

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0068 van 21 januari 2014
in de zaak 1011/0273/A/8/240

In zake:

mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle TOLLENAERE
kantoor houdende te 9000 Gent , Koning Albertlaan 128
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 18 november 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 14 oktober 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 14 juni 2010 niet ingewilligd.

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

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 behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 19 november 2013 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 10 december 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc BOES heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Olivier COOPMAN die verschijnt voor de verzoekende partij is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen 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 voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 6 mei 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van Stekene een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het oprichten van een vakantieverblijf”*.

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

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

Het perceel is gelegen in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling van 10 april 1984, dat voorziet in de oprichting van een weekendverblijf.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene weigert op 14 juni 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij op grond van de door het college op 26 november 2009 aangenomen planologische toekomstvisie met betrekking tot de weekendverblijven op het grondgebied van de gemeente.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 13 juli 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Na de hoorzitting van 14 september 2010 beslist de verwerende partij op 14 oktober 2010 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“...

2.4 Beoordeling

2.4.1. De watertoets (....)

2.4.2. De juridische aspecten

De aanvraag dient getoetst aan de stedenbouwkundige voorschriften van de op 10 april

1984 goedgekeurde, niet vervallen verkaveling voor weekendgronden.

De van kracht zijnde verkavelingsvoorschriften bepalen:

- De bestaande beplanting dient behouden te blijven, ontbossing wordt enkel toegestaan voor dat gedeelte waarop een constructie wordt opgericht, alsmede voor het aanleggen van een summiere toegangsweg op zijn terrein naar zijn constructie (maximale breedte 3m).
- Inplanting op min. 2m van de perceelsgrenzen
- Oppervlakte maximaal 60m² vloeroppervlakte voor het gebouw. Terras maximaal 20m² al dan niet overdekt en aan drie zijden afgesloten.
- Bouwhoogte gemeten vanaf het grondpeil tot de bovenkant van de kroonlijst of de onderkant van de dakoversteek maximum 3,50m. Nokhoogte max. 7m.
- Dakvorm te voorzien als plat dak of schuin dak met een helling begrepen tussen 10° en 60°. Dakbedekking te voorzien in pannen, leien, asbest- of cementleien, roofing, - leien, roofing of asfalt.
- Materialen van de buitengevels dienen uitgevoerd te worden in hout, baksteen of kunstmateriaal. Constructies opgetrokken in betonplaten, betonblokken en assesteen zijn verboden.
- Per perceel en constructie als woonverblijf mag een toilet worden opgericht, verdere bebouwing wordt niet toegelaten.

Het weekendverblijf op zich voldoet aan de van kracht zijnde voorschriften, de toegangsweg op het terrein naar het gebouw heeft echter een breedte van 4m in plaats van maximaal 3m.

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:

“

- 1° 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;
- 2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;
- 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.
...”

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 en regelen”. Bijgevolg dient nagegaan te worden welke punten vermeld in 1° in de

verkavelingsvergunning niet zijn geregeld en 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.

Artikel 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 wijze ruim bekend gemaakt; dat binnen deze toekomstvisie ervan uitgegaan wordt dat alle zones voor verblijfsrecreatie dienen te worden geherdefinieerd 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 het goedkeuren 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 complex (situatie II) en binnen cluster Y van de toekomstvisie; deze cluster is gelegen in het centrale gedeelte van het boscomplex. De cluster Y zal worden herbestemd naar een openruimte-functie (bosgebied) waarbij het boskarakter maximaal dient behouden te blijven en er geen mogelijkheden voor nieuwe inplantingen zijn voorzien; deze visie stelt verder dat vergunde verblijven kunnen enkel in stand worden gehouden, uitbreiden, verbouwen of herbouw kan volgens deze toekomstvisie niet worden toegestaan.

Deze toekomstvisie 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 invullingen van dergelijke gebieden, met als doel te komen tot een betere ruimtelijke kwaliteit.

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

2.5. Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is. De stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

..."

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 bij aangetekende brief van 19 oktober 2010 betekend aan de verzoekende partij. Het bij aangetekende brief van 18 november 2010 ingestelde beroep is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij heeft als aanvrager van de vergunning die geweigerd werd het rechtens vereiste belang op grond van artikel 4.8.16, §1, 1° VCRO.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de stedenbouwkundige voorschriften van de verkavelingsvergunning van 28 mei 1985 (V779) zoals gewijzigd op 17 februari 2007 (V1554) en van de verordenende kracht van deze verkavelingsvergunning en zijn wijziging, van het gewestplan Sint Niklaas-Lokeren, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, van de artikelen 2.1.2, §7, 4.2.15, §2, 4.2.18, 4.3.1, §§1 en 2, 4.6.5 VCRO, van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het redelijkheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Zij voert ook aan dat de bestreden beslissing genomen werd met machtsoverschrijding en machtsafwending en met overschrijding van de beoordelingsbevoegdheid door de vergunningverlenende overheid.

De verzoekende partij stelt op de eerste plaats dat artikel 4.3.1, §1 VCRO geschonden werd, doordat de verwerende partij stelt dat goede ruimtelijke ordening “niet gebaat” is met een bijkomende weekendverblijf op de kavel; volgens de verzoekende partij is het niet halen van een voordeel op het punt van de goede ruimtelijke ordening geen weigeringsgrond.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing ook artikel 4.3.2, §2, 4.2.18, 4.6.5 en 5.4.2 VCRO schendt, alsook de verordenende kracht van de verkavelingsvergunning en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, doordat de verkavelingsvergunning de gedetailleerde bestemming van het terrein vastlegt, en geen ruimte meer laat voor appreciatie over de mogelijkheid tot het oprichten van nieuwe weekendverblijven op het perceel. Zij stelt verder dat van de voorschriften van plannen van aanleg en verkavelingsvergunningen enkel kan worden afgeweken in de gevallen bij decreet bepaald, en dat nergens blijkt dat de overheid op basis van gewenste toekomstige stedenbouwkundige ontwikkelingen de bestaande bestemmingvoorschriften mag negeren door elke nieuwbouw te weigeren. Dat kan pas als er een ontwerp van RUP of BPA voorlopig werd vastgesteld. De bestemming van het perceel kan niet onderzocht worden, nu die reeds beoordeeld werd bij het verlenen van de verkavelingsvergunning. Die primeert trouwens op een later plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. De enige mogelijkheid om terug te komen op een verleende verkavelingsvergunning is de herziening of opheffing op grond van een RUP of BPA.

De verkavelingsvergunning is het enige wettelijke toetsingskader. De toekomstvisie waarvan de bestreden beslissing gewag maakt verwijst naar artikel 5.4.2 VCRO dat bedoeld is om het probleem van permanent wonen in weekendverblijven aan te pakken, maar de verwerende partij wendt deze bepaling aan om bijkomende natuur- of bosgebieden te creëren, ten nadele van eigenaars van percelen in zones voor verblijfsrecreaties waar zich geen enkel probleem van permanente bewoning stelt. Het was zeker niet de bedoeling van de wetgever om de zones voor verblijfsrecreatie gewoon af te schaffen. De toekomstvisie is bovendien slechts een ontwerp dat nog het voorwerp moet uitmaken van informatie en consultatie, en biedt geen grondslag voor het afwijken van de voorschriften van een verkavelingsvergunning.

De verzoekende partij stelt verder dat de bestreden beslissing de bindende en verordende kracht van het gewestplan Sint Niklaas-Lokeren miskent. Van die voorschriften mag, volgens de door de verzoekende partij geciteerde rechtspraak, niet worden afgeweken op grond van het redelijkheidsbeginsel of op grond van een recente urbanistische beleidsoptie.

De verwerende partij heeft zich volgens de verzoekende partij ook schuldig gemaakt aan machtsoverschrijding en machtsafwendings. Zij verwijst naar artikel 4.3.2 VCRO, dat bepaalt dat een weigering voor een aanvraag gesteund op een ontwerp RUP of BPA vervalt wanneer dat plan niet binnen de daarvoor bepaalde termijn definitief is geworden. De verwerende partij kan de bestemming van een perceel niet zomaar wijzigen, zij dient de daarvoor in de VCRO bepaalde procedures te volgen.

Met verwijzing naar rechtspraak stelt de verzoekende partij dat een vergunning niet geweigerd kan worden op grond van een zogenaamd 'masterplan', en dat niet op grond van een schetsontwerp of mobiliteitsconvenant kan worden afgeweken van een plan van aanleg bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag. De verwerende partij heeft onder het mom van de goede ruimtelijke ordening in feite de toekomstvisie die de bestemming van het perceel wijzigt, willen toepassen, daardoor haar beoordelingsbevoegdheid overschreden en haar bevoegdheid gebruikt om een ander doel te bereiken.

Tenslotte is volgens de verzoekende partij artikel 2.1.2, §2 VCRO geschonden, omdat die bepaling uitdrukkelijk stelt dat een ruimtelijk structuurplan geen beoordelingsgrond vormt bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning, en dit dus a fortiori moet gelden voor een toekomstvisie als planologisch document.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop vooreerst dat het perceel als kavel 18 gelegen is binnen de verkaveling met kenmerk [REDACTED] en niet [REDACTED] zoals door de verzoekende partij vermeld.

Verder stelt zij dat het bestreden besluit correct vermeldt dat het perceel volgens de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen gelegen is in een gebied door het gewestplan bestemd voor verblijfsrecreatie en eveneens in een niet vervallen verkaveling voor weekendgronden. Het resultaat van de toetsing van de aanvraag aan de voorschriften is dat de constructie, voorwerp van de aanvraag, voldoet aan de voorschriften, maar dat de toegangsweg een breedte heeft van 4 meter in plaats van de toegestane 3 meter.

Het volstaat echter niet om na te gaan of de aanvraag in overeenstemming is met de bestemming, ook de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening dient beoordeeld te worden, waarbij rekening dient gehouden te worden met artikel 1.1.4 VCRO – de ruimtelijke ordening dient gericht te zijn op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling – evenals met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, wat mogelijk gemaakt wordt door artikel 4.3.1, §2 VCRO, waarnaar de bestreden beslissing verwijst.

Voorts stelt de verwerende partij dat de aanvraag getoetst werd aan artikel 4.3.1, §2 VCRO waarbij de verwerende partij vaststelde dat de functionele inpasbaarheid, een van de in die bepaling vermelde aandachtspunten, niet was opgenomen in de verkavelingsvergunning, wat niet verwonderlijk is omdat een verkavelingsvergunning die alle aandachtspunten regelt uiterst zeldzaam is. Vervolgens heeft de verwerende partij de aanvraag getoetst aan de beleidsmatig gewenste ontwikkeling en kwam zij tot de conclusie dat de aanvraag in strijd was met de gewenste ontwikkeling van het gebied die gericht is op een duurzame ontwikkeling. Zij verwijst naar de hiervoor weergegeven overwegingen van de bestreden beslissing.

Daaruit blijkt dat de verwerende partij de aanvraag wel degelijk grondig onderzocht heeft en haar beslissing uitvoerig en afdoende heeft gemotiveerd. De rechtspraak waarnaar de verzoekende partij verwijst is niet relevant, want daar ging het over bepalingen die dateren van voor de inwerkingtreding van de hier in het geding zijnde bepalingen van de VCRO.

Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad om zijn beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. Uit de door de verzoekende partij aangevoerde gegevens blijkt niet dat de verwerende partij is uitgegaan van feiten die een kennelijk onjuiste of kennelijk onredelijke beoordeling aangaande de goede ruimtelijke ordening tot gevolg hebben gehad, integendeel.

De verzoekende partij toont ook niet aan dat de verwerende partij bij de beoordeling van de aanvraag een ander doel voor ogen had dan de goede ruimtelijke ordening. Van machtsoverschrijding of machtsafwending is derhalve geen sprake.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de verwerende partij er zelf op wijst dat alleen die aspecten van de ruimtelijke ordening beoordeeld mogen worden die niet door de voorschriften van het gewestplan en de verkavelingsvergunning zijn geregeld. Zij beslist dat geen weekendverblijven mogen worden opgericht, terwijl de verkavelingsvergunning net de oprichting van een weekendverblijf mogelijk maakt. De verwerende partij toont niet aan dat zij een aspect regelt dat niet reeds bij de beoordeling van de verkavelingsverunningsaanvraag werd beoordeeld.

Verder stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij haar beslissing verantwoordt door te verwijzen naar een toekomstvisie die een toepassing zou zijn van artikel 5.4.2 VCRO. Die bepaling heeft evenwel te maken met de problematiek van het permanent wonen in weekendverblijven, problematiek die hier niet aan de orde is. Daarvoor dient trouwens een RUP te worden opgemaakt, en dat is hier niet het geval. Het standpunt van de verwerende partij dat nimmer een beleidswijziging zou kunnen worden doorgevoerd en zij haar opdracht ex artikel 5.4.2 VCRO niet zou kunnen uitvoeren, gaat voorbij aan de verordenende kracht van de verkavelingsvoorschriften.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt op de eerste plaats 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 de verkavelingsvergunning aan de vergunningsverlenende overheid bij de beoordeling van de goede

ruimtelijke ordening geen ruimte laat voor appreciatie 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 ondergeschikt 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 aanduidt.

2.

Artikel 4.3.1, §2 VCRO luidt als volgt:

“De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

- 1° 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;*
- 2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;*
- 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 bestreden beslissing stelt dat de aanvraag niet functioneel inpasbaar is.

3.

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

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

Met betrekking tot de vraag of door de hier in het geding zijnde verkavelingsvergunning ook de functionele inpasbaarheid van de constructies beoordeeld werd, zijn de arresten van de Raad van 17 juli 2012, nummers A/2012/0277-0279 relevant, waar het ging om een vergelijkbare verkavelingsvergunning, en waarin de Raad als volgt oordeelde:

“
...

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

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

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

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

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

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

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

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

“De deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen en het college van burgemeester en schepenen hebben in zitting van 26 november 2009 de toekomstvisie voor de weekendverblijven op het grondgebied van de gemeente Stekene goedgekeurd en op verschillende wijzen ruim bekend gemaakt; dat binnen deze toekomstvisie ervan uitgegaan wordt dat alle zones voor verblijfsrecreatie dienen te worden gheredefinieerd teneinde een steeds sterker wordende evolutie naar feitelijk permanent wonen te voorkomen; dat deze evolutie thans veel sterker aanwezig is dan op het ogenblik van de goedkeuring van de verkaveling; dat deze evolutie dringend een halt dient toegeroepen te worden; dat in deze toekomstvisie 4 typebestemmingen aangegeven worden, met name, wonen, recreatief verblijf, de open ruimte (bos of natuur) en specifieke zones voor camping of bungalowpark. Volgens deze visie is het goed gelegen binnen het Boscomplex en binnen cluster B6 van de toekomstvisie; deze cluster is ingesloten door groengebied en vindt in het oosten aansluiting met een cluster op het grondgebied van Sint-Gillis-Waas. De cluster B6 zal worden herbestemd naar een openruimtebestemming (bosgebied) waarbij het boskarakter maximaal dient behouden te blijven en er geen mogelijkheden voor nieuwe inplantingen zijn voorzien; deze visie stelt verder dat vergunde verblijven enkel in stand kunnen worden gehouden, uitbreiden, verbouw of herbouw kan volgens deze toekomstvisie niet worden toegestaan.

Deze goedgekeurde visie is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van deze specifieke zones, waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Er is een consensus bereikt over de verdere invulling van dergelijke gebieden, met als doel te komen tot een betere ruimtelijke kwaliteit. Uit dit alles dient besloten dat de goede ruimtelijke ordening niet gebaat is met de voorgestelde werken, wel integendeel.”

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

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

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

5.

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

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

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

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

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

6.

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

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

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

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

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

4.

In deze zaak blijkt dat de verkavelingsvergunning de volgende voorschriften bevat:

“ 1. Beplanting en algemeen uitzicht

De bestaande beplanting dient in zijn geheel behouden te blijven. Ontbossing kan toegestaan worden voor dat gedeelte van het terrein waarop een konstruktie wordt opgericht, alsmede voor het aanleggen van een summiere toegangsweg op zijn terrein naar zijn konstruktie. (maximale breedte 3,00 m) De percelen gelegen binnen deze zonering die thans nog als weiland gelegen zijn, dienen ingeval van oprichting van een konstruktie, beplant te worden.

2. Wegenis

A. De toegang tot de openbare weg

De minimale breedte dient 4,00 m te bedragen. Als verharding dienen slakken en/of steenslag (18-22 mm) gebruikt te worden. De aanleg van wegenis in bitumen of beton is verboden.

B. De bedieningswegen in de verkaveling

De minimale breedte dient 3,00 m te bedragen (éénrichtingsverkeer). De minimale breedte dient 4,00 m te bedragen (verkeer in beide richtingen).

3. Nutsvoorzieningen

A. Elektriciteit

In geval van aansluiting van de zonering of in geval van aansluiting van enkele verblijven binnen de zonering op het elektriciteitsnet dient vooraf de schriftelijke machtiging bekomen te worden zowel van het Gemeentebestuur als van de elektriciteitsmaatschappij. De aansluiting op het elektriciteitsnet dient te gebeuren door een ondergrondse aansluiting.

B. Riolering

De aansluiting van de verblijven op het rioleringsnet wordt niet verplicht gesteld.

C. Brandbestrijding

De nodige brandbestrijdingsvoorzieningen zoals opgelegd door de Heer Brandweerkommandant en de dienst brandpreventie van de gemeente dienen verplichtend aanwezig te zijn. Het aangewezen materiaal dient op een vaste plaats aanwezig te zijn. Deze bergplaats wordt in onderlinge afspraak door de eigenaars binnen de zonering bepaald. De eigenaars binnen de zonering duiden één verantwoordelijke aan voor het beheer van dit materiaal.

4. De bouwstrook

Het volledig perceel, na aftrek van de bouwvrije strook

5. De constructie ipse

Per kadastraal perceel en per lot kan slechts één weekendverblijf worden toegestaan. Onder weekendverblijf wordt verstaan: een chalet, een mobilhome, een caravan, hetzij trek- of stacaravan. Autobussen, trams, o.a worden geweerd uit deze zonering.

A. Ordeningsmaatregelen als regularisatie van een vroegere verdeling en daadwerkelijke bezetting.

De bestaande konstrukties op percelen gelegen binnen deze zonering kunnen behouden blijven, indien aan de hiernavolgende bepalingen wordt voldaan. Zoniet dienen eerst aanpassingswerken uitgevoerd te worden.

a) Inplanting: minimum op 2,00 m van d perceelsgrenzen

b) Oppervlakte: maximaal 60 m² totale vloeroppervlakte van het gebouw, eventuele garage inbegrepen. Terrassen worden in deze oppervlakte niet inbegrepen. Een terras kan maximaal 20 m² bedragen. D.w.z al dan niet overdekt of aan drie zijden afgesloten.

- c) *Bouwhoogte: de hoogte van de konstruktie, gemeten aan het grondpeil tot de bovenkant van de kroonlijst of de onderkant van de dakoversteek mag maximaal 3,50 m zijn. Er zijn geen bovenverdiepingen toegelaten. Nokhoogte: max. 7 m.*
 - d) *Dakvorm: een plat dak of schuin dak met een helling begrepen tussen 10° en 60°. Dakramen zijn slechts toegelaten indien zij dezelfde helling hebben als die van het dak. Een dak met één hellend vlak: maximale helling: 30°.*
 - e) *Dakbedekking: de volgende materialen kunnen gebruikt worden: pannen, leien, asbest- of cementleien, roofing-leien, roofing, asfalt.*
 - f) *Hygiëne: het gebouw moet voldoen aan de eisen van hygiëne. In geval een toilet aanwezig is, dient een waterdichte aalput ingeschakeld te worden.*
 - g) *Afsluiting: een afsluiting met prikkeldraad is verboden.*
 - h) *Materialen: de buitenbekleding van alle gevels dient uitgevoerd in hout of baksteen, of kunstmateriaal. Konstrukties in betonplaten, betonblokken of assesteen zijn verboden.*
 - i) *Garages en parkeerplaatsen:*
 - *enkel toegelaten in de hoofdgebouwen;*
 - *afzonderlijke garages en keldergarages worden niet toegelaten;*
 - *hellende op- en afritten zijn verboden.*
- B. Orderingsmaatregelen voor de nog onbebouwde loten tussen bestaande konstrukties*
De voorschriften zoals weergegeven onder punt 5.A. dienen gerespekteerd te worden

6. Aanvullende bebouwing

- *per perceel en per konstruktie als woonverblijf mag een toilet opgericht worden*
- *verdere bebouwing is niet toegelaten."*

Deze voorschriften zijn inhoudelijk gelijkaardig als die in de hiervoor vermelde arresten A/2012/027-0279.

In het licht van deze voorschriften, en de bestemming zoals vastgelegd in het gewestplan, kon de verwerende partij niet tot de conclusie komen dat het oprichten van een weekendverblijf functioneel niet inpasbaar was in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO. Artikel 5.4.2 VCRO, waar de verwerende partij op steunt, is gericht op de problematiek van het permanent wonen in weekendverblijven, en dat is hier niet aan de orde. Zoals de Raad overwogen heeft in de eerdergenoemde arresten:

“ ...

Artikel 5.4.2 VCRO stelt uitdrukkelijk voorop dat ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten worden opgesteld en dat in afwachting van dit plan een tijdelijk woonrecht kan worden geboden aan de permanente bewoners van een weekendverblijf.

Artikel 5.4.2 VCRO kan dan ook niet worden ingeroepen als beleidsmatig gewenste ontwikkeling voor de aanvraag tot oprichting van een nieuw weekendverblijf in een zone-eigen gebied en binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde verkaveling. Uit niets blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op een weekendverblijf dat permanent zal worden bewoond.

...”

Het middel is gegrond.

VI. KOSTEN

Voor zover de verwerende partij in haar antwoordnota aan de Raad vraagt om de kosten ten laste van het Vlaams Gewest te leggen, oordeelt de Raad dat het Vlaams Gewest,

overeenkomstig artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO, in deze zaak niet beschouwd kan 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 14 oktober 2010, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het oprichten van een weekendverblijf 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 dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 21 januari 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc BOES, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van
Eddie CLYBOUW, griffier.

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Eddie CLYBOUW

Marc BOES

