

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0623 van 29 oktober 2013
in de zaak 2010/0206/A/1/0195

In zake:

de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Zvonimir MISKOVIC
kantoor houdende te 3620 Lanaken, Koning Albertlaan 73
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 15 februari 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 10 december 2009.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laakdal van 10 september 2009 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van het verbouwen van een garage.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend, maar wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 16 mei 2011, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Zvonimir MISKOVIC, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij is, alhoewel behoorlijk opgeroepen, niet ter zitting verschenen. Krachtens artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van een procespartij de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

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

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

III. FEITEN

Op 19 maart 2009 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laakdal een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*de regularisatie van de verbouwing van een garage*”.

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgesteld gewestplan ‘Herentals - Mol’, gelegen in natuurgebied.

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.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 2 april tot en met 2 mei 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig op 22 april 2009.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert voorwaardelijk gunstig op 23 april 2009.

Op 7 mei 2009 adviseert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laakdal als volgt gunstig:

“ ...

De aanvraag voorziet in de regularisatie van een garage. Naar aanleiding van een melding van verbouwingswerken zonder vergunning is de politie samen met de stedenbouwkundig ambtenaar ter plaatse gaan kijken. Zij hebben vastgesteld dat er inderdaad verbouwingswerken aan de gang waren waarvoor geen vergunning verleend was. De uitgevoerde werken vallen onder instandhoudingswerken en zijn te regulariseren, vandaar deze aanvraag tot regularisatie. Het bouwvolume blijft ongewijzigd (2 125.94 m³).

Er is geen sprake van uitbreidingswerken.

De garage is een onderdeel van de woning. Het betreft hier geen losstaand gebouw. De garage werd voorzien van een nieuw dak. Het voorste deel (ongeveer 2/3) werd vernieuwd. Nieuwe muren en ramen werden geplaatst. De verrichte werken dragen bij tot een betere stabiliteit van het gebouw.

... ”

De aanvraag is in regel met de stedenbouwkundige voorschriften omtrent zonevreemde woningen.

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 21 augustus 2009 als volgt ongunstig:

“ ...

In ruimtelijk kwetsbare gebieden, waaronder ook natuurgebieden, is enkel het verbouwen binnen het bestaande volume mogelijk van bestaande, vergunde of vergund geachte woningen of constructies, indien deze niet verkrot zijn op het moment van de eerste aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

Voor aanvragen tot stedenbouwkundige vergunningen dienen daarom alle voorwaarden getoetst te worden:

- *Uit de bijgaande fotoreeks kan worden afgeleid dat de garage niet verkrot is.*
- *De aanvraag betreft het verbouwen van een garage binnen het bestaande volume.*

Gelet op het feit dat de aanvraag een regularisatie betreft, en de garage bovendien werd afgewerkt in pleisterwerk, kan niet worden geverifieerd dat de verbouwing van de garage geen uitbreiding betreft. Op het meest recente kadasterplan heeft de garage gelijkaardige afmetingen.

- *Er is geen vergunning bekend bij het agentschap R-O Vlaanderen voor de constructies (noch de woning, noch de bijgebouwen) op het perceel. Principieel kan gesteld worden dat alle constructies die vóór 29 maart 1962 werden gerealiseerd, als vergund geacht kunnen worden beschouwd.*
 - o *Op het kadasterplan, bijgewerkt tot 1963 (in bijlage) staat op het perceel een woning en een bijgebouw, doch de afmetingen komen niet overeen met de huidige bebouwing. De garage, waarop huidige aanvraag betrekking heeft, staat niet ingetekend op dat kadasterplan.*
 - o *Bij consultatie van het kadasterplan, bijgewerkt tot 1978, is te zien dat in de periode tussen 1962 en 1978 diverse constructies werden opgericht, waarvoor bij het agentschap R-O Vlaanderen overigens geen vergunning bekend is, doch de garage waarop huidige aanvraag betrekking heeft staat niet ingetekend op dat kadasterplan.*

Voor de bestaande garage is geen stedenbouwkundige vergunning bekend, uit de geconsulteerde kadasterplans is af te leiden dat de garage niet werd opgericht vóór de inwerkingtreding van de wet op de stedenbouw uit 1962. Uit recentere kadasterplan kan zelfs worden afgeleid dat de garage pas werd opgericht na 1978.

De garage kan niet als vergund of vergund geacht beschouwd worden.

Gelet op de strikte voorwaarden die gekoppeld zijn aan de mogelijkheid tot gebruik van de uitzonderingsbepalingen zoals vermeld in art 145bis DRO, dient gesteld te worden dat huidige aanvraag niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

Enerzijds is de aanvraag strijdig met het geldende gewestplan, anderzijds voldoet ze niet aan de decretale uitzonderingsbepalingen inzake zonevreemde constructies.

ALGEMENE CONCLUSIE

De garage kan niet als vergund of vergund geacht beschouwd worden. Het verbouwen van een onvergunde particuliere garage in natuurgebied is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

BESCHIKKEND GEDEELTE

ADVIES

Ongunstig

Voor het verbouwen van een garage binnen het volume in natuurgebied. Enerzijds is de aanvraag strijdig met het geldende gewestplan, anderzijds voldoet ze niet aan de decretale uitzonderingsbepalingen inzake zonevreemde constructies.

De garage kan niet als vergund of vergund geacht beschouwd worden. Het verbouwen van een onvergunde particuliere garage in natuurgebied is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.
..."

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laakdal weigert op 10 september 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 15 oktober 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van een voor de Raad onbekende datum dit administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 10 december 2009 beslist de verwerende partij op 10 december 2009 als volgt het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

"...

1. Volgens het vastgestelde gewestplan situeert de aanvraag zich in natuurgebied. De natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In deze gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.

De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan omwille van volgende redenen: het betreft de regularisatie van de verbouwing van een garage bij een particuliere woning.

2. Hoofdstuk IV, afdeling 2 van de Vlaamse Codex bepaalt een aantal basisrechten voor zonevreemde constructies.

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat de aanvraag gelegen is in natuurgebied wat valt onder de ruimtelijk kwetsbare gebieden. Volgens artikels 4.4.12 t.e.m. 4.4.15 kan in ruimtelijk kwetsbaar gebied enkel verbouwd worden (herbouwen of uitbreiden is bijgevolg niet mogelijk).

Verder bepaalt artikel 4.4.10 §1 dat hoofdstuk IV, afdeling 2 van toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies.

Betreffende garage kan niet als vergund beschouwd worden. Er is geen enkele vergunning bekend m.b.t. de garage.

Op het kadasterplan uit 1963 is enkel een woning waarneembaar, geen garage. Ook op het kadasterplan van 1978 staat de garage niet opgetekend. Er is dus geen sprake van een vermoeden van vergunning, conform artikel 4.2.14 §1 en §2 van de Vlaamse Codex.

De garage kan bijgevolg niet als (hoofdzakelijk) vergund (geacht) beschouwd worden. Er kunnen bijgevolg geen verbouwingswerken aan goedgekeurd worden.

Opmerking:

De gemeente is van oordeel dat de garage een onderdeel is van de woning. Dit standpunt kan niet bijgetreden worden. Op basis van de foto's en de ingediende plannen is duidelijk te merken dat de garage een afzonderlijke constructie betreft. De garage en de woning werden met elkaar verbonden door een muur met rondbogen.

3. Watertoets: Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel gelegen te zijn in een effectief of een mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

Omwille hiervan werd advies gevraagd aan de VMM. Dit advies was gunstig (zie vooraf).

Het voorliggende project heeft geen omvangrijke oppervlakte, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt op de waterhuishouding.

Algemene conclusie:

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming noch met de decretale en reglementaire bepalingen.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard om mobiliteitsredenen en hinder voor het openbaar domein.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing op 15 januari 2010 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig beroep heeft ingesteld met een aangetekende brief van 15 februari 2010.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning, zodat zij krachtens artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 1° VCRO een belanghebbende is, die bij de Raad beroep kan instellen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.1.1, 7° b), 4.4.10 en 4.4.12 VCRO, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het materieel motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing ten onrechte de vereiste van het 'hoofdzakelijk vergund' zijn van een constructie toepast op de garage als afzonderlijke constructie en er daarbij verkeerdelijk van uit gaat dat de garage een afzonderlijke constructie is.

Volgens de verzoekende partij is de garage, die met het hoofdgebouw verbonden is door een muur met rondbogen, een fysisch aansluitende aanhorigheid en is het hoofdgebouw (met de aanhorigheden, waarvan de garage, volgens haar, een deel is) hoofdzakelijk vergund, zoals bepaald in artikel 4.1.1, 7° b) VCRO.

De bestreden beslissing bevat volgens de verzoekende partij ook een tegenstrijdigheid in de motivering, omdat de verwerende partij enerzijds wel vermeldt dat de garage met het hoofdgebouw verbonden is, maar anderzijds toch de garage als een afzonderlijke constructie beschouwt.

Tenslotte werpt de verzoekende partij op dat uit de verschillende adviezen en de beslissing in eerste administratieve aanleg blijkt dat de garage als fysisch aansluitende aanhorigheid beschouwd wordt en ruimtelijk één geheel vormt met de woning.

Beoordeling door de Raad

1.

De (vertegenwoordiger van de) verzoekende partij heeft zelf een aanvraag ingediend "voor de regularisatie van (de) verbouwing van een garage".

Op het bij de aanvraag gevoegd plan (met 'plannen gevels snedes') wordt als 'opdracht' ook alleen maar 'verbouwen garage' vermeld en zijn er naast het 'omgevingsplan', het 'liggingsplan' en de 'inplanting' (waarop als 'bouwplaats' ook alleen maar de "garage" is aangeduid), 7 detailtekeningen met betrekking tot de garage alleen (begane grond, zijgevel, verdieping, zijgevel, snede A-A' en voorgevel) en een 'terreinprofiel'.

2.

Het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, is gelegen in natuurgebied, zodat de constructie, waarop de aanvraag betrekking heeft, zonevreemd is.

Afdeling 2 van Hoofdstuk IV (artikel 4.4.10 e.v.) VCRO bepaalt de 'basisrechten voor zonevreemde constructies' en is van toepassing op vergunningsaanvragen, die betrekking hebben op 'hoofdzakelijk vergunde' en niet-verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden (artikel 4.4.10 §1 VCRO).

Deze 'basisrechten' zijn uitzonderingsbepalingen die de vergunningverlenende overheid beletten een stedenbouwkundige vergunning te weigeren, louter omwille van een tegenstrijdigheid met de gewestplanbestemming, die verordenend is.

Voor zover er voldaan is aan de decretale voorwaarden mag de strijdigheid met de gewestplanbestemming met andere woorden geen reden zijn om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Dat de 'basisrechten' uitzonderingsbepalingen zijn, betekent dat ze op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd. Wanneer een aanvraag niet voldoet aan de voorgeschreven decretale voorwaarden, die restrictief moeten worden geïnterpreteerd, is een vergunningverlenende overheid verplicht de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De bewijslast ligt niet bij de verwerende partij, maar bij de procespartij die gebruik wil maken van de uitzonderingsmaatregel, in casu de verzoekende partij: zij moet aantonen dat voldaan is aan de voorgeschreven decretale voorwaarden.

3.

De verzoekende partij beroept zich, zij het niet in haar aanvraag, uitdrukkelijk op artikel 4.4.12 VCRO dat bepaalt "dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal".

De eventuele toepassing van artikel 4.4.12 VCRO veronderstelt wel dat het voorwerp van de aanvraag een woning is, die hoofdzakelijk vergund (en niet verkrot) is op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen.

Uit de aanvraag blijkt echter niet dat ze betrekking heeft op de verbouwing van de woning, waar de garage zou bijhoren of waar de garage een deel van zou zijn, en op basis van de volgende gegevens van het administratief dossier kan de verwerende partij overigens niet onderzoeken of de volledige woning, of het gehele gebouwencomplex op het perceel waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, vergund of vergund geacht is:

"Er is (immers) geen vergunning bekend bij het agentschap R-O Vlaanderen voor de constructies (noch de woning, noch de bijgebouwen) op het perceel. Principieel kan (wel) gesteld worden dat alle constructies die vóór 29 maart 1962 werden gerealiseerd, als vergund geacht kunnen worden beschouwd (maar)

- *Op het kadasterplan, bijgewerkt tot 1963 ... staat op het perceel een woning en een bijgebouw, doch de afmetingen komen niet overeen met de huidige bebouwing. De garage, waarop huidige aanvraag betrekking heeft, staat niet ingetekend op dat kadasterplan.*

- *Bij consultatie van het kadasterplan, bijgewerkt tot 1978, is te zien dat in de periode tussen 1962 en 1978 diverse constructies werden opgericht, waarvoor bij het agentschap R-O Vlaanderen overigens geen vergunning bekend is, doch de garage waarop huidige aanvraag betrekking heeft staat niet ingetekend op dat kadasterplan”.*

Er is dan ook geen enkel “vermoeden van vergunning”, zoals bepaald in artikel 4.2.14 VCRO, voor de volledige woning of het gehele gebouwencomplex op het perceel waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, zoals de verzoekende partij dus ten onrechte stelt.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij artikel 4.4.12 VCRO niet kan toepassen, zoals de verzoekende partij vraagt, op de volledige woning of het gehele gebouwencomplex op het perceel waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, al is het maar omdat de verzoekende partij dit zelf niet vermeldt in de in de aanvraag en er ook geen gegevens over terug te vinden zijn in de bij de aanvraag gevoegde plannen en beschrijvende nota.

4.

De verwerende partij heeft bovendien terecht beslist, minstens bewijst de verzoekende partij het tegendeel niet, dat *“geen enkele vergunning bekend (is) m.b.t. de garage;*

Op het kadasterplan uit 1963 is enkel een woning waarneembaar, geen garage. Ook op het kadasterplan van 1978 staat de garage niet opgetekend. Er is dus geen sprake van een vermoeden van vergunning, conform artikel 4.2.14 §1 en §2 van de Vlaamse Codex.

De garage kan bijgevolg niet als (hoofdzakelijk) vergund (geacht) beschouwd worden. Er kunnen bijgevolg geen verbouwingswerken aan goedgekeurd worden.”

5.

De verwerende partij heeft overigens niet kennelijk onredelijk beslist dat de garage, waarvoor de verzoekende partij een (regularisatie)vergunning vraagt, geen ‘fysisch aansluitende aanhorigheid’ is van een particuliere woning, zoals bepaald in artikel 4.1.1, 7° b) VCRO, namelijk door *“in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun (te) vinden bij het hoofdgebouw”*.

Dat de verwerende partij in de bestreden beslissing, bijkomend en ondergeschikt, *“opmerk(t dat) de gemeente (meent) dat de garage een onderdeel is van de woning (maar dat) dit standpunt ... niet bijgetreden (kan) worden (omdat) op basis van de foto’s en de ingediende plannen ... duidelijk te merken (is) dat de garage een afzonderlijke constructie betreft (die weliswaar met) de woning ... verbonden (is) door een muur met rondbogen”*, bevestigt dit, zonder dat het een tegenstrijdigheid is in de motivering van de bestreden beslissing: de verwerende partij heeft immers beslist dat het ‘door een muur met rondbogen verbonden’ zijn van de garage met een ander deel van de woning er niet toe leidt dat de ‘garage’ een ‘fysisch aansluitende aanhorigheid’ is van een particuliere woning, zoals bepaald in artikel 4.1.1, 7° b) VCRO (*“in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw”*), maar integendeel dat het een afzonderlijke constructie is.

6.

Uit het administratief dossier blijkt dat *“de garage bovendien werd afgewerkt in pleisterwerk, (zodat) niet (kan) worden geverifieerd dat de verbouwing van de garage geen uitbreiding betreft”*, en het dus zelfs niet zeker is of de aanvraag voldoet aan de definitie van “verbouwen”, namelijk het doorvoeren van aanpassingswerken ‘binnen het bestaande bouwvolume van een constructie, waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden’ (artikel 4.1.1, 12°

VCRO): in de aanvraag en de er bijgevoegde plannen zijn daarover geen gegevens terug te vinden.

7.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij dan ook terecht beslist dat *"de aanvraag ... niet in overeenstemming (is) met de planologische bestemming noch met de decretale en reglementaire bepalingen."*

8.

De in het eerste middel van de verzoekende partij op de bestreden beslissing geuite kritiek is dan ook volledig ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In haar tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, onder andere de artikelen 2 en 3, de artikelen 4.3.1 en 4.4.11 VCRO en van het materieel motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening door de verwerende partij beperkt blijft tot het mobiliteitsaspect en de hinder voor het openbaar domein.

Volgens de verzoekende partij is de motivering van de bestreden beslissing ter zake een stijlformule, die ook uiterst gebrekkig is en geenszins verduidelijkt hoe het verbouwen van de garage, die reeds met die functie aanwezig was voor de indiening van de aanvraag, bijkomende mobiliteitsproblemen zou kunnen veroorzaken.

De verzoekende partij wijst hiervoor ook naar het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Beoordeling door de Raad

De overwegingen in de bestreden beslissing met betrekking tot de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening zijn, omwille van voormelde beoordeling van het eerste middel (dat de verwerende partij terecht beslist dat *"de aanvraag ... niet in overeenstemming (is) met de planologische bestemming noch met de decretale en reglementaire bepalingen"*) overtoollig.

Kritiek van de verzoekende partij op overtoollige overwegingen kan niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

Het tweede middel is dan ook ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk, maar ongegrond.
2. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 29 oktober 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Heidi HUANG

Eddy STORMS