

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0428 van 23 oktober 2012
in de zaak 1112/0236/A/2/0245

In zake:

de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Luk DE SCHRIJVER en Luc PLANCKE
kantoor houdende te 9840 De Pinte, Pont-Noord 15A
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

vertegenwoordigd door:
de heer [REDACTED]

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 23 november 2011 en geregulariseerd met een aangetekende brief van 8 december 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 6 oktober 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 6 juni 2011 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een kelderverdieping en voor het wijzigen van de bestemming van deze kelder naar hobbyruimte en van 'stal' naar 'hobby-ontvangstruimte'.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 5 juni 2012, maar de behandeling van de vordering tot vernietiging is op verzoek van de verzoekende partij verdaagd naar de openbare terechtzitting van 4 september 2012. Op de zitting van 5 juni 2012 zijn de partijen niet verschenen.

De partijen zijn opnieuw uitgenodigd voor de zitting van 4 september 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Luk DE SCHRIJVER en Luc PLANCKE die verschijnen voor de verzoekende partij en de heer ████████ die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 25 april 2005 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een stal voor weidedieren (paarden), na sloping van een kleine, houten stal.

In de beschrijvende nota, gevoegd bij de voorliggende stedenbouwkundige aanvraag, zet de verzoekende partij de redenen uiteen waarom de werken niet conform de vergunning werden uitgevoerd. Volgens de initiële plannen was het oprichten van een stal voor weidedieren voorzien, met daaronder een mestkelder van 1 meter diepte. Zij stelt dat deze kelder om technische redenen tot 3,80 meter diepte werd uitgevoerd. Tijdens de verdere uitvoering der werken werd de gedelegeerd bestuurder van de verzoekende partij met blijvende rugklachten geconfronteerd en was hij daardoor niet meer in staat om paard te rijden.

Deze omstandigheden noodzaakten de verzoekende partij om de voorliggende regularisatieaanvraag in te dienen.

De verzoekende partij dient dan ook op 22 februari 2011 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter een aanvraag in voor de regularisatie van de diepere uitvoering van de kelder en de bestemmingswijziging van deze kelder naar hobbyruimte en tevens de bestemmingswijziging van de in 2005 vergunde stalling voor weidedieren naar hobby-ontvangstruimte.

De verzoekende partij houdt voor dat de stal, behalve wat betreft de diepte van de kelder, volledig is opgericht overeenkomstig de vergunde plannen van 2005.

De kelderverdieping wordt thans gebruikt als hobbyruimte en wijnkelder. Ook het bovenste gedeelte wordt thans gebruikt als hobby- en ontvangstruimte.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan 'Eeklo-Aalter', gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 10 maart 2011 tot en met 8 april 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling Oost-Vlaanderen brengt op 11 april 2011 volgend ongunstig advies uit:

“ ...

De aanvraag is gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied dat op deze plaats geen landbouwstructurele kwaliteiten meer heeft: er komen geen landbouwbelangen in het gedrang door deze aanvraag.

De zogenaamde stalling lijkt uiterlijk op geen enkele manier op een stal, maar is duidelijk een residentiële bedoening. Vanaf het begin van de bouwwerken is het duidelijk niet de bedoeling geweest om er een stal op te richten (zie materiaal gebruik, vorm gebouw, diepte van de kelder, ...), maar om er een residentieel gebouw op te richten. Aangezien deze regularisatie de normen en regelgeving voor zonevreemde gebouwen in agrarisch gebied overschrijdt, kan de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling geen gunstig advies geven voor de regularisatie van dit gebouw

...”

De nv Waterwegen en Zeekanaal brengt op 28 april 2011 een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter verleent op 2 mei 2011 volgend ongunstig preadvies:

“ ...

Gelet op de ligging van het bouwperceel volgens het gewestplan Eeklo-Aalter in landschappelijk waardevol agrarisch gebied is het regulariseren van een vergunde stalling naar een residentieel bijgebouw principieel in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften;

Gelet op het ongunstig advies van Duurzame landbouwwontwikkeling van 11 april 2011; Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, inzonderheid artikel 4.4.10. t.e.m. 4.4.23. betreffende de basisrechten van zonevreemde constructies;

Gelet op de stedenbouwkundige vergunning van 25 april 2005 verleend voor het bouwen van een stal;

Overwegende dat de beoogde bestemmingswijziging niet valt onder de bepalingen van de VCRO betreffende de basisrechten van zonevreemde constructies;

Overwegende dat het ongunstig advies van Duurzame landbouwwontwikkeling door het college kan worden bijgetreden;

Gelet op de VCRO, inzonderheid artikel 4.7.16.§2. waarin wordt gesteld dat het college van burgemeester en schepenen de vergunningsaanvraag voor advies voorlegt aan de

gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar behoudens in de gevallen bepaald door de Vlaamse regering; dat de voorliggende aanvraag niet valt onder één van deze bepalingen.

Algemene conclusie:

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van de aanvraag zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter en verleent bijgevolg op 31 mei 2011 een ongunstig advies.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter weigert op 6 juni 2011 de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

...

Overeenstemming met dit plan:

De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde plan, meer bepaald omdat de aanvraag niet in functie staat van enige agrarische bedrijvigheid.

...

toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening:

Gelet op de ligging van het bouwperceel volgens het gewestplan Eeklo-Aalter in landschappelijk waardevol agrarisch gebied is het regulariseren van een vergunde stalling naar een residentieel bijgebouw principieel in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften;

Gelet op het ongunstig advies van Duurzame landbouwontwikkeling van 11 april 2011;

Gelet op het gunstig advies van Waterwegen en zeekanaal nv van 28 april 2011;

Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, inzonderheid artikel 4.4.10. tem 4.4.23. betreffende de basisrechten van zonevreemde constructies;

Gelet op de stedenbouwkundige vergunning van 25 april 2005 verleend voor het bouwen van een stal; Overwegende dat de aanvraag gelegen is in mogelijk overstromingsgevoelig gebied en niet is gelegen in infiltratiegevoelig gebied; dat de aanvraag een regularisatie betreft voor de uitvoering van de kelder en bestemmingswijziging en bijgevolg geen bijkomende oppervlakte bebouwing/verharding zal genereren; dat derhalve de aanvraag verenigbaar is met de doelstellingen van artikel 5 van het Decreet integraal waterbeleid;

Overwegende dat de beoogde bestemmingswijziging niet valt onder de bepalingen van de VCRO betreffende de basisrechten van zonevreemde constructies;

Overwegende dat het ongunstig advies van Duurzame landbouwontwikkeling door het college kan worden bijgetreden;

Gelet op de VCRO, inzonderheid artikel 4.7.16.§2. waarin wordt gesteld dat het college van burgemeester en schepenen de vergunningsaanvraag voor advies voorlegt aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar behoudens in de gevallen bepaald door de

Vlaamse regering; dat de voorliggende aanvraag niet valt onder één van deze bepalingen;

Gelet op het ongunstig advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar van 31 mei 2011 die zich volledig aansluit bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen;

Algemene conclusie:

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving. De stedenbouwkundige vergunning kan niet worden verleend.

...

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 7 juli 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 22 september 2011 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 20 september 2011, beslist de verwerende partij op 6 oktober 2011 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2.5 Beoordeling

2.5.2 De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldende gewestplan, zoals hoger omschreven, aangezien het gebouw niet in functie van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf staat.

Voorliggende aanvraag dient getoetst te worden aan de in de codex opgenomen afwijkmogelijkheden, meer bepaald deze opgenomen in afdeling 2 (basisrechten voor zonevreemde constructies) en/of afdeling 3 (zonevreemde functiewijzigingen) van hoofdstuk 4 van titel 4.

De aanvraag heeft betrekking op een gebouw dat op 25 april 2005 vergund werd als 'stal voor weidedieren', in casu 8 paarden, in toepassing van de omzendbrief RO/2002/01 van 25 januari 2002 met richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven.

Kwestieuze stal werd nooit opgericht – volgens appellanten om reden dat de gedelegeerd bestuurder van nv [REDACTED] door rugpijn geen paard meer kon rijden – wel werd in 2007 een andere constructie (een soort clubhuis) opgetrokken op dezelfde bouwplaats, met ongeveer hetzelfde bovengrondse bouwvolume (een iets groter grondoppervlak en een iets lagere kroonlijst- en nokhoogte) en met eveneens een rieten schilddak.

In het beroepschrift wordt beweerd dat de opgerichte constructie wel degelijk 'een stalling' is, daar "behoudens de (ondergrondse) diepte de plannen gerespecteerd werden zoals destijds vergund".

Dit is geenszins correct.

Uit het vervangen van een 1 m diepe aalput door een 3,8 m diepe kelder (hobbyruimte + wijnkelder) blijkt vooreerst dat van bij de aanvang van de werken het nooit de bedoeling

geweest is een paardenstal op te richten, hetgeen door appellanten ook niet ontkend wordt.

Daarnaast vertoont de opgerichte constructie nog tal van wijzigingen t.o.v. de vergunde constructie: een gewijzigde binnenindeling (binnentrap, sanitair, ...); een gewijzigd gevelmateriaal (houten planchetten i.p.v. riet); geen enkele van de 6 vergunde poorten werd geplaatst; er werden grote glaspartijen/schuiframen geplaatst in 3 van de 4 gevels (er waren enkel ramen van 60 bij 60 cm groot vergund); in de zuidgevel werd een rechtlijnige kroonlijst vervangen door een gebogen kroonlijst en in de westgevel werd een gebogen kroonlijst vervangen door een rechtlijnige kroonlijst; het dak is voorzien van een gemetste schouw (niet getekend op de plannen);

Uit het bovenvermelde blijkt overduidelijk dat het betrokken gebouw geen 'hoofdzakelijk vergunde constructie' is, noch qua bouwvolume, noch qua bestemming, zodat m.a.w. niet (enkel) de dieper uitgevoerde kelder en de bestemming 'hobby-ontvangstruimte' dienen geregulariseerd te worden, maar wel de ganse oprichting van het gebouw.

Ingevolge artikel 4.4.10, § 1 van de codex zijn de 'basisrechten voor zonevreemde constructies' enkel toepasbaar bij aanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies.

Aldus dient te worden geconcludeerd dat het ontwerp in zijn totaliteit strijdig is met de agrarische bestemming van het gebied en dat, gelet op de aard en de karakteristieken van het project, er ook geen toepassing kan gemaakt worden van de 'basisrechten voor zonevreemde constructies' zoals deze zijn opgenomen in de artikelen 4.4.10 t.e.m. 4.4.22 van de codex.

De aanvraag komt bijgevolg niet voor vergunning in aanmerking.

2.5.3 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenvermelde legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning zijn verdere opportuniteitsoverwegingen niet meer relevant.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 11 oktober 2011.

Het verzoekschrift werd conform artikel 4.8.17, §2, derde lid VCRO tijdig geregulariseerd met een aangetekende brief van 8 december 2011, zodat het verzoekschrift geacht wordt te zijn ingediend op de datum van de eerste verzending van het oorspronkelijke verzoekschrift.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 23 november 2011, is dan ook tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij de aanvrager is van de vergunning en conform artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang beschikt.

Zij heeft tevens een rechtsgeldige beslissing om in rechte te treden voorgelegd en beschikt over de nodige procesbevoegdheid om bij de Raad een vordering tot vernietiging in te stellen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste en tweede middel

In deze middelen roept de verzoekende partij de schending in van het recht op verdediging en de schending van het hoorrecht.

De verzoekende partij zet uiteen dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op de hoorzitting van 20 september 2011 niet beschikbaar was en dat zij zich dus enkel kon verdedigen tegen de inhoud van de weigeringsbeslissing en dit op basis van haar reeds ingediend beroepsschrift.

Verder stelt zij dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar haar werd meegedeeld op 26 september 2011 terwijl er op de hoorzitting werd gemeld dat er een beslissing zou volgen op 29 september 2011. Zij meent dat, zeker gelet op de nieuwe elementen die in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan bod kwamen, haar recht op verdediging geschonden worden aangezien haar onvoldoende tijd geboden werd om nog op grondige wijze te reageren op de inhoud van dit verslag.

De verzoekende partij meent bovendien dat haar hoorrecht geschonden werd omdat zij op de hoorzitting niet in kennis was van de inhoudelijke argumenten die via het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de deputatie werden voorgelegd. Zij meent dat dit tevens een schending inhoudt van het fairplaybeginsel. De verzoekende partij tilt hier zwaar aan, temeer daar er in het verslag geopperd werd dat er een totaal verschillend gebouw zou zijn opgericht en dat de regularisatieaanvraag dus onvoldoende zou zijn geweest en dit in tegenstelling tot de zienswijze van het college van burgemeester en schepenen. Met dit nieuwe standpunt was het inhoudelijk verweer van de verzoekende partij, zoals opgenomen in haar beroepsschrift, volgens haar niet nuttig, aangezien de aanvraag initieel verkeerd zou zijn geweest. Volgens de verzoekende partij kan dergelijke werkwijze van de verwerende partij niet ernstig genoemd worden.

De verzoekende partij voegt er nog aan toe dat zij na kennisname van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nog een aanvullende memorie heeft opgesteld. Zelfs rekening houdende met de devolutive werking van de verwerende partij, meent de verzoekende partij, dat het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden. In de bestreden beslissing is er immers geen spoor terug te vinden van het indienen van deze aanvullende memorie, noch blijkt uit de motieven van de bestreden beslissing dat bij de beoordeling hiermee rekening werd gehouden.

In haar tweede middel stelt de verzoekende partij nogmaals dat artikel 4.7.23 VCRO zo geïnterpreteerd dient te worden dat elke beroepsindiener de mogelijkheid moet krijgen mondeling gehoord te worden omtrent de argumenten aangevoerd in het verslag van de provinciale

stedenbouwkundige ambtenaar aangezien op grond van dit verslag de deputatie haar beslissing neemt.

Het is volgens de verzoekende partij ook cruciaal dat zij als beroepsindiener repliek kan geven op dit verslag, zodat de deputatie dan een onafhankelijk en objectief oordeel kan vellen. Zij stelt dat zij de mogelijkheid moet hebben een mogelijks ongunstige beslissing te voorkomen en dus de mogelijkheid moet krijgen op een nuttige wijze haar standpunt aan het bestuur ter kennis te brengen. Volgens de verzoekende partij kan zij dit maar doen als zij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kende op het ogenblik van de zitting.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de deputatie in haar hoedanigheid van vergunningverlenende overheid een orgaan van actief bestuur is. Zij stelt dat de rechten van verdediging niet in een stedenbouwkundige vergunningsprocedure gelden.

Verder wijst zij erop dat de verzoekende partij een aanvullende memorie heeft ingediend zodat zij wel degelijk in staat werd gesteld om haar rechten te vrijwaren.

Ten slotte brengt de verwerende partij in herinnering dat zij, ingevolge de devolutieve werking, niet gebonden is door de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen. Zij dient de aanvraag volledig opnieuw te onderzoeken en een eigen oordeel te vormen zodat ook het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een volledig gewijzigde redenering mag inhouden.

Met betrekking tot het al dan niet in haar beoordeling rekening houden met de aanvullende memorie van de verzoekende partij stelt de verwerende partij het volgende:

“ ...

De memorie maakt als stuk 11 deel uit van het administratief dossier. Met deze memorie werd rekening gehouden bij beoordeling van de aanvraag.

De inhoudelijke opmerkingen in deze memorie beperken zich tot de stelling dat de onderhavige stal weldegelijk een hoofdzakelijk vergunde constructie is.

Aangezien het verslag op zeer duidelijke en correct onderbouwde wijze aantoont dat er geen sprake kan zijn van een hoofdzakelijk vergunde constructie, diende de deputatie dan ook geen andere motivering te voorzien. Op geen enkele wijze is de deputatie verplicht op elk beroepsargument van een beroepsindiener te antwoorden. In casu deed zij dit wel. Deze motivering vormt een draagkrachtige motivering.

...”

Inzake de schending van het hoorrecht stelt de verwerende partij dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) op geen enkele wijze een chronologie vastlegt. Artikel 4.7.23 VCRO bepaalt enkel dat de deputatie beslist op basis van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar én nadat de betrokken partijen gehoord werden. Volgens de verwerende partij is zij vrij om het praktisch verloop van de beroepsprocedure te regelen. Er kan echter niet ontkend worden dat aan beide voorwaarden werd voldaan.

De verwerende partij licht vervolgens het praktisch verloop van de beroepsprocedure in Oost-Vlaanderen toe en toetst dit aan haar algemene doelstellingen als volgt:

“ ...

Het is een vast gebruik voor de deputatie van Oost-Vlaanderen dat de PSA slechts een verslag opmaakt na de hoorzitting, om op deze wijze rekening te kunnen houden met eventueel relevante argumentatie die tijdens de hoorzitting werd naar voor gebracht.

In deze optiek is het dan ook duidelijk dat aangezien er geen verslag bestaat voor de hoorzitting, er ook geen aan verzoekster kan worden meegedeeld.

Een administratieve beroepsprocedure is temeer geen tegensprekelijke procedure zoals bijvoorbeeld een burgerrechtelijk procedure. Het zijn niet belangen van de beroepindiener of de tussenkomenende partij die de deputatie moet afwegen. De deputatie oordeelt vanuit het standpunt van het algemeen belang of een aanvraag voldoet aan de geldende wettelijke bepalingen en de vereisten van een goede ruimtelijke ordening.

Weliswaar voorziet de VCRO expliciet dat de partijen kunnen gehoord worden (zoals in casu is gebeurd), de partijen moeten daarentegen geenszins een mogelijkheid hebben om op het verslag van de PSA te antwoorden. Dit is op geen enkele wijze in de VCRO voorzien, en strijdt met het administratieve karakter van de procedure.

Het verslag van de PSA is een handeling die de beslissing van de deputatie voorbereidt. Het verslag kadert alle relevante gegevens en argumenten over de aanvraag. Anders dan verzoekster lijkt te willen beweren is het verslag geen eenzijdig bewijsstuk dat tegensprekelijk in de procedure moet worden gebracht. In het verslag moet niets anders staan dan de relevante gegevens van het dossier, en de argumenten van de partijen. Al deze gegevens zijn de partijen bekend. Verzoekster werd dan ook geen informatie weerhouden.

De inhoudelijke beoordeling van een aanvraag gebeurt nadien door de deputatie, op ‘voorstel’ van de PSA.

...”

In haar wederantwoordnota betoogt de verzoekende partij dat de verwerende partij niet zomaar een orgaan van actief bestuur is, maar in de eerste plaats een administratief beroepsorgaan. Het recht op verdediging in een administratieve procedure dient volgens de verzoekende partij ingevuld te worden als een beginsel waarbij de burger zich kan verdedigen ten aanzien van stellingen vanwege administratieve organen en ambtenaren die adviserend optreden.

Zij stelt tevens dat het hoorrecht een lege doos wordt zoals het door de verwerende partij wordt gehanteerd. Verder stelt de verzoekende partij nog dat het duidelijk is dat de verwerende partij het verslag slechts opmaakt na de hoorzitting “omdat zij dan *nét niet* gehouden zou zijn om de op de zitting opgeworpen elementen die het ‘verslag’ tegenspreken (in het geval dat het op voorhand gekend zou zijn), te behandelen in haar besluitvorming”. Deze handelwijze zou in strijd zijn met de ratio legis van artikel 4.7.23 VCRO.

Beoordeling door de Raad

1.

In zoverre de verzoekende partij in haar middelen de schending inroept van de rechten van verdediging, falen deze middelen naar recht.

Wanneer de verwerende partij op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23 VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij immers op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. De verplichting voor het bestuur om het recht van verdediging na te leven geldt enkel in tuchtzaken, wat hier niet het geval is. Het inroepen van het recht op verdediging geldt dus niet tijdens de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie in het kader van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag.

2.

De hoorplicht door de verwerende partij heeft evenwel een ruimer toepassingsgebied en wordt ook als volgt uitdrukkelijk voorgeschreven door artikel 4.7.23 VCRO:

“De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.

De Vlaamse Regering kan nadere regelen met betrekking tot de hoorprocedure bepalen.”

De Raad stelt allereerst vast dat de verzoekende partij wel degelijk werd gehoord door de verwerende partij op 20 september 2012.

3.

De verzoekende partij ontkent dit ook niet, doch stelt dat haar hoorrecht werd geschonden om diverse redenen.

Zij had op 20 september 2012 geen kennis van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en kon dus niet met kennis van zaken haar verweer voeren, temeer daar er in dit verslag nieuwe elementen aan bod kwamen. Zij stelt bovendien pas na de hoorzitting in kennis gesteld te zijn van dit verslag en daarna nog een aanvullende memorie opgesteld te hebben ter weerlegging van dit verslag. In de bestreden beslissing vindt de verzoekende partij geen verwijzing naar haar aanvullende memorie. Zij is tevens van oordeel dat de verwerende partij, door een met het verslag gelijklopende beslissing te nemen, onzorgvuldig te werk gaat en haar aanvullende argumenten in het geheel niet heeft ontmoet.

4.

In de VCRO is het hoorrecht voor de beroepsindiener uitdrukkelijk voorzien en vormt daar een wezenlijk onderdeel van de administratieve beroepsprocedure. De belanghebbende die administratief beroep aantekent bij de deputatie, heeft evenwel de mogelijkheid om in haar beroepschrift én op de hoorzitting haar grieven ten aanzien van de door haar bestreden beslissing kenbaar te maken.

Tot zolang voor dit hoorrecht nog geen inhoudelijke verplichtingen voor de verwerende partij bepaald zijn, moet het optreden van de vergunningverlenende overheid getoetst worden aan de verplichtingen die het bestuur heeft op grond van het algemeen beginsel van de hoorplicht. Het verhoor van de aanvrager die daarom heeft verzocht, is dan ook een substantiële vormvereiste.

Kenmerkend voor de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is dat de belanghebbende de mogelijkheid moet krijgen zijn opmerkingen te geven op het dossier zoals het ter beoordeling aan het bestuur voorligt en op die wijze een voor hem ongunstige beslissing kan proberen omzetten in een gunstige beslissing. Aan de zijde van het bestuur strekt de hoorplicht tot een zorgvuldig onderzoek van de zaak en het inwinnen van alle relevante gegevens. Dit houdt ook in dat het bestuur de rechtszoekende de mogelijkheid moet bieden zich te verantwoorden over feiten die hem worden aangewreven.

5.

Waar de VCRO enerzijds voorziet in een normatief hoorrecht maar anderzijds de inhoudelijke verplichtingen voor de verwerende partij nog niet zijn uitgewerkt, is de Raad van oordeel dat de zorgvuldigheidsplicht in hoofde van de verwerende partij ook hier centraal moet staan.

Aan voormelde hoorplicht is, gelet op de volgorde van de artikelen 4.7.22 en 4.7.23 VCRO, slechts voldaan indien diegene die verzoekt te worden gehoord, over alle gegevens en stukken beschikt die de verwerende partij heeft op het moment dat zij uitspraak doet over het beroep. Dit betekent dat de beroepsindiener kennis moet kunnen nemen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, alvorens de hoorzitting plaatsvindt.

6.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet op voorhand ter beschikking stelt van de beroepsindiener, noch van de andere partijen in het administratief geding. Ook in onderhavig dossier kreeg de verzoekende partij niet op voorhand kennis van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De Raad acht de hoorplicht van de verwerende partij en het hoorrecht van de verzoekende partij hierdoor geschonden.

7.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dient conform artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO de basis te vormen voor de uiteindelijke beslissing van de verwerende partij. Deze uitdrukkelijke verplichting uit artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO vereist in het licht van de formele motiveringsplicht dat uit de beslissing zelf moet kunnen worden afgeleid of de verwerende partij daadwerkelijk het verslag als basis voor haar beslissing heeft gebruikt.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is ontegensprekelijk een stuk dat door de overheid die over het beroep uitspraak doet, betrokken moet worden bij de beoordeling van de aanvraag. Dit betekent dan ook dat diegene die verzoekt te worden gehoord, voor de hoorzitting kennis moet krijgen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zodat deze daarop nuttige opmerkingen kan formuleren. Hier anders over oordelen zou het hoorrecht van de verzoekende partij volledig uithollen.

Het recht om gehoord te worden, betekent ook dat de beroepsindiener het recht heeft om aan de overheid die over zijn beroep uitspraak doet zijn visie te laten kennen omtrent een standpunt dat wordt ingenomen terwijl dit voordien nog niet aan bod was gekomen. Het hoorrecht houdt immers in dat de beroepsindiener op nuttige wijze zijn zienswijze moet kunnen brengen om alzo te pogen een eerder ongunstige beslissing te neutraliseren.

8.

De Raad stelt vast dat het hoorrecht en de hoorplicht reeds werden geschonden op het moment van de hoorzitting zelf doordat de verzoekende partij toen niet in kennis was van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Het door de verwerende partij gehanteerde systeem waarbij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar pas na de hoorzitting wordt meegedeeld, leidt enkel tot frustraties en moeilijkheden en is niet in overeenstemming met de duidelijke in de VCRO opgelegde chronologie. De beroepsindiener die op dat ogenblik geconfronteerd wordt met nieuwe standpunten waarover hij nog geen standpunt heeft kunnen innemen – noodzakelijk om de verwerende partij volledig voor te lichten – moet dan een aanvullende memorie indienen, met alle mogelijke gevolgen van dien.

9.

Alle andere door de verzoekende partij in dit verband ingeroepen schendingen, met name het in de bestreden beslissing niet terugvinden van haar aanvullende standpunten ten overstaan van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, en de onzorgvuldige en niet afdoende motivering van de bestreden beslissing omdat deze aanvullende standpunten door de verwerende partij niet werden ontmoet, worden door de Raad hier nu als niet nuttig beschouwd en niet verder onderzocht.

De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

VI. KOSTEN

In zoverre de verwerende partij in haar antwoordnota de Raad evenwel kennelijk zonder meer verzoekt om '*In bijkomende orde en in voorkomend geval*' de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, is de Raad van oordeel dat niet ingezien kan worden hoe het Vlaamse Gewest in de voorliggende aangelegenheid, gelet op artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO, kan aangemerkt worden als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 6 oktober 2011, waarbij het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 6 juni 2011 niet wordt ingewilligd voor het regulariseren van een kelderverdieping en voor het wijzigen van de bestemming van deze kelder naar hobbyruimte en van 'stal' naar 'hobby-ontvangstruimte' op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij om binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de betekening van dit arrest, een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175,00 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 23 oktober 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Hildegard PETTENS

Hilde LIEVENS