meer 500 m² een openbaar onderzoek is vereist, én gelet op de duidelijke aanwijzingen in het Bosdecreet en het uitvoeringsbesluit van 2001, moet het ontheffingsbesluit samen met het compensatievoorstel ingediend worden met de vergunningsaanvraag bij het college van burgemeester en schepenen.

5.

Het feit dat de verwerende partij, uitspraak doende in beroep tegen een vergunningsbeslissing verleend in eerste aanleg, dit niet doet als administratief rechtscollege maar als orgaan van actief bestuur, en daarbij de aanvraag in volledigheid onderzoekt, brengt niet met zich mee dat het ontheffingsbesluit en het compensatievoorstel pas in graad van beroep kan bijgebracht worden.

Het devolutief karakter van het administratief beroep staat niet toe dat de verwerende partij documenten, andere dan bijkomende adviezen, betreft in haar beoordeling die geen deel uitmaken van het initieel ingediend dossier bij het college van burgemeester en schepenen.

De decretaal neergelegde procedure in artikel 4.7.13 VCRO, zowel als het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 en het Bosdecreet vereisen immers dat de bijgevoegde documenten dienen gevoegd te worden bij de initiële aanvraag, met name de aanvraagprocedure voor het college van burgemeester en schepenen.

Verder regelt het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van de nadere regels inzake compensatie en ontheffing van het verbod op ontheffing in de artikelen 3 tot en 10 de wijze en procedure waarop de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing zijn voorstel tot compensatie moet indienen. In dit besluit wordt uitdrukkelijk vermeld dat het compensatieformulier bij de aanvraag moet gevoegd worden, wat inhoudt dat het college van burgemeester en schepenen hierover in eerste instantie moet oordelen en dit zonodig na openbaar onderzoek indien de ontbossing meer dan 500 m² bedraagt.

De verwerende partij die deze decretale regeling naast zich neerlegt en zelf over de aanvraag tot ontbossing, met inbegrip van het besluit tot ontheffing en de voorziene compensatie oordeelt, zonder dat deze gegevens aan het oordeel van het college van burgemeester en schepenen werd onderworpen en zonder openbaar onderzoek, overschrijdt zijn bevoegdheid.

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij over de ontbossing en het ontheffingsdossier met inbegrip van de compensatiemaatregelen niet kon oordelen en dat de bestreden beslissing, omwille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer, dient vernietigd te worden.

Uit het voorgaande volgt dat de aanvraag *ab initio* zal moeten hernomen worden bij het college van burgemeester en schepenen.

Het derde en het vierde middel zijn gegrond.

C. Tweede middel

Het tweede middel wordt niet verder onderzocht aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.

2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 16 mei 2012, waarbij aan de aanvrager de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een conciërgewoning in functie van [REDACTED] en slopen van een woning en de hiermee gepaard gaande ontbossing en bebossing op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 30 juni 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS