

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1295 van 28 juni 2016
in de zaak 1213/0769/A/6/0730

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

*Tussenkomen-
de partijen:*

■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Bert BEELEN
kantoor houdende te 3000 Leuven, Justus Lipsiusstraat 24
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 16 augustus 2013, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 4 juli 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen- de partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■ van 4 maart 2013 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen- de partijen onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen en uitbreiden van een eengezinswoning.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

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

2.

De behandeling van de vordering, die initieel toegewezen is aan de tweede kamer, is op 30 juli 2014 toegewezen aan de eerste kamer. De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 14 oktober 2014, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

Met een beschikking van 25 april 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep toegewezen aan de zesde kamer.

Met een tussenarrest van 9 mei 2016 met nummer RvVb/1516/01064 heeft de voorzitter van de zesde kamer de heropening van de debatten bevolen en de partijen opnieuw opgeroepen voor de openbare zitting van 31 mei 2016.

Kamervoorzitter Karin DE ROO heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leen VANBRABANT die *loco* advocaat Christian LEMACHE verschijnt voor de verzoekende partij, de heer ██████ die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Thomas BEELEN die *loco* advocaat Bert BEELEN verschijnt voor de tussenkomende partijen, evenals de tussenkomende partij ██████ in persoon, 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. TUSSENKOMST

██████ verzoeken met een aangetekende brief van 15 oktober 2013 in het geding te mogen tussenkomen. De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 7 november 2013 de tussenkomende partijen toegelaten in de debatten tussen te komen.

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

IV. FEITEN

Op 19 november 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ██████ een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen en uitbreiden van een woning”*.

De percelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgesteld gewestplan ‘Hasselt - Genk’, deels gelegen in woonpark en deels gelegen in natuurgebied.

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

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ██████ adviseert op 14 januari 2013 als volgt voorwaardelijk gunstig:

“ ...

Overwegende dat de woning aan de westzijde wordt uitgebreid met een ruim nieuw volume; dat deze uitbreiding zich situeert aan de zijde van het woonpark; dat op deze manier het natuurgebied niet verder wordt aangetast;

Overwegende dat het nieuwe volume maximaal gebruik maakt van de oriëntatie van het perceel;

Overwegende dat het dak van het oud en nieuw volume op elkaar ingrijpen; dat de gevelsteen van het nieuwe volume gelijkaardig is aan de gevelsteen van het oude volume; dat op deze manier een harmonisch geheel ontstaat;

Overwegende dat de argumenten van de ontwerper in bijgevoegde motiveringsnota kunnen bijgetreden worden;

Dat door de vorm en afmetingen van het perceel en door het samengaan met de omringende percelen en bebouwing, het voorgestelde aanvaardbaar is;

Dat het ontwerp voldoet aan de vigerende normen en de algemene stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat uit een vergelijking tussen de kadastrale toestand 1/1/1977 en de huidige situatie kan afgeleid worden dat de bestaande woning aan de noordzijde zonder vergunning werd uitgebreid met een wasruimte, WC en binnenkoer; dat deze ruimten in het voorgestelde ontwerp worden afgebroken;

Overwegende dat uit de vergelijking met de kadastrale toestand 1/1/1977 met het opmetingsplan van Dhr. █████ duidelijk blijkt dat de carport werd opgericht zonder stedenbouwkundige vergunning; dat een regularisatie of afbraak van deze carport noodzakelijk is;

Overwegende dat in de zone waar de uitbreiding voorzien wordt een aantal bomen dienen gekapt te worden; dat deze bomen een beperkte natuurwaarde hebben;

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 11 februari 2013 als volgt ongunstig:

...

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen enerzijds aangeeft dat het terrein van de aanvraag, in het kader van het gewestplan Hasselt - Genk, gesitueerd is in een woonpark; dat anderzijds onder "Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag" wordt gesteld dat het goed gelegen is aan de rand van het woonpark, in een overgangszone naar natuurgebied; dat het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en van de gewestplannen dergelijke overgangszone echter niet bevat; dat bij meting, op een duplicaat van het origineel gewestplan op schaal 1/10.000, de grenslijn tussen het woonparkgebied en het natuurgebied ligt op een afstand van 80 meter vanaf de rooilijn van de █████; dat evenwel hierbij kan opgemerkt worden dat dergelijke schaalgrootte niet toelaat de exacte ligging ervan tot op de meter na te bepalen; dat, indien er marge van 3 of zelfs 5 meter in de richting van het natuurgebied wordt gehanteerd, het voorgestelde bouwveld en inzonderheid dit van de uitbreiding, grotendeels bestemd is als natuurgebied; dat de voorgestelde uitbreidingswerken geen toepassing vinden in artikel 13 (4.3.1) van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en van de gewestplannen, noch in de basisrechten voor zonevreemde constructies, zoals voorkomend in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; dat artikel 4.4.15 het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning weliswaar voorwaardelijk vergunbaar stelt, doch tegelijkertijd deze mogelijkheid uitdrukkelijk uitsluit in ruimtelijk kwetsbare gebieden, waaronder de natuurgebieden; dat derhalve de voorgestelde uitbreiding niet kan toegestaan worden;

Overwegende dat de aanvraag niet past in het geschetste wettelijke en stedenbouwkundig kader daar de schaal, de bestemming en uitvoeringswijze niet bestaanbaar blijken met de vereisten van een goede perceelsordening en met de stedenbouwkundige kenmerken van de omgeving;

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■ weigert, omwille van dit bindend ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, op 4 maart 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen.

De tussenkomende partijen tekenen tegen deze beslissing op 9 april 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 mei 2013 als volgt dit administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

- Op het origineel gewestplan (schaal 1/10.000) is duidelijk te zien dat de zoneringsgrens van het woonpark en het natuurgebied het bouwblok doorsnijdt. Bij de opmaak van de gewestplannen werd de topografische kaart als onderlegger gebruikt. Indien we deze topografische kaart vergelijken met de kadasterkaart en de orthofoto, blijkt dat het bouwblok het woonvolume en de achterliggende berging/bakhuis omvat. De zoneringsgrens valt m.a.w. ongeveer samen met de achtergevellijn van het hoofdvolume. Tot deze bevinding komen we eveneens indien we een nameting verrichten op basis van andere metingspunten op het gewestplan. De afstand tussen het ■■■ bedraagt ca. 170m, waarbij de zoneringsgrens op een afstand van ca. 90m t.o.v. het ■■■ gelegen is en op een afstand van ca. 80m t.o.v. de Heidestraat. Zelfs indien we een foutmarge van 10m inrekenen (1mm op het gewestplan) in het voordeel van de aanvrager, komen we nog tot de vaststelling dat de woning deels gelegen is in het natuurgebied. Een nieuw volume (tegen de bestaande woning) kan dus enkel in noordelijke richting in het woonpark gerealiseerd worden.*
- Op het inplantingsplan worden twee toegangswegen ingetekend naar de woning. Op de topografische kaart (onderlegger van het gewestplan) is er duidelijk slechts één toegangsweg ingetekend die uitgang geeft op de ■■■. Deze toegangsweg verloopt via het woonpark. Een tweede toegangsweg via het natuurgebied kan ruimtelijk niet aanvaard worden.*
- De voorliggende percelen ■■■ (deel) en ■■■ zijn gelegen in het woonpark en zijn bijgevolg in de toekomst bebouwbaar. Dit betekent dat voorliggende woning in tweede bouwlijn komt te liggen.*
- Er werd geen openbaar onderzoek gehouden. Nochtans is het perceel gedeeltelijk gelegen in natuurgebied. De woning is (gedeeltelijk) gelegen in het natuurgebied en is derhalve te beschouwen als een zonevreemde woning. Volgens art 3.8° van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 (en latere wijzigingen) had een openbaar onderzoek moeten gevoerd worden.*
- Uit de kadastrale schets van 1977 kunnen we afleiden dat de carport (en de achterbouw van de woning) zonder stedenbouwkundige vergunning werd opgericht. Een regularisatie of afbraak is noodzakelijk.*

Overeenkomstig dit verslag wordt aan de deputatie voorgesteld het beroep niet in te willigen.

De vergunning kan niet worden verleend.

...”

Na de hoorzitting van 4 juni 2013 beslist de verwerende partij op 4 juli 2013 als volgt het administratief beroep in te willigen en onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“ ...

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen een gunstig advies verleende, maar de aanvraag weigerde omwille van het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar; dat hierin gesteld wordt dat het voorgestelde bouwveld en inzonderheid dit van de uitbreiding grotendeels bestemd is als natuurgebied en dat de voorgestelde uitbreidingswerken dus geen toepassing vinden in artikel 13 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en van de gewestplannen, noch in de basisrechten voor zonevreemde constructies zoals voorkomend in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO);

Overwegende dat volgens de meting op het gewestplan op schaal 1:10 000, kaartblad dat werd goedgekeurd bij KB van 3 april 1979, de perimeter van de zone natuurgebied dwars door het eigendom loopt, dat kwestieuze woning wordt getroffen door deze zonegrens;

Overwegende dat de deputatie het standpunt inneemt dat de haakse vormgeving in de zoneringsgrens juist de bedoeling had de woning mee op te nemen in het woonpark; dat de woning dateert van 1955 (voor de opmaak van het gewestplan); dat kan verwezen worden naar de parlementaire vraag nr 174 aangaande de interpretatie van de begrenzing van de bestemmingszones; dat de minister duidelijk te kennen gaf dat een loutere cartografische uitvergroting van de gewestplannen geen uitsluitsel kan bieden over de grens tussen twee zoneringen; dat bij de interpretatie van de grenzen tussen twee zoneringen rekening moet gehouden worden met de bedoeling van de ontwerpers;

Overwegende dat uit de kadastrale schets van 1977 we kunnen afleiden dat de carport (en de achterbouw van de woning) zonder stedenbouwkundige vergunning opgericht werd; dat een afbraak noodzakelijk is;

Overwegende dat het beroep voorwaardelijk kan ingewilligd worden;

Dat de vergunning kan verleend worden onder volgende voorwaarden:

- Er kan slechts gebruik gemaakt worden van de voorliggende stedenbouwkundige vergunning nadat de onvergunde carport is afgebroken of geregulariseerd wordt.*
- Conform art. 3 van het decreet houdende de beveiliging van woningen door optische rookmelders dd. 9 mei 2008 dienen correct geïnstalleerde rookmelders geplaatst te worden in alle slaapkamers en in alle ruimten die men moet doorkruisen tussen de deur van de slaapkamer en de deur die buiten uitgeeft.*
- De woning bevindt zich in collectief te optimaliseren gebied (groen op zoneringskaart). Op termijn zal hier riolering aangelegd worden. In afwachting dient het regenwater en de septische put op de bestaande gracht aangesloten te worden. Een gescheiden stelsel dient aangelegd te worden op privé eigendom, zodat men in de toekomst gescheiden kan aangesloten worden;*

...”

Dit is de bestreden beslissing.

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 VORDERING TOT Vernietiging – Enig Middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar enig middel roept de verzoekende partij de schending in van het gewestplan Hasselt - Genk (Koninklijk Besluit van 3 april 1979), van artikel 13.4.3 en artikel 13.4.3.1 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (verder: het Inrichtingsbesluit), van de artikelen 1.1.2, 4.3.1, §1, 1°, 4.4.1, 4.4.10, 4.4.11, 4.4.15, 4.7.21 en 4.7.23 VCRO, van 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, van het verbod op bevoegdheidsoverschrijding, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoekende partij stelt in een eerste middelonderdeel dat bij meting op een duplicaat van het origineel gewestplan op schaal 1/10.000, de grenslijn tussen het woonparkgebied en het natuurgebied zich situeert op een afstand van 80 meter vanaf de rooilijn van de [REDACTED]. Zelfs bij het voorzien van een zekere marge blijft het voorgestelde bouwveld en inzonderheid dit van de uitbreiding, grotendeels bestemd als natuurgebied.

Het originele gewestplan heeft verordenende kracht. De verzoekende partij geeft aan dat ook de verwerende partij stelt dat *“de aanvraag niet bestaanbaar [is] met het gewestplan”* en *“kwestieuze woning wordt getroffen door deze zonegrens”*.

De gezamenlijke studie van de aanvraagplannen en het gewestplan leert dat de bestaande woning wordt uitgebreid in het natuurgebied. De aanvraag kon dan ook niet vergund worden. De voorgestelde uitbreidingswerken vinden geen toepassing in artikel 13 van het Inrichtingsbesluit. Artikel 4.4.15 VCRO maakt het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning weliswaar voorwaardelijk vergunbaar, doch sluit deze mogelijkheid uit in ruimtelijk kwetsbare gebieden, waaronder natuurgebieden.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing bovendien niet afdoende gemotiveerd is ten aanzien van het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 29 mei 2013 en het ongunstige advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 11 februari 2013. De verwerende partij laat na haar beslissing in relatie tot deze adviezen concreet te verantwoorden en motiveren, zoals verplicht is ingevolge artikel 4.7.23 VCRO, het zorgvuldigheidsbeginsel en de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Op de elementaire vraag hoe en waarom de aangevraagde uitbreiding, gelet op het gewestplan en de specifieke bepalingen van de VCRO, vergunbaar is, geeft de verwerende partij geen antwoord.

De verzoekende partij voert in een derde onderdeel aan dat de verwerende partij in feite de aanvraagplannen wijzigt door de hierop aangeduide carport als af te breken aan te duiden. De verwerende partij overschrijdt haar bevoegdheden, die van openbare orde zijn. Zij wijzigt op significante wijze de aanvraag, terwijl zij op grond van artikel 4.7.21 VCRO slechts over de aanvraag te beslissen heeft, die geen afbraak van de carport voorziet. Zij koppelt bovendien precies aan deze afbraak de afgifte van de vergunning terwijl deze afbraak niet als een kennelijk bijkomstige zaak in de zin van artikel 4.3.1 VCRO kan aanzien worden.

Verder voert de verzoekende partij aan dat ook de af te breken carport zich in het natuurgebied situeert. De (gewijzigde) aanvraag, met inbegrip van de afbraak van de carport, had op grond van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken aan een openbaar onderzoek onderworpen moeten worden. Dat is niet gebeurd, terwijl het openbaar onderzoek een substantiële pleegvorm is.

In een vierde onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de aanvraag leidt tot het verder aantasten van het natuurgebied en in strijd is met de goede ruimtelijke ordening.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat, voortgaande op het originele gewestplan, kan worden vastgesteld dat 1) de woning en de achterbouw als een geheel werden beschouwd bij de opmaak van het gewestplan, namelijk omdat een zwarte rechthoek is ingetekend op het gewestplan en 2) conform het gewestplan de grenslijn tussen de bestemming woonpark en natuurgebied horizontaal dwars door de zwarte rechthoek loopt.

De verwerende partij heeft een ander standpunt dan de verzoekende partij wat betreft de vraag hoe wordt omgegaan met een bouwaanvraag waarvan het voorwerp wordt doorkruist door een bestemmingslijn.

Waar de verzoekende partij van oordeel is dat er enkel rekening mag worden gehouden met het gewestplan als zodanig, waardoor er een bouwverbod geldt voor dat gedeelte van de aanvraag dat is gelegen in natuurgebied, is de verwerende partij daarentegen van oordeel dat, gelet op de specifieke situatie, de concrete bedoeling van de planontwerpers moet worden achterhaald en op basis van logica moet worden geoordeeld, hierbij expliciet verwijzend naar het standpunt dat Vlaams minister [REDACTED] over deze problematiek heeft ingenomen in antwoord op een parlementaire vraag nr. 174 van 19 september 2003 van de heer [REDACTED]. Deze vraag was onder meer als volgt verwoord:

“Bij de opmaak van de gewestplannen werd uitgegaan van topografische kaarten, op een schaal van 1/10.000. De verspreiding ervan gebeurde op schaal 1/25.000.

De bedoeling van de toenmalige wetgever om de gewestplannen op korte termijn verder te detailleren via algemene plannen van aanleg (APA) of bijzondere plannen van aanleg (BPA), kende geen of nauwelijks succes.

Bij de behandeling van bouwaanvragen die zich op de grens tussen twee verschillende zoneringen op het gewestplan bevonden, werd het kadasterplan erbij gehaald en werd op basis van logica geoordeeld.”

Het antwoord stelt onder meer als volgt:

“De makers hadden de bedoeling om het Vlaamse grondgebied op schaal 1/10.000 te ordenen, waarna een meer gedetailleerde ordening door de gemeenten diende te worden vastgelegd in APA's en BPA's. Deze bleven echter grotendeels uit.

...

Op de website van het Ondersteunend Centrum GIS Vlaanderen, dat de gewestplannen digitaal on line plaatst, is het volgende te lezen (GIS : Geografisch Informatiesysteem – red.).

“...

Vermits het om een – zo exact mogelijke – digitale versie gaat van de originele gewestplannen, zullen (en moeten) in de digitale vectoriële versie de eventuele tekortkomingen van de originele brondocumenten behouden blijven.”

De gemachtigde ambtenaren zijn zich, zoals de meeste ruimtelijke planners, bewust van dit probleem. In de mate van het mogelijke houden ze hiermee ook rekening bij het zoneren van percelen, wanneer ze hun adviezen formuleren.

Helaas moet worden vastgesteld dat bij juridische betwistingen veelal enkel de cartografische uitvergroting wordt gehanteerd bij het situeren van percelen op het gewestplan.

Ik vrees dat een omzendbrief de interpretatieproblemen niet zal kunnen wegnemen. Ik zal de gemachtigde ambtenaren wel nogmaals op het door de Vlaamse volksvertegenwoordiger terecht aangehaalde probleem wijzen”.

Voortgaande op de specifieke en opvallend haakse trapsgewijze vormgeving van de zoneringsgrens tussen woonpark en natuurgebied waarbij de zoneringsgrens horizontaal over de volledige lengte van de rechthoek het woongeheel doorsnijdt, oordeelt de verwerende partij dat de bedoeling van de ontwerpers voor ogen moet worden gehouden om het geheel op te nemen in het woonpark. Rekening houdend met enerzijds de bedoeling om het geheel op te nemen in het woonpark en anderzijds het feit dat uit het inplantingsplan blijkt dat de uitbreiding wordt gesitueerd links van het bestaande woongeheel en dit over een gedeelte van de breedte van het woongeheel, moet worden geconcludeerd dat ook de uitbreiding kan en mag gerekend worden tot het woonparkgebied.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat zowel de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in hun advies geen concreet standpunt hebben ingenomen over de specifieke problematiek waarbij een bestaand woongeheel wordt doorkruist door een zoneringsgrens en evenmin over het antwoord op de parlementaire vraag. Het is precies omwille van het antwoord op de parlementaire vraag en de vaststelling dat de haakse vormgeving in de zoneringsgrens er op wijst dat de ontwerpers de bedoeling hadden om het woongeheel mee op te nemen in het woonpark, dat de verwerende partij van oordeel was dat kon afgeweken worden van het ongunstig advies en andersluidend verslag.

Wat de voorwaarde tot afbraak van de carport en het openbaar onderzoek betreft, betwist de verwerende partij het persoonlijk belang van de verzoekende partij bij dit middelonderdeel. De openbaarmaking van een vergunningsaanvraag door een openbaar onderzoek heeft tot doel, enerzijds, om degenen die bezwaren zouden hebben tegen het aangevraagde de mogelijkheid te bieden hun bezwaren en opmerkingen kenbaar te maken, en anderzijds, om aan de bevoegde overheden de nodige inlichtingen en gegevens te verstrekken opdat zij met kennis van zaken zouden kunnen oordelen. Dit doel is bereikt.

De carport werd zonder stedenbouwkundige vergunning opgericht en maakt geen deel uit van het woonparkgebied. Ook wanneer de opgelegde voorwaarde zou worden vernietigd, dienen de vergunninghouders tot de regularisatie dan wel de afbraak ervan over te gaan.

Het middelonderdeel levert de verzoekende partij geen voordeel, laat staan een ‘persoonlijk’ voordeel op.

In antwoord op het vierde middelonderdeel verwijst de verwerende partij naar de hierboven vermelde uiteenzetting waaruit blijkt dat de verzoekende partij ten onrechte vertrekt vanuit de premisse dat de aanvraag is gelegen in natuurgebied. Aangezien het woongeheel moet worden beschouwd als zijnde deel uitmakend van het woonparkgebied, is er geen sprake van een ‘verdere aantasting van het natuurgebied’.

In uiterst ondergeschikte orde, voor zover de Raad van oordeel zou zijn dat de bestreden beslissing is aangetast door een onregelmatigheid die herstelbaar is, verzoekt de verwerende partij om toepassing te maken van de bestuurlijke lus.

3.

De tussenkomende partijen voegen hier nog aan toe dat de woonparken die werden voorzien in de gewestplannen voornamelijk een opname zijn van bestaande toestanden. Het gegeven dat het woonpark een diepte heeft van 100 meter gezien vanop de ■■■■, terwijl de woongebieden in het gewestplan doorgaans slechts een diepte van 50 meter hebben, duidt er ontegensprekelijk op dat het de bedoeling was van de ontwerpers van het gewestplan om de woning van tussenkomende partijen mee in het woonpark op te nemen en dat dit de reden was waarom de grens tussen het natuurgebied en het woonpark zo werd getekend.

De tussenkomende partijen voeren aan dat de verzoekende partij enkel stelt dat de grens van het woonpark op 80 meter van de rooilijn van de ■■■■ zou liggen. Hierbij vermeldt de verzoekende partij zelf dat de schaalgrootte van het gewestplan niet toelaat om de grens tot op de meter nauwkeurig te bepalen. De vraag stelt zich ook hoe er überhaupt al een meting kan uitgevoerd worden vanaf de rooilijn van de ■■■■. De orthoplannen die gebruikt werden bij het opstellen van het gewestplan, geven immers de ■■■■ niet weer aangezien deze weg niet bestond op het ogenblik van het opstellen van de ontwerp-gewestplannen.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de tussenkomende partijen zelf in hun toelichting van “*half-zonevreemde constructies*” spreken, terwijl zij nu stellen dat de woning en de uitbreiding volledig in woonpark is gelegen, waarmee zij volgens de verzoekende partij ingaan tegen de doelgebonden toepassing die de verwerende partij bevestigd wil zien (“het ligt volgens het gewestplan in natuurgebied, maar rekening houdend met de bedoeling ...”).

De verzoekende partij merkt op dat de verwerende partij in haar repliek op het vierde onderdeel stelt dat de aanvraag niet is gelegen in natuurgebied zodat dit gebied ook niet kan worden aangetast. Zij heeft evenwel volgens de verzoekende partij erkend dat de aanvraag wel in natuurgebied is gelegen indien voortgegaan wordt op de gewestplankaart (aangezien zij in de bestreden beslissing stelt dat de aanvraag niet bestaanbaar is met het gewestplan en dat de woning getroffen wordt door de zonegrens), maar was van mening dat deze verordenende kaart toch zodanig “geïnterpreteerd” moest worden dat die vaststelling niet meer zouden gelden.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat er in elke hypothese sprake is van “grenswerken” en dus van invloed op het natuurgebied.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag heeft betrekking op het verbouwen en uitbreiden van een eengezinswoning en het kappen van bomen.

De verzoekende partij stelt in een eerste onderdeel van haar enig middel dat het uitbreiden van een woning in natuurgebied niet mogelijk is en dat de aanvraag voor de uitbreiding dus onverenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. Bovendien kon er volgens de verzoekende partij niet op geldige wijze van deze voorschriften worden afgeweken en konden de basisrechten voor zonevreemde constructies niet worden toegepast.

2.

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO dient een vergunning te worden geweigerd wanneer het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften (of verkavelingsvoorschriften), voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Artikel 13 van het Inrichtingsbesluit bevat het stedenbouwkundig voorschrift van ‘natuurgebied’ en luidt als volgt:

“ ...

“4.3. De groengebieden zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu.

4.3.1. De natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In deze gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.

...”

De ‘natuurgebieden’ aangewezen op de gewestplannen behoren tot de categorie van de ‘ruimtelijke kwetsbare gebieden’ in de zin van artikel 1.1.2, 10° VCRO. Op basis van artikel 4.4.15, tweede lid, 1° VCRO kan geen vergunning worden verleend voor het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning in ruimtelijk kwetsbaar gebied (met uitzondering van parkgebied), zodat de gevraagde uitbreiding van de woning niet vergunbaar is in natuurgebied.

3.

Het komt de Raad niet toe om aan de hand van de standpunten van de partijen uiteengezet in de procedurestukken en in de plaats van de vergunningverlenende overheid de ‘grenslijn’ te bepalen tussen de bestemmingsgebieden. De Raad kan enkel nagaan of de vergunningverlenende overheid bij het bepalen van de ‘grenslijn’ haar bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Indien er in de loop van de administratieve beroepsprocedure een ernstige betwisting wordt gevoerd omtrent de ligging van het voorwerp van een aanvraag, dient het vergunningverlenend bestuursorgaan deze betwisting met de nodige zorgvuldigheid te onderzoeken en concreet te motiveren op grond van welke verantwoordingsstukken zij tot haar beslissing komt.

4.

De tussenkomende partijen stellen in de beschrijvende nota bij de aanvraag dat ze een landmeter-expert hebben aangesteld die de bestemmingsgrens ter plaatse heeft afgepaald en dat met zekerheid kan worden gesteld dat de bestemmingsgrens samenvalt met de kadastrale grens tussen het perceel ■■■■ (grasland in natuurgebied) en de percelen ■■■■ (huidige woning), ■■■■ (uitbreiding woning) en ■■■■ (bosje). Bij de vergunningsaanvraag is een plan van deze landmeter-expert gevoegd, met name een opmetingsplan van de bestaande toestand. De tussenkomende partijen verwijzen ook in hun schriftelijke uiteenzetting bij de Raad naar het uitzetten van de bestemmingsgrens van het gewestplan door de landmeter-expert die zij hebben aangesteld.

De tussenkomende partijen blijken dus van mening te zijn dat de kadastrale percelen waarop de huidige woning en de uitbreiding van de woning gesitueerd zijn, volledig binnen het woonparkgebied gelegen zijn en dat de grens tussen het woonparkgebied en het natuurgebied door een landmeter-expert is bepaald.

De Raad dient echter vast te stellen dat op het landmetersplan dat aan de aanvraag is toegevoegd en in het administratief dossier is opgenomen, geen grens tussen het woonparkgebied en het natuurgebied is aangeduid. Uit de bestreden beslissing blijkt ook duidelijk dat de verwerende partij zich niet heeft gebaseerd op een grensbepaling van het woonparkgebied door een landmeter-expert.

De verwerende partij neemt in de bestreden beslissing daarentegen als uitgangspunt het originele gewestplan en stelt dat het perceel, waarop de aanvraag betrekking heeft, getroffen is door de zonegrens en dus deels gelegen is in woonparkgebied en deels in natuurgebied:

“Overwegende dat volgens de meting op het gewestplan op schaal 1:10 000, kaartblad dat werd goedgekeurd bij KB van 3 april 1979, de perimeter van de zone natuurgebied dwars door het eigendom loopt, dat kwestieuze woning wordt getroffen door deze zonegrens”

De verwerende partij treedt op dit punt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft in zijn verslag van 29 mei 2013 onder meer gesteld dat *“op het origineel gewestplan (schaal 1/10.000) (...) duidelijk te zien [is] dat de zoneringsgrens van het woonpark en het natuurgebied het bouwblok doorsnijdt”,* dat *“de zoneringsgrens (...) m.a.w. ongeveer samen [valt] met de achtergevellijn van het hoofdvolume”* en dat *“[we eveneens] tot deze bevinding komen (...) indien we een nameting verrichten op basis van andere metingspunten op het gewestplan”*. Uit het administratief dossier blijkt dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zich voor deze metingen gebaseerd heeft op diverse plannen en foto's, onder meer het originele gewestplan, de topografische kaart, een orthofoto, het kadastraal plan en het kadastraal plan versie 1977.

Op basis van deze gegevens blijkt dat de verwerende partij na zorgvuldig onderzoek tot haar standpunt in de bestreden beslissing is gekomen dat de woning getroffen is door de zonegrens tussen het woonpark en het natuurgebied.

In de antwoordnota bevestigt de verwerende partij overigens haar bevinding dat de grenslijn volgens het gewestplan door het bouwgeheel loopt. Meer bepaald zet ze in de antwoordnota uiteen dat *“de woning en de achterbouw als een geheel werden beschouwd bij de opmaak van het gewestplan, namelijk omdat een zwarte rechthoek is ingetekend op het gewestplan”,* dat *“conform het gewestplan de grenslijn tussen de bestemming woonpark (noorden) en natuurgebied (zuiden) horizontaal dwars door de zwarte rechthoek loopt”,* of met andere woorden dat *“het bestaande bouwgeheel wordt doorkruist door een grenslijn tussen woonparkgebied en natuurgebied”*.

Het wordt door de partijen niet betwist dat de gevraagde uitbreiding niet verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften voor 'natuurgebied'. De verwerende partij verwijst naar artikel 13.4.3.1 van het Inrichtingsbesluit en stelt vervolgens ook uitdrukkelijk dat de aanvraag niet bestaanbaar is met de gewestplanbestemming.

5.

Evenwel verleent de verwerende partij vervolgens toch de vergunning omdat *“de haakse vormgeving in de zoneringsgrens juist de bedoeling had de woning mee op te nemen in het woonpark; dat de woning dateert van 1955 (voor de opmaak van het gewestplan); dat kan verwezen worden naar de parlementaire vraag nr. 174 aangaande de interpretatie van de begrenzing van de bestemmingszones; dat de minister duidelijk te kennen gaf dat een loutere cartografische uitvergroting van de gewestplannen geen uitsluitsel kan bieden over de grens tussen twee zoneringen; dat bij de interpretatie van de grenzen tussen twee zoneringen rekening moet gehouden worden met de bedoeling van de ontwerpers.”*

Een dergelijke motivering kan echter niet volstaan om het aangevraagde te vergunnen. De stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan hebben immers verordenende kracht. Artikel 7.4.4, §1 VCRO bepaalt dat de grafische en tekstuele voorschriften van de plannen van aanleg dezelfde verordenende waarde hebben en dat van deze voorschriften enkel kan worden

afgeweken overeenkomstig de daartoe in de VCRO vastgestelde afwijkmogelijkheden. Uit de verordenende waarde van de grafische voorschriften vloeit voort dat de vergunningverlenende overheid verplicht is om het bestemmingsvoorschrift 'natuurgebied', waarvan zij na zorgvuldig onderzoek vaststelt dat het op basis van het grafisch plan van kracht is, na te leven en dat zij hiervan niet kan afwijken tenzij er beroep kan worden gedaan op een decretale afwijkmogelijkheid, wat de verwerende partij in de bestreden beslissing evenwel niet doet. Een afwijking van de grafische voorschriften van het gewestplan louter op basis van een interpretatie van de 'bedoeling van de ontwerper van het gewestplan' is geen afwijkmogelijkheid die in de VCRO voorzien is.

Aangezien de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf erkent dat het voorwerp van de aanvraag getroffen wordt door de zonegrens, diende zij de aanvraag te toetsen aan de bestemmingsvoorschriften die het gewestplan bepaalt, met name zowel de voorschriften voor het woonparkgebied als de voorschriften voor het natuurgebied. Dat de opstellers van het gewestplan mogelijks de bedoeling hadden de woning mee op te nemen in het woonparkgebied, wat niet concreet wordt aangetoond door louter te verwijzen naar een haakse vormgeving, doet aan voorliggende vaststellingen geen afbreuk. Ingeval van strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan beschikt de vergunningverlenende overheid niet over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, maar is ze gebonden door de verordenende kracht van de stedenbouwkundige voorschriften en kan ze daarvan enkel afwijken in de gevallen die de VCRO bepaalt.

Het eerste onderdeel van het enig middel is gegrond.

VII. BESTUURLIJKE LUS

Op het ondergeschikte verzoek van de verwerende partij om de bestuurlijke lus toe te passen indien de onregelmatigheid herstelbaar is, kan niet worden ingegaan. De verwerende partij baseert haar verzoek op artikel 4.8.4 VCRO, wat blijkt uit de omschrijving die ze in de antwoordnota geeft dat de bestuurlijke lus kan worden toegepast indien een onregelmatigheid wordt vastgesteld die herstelbaar is en dat *“de uitkomst van de bestuurlijke lus is dat de bestreden vergunningsbeslissing gehandhaafd blijft”*.

Bij arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 74/2014 van 8 mei 2014 werd het artikel 4.8.4 VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de VCRO, vernietigd zonder behoud van enige rechtsgevolgen. Artikel 4.8.4 VCRO wordt, gelet op de terugwerkende kracht van het vernietigingsarrest, geacht nooit te hebben bestaan.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij niet verzoekt om de toepassing van de bestuurlijke lus op basis van artikel 34 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet). De Raad gaat ook niet ambtshalve over tot herkwalificatie van het verzoek van de verwerende partij.

VIII. VERZOEK TOT ANONIMISERING

De tussenkomende partijen verzoeken de Raad om de namen van de tussenkomende partijen te anonimiseren wanneer het arrest wordt gepubliceerd.

Artikel 4.8.46 VCRO bepaalt dat op uitdrukkelijk verzoek van een natuurlijke persoon die partij is bij het geding, diens identiteit kan worden weggelaten bij de publicatie van het arrest. Er zijn geen redenen die zich tegen dit verzoek verzetten. Het arrest wordt geanonimiseerd.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 4 juli 2013, waarbij aan de tussenkomende partijen onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen en uitbreiden van een ééngezinswoning op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een vervaltermijn van vier maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partijen.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 55, §2 Procedurebesluit.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 28 juni 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zesde kamer, samengesteld uit:

Karin DE ROO, voorzitter van de zesde kamer,
met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Ben VERSCHUEREN

Karin DE ROO