

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0277 van 17 juli 2012
in de zaak 2010/0749/A/2/0675

In zake:

mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Louis LEYSEN
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijcklaan 17
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partij

tegen:

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

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 11 augustus 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 1 juli 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 1 maart 2010 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het bouwen van een weekendverblijf met berging.

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Met het tussenarrest van 13 maart 2012 met nummer A/2012/0087 heeft de Raad het bevel gegeven om de debatten te heropenen en de verzoekende partij alsnog verzocht om alle van toepassing zijnde verkavelingsvoorschriften, in het bijzonder de verkavelingsvoorschriften van de verkavelingsvergunning van 10 april 1984, aan de Raad over te maken.

De verzoekende partij heeft tijdig de gevraagde verkavelingsvoorschriften aan de Raad bezorgd.

2.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 15 mei 2012, waar de behandeling van de vordering tot vernietiging op verzoek van de partijen werd verdaagd naar de openbare terechtzitting van 5 juni 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Louis LEYSEN die verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw ■■■ die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

III. FEITEN

Op 29 december 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een weekendverblijf met berging”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, gelegen in een zone voor verblijfsrecreatie.

Het perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt.

Het perceel is wel gelegen binnen de omschrijving van de behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling van 10 april 1984.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene weigert op 1 maart 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 30 maart 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 7 juni 2010 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 8 juni 2010, beslist de verwerende partij op 1 juli 2010 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Met het tussenarrest van 13 maart 2012 met nummer A/2012/0087 heeft de Raad geoordeeld dat de verzoekende partij tijdig beroep heeft ingesteld bij aangetekende brief van 11 augustus 2010.

Er worden geen redenen aangevoerd om anders te oordelen. De Raad bevestigt zijn standpunt.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

Met het tussenarrest van 13 maart 2012 met nummer A/2012/0087 heeft de Raad geoordeeld dat de verzoekende partij krachtens artikel 4.8.16, §1 VCRO over het vereiste belang beschikt.

Er worden geen redenen aangevoerd om anders te oordelen. De Raad bevestigt zijn standpunt.

C. Tijdigheid van de nota van de verwerende partij

In haar toelichtende nota van 12 april 2011 vraagt de verzoekende partij om de nota van de verwerende partij uit de debatten te weren omdat deze laattijdig zou zijn ingediend.

Met het tussenarrest van 13 maart 2012 met nummer A/2012/0087 heeft de Raad geoordeeld dat de antwoordnota van de verwerende partij tijdig werd ingediend.

Er worden geen redenen aangevoerd om anders te oordelen. De Raad bevestigt zijn standpunt.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Vierde middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §2, 1°, 2° en 3° VCRO.

De verzoekende partij stelt dat haar aanvraag voor het oprichten van een weekendverblijf en berging in overeenstemming is met de bestemmings- en verkavelingsvoorschriften.

Zij stelt dat de overheid, bij het onderzoek naar de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening, de decretale beginselen in acht dient te nemen.

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen volgens de verzoekende partij ingrijpende wijzigingen teweeg brengen in het eigendomsrecht en in de rechtmatige verwachtingen van de burger. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de functionele inpasbaarheid kunnen volgens de verzoekende partij slechts in rekening gebracht worden 'voor zover noodzakelijk of relevant'. Het doen van een beroep op een 'beleidsmatige visie' om een vergunning te weigeren moet volgens de verzoekende partij dan ook uitzonderlijk zijn en bijzonder goed worden gemotiveerd.

Volgens de verzoekende partij wordt in de bestreden beslissing nergens aangetoond dat voor het perceel dat gelegen is in een goedgekeurde verkaveling, een weigering noodzakelijk of relevant is om te komen tot het beoogde resultaat dat in de beleidsvisie is opgenomen.

De verwerende partij antwoordt dat de weigering zeer uitgebreid werd gemotiveerd en dat zij een gedegen onderzoek heeft uitgevoerd. Volgens de verwerende partij is de evolutie naar het meer frequent permanent verblijven in weekendverblijven een gebruik dat een halt dient te worden toegeroepen, en waarvoor krachtens artikel 5.4.2 VCRO een toekomstvisie inzake weekendverblijven werd opgemaakt. Bovendien zijn er in het gebied voor verblijfsrecreatie in Stekene belangrijke natuurwaarden aanwezig die gevrijwaard moeten worden.

De verwerende partij stelt dat de toekomstvisie de wetenschappelijk onderbouwde gewenste ordening van het gebied behelst.

Volgens de verwerende partij is de verkavelingsvergunning, nu deze dateert van vóór de wettelijke verplichting ex artikel 5.4.2 VCRO, hieraan ondergeschikt, en kan zij de aanvraag op basis van een beleidsdocument dat op een op onderzoek gefundeerde gewenste toekomstige ordening van een gebied duidt, weigeren.

De verwerende partij acht het immers niet meer dan redelijk dat een verkavelingsvergunning die dateert van 1984 en niet meer overeenstemt met een hedendaagse beleidsvisie, niet meer kan primeren. Anders zou een planningsoverheid nooit een beleidswijziging kunnen doorvoeren en niet aan haar wettelijke opdracht ex artikel 5.4.2 VCRO kunnen voldoen.

In haar wederantwoordnota wijst de verzoekende partij er nogmaals op dat de beleidsvisie tot doel heeft een einde te stellen aan het onvermogen van de overheid het handhavingsbeleid uit te voeren. De verzoekende partij benadrukt dat in de bestreden beslissing niet wordt aangetoond dat de aanvraag niet functioneel inpasbaar is.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag van de verzoekende partij behelst de oprichting van een weekendverblijf met berging in een volgens het geldende gewestplan bestemde zone voor verblijfsrecreatie en binnen de grenzen van een op 10 april 1984 vergunde en niet-vervallen verkavelingsvergunning.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid en artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 3° VCRO volgt dat een vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van een aanvraag die gelegen is binnen de grenzen van een niet-vervallen verkavelingsvergunning, gebonden is door de reglementaire en verordenende voorschriften van de verkavelingsvergunning, ook wat betreft de principes van de goede ruimtelijke ordening, voor zover deze de decretale criteria en aandachtspunten regelt en behandelt. De beoordeling van de overeenstemming met de verkavelingsvoorschriften volstaat in dat geval om de toets met de goede ruimtelijke ordening te verantwoorden.

2.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de aanvraag in overeenstemming is met de voorschriften van het geldende gewestplan en tevens voldoet aan alle verkavelingsvoorschriften.

Zij meent evenwel dat het decretale aandachtspunt van de goede ruimtelijke ordening 'de functionele inpasbaarheid' niet is opgenomen in de verkavelingsvergunning en zij onderzoekt dit met inachtnaam van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.

De bestreden beslissing verwoordt dit als volgt:

“ ...

Bijgevolg dient nagegaan te worden welke punten die vermeld worden in 1° in de verkavelingsvergunning niet zijn geregeld en toch relevant zijn voor de voorliggende aanvraag. Voor die punten dient een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in concreto gemaakt te worden. De punten die in de verkavelingsvergunning zijn opgenomen kunnen niet meer het voorwerp uitmaken van een opportuniteitsoverweging.

Volgend aandachtspunt is niet opgenomen in de verkavelingsvergunning: de functionele inpasbaarheid, met inachtnaam van de doelstellingen van art. 1.1.4. Dit aandachtspunt is nochtans wezenlijk voor de beoordeling van deze aanvraag, aangezien dient afgewogen te worden in hoeverre het opportuun is deze omgeving verder te laten ontwikkelen volgens de gewestplanvoorziening dan wel andere keuzes dienen gemaakt te worden, en waarom dat op de voorgestelde manier kan of moet gebeuren.

...”

3.

Noch in de VCRO, noch in de parlementaire voorbereiding wordt een definitie gegeven van ‘functionele inpasbaarheid’, zodat er naar de spraakgebruikelijke betekenis dient te worden teruggegrepen.

Bij het onderzoek naar de functionele inpasbaarheid dient nagegaan te worden of de functie van het gebouw past in de omgeving waarbij rekening dient te worden gehouden met de bestaande omgeving en de reeds bestaande en geplande functies.

Naar aanleiding van het tussenarrest van 13 maart 2012 heeft de verzoekende partij de integrale verkavelingsvergunning van 10 april 1984 met bijhorende voorschriften en plan neergelegd.

Het nationaal comité voor weekendverblijven heeft destijds namens een groot aantal eigenaars een verkavelingsaanvraag ingediend waarbij het volgende als uitgangspunt werd genomen: “*de ordening van deze zone voor verblijfsrecreatie neemt als uitgangsbasis de bestaande situatie van de bezetting van de percelen gelegen in deze zone voor verblijfsrecreatie*”. Het nationaal comité verwijst daarvoor naar de omzendbrief 18/10 van 20 januari 1978. Deze omzendbrief gaf richtlijnen voor het opstellen van een verkavelingsplan teneinde de feitelijke toestand van bestaande weekendverblijven te regulariseren. Het te verkavelen gebied omvat een zeer groot gebied verspreid zowel over de gemeente Stekene als over de gemeente Sint-Gillis-Waas. Het verkavelingsplan toont een duidelijk beeld van de ruimere omgeving waarbinnen de verkavelingsvoorschriften gelden. De verkaveling draagt als opschrift: ‘*verkaveling van recreatiezones*’.

In de verkavelingsvoorschriften wordt uitdrukkelijk opgenomen dat alle opgenomen maatregelen zowel op de ordening als op de uitrusting van de zonering slaan.

Er worden voorschriften opgenomen voor de bestaande weekendverblijven en voor nieuw op te richten weekendverblijven.

Er is ook een voorschrift met een duidelijke definitie wat een weekendverblijf is: “*per kadastraal perceel en per lot kan slechts één weekendverblijf worden opgericht. Onder weekendverblijf wordt verstaan: een chalet, een mobilhome, een caravan, hetzij een trek- of stacaravan*”.

De inplanting, bouwhoogte, dakvorm, dakbedekking, afmetingen en materialen worden nauwkeurig bepaald.

In oktober 1984 werd een wijziging aan de verkavelingsvergunning aangebracht wat betreft de op te richten bergingen.

Uit het geheel van de opgenomen verkavelingsvoorschriften blijkt overduidelijk dat de functionele inpasbaarheid van de goede ruimtelijke ordening in de verkavelingsvoorschriften vervat zit.

4.

Ten onrechte koppelt de verwerende partij de functionele inpasbaarheid aan een door haar opgestelde toekomstvisie voor weekendverblijven op het grondgebied van de gemeente Stekene, waarbij ze in de bestreden beslissing als volgt oordeelt:

“ ...

De deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen en het college van burgemeester en schepenen hebben in zitting van 26 november 2009 de toekomstvisie voor de weekendverblijven op het grondgebied van de gemeente Stekene goedgekeurd en op verschillende wijzen ruim bekend gemaakt; dat binnen deze toekomstvisie ervan uitgegaan wordt dat alle zones voor verblijfsrecreatie dienen te worden gheredefinieerd teneinde een steeds sterker wordende evolutie naar feitelijk permanent wonen te voorkomen; dat deze evolutie thans veel sterker aanwezig is dan op het ogenblik van de goedkeuring van de verkaveling; dat deze evolutie dringend een halt dient toegeroepen te worden; dat in deze toekomstvisie 4 typebestemmingen aangegeven worden, met name, wonen, recreatief verblijf, de open ruimte (bos of natuur) en specifieke zones voor camping of bungalowpark.

Volgens deze visie is het goed gelegen binnen het Boscomplex [REDACTED] en binnen cluster B6 van de toekomstvisie; deze cluster is ingesloten door groengebied en vindt in het oosten aansluiting met een cluster op het grondgebied van Sint-Gillis-Waas. De cluster B6 zal worden herbestemd naar een openruimtebestemming (bosgebied) waarbij het boskarakter maximaal dient behouden te blijven en er geen mogelijkheden voor nieuwe inplantingen zijn voorzien; deze visie stelt verder dat vergunde verblijven enkel in stand kunnen worden gehouden, uitbreiden, verbouw of herbouw kan volgens deze toekomstvisie niet worden toegestaan.

Deze goedgekeurde visie is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van deze specifieke zones, waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Er is een consensus bereikt over de verdere invulling van dergelijke gebieden, met als doel te komen tot een betere ruimtelijke kwaliteit.

Uit dit alles dient besloten dat de goede ruimtelijke ordening niet gebaat is met de voorgestelde werken, wel integendeel.

...”

Hoewel niet uitdrukkelijk vermeld in de bestreden beslissing, stelt de verwerende partij in haar antwoordnota dat deze toekomstvisie een beleidsmatig gewenste ontwikkeling is waarop zij overeenkomstig artikel 5.4.2 VCRO kon steunen om de vergunning te weigeren.

Als aandachtspunt voor de goede ruimtelijke ordening heeft de functionele inpasbaarheid echter geen betrekking op de bestemming van het gebied.

Daarentegen blijkt uit de toekomstvisie van de verwerende partij (die trouwens blijkbaar werd herwerkt, want volgens recente gegevens werd de definitieve versie – Stekene, een nieuwe kijk op verblijfsrecreatie – door de deputatie goedgekeurd in zitting van 16 mei 2012) dat het uiteindelijke doel een **herbestemming is naar open-ruimte-gebied**.

5.

Verkavelingsvoorschriften bevatten géén bestemmingsvoorschriften, maar zijn reglementaire voorschriften die inrichtings- en bebouwingsvoorschriften bevatten.

Als dusdanig kan een toekomstvisie die een herbestemming op het oog heeft, geen afbreuk doen aan loutere verkavelingsvoorschriften.

De Raad stelde reeds vast dat de functionele inpasbaarheid, als aandachtspunt voor de goede ruimtelijke ordening, vervat zit in de bestaande verkavelingsvoorschriften.

Deze functionele inpasbaarheid kan dan ook niet buiten spel gezet worden door een beleidsvisie die een herbestemming op het oog heeft en gebaseerd is op de wettelijke verplichting ex artikel 5.4.2 VCRO.

Het feit dat de verkavelingsvergunning dateert van vóór de wettelijke verplichting ex artikel 5.4.2 VCRO, maakt deze verkavelingsvergunning, gelet op de verschillende aard ervan, trouwens niet ondergeschikt.

6.

De verwerende partij kan zich ook niet beroepen op artikel 5.4.2 VCRO om de aanvraag te weigeren.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 5.4.2 VCRO blijkt dat de decreetgever een planologische oplossing wou bieden voor de problematiek van de **bestaande permanent bewoonde weekendverblijven**. Artikel 5.4.2 VCRO stelt uitdrukkelijk voorop dat ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten worden opgesteld en dat in afwachting van dit plan een tijdelijk woonrecht kan worden geboden aan de permanente bewoners van een weekendverblijf.

Artikel 5.4.2 VCRO kan dan ook niet worden ingeroepen als beleidsmatig gewenste ontwikkeling voor de aanvraag tot oprichting van een nieuw weekendverblijf in een zone-eigen gebied en binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde verkaveling.

Uit niets blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op een weekendverblijf dat permanent zal worden bewoond.

De verkavelingsaanvraag werd opgesteld op basis van de omzendbrief 18/10 van 20 januari 1978 waarbij uitdrukkelijk wordt gesteld dat de percelen bestemd zijn *‘voor de oprichting van een alleen staande constructie van het type “weekendverblijf”, chalet, mobilhome, caravan, en gelijkaardige constructies, geschikt voor het tijdelijk intermitterend verblijf van een gezin’*.

Het vierde middel is gegrond.

B. Overige middelen

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

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 1 juli 2010, waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een weekendverblijf met berging op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidige arrest.
4. De kosten van het beroep, bepaald op 175,00 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 17 juli 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,
met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Heidi HUANG

Hilde LIEVENS