

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0241 van 1 april 2014
in de zaak 1213/0314/A/2/0291

In zake: het college van burgemeester en schepenen van de **gemeente HOOGSTRATEN**

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

Tussenkomen de heer **Hendrikus GROENEVELD**
partij:

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Floris SEBREGHTS en Christophe SMEYERS
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 15 januari 2013, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 4 oktober 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoogstraten van 16 juli 2012 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor een reliëfwijziging in functie van terreinheraanleg en tuinaanleg.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 2320 Hoogstraten, Dreef 21 en met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummers 453K, 457X, en 449K.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 4 februari 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe SMEYERS die verschijnt voor de tussenkomende partij, is gehoord.

De verzoekende en de verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, zijn niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.27 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 het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. TUSSENKOMST

De heer Hendrikus GROENEVELD verzoekt met een aangetekende brief van 3 april 2013 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 25 april 2013 de tussenkomende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Het verzoek tot tussenkomst werd tijdig ingediend en het verschuldigde rolrecht werd tijdig gestort. De tussenkomende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt over het vereiste belang in de zin van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO.

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 27 maart 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoogstraten een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“profielwijziging in functie van terreinheraanleg en tuinwerken”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Turnhout’, deels gelegen in agrarisch gebied en deels in woongebied.

De percelen zijn 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 9 april 2012 tot en met 9 mei 2012, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De Watering de Beneden Mark brengt op 14 april 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 3 mei 2012 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

- *Het betreft de aanvraag tot het bekomen van een reliëfwijziging van een groot perceel grond, in functie van de aanleg van een grote residentiële tuin met ontwateringsgrachten, verhoogde randbeplanting, weides en boomgaard, op een terrein dat voor een klein gedeelte in woongebied en voor een groot gedeelte in herbevestigd agrarisch gebied gelegen is.*
- *Het betreft dus geen reliëfwijziging in functie van een beroepslandbouwbedrijf.*
- *De waterhuishouding van de gronden kan verstoord worden en de intrinsieke bodemkwaliteit kan beschadigd worden.*
- *De gronden liggen weliswaar aan de rand van het agrarisch gebied, maar dringen door in het aangrenzend open en homogeen weidegebied.*
- *Het toestaan van de werken kan leiden tot de verdere residentiële vertuining van het herbevestigd agrarisch gebied en de aantasting van de landbouwstructuren, wat vanuit landbouwkundig standpunt niet kan worden toegestaan.*

” ...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 26 juni 2012 het volgende gunstig advies:

“ ...

2. Verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening:

De aanvraag is in overeenstemming met de van kracht zijnde planvoorschriften (zoals beschreven in deel 1 van dit verslag vermeld K.B. van 28 december en de omzendbrief van 8 juli 1997, gewijzigd via de omzendbrief van 25 januari 2002, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen).

De aanvraag situeert zich niet in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

3. Decretale beoordelingselementen:

Aandachtspunten en criteria betrekking hebbende op:

- *De functionele inpasbaarheid:*
Functioneel passen de gevraagde werken en constructies perfect in de omgeving en bij de huiskavel.
- *De mobiliteitsimpact:*
Door de aanvraag wordt de mobiliteit niet in het gedrang gebracht.
- *De schaal:*
De gevraagde werken en constructies overtreffen niet de normale schaal van dergelijke werken en constructies.
- *Het ruimtegebruik en de bouwdichtheid:*
De aanvraag heeft geen invloed op ruimtegebruik en bouwdichtheid.
- *Visueel-vormelijke elementen:*
Visueel-vormelijk hebben de elementen een normaal hedendaags uitzicht.
- *Cultuurhistorische aspecten:*
Er zijn geen cultuurhistorische aspecten van toepassing op deze locatie.
- *Het bodemreliëf:*
Het bodemreliëf wordt niet gewijzigd.
- *Hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen.*
De genoemde aspecten zijn niet van toepassing op deze aanvraag.

Bestaande toestand in de omgeving:

De omgeving wordt overwegend gekenmerkt door bestaande agrarische bedrijfsactiviteiten, en residentiële woningbouw.

...

Voldoende uitgeruste weg:

De aanvraag is voor een klein deel gelegen in een goedgekeurde niet-vervallen gewijzigde verkaveling. De aanvraag is in overeenstemming met de verkavelingsvoorschriften horende bij deze gewijzigde verkaveling. Om reden dat deze aanvraag in overeenstemming is met deze gewijzigde verkavelingsvoorschriften, past de aanvraag in de goede plaatselijke ordening van het gebied.

...

4. Decreet van 18 juli 2003 betreffende het Integraal Waterbeleid:

Het voorliggend project heeft geen omvangrijke oppervlakte en ligt niet in een recent overstroomd gebied of een overstromingsgebied, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag. Het deskundig advies van de afdeling Water wordt hier niet noodzakelijk geacht. Er wordt voldaan aan artikel 8 van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003.

...

9. Verplicht in te winnen adviezen:

1. Het advies van het Departement Landbouw en Visserij – Duurzame Landbouwonwikkeling Antwerpen – van de Vlaamse overheid is ongunstig om volgende redenen:

- het betreft geen reliëfwijziging in functie van een beroepslandbouwbedrijf.
- de waterhuishouding kan verstoord worden en de bodemkwaliteit beschadigd.
- de gronden dringen door in een open en homogeen weidegebied.
- dit leidt tot verdere residentiële vertuining van het herbevestigd agrarisch gebied.

Evaluatie van het advies:

De aanvraag wordt beschouwd als een huiskavel, als volgt gedefinieerd: 'De terreinen die ofwel behoren bij de vergunde woning, ofwel bij de vergunde bedrijfsgebouwen en met deze woning of bedrijfsgebouwen een ononderbroken ruimtelijk geheel te vormen. De begrenzing van de huiskavel vindt plaats op basis van een duidelijk herkenbaar specifiek gebruik of op basis van een in het landschap duidelijk herkenbaar element.

Door de volledige aanplanting van een talud met inheemse beplanting met struiken en bomen en hagen rond hun eigendom kan het volledige terrein beschouwd worden als een huiskavel.

De woningen en achterliggende terreinen (weides) vormen een ononderbroken ruimtelijk geheel, op basis van een in het landschap duidelijk herkenbaar element.

Door de studie van een gespecialiseerd tuinaanleg bedrijf, wordt bovendien de waterhuishouding en de bodemkwaliteit sterk verbeterd. Het binnenin gelegen weidegebied wordt heraangelegd in functie van paarden, waarvoor een weidepaardenstal zal aangevraagd en opgericht worden zoals voorzien in de omzendbrief RO/2002/01 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'.

Om deze redenen wordt het ongunstig advies van de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling van de Vlaamse overheid niet gevolgd.

...

14. Vorige stedenbouwkundige beslissingen:

Volgens het vergunningenregister, zijn op het perceel volgende stedenbouwkundige beslissingen gekend:

- 16 november 1965: het bouwen van een serre.
- 10 mei 1972: het bouwen van een bergplaats voor inpakmateriaal en fruit.
- 7 oktober 1975: het vergroten van een serre.

- 17 juli 1979: het bouwen van een woning en berging.
- 2 juli 2007: het slopen van een serre.
- 10 mei 2010: het herbouwen van een woonhuis, het verbouwen van een berging tot poolhouse, het bouwen van een zwembad en het slopen van een woonhuis.
- 8 november 2010: voor het bouwen van een woonhuis.
- 27 december 2010: het bouwen van een woonhuis, het verbouwen van een berging tot poolhouse met zwembad en het slopen van een woonhuis (gewijzigde plannen).
- 10 januari 2011: voor het bouwen van een garage/berging met afwijking van de verkavelingsvoorschriften.

...

Beoordeling:

De werken en constructies zijn naar functie, vormgeving en materiaalkeuze aanvaardbaar, ze vormen een compact geheel met de bestaande gebouwen op de huiskavel en met de omgeving.

Gezien de aanwezige structuren, het ongewijzigd uitzicht en gebruik van het terrein, kan gesteld worden dat de werken een beperkte impact hebben op de omgeving en stedenbouwkundig aanvaardbaar zijn.

CONCLUSIE:

De aanvraag wordt gunstig geëvalueerd.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoogstraten weigert op 16 juli 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college motiveert deze beslissing als volgt:

“ ...

1. de beoogde bestemming van de gronden is in strijd met de bestemming volgens het Gewestplan Turnhout evenals met het herbevestigd agrarisch gebied (HAG). Hierbij verwijst het College eveneens naar de bemerkingen in het advies van Departement Landbouw en Visserij van 03/05/2012.
2. de wetgever het begrip “huiskavel” niet zo ruim interpreteert als hier wordt aangegeven. Er is in het bestaande landschap niet steeds een fysieke grens waarneembaar waardoor ten onrechte onbeperkt landbouwgebied kan worden aangesneden voor andere bestemmingen.
3. er steeds een duidelijke scheiding moet blijven tussen de woonfunctie en het agrarisch gebied. Het agrarisch gebied hoort van nature niet bij een residentiële woning.
4. de waterhuishouding op dit moment en in het verleden geen enkel probleem vormde. De ‘algemene verbetering van de waterhuishouding’ als argument gebruiken om bepaalde werken te mogen uitvoeren aan het bestaande landschap is dus gebaseerd op een foutief argument.
5. het open landschap van het betrokken landbouwgebied moet gewaarborgd blijven. De afboording van het terrein of domein met hoge wallen en afsluitingen is dus uit den boze.

...”

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 8 augustus 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 september 2012 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

LEGALITEIT: *niet ok*

Overeenstemming:

- *Gewestplan: niet*
- *Vlaamse codex: niet*

Toelichting:

Ook al vormen de gronden visueel een geheel, het is duidelijk dat het overgrote deel (>2ha) is gelegen in agrarisch gebied. De beoogde reliëfwijziging met vijvers, ontwateringsgrachten, taluds en verhoogde randbeplanting is in functie van een residentiële tuinaanleg en niet in functie van een beroepslandbouwbedrijf. Een zuiver residentiële functie, zelfs voor wat betreft de tuinzone, kan niet in overeenstemming worden gebracht met de bestemming agrarisch gebied volgens het gewestplan.

Beroeper meent dat een aantal werken vrijgesteld zijn van vergunning. Dit is zo voor zover deze werken in overeenstemming met de geldende stedenbouwkundige voorschriften zouden zijn, in casu deze van het gewestplan.

Overigens is een reliëfwijziging wel degelijk vergunningsplichtig (art. 4.2.1. 4° VCRO). In voorliggende aanvraag wordt inderdaad het reliëf van de bodem gewijzigd, onder meer door de bodem aan te vullen en op te hogen (taluds en wallen met verhoogde randbeplanting), uit te graven en uit te diepen (vijvers en ontwateringsgrachten) waarbij de aard of de functie van het terrein wijzigt (van landbouw naar residentieel).

De aanvraag dient omwille van de strijdigheid met de gewestplanvoorschriften te worden geweigerd (art. 4.3.1 VCRO).

GOEDE RO: *niet OK*

Toelichting:

Het toestaan van de werken kan leiden tot de verdere residentiële vertuining van het herbevestigd agrarisch gebied (HAG) en de aantasting van de landbouwstructuren. Ook het college van burgemeester en schepenen van Hoogstraten wenst het open landschap van het betrokken landbouwgebied te vrijwaren. Dit standpunt kan in beroep bijgetreden worden.”

Na de hoorzitting van 2 oktober 2012 beslist de verwerende partij op 4 oktober 2012 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2. Ontvankelijkheid:

Een afschrift van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen werd betekend op 23 juli 2012.

De poststempel van de aangetekende brief van Hendrikus Groeneveld met het beroepschrift is gedateerd op 9 augustus 2012 en geldt als bewijs van verzending.

De vereiste documenten werden bijgebracht.

Het beroep is ontvankelijk.

3. Omschrijving en historie van de aanvraag:

De aanvraag betreft de reliëfwijziging in functie van terreinheraanleg en tuinaanleg bij een pas opgerichte woning.

Het betreft een groot perceel grond waarop een reliëfwijziging plaatsvindt in functie van de aanleg van een tuin met vijvers en ontwateringsgrachten, verhoogde wallen met randbeplanting, weides en boomgaard.

Historiek:

- 8/11/2010: vergunning tot het bouwen van een woonhuis, in woongebied
- 27/12/2010: vergunning tot het bouwen van een woonhuis, het verbouwen van een berging tot poolhouse met zwembad en het slopen van een woonhuis

...

9. Beoordeling

Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in woongebied, woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied.

...

Ook al vormen de gronden visueel een geheel, het is belangrijk een onderscheid te maken in de tuinzone en de weilandzone. Deze laatste behoudt een agrarische functie, zowel als weiland voor de begrazing met paarden, als voor landschapsbeheer, waar in dit geval uitgesproken veel aandacht aan besteed wordt. Essentieel is dan wel dat bij het herinrichten van dit weidelandschap enkel streekeigen en inheemse soorten gebruikt worden.

Overigens is een reliëfwijziging wel degelijk vergunningsplichtig (art. 4.2.1. 4° VCRO). In voorliggende aanvraag wordt inderdaad het reliëf van de bodem gewijzigd, onder meer door de bodem aan te vullen en op te hogen (taluds en wallen met verhoogde randbeplanting), uit te graven en uit te diepen (vijvers en ontwateringsgrachten).

Watertoets:

...

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

Het voorliggende project voorziet de mogelijkheid van het bouwen of verharden van een aanzienlijke oppervlakte, zodat rekening gehouden moet worden met het mogelijke effect op de plaatselijke waterhuishouding. Door de toename van de verharde oppervlakte wordt de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit dient te worden gecompenseerd.

Het ophogen, uitgraven, aanleggen van vijvers en ontwateringsgrachten heeft wel degelijk een invloed op de bodemkwaliteit en de waterhuishouding, temeer gezien de ligging in een mogelijk overstromingsgevoelig gebied. De Watering Beneden Mark heeft een aantal voorwaarden opgelegd die stipt moeten nageleefd worden.

Algemene conclusie:

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen, meer bepaald in strijd met het gewestplan.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.

...

De deputatie sluit zich niet aan bij het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 27 september 2012 gelet op bovenstaande motivering.

...

Een vergunning wordt verleend onder de voorwaarden opgenomen in het advies van de watering De Beneden Mark en mits de heraanleg van de weidezone en talud gebeurt met uitsluitend inheemse en streekeigen beplanting (struiken, bomen en kruidachtige planten).

..."

Dit is de bestreden beslissing.

V. 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 30 november 2012.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 15 januari 2013, is dus tijdig.

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

De verzoekende partij is een bij het dossier betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan en beschikt overeenkomstig artikel 4.8.11, §1, 2° VCRO over het vereiste belang.

De verzoekende partij heeft ook een rechtsgeldige beslissing om in rechte te treden bijgebracht.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste en derde middel

Standpunt van de partijen

1.1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO, artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het Inrichtingsbesluit), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij zet samengevat uiteen dat de bestreden beslissing in strijd is met de bestemmingsvoorschriften die gelden voor de betreffende percelen. Uit de aanvraagplannen blijkt dat de handelingen overduidelijk betrekking hebben op de inrichting van een residentiële tuin, terwijl agrarische gebieden enkel bestemd zijn voor landbouw.

De verzoekende partij stelt dat de aangevraagde reliëfwijziging 'aanmerkelijk' en dus vergunningsplichtig is en dat deze reliëfwijziging een gebruikswijziging met zich meebrengt in het herbevestigde agrarisch gebied (agrarische activiteiten vs. residentiële tuin). Uit het inplantingsplan blijkt volgens de verzoekende partij dat de zogenaamde tuinzone en weilandzone in elkaar zullen overlopen. De handelingen in de weilandzone (paarden, smalle siervijvers en siertuin) kunnen volgens de verzoekende partij bezwaarlijk beschouwd worden als agrarische activiteiten.

Uit de bestreden beslissing zou niet blijken waarom de aangevraagde handelingen verenigbaar worden geacht met het agrarisch gebied.

1.2.

In het derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij citeert het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en wijst erop dat uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid waarom wordt afgeweken van dit verslag. Uit dit verslag bleek ook dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van oordeel was dat de aangevraagde handelingen strijdig zijn met de bestemming agrarisch gebied en niet verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening.

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.1.

De tussenkomende partij antwoordt op het eerste middel dat het merendeel van de handelingen waarvan sprake in het verzoekschrift, niet vergunningsplichtig zijn, behoudens de aangevraagde reliëfwijziging.

Zij verwijst naar de motieven uit de bestreden beslissing waarin werd geoordeeld dat de weilandzone een agrarische functie behoudt door de begrazing met paarden en landschapsbeheer.

De tussenkomende partij verwijst verder naar het gunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar dat volgens haar eveneens deel uitmaakt van de materiële motivering van de beslissing.

3.2.

Met betrekking tot het derde middel wijst de tussenkomende partij er op dat het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet bindend is. Zij benadrukt verder dat uit geen enkele bepaling volgt dat de feitelijke en juridisch determinerende overwegingen van het verslag moeten overgenomen worden in de beslissing.

Volgens de tussenkomende partij is het duidelijk dat de verwerende partij met kennis van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft beslist, zodat aan de formele vereisten van artikel 4.7.23 VCRO werd voldaan. Het verslag maakt eveneens deel uit van het administratief dossier en werd kenbaar gemaakt tijdens de hoorzitting.

Tot slot wijst de tussenkomende partij er op dat in de bestreden beslissing expliciet vermeld werd dat er niet wordt aangesloten bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

4.

De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit het dossier blijkt dat het aangevraagde project een reliëfwijziging omvat in functie van een omvangrijke tuinaanleg. Het wordt door de partijen niet betwist dat deze reliëfwijziging vergunningsplichtig is op grond van artikel 4.2.1, 4° VCRO, hetgeen ook uitdrukkelijk wordt bevestigd in de bestreden beslissing.

In de bestreden beslissing beschrijft de verwerende partij het voorwerp van de aanvraag en de in de omgeving bestaande toestand als volgt:

“De aanvraag betreft de reliëfwijziging in functie van terreinheraanleg en tuinaanleg bij een pas opgerichte woning.

Het betreft een groot perceel grond waarop een reliëfwijziging plaatsvindt in functie van de aanleg van een tuin met vijvers en ontwateringsgrachten, verhoogde wallen met randbeplanting, weides en boomgaard.”

2.

Tussen de partijen bestaat geen discussie over het feit dat de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, grotendeels gelegen zijn in agrarisch gebied.

De verwerende partij moet in de eerste plaats onderzoeken of het aangevraagde planologisch verenigbaar is met dit gebied. Enkel met de in de bestreden beslissing opgenomen motieven kan rekening gehouden worden en niet met een aanvullende argumentatie van de tussenkommende partij in een later procedurestuk.

Volgens artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit zijn de agrarische gebieden bestemd voor de landbouw in de ruime zin. De agrarische gebieden mogen enkel de voor de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven bevatten.

Uit de samenlezing van artikel 1.1.2, 9° en artikel 7.4.4, §1 VCRO volgt dat de voorschriften van het gewestplan verordenende kracht hebben en dit tot wanneer zij worden vervangen.

De in het Inrichtingsbesluit neergeschreven voorschriften zijn bestemmingsvoorschriften zoals bedoeld in artikel 4.4.1, 1° VCRO: *“in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemmingsgebieden, in de zin van artikel 1, §1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen”*. Deze bestemmingsvoorschriften uit het Inrichtingsbesluit hebben dus eveneens verordenende kracht.

3.

Wanneer de verwerende partij op grond van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen uitspraak doet, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege.

Ten gevolge van het devolutief karakter van het beroep moet de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid onderzoeken, en dit op grond van een eigen beoordeling van de ganse aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag betreft.

De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden, noch is zij gebonden door de motivering van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Uit de bestreden beslissing moet wel duidelijk blijken op welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen, zodat de Raad, bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht, kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de hem toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

4.

Zowel het departement Landbouw en Visserij (afdeling Duurzame Landbouwon ontwikkeling), de verzoekende partij als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zijn van oordeel dat het beoogde gebruik van de (landbouw)gronden residentieel is en dus in strijd met de gewestplanbestemming. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn verslag van 27 september 2012 hierover onder meer het volgende:

“ ...
Ook al vormen de gronden visueel een geheel, het is duidelijk dat het overgrote deel (>2ha) is gelegen in agrarisch gebied. De beoogde reliëfwijziging met vijvers, ontwateringsgrachten, taluds en verhoogde randbeplanting is in functie van een residentiële tuinaanleg en niet in functie van een beroepslandbouwbedrijf. Een zuiver residentiële functie, zelfs voor wat betreft de tuinzone, kan niet in overeenstemming worden gebracht met de bestemming agrarisch gebied volgens het gewestplan.
...”

Verder stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nog dat de aangevraagde werken leiden tot een “*verdere residentiële vertuining van het herbevestigd agrarisch gebied (HAG) en de aantasting van de landbouwstructuren*”.

De op de verwerende partij rustende motiveringsplicht vergt dat zij in deze omstandigheden nog concreter, preciezer en zorgvuldiger de motieven aangeeft omtrent de beoordeling van de verenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften indien zij tot een andersluidende beoordeling komt.

5.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing over het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het volgende:

“ ...
De deputatie sluit zich niet aan bij het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 27 september 2012 gelet op bovenstaande motivering.
...”

De verwerende partij motiveert verder als volgt:

“
...

Ook al vormen de gronden visueel een geheel, het is belangrijk een onderscheid te maken in de tuinzone en de weilandzone. Deze laatste behoudt een agrarische functie, zowel als weiland voor de begrazing met paarden, als voor landschapsbeheer, waar in dit geval uitgesproken veel aandacht aan besteed wordt. Essentieel is dan wel dat bij het herinrichten van dit weidelandschap enkel streekeigen en inheemse soorten gebruikt worden.

...”

Artikel 4.7.23 VCRO legt aan de verwerende partij de verplichting op om het – in voorliggend dossier – andersluidend verslag in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken.

Hieruit volgt dat de verwerende partij uitdrukkelijk moet motiveren waarom wordt afgeweken van het verslag. Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling immers afwijkt van het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en toch oordeelt dat de aanvraag planologisch verenigbaar is met de bestemming agrarisch gebied, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert. Dit veronderstelt echter niet dat zij de andersluidende motieven van het verslag letterlijk dient te citeren in haar beslissing. Het volstaat dat zij kenbaar maakt dat zij afwijkt van het andersluidend verslag en dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt waarom zij afwijkt van de andere zienswijze en op welke punten.

Voor de aan de verwerende partij ten laste gelegde motiveringsplicht ten aanzien van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, kan enkel rekening gehouden worden met de motieven die opgenomen worden in de bestreden beslissing.

De verwerende partij heeft op geen enkel ogenblik onderzocht of de gevraagde handelingen, ook al zouden er een aantal op zich niet vergunningsplichtig zijn, toelaatbaar zijn op percelen met als bestemming agrarisch gebied, noch werd door haar onderzocht of, in geval van onverenigbaarheid, een decretale afwijking kon worden toegestaan. Minstens moet worden vastgesteld dat dergelijk onderzoek niet blijkt uit de bestreden beslissing.

Uit de omschrijving van de aanvraag in de bestreden beslissing zelf blijkt dat de reliëfwijziging gebeurt ‘in functie van terreinheraanleg en tuinaanleg bij een pas opgerichte woning’. De Raad ziet niet in waarom het gebruik van het weiland ‘voor de begrazing met paarden’ en ‘landschapsbeheer’ verantwoordt waarom de gevraagde reliëfwijziging op zich zou kaderen in de landbouw in de ruime zin. Ook het gebruik van streekeigen en inheemse beplanting kan niet volstaan om een residentieel gebruik in overeenstemming te brengen met de agrarische bestemmingsvoorschriften.

Ten overvloede dient de Raad op te merken dat de bestreden beslissing geen afdoende en zorgvuldige beoordeling bevat omtrent de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. De bestreden beslissing, in tegenstelling tot het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, bevat immers geen beoordeling omtrent de aantasting van de landbouwstructuren en het vrijwaren van het open landschap.

6.

De tussenkomenende partij verwijst naar de inhoud van het gunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 26 juni 2012. De Raad merkt op dat de verwerende partij haar beslissing (onder meer) kon motiveren door verwijzing naar een advies op voorwaarde dat:

- de inhoud van het advies kenbaar is voor de bestuurde;
- het advies zelf afdoende gemotiveerd is;
- de inhoud van het advies wordt bijgetreden in de uiteindelijke beslissing;
- er geen tegenstrijdige adviezen zijn;
- het advies waarnaar verwezen wordt, voldoet aan de formele en materiële zorgvuldigheidsplicht, namelijk dat het inhoudelijk en naar wijze van totstandkoming zorgvuldig is.

Los van de vraag of het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar zelf afdoende gemotiveerd was en op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, stelt de Raad vast dat dit advies in de bestreden beslissing niet uitdrukkelijk wordt bijgetreden. Bovendien hebben zowel het departement Landbouw en Visserij, de verzoekende partij als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een standpunt ingenomen dat tegenstrijdig is met dat van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. In tegenstelling tot wat de tussenkomende partij lijkt aan te voeren, kon dus hoe dan ook geenszins worden volstaan met een loutere verwijzing naar dit advies.

7.

De bestreden beslissing schendt dan ook artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit, evenals de materiële en formele motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

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. Het tweede middel, inzake de goede ruimtelijke ordening, is immers ondergeschikt aan de vastgestelde legaliteitsbelemmering zodat dit niet meer dienstig dient te worden onderzocht. Het vierde middel betreft een discussie omtrent een interne tegenstrijdigheid en de vermelding van foutieve kadastrale gegevens, wat materiële schendingen betreffen die op het eerste zicht niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Hendrikus GROENEVELD is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 4 oktober 2012, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor een reliëfwijziging in functie van terreinheraanleg en tuinaanleg op percelen gelegen te 2320 Hoogstraten, Dreef 21 en met kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummers 453K, 457X en 449K.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 1 april 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,
met bijstand van
Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer.

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS