

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2011/0194 van 7 december 2011
in de zaak 2010/0679/A/4/0628

In zake:

■
bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle TOLLENAERE
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 22 juli 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 24 juni 2010, waarbij het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 15 februari 2010, niet wordt ingewilligd. Het college van burgemeester en schepenen besliste omtrent de “bouwaanvraag voor 2 vakantiehuisjes” om het “weekendverblijf op lot 2 en de aanleg van de 4 parkeerplaatsen” uit te sluiten uit de stedenbouwkundige vergunning.

De deputatie heeft beslist dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 15 februari 2010, haar rechtskracht herneemt.

Het betreft een perceel gelegen te ■ en met kadastrale omschrijving ■.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 27 september 2011 toegewezen aan de vierde kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 16 november 2011, alwaar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Veerle TOLLENAERE die verschijnt voor de verzoekende partij en de heer Johan KLOKOCKA 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 4 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 strekkende tot het slopen van een bestaande chalet en bergingen, het oprichten van twee weekendverblijven en het aanleggen van parkeerplaatsen.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan 'Sint-Niklaas - Lokeren', gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie.

De percelen zijn gelegen in een op 28 mei 1985 goedgekeurde, niet vervallen verkavelingsvergunning. De verkavelingsvergunning werd gewijzigd op 17 februari 2007. De bouwpercelen zijn binnen de verkavelingsvergunning gekend als de loten [REDACTED] en [REDACTED]. De verkavelingswijziging voorzag in de opsplitsing van het bestaande lot in 3 loten, waarbij lot [REDACTED] en [REDACTED] bestemd werden voor de oprichting van een weekendverblijf.

Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De Interne dienst Wegen en Waterlopen van de gemeente Stekene brengt op 21 december 2009 een gunstig advies uit.

De Polder Sinaai-Daknam brengt op 12 januari 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 10 februari 2010 een gunstig advies uit voor het weekendverblijf op lot [REDACTED].

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene verleent op 15 februari 2010 een gedeeltelijke stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college overweegt:

“ ...

Advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar

Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundig ambtenaar, uitgebracht op 10/02/2010.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft volgende elementen aangewezen om te worden opgenomen in voorliggende beslissing.

Beknopte omschrijving van de aanvraag

De aanvraag betreft het slopen van de bestaande chalet en bergingen, oprichten van twee weekendverblijven, aanleggen van 5 parkeerplaatsen.

Voorschriften inzake ruimtelijke ordening

...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften en aan de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat voorliggende aanvraag principieel in overeenstemming is met de geciteerde voorschriften van het hoger genoemde gewestplan;

Overwegende dat het goed gelegen is binnen een omgeving gekenmerkt door uitsluitend weekendverblijven o.a. chalets, caravans;

Overwegende dat het terrein momenteel bebouwd is met een chalet en bergingen; dat de bouwheer opteert om deze bebouwingen te slopen en te vervangen door 2 nieuwe vakantiehuisjes;

Overwegende dat het ontwerp strookt met de stedenbouwkundige voorschriften van bovengenoemde verkavelingsvergunning met uitzondering van de aanleg van 5 parkeerplaatsen i.p.v. 1 parkeerplaats van 5m x 3m;

...

Overwegende dat de deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen en het college van burgemeester en schepenen in zitting van 26 november 2009 de toekomstvisie voor de weekendverblijven op het grondgebied van onze gemeente hebben goedgekeurd;

Overwegende dat deze visie al een directe uitwerking heeft bij de handhaving en ingevolge artikel 4.3.1§2-2°, hfst. III (beoordelingsgronden), afdeling 1 (algemene bepalingen), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening eveneens gebruikt kan worden in het kader van de vergunningsverlening;

Overwegende dat het boskarakter maximaal dient behouden te blijven en nieuwbouw binnen deze cluster niet mogelijk is tenzij in het kader van interne reorganisatie;

Overwegende dat de oprichting van het weekendverblijf op lot 2 en de aanleg van de 4 parkeerplaatsen ingevolge de visie niet kan toegestaan worden;

Overwegende dat in de visie echter wel gesteld wordt dat binnen de zonering van recreatief verblijf het verbouwen en herbouwen van weekendverblijven kan toegelaten worden; dat dit wil zeggen dat voor het slopen van de bestaande vergunde chalet en de oprichting van een nieuw weekendverblijf voorzien van één parkeerplaats van 5m x 3m op lot 1, waarbij het ontwerp volledig voldoet aan de stedenbouwkundige voorschriften van de goedgekeurde verkavelingsvergunning V779 met zijn wijzigingen, kan toegestaan worden;

Gelet op het principebesluit van het college van burgemeester en schepenen in zitting van 25 januari 2009 waarbij de visie over de weekendverblijven, goedgekeurd door de deputatie en college op 26 november 2009 wordt toegepast op aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning inzake weekendverblijven ingediend na 26 november 2009;

Overwegende dat dient opgemerkt te worden dat op het bouwplan, het begrip 'woning' foutief is; dat het een weekendverblijf betreft, enkel geschikt voor tijdelijk en intermitterend verblijf;

Overwegende dat het weekendverblijf op lot 2 en de aanleg van de 4 parkeerplaatsen niet kan aanvaard worden omwille van de visie respectievelijk de verkavelingsvergunning en bijgevolg worden uitgesloten uit de stedenbouwkundige vergunning;

Overwegende dat wij ons aansluiten bij het advies van de polder Sinaai-Daknam en gemeentelijke dienst wegen en waterlopen;

Gelet op hetgeen voorafgaat mag geconcludeerd worden dat het voorliggende ontwerp voor lot 1, de goede ruimtelijke ordening van en de toekomstvisie op de weekendverblijven in onze gemeente niet in het gedrang zal brengen doch dat het weekendverblijf op lot 2 en de aanleg van de 4 parkeerplaatsen niet kunnen aanvaard worden omwille van de visie respectievelijk de verkavelingsvergunning.

...

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN (met eenparigheid van stemmen) IN DE ZITTING VAN 15/02/2010 HET VOLGENDE:

Het college van burgemeester en schepenen geeft de vergunning af aan de aanvrager, die ertoe verplicht is het college van burgemeester schepenen per aangetekende brief op de hoogte te brengen van het begin van de handelingen waarvoor vergunning is verleend, ten minste acht dagen voor de aanvatting van die handelingen.

De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:

- ***Het weekendverblijf op lot 2 en de aanleg van de 4 parkeerplaatsen worden uit de stedenbouwkundige vergunning gesloten.***
- ***Alle te slopen constructies af te breken minstens tot het peil van het maaiveld.***
- ***Alle afbraakmaterialen en puin onmiddellijk van het terrein af te voeren.***
- ***Een summiere toegangsweg naar de constructie aan te leggen met een maximale breedte van 3m en maximum 1 parkeerplaats van 5m x 3m.***
- ***In navolging van het gemeenteraadsbesluit van 22 januari 2007 moet de bouwlijn van de op te richten constructie worden uitgezet door een landmeter aangesteld door de gemeente Stekene. Pas daarna kan gestart worden met de bouwwerken.***
- ***De constructie mag enkel gebruikt worden als weekendverblijf. Indien de constructie zou worden gebruikt als hoofdverblijf, wordt de bestemming gewijzigd hetgeen een overtreding is op de stedenbouwwetgeving. Er zal dan ook onmiddellijk proces verbaal opgemaakt worden.***

...”

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 16 maart 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 7 juni 2010 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor het beroep niet in te willigen en de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning, zoals verleend door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene, haar rechtskracht te laten hernemen.

Na de partijen te hebben gehoord op 4 mei 2010, beslist de verwerende partij op 24 juni 2010 om het beroep niet in te willigen en de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene tot verlening van de voorwaardelijk stedenbouwkundige vergunning, haar rechtskracht te laten hernemen. De verwerende partij overweegt:

“ ...

2.4 Beoordeling

...

2.4.2 De juridische aspecten

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

Het terrein is gelegen in een op datum van 28 mei 1985 goedgekeurde, niet vervallen verkaveling voor weekendgronden. Gewijzigd door de verkavelingsvergunning van 17 februari 2007. Het perceel is binnen de verkaveling gekend als de loten 1 en 2.

De van kracht zijnde voorschriften voorzien in de aanleg van 1 parkeerplaats met afmetingen 5m bij 3m.

Huidige aanvraag strookt volkomen met de verkavelingsvoorschriften en het verkavelingsplan zoals opgenomen in de verkavelingsvergunning dd. 17 februari 2007, afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen te Stekene.

De twee voorziene weekendverblijven worden ingeplant op de door het verkavelingsplan voorziene locatie en blijven binnen de toegelaten bouwzone. De oppervlakte en het volume van de verblijven blijven onder de toegestane normen. Ook de gebruikte materialen, de dakhelling, enz. zijn conform de voorschriften.

De bovenvermelde voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning stelt dat de aanvraag volledig strookt met de verkavelingsvoorschriften, met uitzondering van de voorziene aanleg van 5 parkeerplaatsen, waarvan volgens het college slechts één kan worden toegelaten conform de verkavelingsvergunning welke onder artikel 2. Beplanting en algemeen uitzicht, stelt: 'ontbossing kan enkel worden toegestaan voor dat gedeelte van het terrein waarop een constructie wordt opgericht, evenals voor het aanleggen van een summiere toegangsweg naar de constructie en een parkeerplaats van 5m bij 3m.

Voorliggende aanvraag voorziet in de aanleg van 5 parkeerplaatsen, ingeplant overlappend over de perceelsgrens van het lot [REDACTED] en [REDACTED]. De gezamenlijke oppervlakte van de parkeerplaatsen bedraagt 5x (2.5x 5m), dus 62.50m².

2.4.3 De goede ruimtelijke ordening

Artikel 4.3.1 §2 van de Vlaamse codex stelt dat de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

...

3° van het geciteerde artikel bepaalt expliciet dat de goede ruimtelijke ordening wordt bepaald door de verkavelingsvergunning "in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen of regelen". 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.

Art. 1.1.4. bepaalt immers : “De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

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 Bekaf boscomplex en binnen cluster S van de toekomstvisie; deze cluster is gelegen aan de rand van een boscomplex, ingesloten door agrarisch gebied. De het noordelijk deel van cluster S zal worden herbestemd naar een zone voor recreatief verblijf, waarbij de bestaande weekendverblijven kunnen behouden worden, maar waarin geen bijkomende weekendverblijven kunnen aanvaard worden; deze visie stelt verder dat vergunde verblijven in stand kunnen worden gehouden, en tevens kunnen worden uitgebreid, verbouwd of herbouwd. Nieuwe kunnen 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. Aansluitend hierop besliste de deputatie dat deze visie zal gehanteerd worden voor het evalueren van vergunningsaanvragen voor weekendverblijven.

Uit dit alles dient besloten dat de goede ruimtelijke ordening niet gebaat is met de realisatie van een bijkomend weekendverblijf op lot [REDACTED] en [REDACTED] extra parkeerplaatsen, wel integendeel.

De gemeente oordeelde terecht dat het weekendverblijf op lot [REDACTED] en de aanleg van de 4 parkeerplaatsen uit de stedenbouwkundige vergunning dienen te worden gesloten.

...

besluit

Artikel 1: Het beroep ingesteld door [REDACTED] wordt niet ingewilligd.

Stedenbouwkundige vergunning zoals voorwaardelijk verleend door het college van burgemeester en schepenen in zitting van 15 februari 2010 aan [REDACTED], kan haar rechtskracht hernemen.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Beoordeling door de Raad

De bestreden beslissing werd met een op 8 juli 2010 ter post aangetekende brief betekend aan de verzoekende partij. Het verzoekschrift tot vernietiging, ingediend met een ter post aangetekende brief van 22 juli 2010, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

Beoordeling door de Raad

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij de aanvrager van de vergunning is en dat de aanvrager van de vergunning overeenkomstig artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 2° VCRO als belanghebbende wordt aangeduid.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Enig middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van de stedenbouwkundige voorschriften van de verkavelingsvergunning van 28 mei 1985 (V779), zoals gewijzigd op 17 februari 2007 (V1554), van de verordenende kracht van deze verkavelingsvergunning en zijn wijziging, van het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 7 november 1978, van artikel 4.3.1. §2 VCRO, van artikel 4.3.1., §1 VCRO, van artikel 4.2.15. §2 VCRO, van artikel 2.1.2. §7 VCRO, van artikel 4.2.18 VCRO, van artikel 4.6.5. VCRO, van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het redelijkheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De verzoekende partij voert eveneens machtsoverschrijding en machtsafwending aan en de overschrijding van de beoordelingsbevoegdheid door de vergunningverlenende overheid.

De verzoekende partij zet onder het middel uiteen:

“ ...

De bestreden beslissing wijst het beroep van de verzoekende partij af omwille van het feit dat de goede ruimtelijke ordening niet gebaat zou zijn met de realisatie van een bijkomend weekendverblijf.

De bestreden beslissing stelt wel uitdrukkelijk dat de aanvraag volledig overeenstemt met de verkavelingsvoorschriften:

... ”

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening vertrekt deze beslissing van artikel 4.3.1. §2 VCRO.

...

Uit 3° leidt de deputatie in de bestreden beslissing af dat moet worden nagegaan welke punten die vermeld worden in 1° in de verkavelingsvergunning niet zijn geregeld en toch relevant zijn voor de voorliggende aanvraag. Zij stelt :

“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”.

Vervolgens stelt zij dat de “functionele inpasbaarheid” niet in de verkavelingsvergunning werd opgenomen. Zij stelt dat 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.

De deputatie houdt dus geen rekening met de verkavelingsvergunning omwille van redenen van goede ruimtelijke ordening.

...

Met artikel 4.3.1. §2, 3° VCRO had de decreetgever de bedoeling om naar de rechtspraak van de Raad van State terug te grijpen luidens dewelke de motivering van een vergunningsbeslissing (indien de goede ruimtelijke ordening reeds is geregeld in een RUP, BPA of verkavelingsvergunning) beperkt en summier mag blijven.

...

Enkel indien deze voorschriften ruimte voor appreciatie laten of met andere woorden onvoldoende gedetailleerd zijn, is een verdere toetsing aan de principes van goede ruimtelijke ordening mogelijk.

...

De Raad van State oordeelde tevens reeds herhaaldelijk dat de vergunning-verlenende overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening bij een aanvraag tot stedenbouwkundig vergunning, gebonden is door de interpretatie van die goede ruimtelijke ordening bij het afleveren van de verkavelingsvergunning.

...

De overheid die over een vergunningsaanvraag moet beschikken mag nooit de bindende en verordenende kracht van bestaande plannen van aanleg of verkavelingsvergunning miskennen en die plannen buiten werking stellen.

Er kan enkel worden van afgeweken in de gevallen bij decreet bepaald.

De redenering in de bestreden beslissing houdt in dat wordt afgeweken van de verkavelingsvergunning en –voorschriften, wat duidelijk niet het doel van artikel 4.3.1. §2 VCRO is.

...

De rechtspraak van de Raad van State – die de decreetgever heeft willen verankeren – is overduidelijk. Op basis van een gewenste, toekomstige ordening kan volgens de Raad van State onmogelijk afgeweken worden van bindende stedenbouwkundige voorschriften. Dit is pas mogelijk van zodra deze toekomstige ordening werd opgenomen in een ontwerp van RUP of BPA dat voorlopig werd vastgesteld (overeenkomstig het huidige artikel 4.3.2. VCRO).

...

De genoemde toekomstvisie heeft geen enkele juridische waarde met betrekking tot de beoordeling van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

Artikel 5.4.2. VCRO geeft geen enkele waarde aan de te voeren onderzoeken in het kader van de weekendverblijfproblematiek voor het vergunningenbeleid. Integendeel, uit artikel 5.4.2. VCRO blijkt dat deze onderzoeken enkel als uitgangspunt dienen voor de latere opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

...
Artikel 4.2.15. §2 VCRO stelt uitdrukkelijk:

“Een verkavelingsvergunning omvat reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden.”

...
Dit wil zeggen dat de vergunningverlenende overheid onmogelijk een bouwvergunning kan weigeren op grond van elementen die reeds beoordeeld werden in het kader van de verkavelingsvergunning, wanneer de bouwaanvraag voldoet aan de bepalingen van de verkaveling waarbinnen zij gelegen is.

...
Om die reden vernietigde de Raad van State bij arrest van 16 december 2008 een weigering tot het verlenen van een bouwvergunning gelegen binnen een verkaveling. Via een verkavelingsvergunning was een bouwperceel opgesplitst in twee loten voor alleenstaande woningen. Door de bouwvergunning voor deze woningen (die in overeenstemming waren met de verkavelingsvoorschriften) later toch te weigeren op grond van de toename van de bouwdichtheid, miskende de overheid de verkavelingsvergunning die immers op dit punt de ordening definitief had vastgelegd.

...
De enige wijze waarop de overheid kan terugkomen op een verleende verkavelingsvergunning en de daaruit voortvloeiende rechten voor de eigenaar, is via de mogelijkheid, opgenomen in artikel 4.6.5. VCRO, om de verkavelingsvergunning via een RUP of een BPA te herzien of op te heffen.

...
Door huidige aanvraag te weigeren op grond van een zogenaamde ‘toekomstvisie’, waarin wordt voorgesteld om de bestemming van de grond te wijzigen, omzeilt de vergunningverlenende overheid op manifest onwettige wijze de bepalingen van art. 4.6.5. VCRO en de daaruit voortvloeiende beschermingen voor de burger.

...
Uit het document in kwestie blijkt dat dit ontwerp van toekomstvisie werd opgemaakt in uitvoering van art. 5.4.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder VCRO), dat luidt als volgt:

...
Eerst en vooral moet worden opgemerkt dat deze bepalingen in de VCRO uitdrukkelijk bedoeld zijn om een oplossing te bieden voor het probleem van de permanente bewoning van weekendverblijven. (Zie Memorie van Toelichting, Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, nrs. 664-675)

Op heden kan echter niet anders dan worden vastgesteld dat de deputatie deze bepalingen tevens aanwendt om volledig los van de problematiek van permanente bewoning recreatiegebieden te schrappen en bijkomende natuur- of bosgebieden te creëren, dit ten nadele van de eigenaars van (zeer vaak nog niet bebouwde) percelen in zones voor verblijfsrecreatie waarop zich geen enkel probleem van permanente bewoning stelt (hetgeen evident is wanneer de percelen in kwestie nog onbebouwd zijn).

...

Ten overvloede moet opgemerkt worden dat de bedoelde toekomstvisie, slechts een ontwerp van toekomstvisie betreft. Gemeente en provincie geven zelf aan dat dit ontwerp pas definitief zal worden na de informatie en consultatieronde die momenteel loopt (stuk 4).

...

Schending van artikel 4.3.2. VCRO; Machtsoverschrijding en machtsafwendings

...

Door huidige aanvraag te weigeren op grond van een zogenaamde 'toekomstvisie', waarin wordt voorgesteld om de bestemming van de grond te wijzigen, schendt de vergunningsverlenende overheid op manifeste wijze de bepalingen van artikel 4.3.2. VCRO. Op zijn allerm minst wordt deze bepaling volledig buiten werking gesteld en wordt elk nut eraan ontnomen.

Door de toekomstvisie te gebruiken om een in verkavelingsvergunning vergunde bestemming als weekendverblijf, onder het mom van "goede ruimtelijke ordening", te weigeren bij een conform deze vergunning ingediende stedenbouwkundige aanvraag, overschrijdt de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid. Zij gebruikt haar bevoegdheid zelfs om een ander doel te bekomen.

Schending van artikel 2.1.2. §7 VCRO

Dat de genoemde toekomstvisie niet kan aangewend worden bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, blijkt ook uit artikel 2.1.2. §7 VCRO. Dit artikel bepaalt:

De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest.

Net zoals de structuurplannen vormt de genoemde toekomstvisie een planologisch beleidsdocument. In tegenstelling tot de structuurplannen heeft deze visie echter geen enkele juridische waarde of bindende kracht op basis van de VCRO.

Nog veel minder dan de structuurplannen kan deze visie als beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen in aanmerking komen.

...

Schending van artikel 5.4.2. VCRO; Schending van de formele motiveringsverplichting

Het bestreden besluit miskent tevens artikel 5.4.2. VCRO.

Uit dit artikel blijkt dat de te voeren onderzoeken in het kader van de weekendverblijfproblematiek dienen omgezet te worden in ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Nergens bepaalt dit artikel dat de gevoerde onderzoeken een beoordelingsgrond zouden kunnen vormen bij vergunningsaanvragen, laat staan dat op deze basis bindende bestemmingsvoorschriften zouden kunnen genegeerd worden. Ook de memorie van toelichting bij dit artikel maakt duidelijk dat deze onderzoeken (en dus de toekomstvisie) enkel als uitgangspunt dienen voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

...

Door te oordelen dat de goede ruimtelijke ordening niet gebaat is met een "bijkomende" weekendverblijf, en dit onder verwijzing naar de toekomstvisie zoals vervat in het bedoelde beleidsdocument, wordt de inhoud van de toekomstvisie zelf geschonden en baseert de bestreden beslissing zich dus op niet-pertinente en foutieve motieven, waardoor de formele motiveringsverplichting wordt geschonden.

...

De verwerende partij repliceert in de antwoordnota:

“ ...

Vervolgens werpt verzoeker op dat aangezien het voorwerp van zijn aanvraag gelegen is in een niet-vervallen verkaveling, de vergunningverlenende overheid enkel mocht toetsen of het aangevraagde in overeenstemming is met de geldende verkavelingsvoorschriften, zonder dat zij hierbij een opportuniteitstoetsing inzake de goede ruimtelijke ordening mocht doorvoeren, aangezien de verkavelingsvoorschriften voldoende duidelijk zijn.

Ter staving van zijn standpunt haalt verzoeker een reeks Raad van State arresten aan.

De stelling van verzoeker is te weinig genuanceerd, waardoor zij het verkeerde beeld wekt dat de een vergunningverlenende overheid bij beoordeling van een vergunningsaanvraag enkel mag nagaan of het aangevraagde in overeenstemming is met de geldende BPA/RUP of verkavelingsvoorschriften. Integendeel dient de overheid steeds na te gaan of het aangevraagde in overeenstemming is met de vereisten van een goede ruimtelijke ordening, doch zij mag hierbij geen afbreuk doen aan de door de geldende stedenbouwkundige voorschriften toegelaten handelingen.

Dit blijkt ook uit de door verzoeker geciteerde rechtspraak.

Verzoeker verwijst eerst naar een reeks Raad van State arresten waarin de vernietiging van een toegekende vergunning wordt gevorderd. De Raad van State stelt hier dat een verwijzing naar de geldende BPA- of verkavelingsvoorschriften een voldoende toetsing aan de goede ruimtelijke ordening inhoudt, in de mate dat deze voorschriften voldoende gedetailleerd zijn.

Hieruit kan echter niet zomaar de a contrario redenering worden gemaakt dat een vergunningverlenende overheid enkel mag nagaan of aanvraag voldoet aan de BPA-of verkavelingsvoorschriften, zonder ook maar de minste inhoudelijke toetsing aan de goede ruimtelijke ordening. Een bpa of verkaveling welke alle aspecten van de goede ruimtelijke ordening regelt is uiterst zeldzaam.

...

Een negatieve beslissing kan echter steeds besluiten dat een beoogd project weliswaar voldoet aan alle geldende BPA- of verkavelingsvoorschriften, maar dat bepaalde aspecten van de aanvraag, welke niet geregeld werden in het BPA of de verkavelingsvergunning, niet in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening.

...

De toekomstvisie, als beleidsdocument (stuk 13), verwoordt net de toekomstige, gewenste, duurzame ruimtelijke ontwikkeling van het gebied. Aangezien de aanvraag van verzoeker hiermee niet in overeenstemming is werd deze op grond van artikel 1.1.4. VCRO iuncto artikel 4.3.1., §2, 1^o punt VCRO niet in overeenstemming geacht met de goede ruimtelijke ordening.

De mogelijkheid om vergunningsaanvragen te weigeren op grond van beleidsoverwegingen blijkt onmiskenbaar uit bovenvermelde artikelen, en wordt temeer expliciet in artikel 4.3.1., §2, 2^o punt VCRO toegestaan: “het vergunningverlenende bestuursorgaan ... kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1^o, in rekening brengen”.

Het opmaken van dergelijke toekomstvisie inzake weekendverblijven en de navolgende RUP's is een wettelijke verplichting ex artikel 5.4.2. VCRO, dewelke aan de provincies werd toegewezen.

Voor de opmaak van de betreffende toekomstvisie werd een gedegen onderzoek gevoerd. Uit dit onderzoek is voor het betreffende gebied gebleken dat er, zoals frequent gebeurt bij weekendverblijven, een evolutie naar feitelijk permanent wonen voorkomt. In de toekomstvisie worden aldus een aantal beleidslijnen vastgelegd om deze wederrechtelijke trend te trachten tegen te gaan, en zo de huidige en toekomstige goede ruimtelijke ordening van het gebied te vrijwaren.

...

Aangezien nu de verkavelingswijziging waarop verzoeker zich steunt om de vergunning van zijn weekendverblijf te eisen dateert van vòòr de wettelijke verplichting ex artikel 5.4.2. VCRO en vòòr de uitgewerkte toekomstvisie, is zij hieraan ondergeschikt, en kan de deputatie een vergunningsaanvraag op grond van artikel 1.1.4. VCRO iuncto artikel 4.3.1., §2, 1^e en 2^e punt VCRO op basis van een beleidsdocument die een op onderzoek gefundeerde gewenste toekomstige ordening van een gebied duidt, weigeren.

...

De verzoekende partij duplicceert in de wederantwoordnota:

“ ...

De deputatie stelt zelf dat slechts die aspecten van de aanvraag, welke niet geregeld werden in het BPA of de verkavelingsvergunning, in het licht van de goede ruimtelijke ordening kunnen worden beoordeeld.

Er bestaat in casu een geldige verkavelingsvergunning, waaruit blijkt dat de oprichting van twee nieuwe weekendverblijven op het terrein definitief mogelijk is gemaakt. De bestemming van het perceel ligt vast, de bouwvoorschriften zijn gedetailleerd.

...

De deputatie toont niet aan dat zij een aspect regelt dat niet bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van de verkavelingsvergunning werd begrepen.

Uit de antwoordnota blijkt duidelijk dat de strijdigheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening door de deputatie wordt verantwoord, omdat dit niet zou passen in het zogenaamde ontwerp van “toekomstvisie”.

Enerzijds moet hiertegenover worden gesteld dat het beleidsdocument waarop de verwerende partij zich beroept, enkel een ontwerp betreft. Anderzijds kan een dergelijke toekomstvisie niet in de weg komen te staan van de bindende en verordende kracht van bestaande plannen van aanleg of van de voorschriften van een verkavelingsvergunning.

De deputatie beroept zich in essentie op artikel 5.4.2. VCRO om de gewijzigde beoordeling van de goede ruimtelijke ordening te verklaren. De verzoekende partij merkte reeds in het verzoekschrift op dat deze bepaling in de VCRO uitdrukkelijk en enkel bedoeld is om een oplossing te bieden voor het probleem van de permanente bewoning van weekendverblijven. (Zie Memorie van Toelichting, Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, nrs. 664-675). Maar dat op heden niets anders kan worden vastgesteld dan dat de deputatie deze bepalingen tevens aanwendt om volledig los van de problematiek van permanente bewoning recreatiegebieden te schrappen en bijkomende natuur- of bosgebieden te creëren, dit ten nadele van de eigenaars van (zeer vaak nog niet bebouwde) percelen in zones voor verblijfsrecreatie waarop zich geen enkel probleem

van permanente bewoning stelt (hetgeen evident is wanneer de percelen in kwestie nog onbebouwd zijn).

...

De deputatie is van mening dat nimmer een beleidswijziging zou kunnen worden doorgevoerd en zij niet aan haar opdracht ex artikel 5.4.2. VCRO zou kunnen voldoen, indien zij op basis van het ontwerp beleidsplan/toekomstvisie de vergunning niet zou kunnen weigeren.

Hierbij gaat zij volledig voorbij aan de verordenende kracht van de verkavelingsvoorschriften.

Nergens bepaalt dit artikel dat de gevoerde onderzoeken een beoordelingsgrond zouden kunnen vormen bij vergunningsaanvragen, laat staan dat op deze basis bindende bestemmingsvoorschriften zouden kunnen genegeerd worden. Ook de memorie van toelichting bij dit artikel maakt duidelijk dat deze onderzoeken (en dus de toekomstvisie) enkel als uitgangspunt dienen voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Benadrukt moet ten slotte nogmaals worden dat de verkavelingsvergunning (zoals gewijzigd) waarop de verzoekende partij zich beroept, dateert van februari 2007. De aanvraag werd in december 2009 ingediend.

...

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partij stelt in essentie dat er niet kon worden voorbijgegaan aan de verordenende kracht van de verkavelingsvergunning bij het beoordelen van haar aanvraag tot vergunning. Ze wijst er op dat haar aanvraag volledig in overeenstemming is met de verkavelingsvoorschriften, dat de verkavelingsvergunning geen beoordelingsruimte laat over de mogelijkheid tot het oprichten van nieuwe weekendverblijven op het perceel, dat deze bestemming beoordeeld werd bij het verlenen van de verkavelingsvergunning, dat de verkavelingsvergunning aan de vergunningsverlenende overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening geen ruimte laat voor appreciatie over de bestemming aangezien de bestemming reeds is vastgelegd en dat er van de verkavelingsvergunning niet kan worden afgeweken op grond van een toekomstvisie voor weekendverblijven in de zin van artikel 5.4.2. VCRO.

De verwerende partij stelt daar in essentie tegenover dat een vergunningsverlenende overheid steeds moet nagaan of het gevraagde in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, dat een weigeringsbeslissing kan gegrond worden op het feit dat bepaalde aspecten van een aanvraag, die niet geregeld zijn in de verkavelingsvergunning, niet in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening. Ze wijst er op dat een toekomstvisie inzake weekendverblijven een verplichting is ex artikel 5.4.2 VCRO. Aangezien de verkavelingswijziging waarop de verzoekende partij steunt voor haar aanvraag dateert van vóór deze verplichting ex artikel 5.4.2 VCRO en van vóór de uitgewerkte toekomstvisie, is de verkavelingsvergunning daaraan ongeschikt en kan zij een vergunningsaanvraag op grond van artikel 1.1.4 VCRO iuncto artikel 4.3.1, § 2, 1° en 2° VCRO weigeren, op basis van een beleidsdocument, dat een op onderzoek gefundeerde gewenste toekomstige ordening van een gebied duidt.

Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1° VCRO luidt:

“ ...

Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*
- b) een goede ruimtelijke ordening;*

...”

Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 3° bepaalt:

“ ...

§2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

...

3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.

...”

De aandachtspunten vermeldt in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° luiden als volgt:

“ ...

het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

...”

Uit de bepalingen volgt dat een stedenbouwkundige vergunning voor een perceel gelegen in een verkavelingsvergunning kan geweigerd worden indien het aangevraagde strijdig is met de verkavelingsvoorschriften, of indien het aangevraagde strijdig is met de goede ruimtelijke ordening, waarbij de verkavelingsvoorschriften geacht worden de criteria van de goede ruimtelijke ordening weer te geven voor zover ze de aandachtspunten regelen vermeld in artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO.

Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt dat de vergunningsaanvraag inzake het oprichten van een weekendverblijf op lot 2 werd getoetst aan de goede ruimtelijke ordening en dus niet aan de verkavelingsvoorschriften, die lot 2 bestemmen tot het oprichten van een weekendverblijf.

Nu uit de verkavelingsvergunning, zoals gewijzigd op 17 februari 2007, blijkt dat lot 1 en lot 2 werden bestemd tot het oprichten van een weekendverblijf, moet worden aangenomen dat de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van die bestemming reeds bij de goedkeuring van de verkavelingsvergunning werd beoordeeld. De nadelen inzake het oprichten van een

weekendverblijf die op deze twee loten worden veroorzaakt naar goede ruimtelijke ordening, werden reeds beoordeeld bij het afleveren van de verkavelingsvergunning. Een toekomstvisie voor weekendverblijven kan daar geen afbreuk aan doen. De verwerende partij duidt geen rechtsregel aan die bepaalt dat de voorschriften van een verkavelingsvergunning ophouden rechtsgevolgen te hebben bij het opmaken van een toekomstvisie op grond van 5.4.2 VCRO.

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 24 juni 2010, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning gedeeltelijk wordt geweigerd voor het bouwen van 2 vakantiehuisjes 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 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 7 december 2011, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Heidi HUANG

Nathalie DE CLERCQ