

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 5 juni 2018 met nummer RvVb/A/1718/0961
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0673/A

Verzoekende partij de heer **Luc HAEGEMAN**

vertegenwoordigd door advocaat Carina VAN CAUTER, met
woonplaatskeuze op het kantoor te 9552 Herzele-Borsbeke,
Pastorijstraat 30

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

I. BESTREDEN BESLISSING

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 13 juni 2016 de vernietiging van de beslissing van verwerende partij van 14 april 2016.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brakel van 7 december 2015 niet ingewilligd.

Verwerende partij heeft aan verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van het plaatsen van zonnepanelen op een perceel gelegen te 9960 Brakel, Fayte 100, met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie A, nummer 1185A.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. Verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

2.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 19 december 2017.

Verzoekende partij verschijnt schriftelijk. Verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

3.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

Verzoekende partij dient op 12 augustus 2015 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brakel een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor (de regularisatie van) “het plaatsen van zonnepanelen”.

In haar beschrijvende nota stelt zij het volgende:

“Alleen logisch verstand kan deze zonnepanelen goedkeuren. Wij weten immers ook dat de wetgeving niet is aangepast.”

2.

Het perceel ligt volgens het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 februari 1977, in natuurgebied.

Het perceel ligt ook binnen de relictzone ‘Vlaamse Ardennen’, binnen het VEN-gebied ‘Bronbossen en bovenlopen van de Vlaamse Ardennen’, en binnen het Habitatrichtlijngebied ‘Bossen van de Vlaamse Ardennen en andere Zuidvlaamse bossen’.

3.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 17 september 2015 tot en met 16 oktober 2015, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 26 oktober 2015 voorwaardelijk gunstig:

“ ...

Bespreking passende beoordeling en verscherpte natuurtoets

Het dossier vermeldt geen expliciet onderzoek naar de mogelijke aantasting van instandhoudingsdoelstellingen van speciale beschermingszones. Op basis van de gegevens in het dossier concludeert het Agentschap voor Natuur en Bos dat de vergunningsplichtige activiteit geen betekenisvolle aantasting zal veroorzaken van de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone. Er dient dus geen passende beoordeling te worden opgemaakt.

Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt vast dat de vergunningsplichtige activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN zal veroorzaken.

Bespreking stedenbouwkundige vergunning

Het betreft een regularisatieaanvraag van reeds bestaande zonnepanelen welke draaibaar zijn opgesteld naast de woning. Voor de werken werd niet ontbost, er werden geen habitatwaarden vernietigd. De constructie werd ingeplant op de huiskavel, in een vertuinde zone vlakbij de woning. De aanleg van draaibaar opgestelde zonnepanelen gebeurde 5 jaar geleden en was noodzakelijk om de omschakeling van de aanwezige meer milieubelastende stookolieverwarming naar een geothermische warmtepomp rendabel te maken.

Conclusie

Op basis van bovenstaande uiteenzetting verleent het Agentschap voor Natuur en Bos een gunstig advies mits naleving van volgende voorwaarden:

- *De draaibare zonnepanelen mogen nooit een aanleiding zijn voor verdere ontbossing of kappen van bomen”.*

...”

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 30 oktober 2015 voorwaardelijk gunstig:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en voorschriften ...

Overeenstemming met het plan

De aanvraag is principieel niet in overeenstemming met het geldende plan.

...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

...

Beperkte afwijkingen kunnen toegelaten worden volgens art. 4.4.1. ...

De afwijking naar inplanting kan worden toegelaten gezien het dak niet geschikt lijkt te zijn voor zonnepanelen. Gelet op de intentie om milieubewuster om te gaan met energie en de schaal en de afstand van de aanvraag tot de woning, wordt er aangesloten bij het advies van Natuur en Bos.

Op basis van de gegevens in het dossier concludeert het Agentschap voor Natuur en Bos dat de vergunningsplichtige activiteit geen betekenisvolle aantasting zal veroorzaken van de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone. Er wordt geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN veroorzaakt. Er werden geen habitatwaarden vernietigd voor de aanleg van de zonnepanelen.

Het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos dient strikt te worden nageleefd: "De draaibare zonnepanelen mogen nooit een aanleiding zijn voor verdere ontbossing of kappen van bomen".

Algemene conclusie

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

De aanvraag wordt met voorwaardelijk gunstig advies aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar overgemaakt voor advies.

Voorwaarden

...

- Het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos dient strikt te worden nageleefd: "De draaibare zonnepanelen mogen nooit een aanleiding zijn voor verdere ontbossing of kappen van bomen".

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 1 december 2015 ongunstig:

"...

De aanvraag betreft de regularisatie van een tracker met zonnepanelen ca. 22,5m ten oosten van de woning. De tracker heeft een hoogte van max. 5,4m en een max. omtrek van ca. 6m x 5m.

...

De aanvraag is echter strijdig met de vigerende stedenbouwkundige voorschriften; er zijn geen decretale afwijkingsmogelijkheden. Gelet deze legaliteitsbelemmering, is voorliggende aanvraag niet voor vergunning vatbaar.

..."

Gelet op voormeld ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, weigert het college van burgemeester en schepenen op 7 december 2015 in eerste aanleg de stedenbouwkundige vergunning.

4.

Tegen deze beslissing tekent verzoekende partij op 13 januari 2016 administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 maart 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 15 maart 2016 verklaart verwerende partij het beroep op 14 april 2016 ongegrond en weigert zij de stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

2.4 De juridische aspecten

Regularisatieaanvragen moeten in principe op dezelfde wijze worden behandeld als andere aanvragen, en de overheid moet zich ervoor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit. Er moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken en de aanvraag moet worden beoordeeld op dezelfde wijze als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.

De aanvraag is in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De zonnepanelen staan in functie van een zonevreemde woning en zijn binnen het natuurgebied te aanzien als een zonevreemd element.

In het beroepschrift wordt opgeworpen dat de aanvraag kan vergund worden, toepassing makend van art. 4.4.9.

Art. 4.4.9. stelt ...

Artikel 7.4.13. heeft betrekking op de zogenoemde ‘clicheringsregel’ die van toepassing is op het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (dd. 11 april 2008). De Vlaamse Codex werd op 25 april 2014 aangepast zodat de ‘clicheringsregel’ momenteel enkel nog van toepassing is op stedenbouwkundige aanvragen voor windturbines, windturbineparken en andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie.

Artikel 4.4.9 VCRO voorziet dat de standaardtypebepalingen, zoals vastgesteld in het typevoorschriftenbesluit, worden ‘geclicheerd’: zo een vergunningsaanvraag principieel zou moeten worden afgewezen op grond van de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan, dan kan de aanvraag toch worden ingewilligd als de standaardtypebepalingen voor de overeenstemmende categorie van gebiedsaanduiding, als aangegeven in de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit, daartoe grondslag bieden.

In het beroepschrift wordt aangegeven dat de aanvraag ressorteert binnen de categorie van gebiedsaanduiding 7 ‘reservaat en natuur’, zoals voorkomend in de bijlage bij het voormelde besluit van 11 april 2008:

“Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden zijn toegelaten.”

Er wordt door appellant gesteld dat de constructie met de zonnepanelen zorgt voor een milieuvriendelijke opwekking van de energiebehoeften, welke in combinatie met de aanwezige warmtepomp het voorhanden zijn van elektriciteitsleidingen en een vervuulende verwarmingsinstallatie uitsluiten en overbodig maken. Volgens het beroepschrift draagt de zonnepaneleninstallatie op zich dan ook bij tot het vrijwaren en het in stand houden van het

natuurlijk milieu en het bos ter plaatse, zodat deze volledig aan de betreffende standaardtypebepaling beantwoordt.

Verder wordt aangegeven dat in deze zelfde standaardtypebepaling wordt opgenomen:

“Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet overschreden wordt, zijn de volgende werken, handelingen en wijzigingen eveneens toegelaten:

- het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen. Bestaande openbare wegen en nutsleidingen kunnen verplaatst worden voor zover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijke milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.”

In het beroepschrift wordt geconcludeerd dat wanneer wordt voorzien dat nutsleidingen kunnen worden verplaatst ten behoeve van de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de volksgezondheid, het wegnemen en overbodig maken van deze nutsleidingen voor elektriciteit hier dan ook onder ressorteert, en de zonnepaneleninfrastructuur aldus bijdraagt tot de met de betreffende standaardtypebepaling beoogde doelstellingen.

Dit is echter een verkeerde interpretatie van art. 4.4.9.

Er kan niet gesteld worden dat de installatie met zonnepanelen nodig of nuttig is voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu, bos en van de landschapswaarden. Bij de toelichting van de categorie van gebiedsaanduiding 7 wordt bij de standaardtypebepalingen als voorbeeld hiervan gegeven: “Het aanbrengen van infrastructuren voor het beheer van het gebied als natuurgebied is mogelijk. Die infrastructuur zijn onder meer: veekerende rasters, het bouwen van schuilplaatsen voor dieren die ingezet worden bij het beheer van het gebied.” Zonnepanelen hebben geenszins betrekking op het beheer van natuurgebieden, noch op de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur en van de landschapswaarden.

Evenzeer gaat het in voorliggend geval niet om het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande nutsleidingen, maar om het regulariseren van het plaatsen van zonnepanelen.

Het gevraagde staat louter in functie van het bestendigen en versterken van het residentieel karakter van dit erf. Deze werken zijn niet nodig of nuttig voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu, bos en van de landschapswaarden en zijn dan ook niet toegelaten.

De door appellant opgebouwde redenering kan dan ook niet gevolgd worden, daar deze een foutieve interpretatie van de geldende regelgeving naar voor schuift.

Ter vergelijking, in de categorie van gebiedsaanduiding 2. Bedrijvigheid, en 4: Landbouw, waar zonnepanelen volgens de clicheringsregel wel toegelaten zijn, staat in de kolommen wel duidelijk en concreet omschreven dat “Installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie of energierecuperatie zijn toegelaten”, en “De volgende constructies geplaatst voor beroepslandbouw zijn evenwel toegelaten. Ze worden niet als gebouwen en gelijkaardige constructies beschouwd: schuilhokken, plastic tunnels, constructies voor oogstbescherming en constructies voor kleinschalige energieopwekking die tijdelijk geplaatst worden of gemakkelijk verplaatsbaar zijn (bv kleinschalige zonnepanelen om bv een waterpomp te laten werken in een weide of om stroom op te wekken voor schrikdraad).”

De VCRO voorziet niet in afwijkingsmogelijkheden voor het plaatsen van een installatie voor zonnepanelen bij een zonevreemde woning in natuurgebied.

Het plaatsen van zonnepanelen kan in voorliggend geval enkel via artikel 4.4.1.§2, dat bepaalt dat: “De plaatsing van fotovoltaïsche zonnepanelen of zonneboilers geïntegreerd in het

dakvlak wordt niet beschouwd als afwijkend van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften, tenzij die de plaatsing uitdrukkelijk verbieden.”

Uit het bovenvermelde dient geconcludeerd dat er wettelijke beletselen bestaan voor het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.

2.6 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

A. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN - ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.4.9, §§1 en 2 en 7.4.13, lid 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (hierna: “Typevoorschriftenbesluit”) – bijlage, categorie van gebiedsaanduiding 7 ‘reservaat en natuur’, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en minstens van het motiveringsbeginsel, evenals van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij licht het middel toe als volgt:

“ ...

12. De bestreden beslissing stelt dat verzoekende partij ... uitging van een verkeerde interpretatie van artikel 4.4.9 VCRO.

Er zou niet kunnen worden gesteld dat de installatie met zonnepanelen nodig of nuttig is voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden.

...

Zonnepanelen zouden geenszins betrekking hebben op het beheer van natuurgebieden, noch op de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur en van de landschapswaarden.

Evenzeer zou het in voorliggend geval niet gaan om het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande nutsleidingen, maar om het regulariseren van het plaatsen van zonnepanelen.

Het gevraagde staat louter in functie van het bestendigen en versterken van het residentieel karakter van dit erf.

...

13. De in de bestreden beslissing opgegeven motieven om de vergunningsaanvraag te weigeren zijn ondeugdelijk en inpertinent te noemen, waarbij de bestreden beslissing evenzeer door een onzorgvuldige opbouw wordt gekenmerkt, dan wel van overwegingen en uitgangspunten is voorzien welke van een onredelijk strenge beoordeling getuigen, die eerder lijkt te zijn ingegeven door het feit dat het om de regularisatie van een reeds uitgevoerde toestand gaat, en ten onrechte de wettelijk voorziene afwijkingsmogelijkheid via de toepassing van artikel 4.4.9 VCRO met betrekking tot de vergunningsaanvraag van verzoekende partij komt te ontzeggen.

13.1. Het voorwerp van de vergunningsaanvraag ... betreft een metalen constructie voorzien van zonnepanelen, hetgeen onmiskenbaar op een installatie voor de productie van energie betrekking heeft.

Artikel 4.4.9 VCRO, zoals gewijzigd ingevolge het decreet van 4 april 2010⁴, dient aldus te worden geacht principieel op de aanvraag van verzoekende partij van toepassing te zijn.

...

De vergunningsaanvraag van verzoekende partij ressorteert onder de gewestplanbestemming van natuurgebied, zodat artikel 4.4.9 VCRO op de aanvraag principieel van toepassing blijft.

Evenmin is een uitzondering voor wat betreft ruimtelijk kwetsbare gebieden van kracht.

13.2. Met artikel 4.4.9 VCRO wordt uitdrukkelijk voorzien dat de vergunningverlenende overheid, bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning, mag afwijken van de bestemmingsvoorschriften, geldend voor het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

De standaardtypebepalingen, zoals vastgesteld in dit Typevoorschriftenbesluit, worden 'geclicheerd' : zo een vergunningsaanvraag principieel zou moeten worden afgewezen op grond van de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan, dan kan de aanvraag toch worden ingewilligd als de standaardtypebepalingen voor de overeenstemmende categorie van gebiedsaanduiding, als aangegeven in de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit, daartoe grondslag bieden.

Voor wat betreft de categorie van gebiedsaanduiding 7 'reservaat en natuur', zoals voorkomend in de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit van 11 april 2008, is wat betreft de standaardtypebepaling 'natuurgebied' voorzien:

“Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden zijn toegelaten.”

De constructie met de zonnepanelen, voorwerp van de gestelde aanvraag, zorgt voor een milieuvriendelijke opwekking van de energiebehoeften van het perceel van verzoekende partij en diens bewoners, welke in combinatie met de aanwezige warmtepomp het voorhanden zijn van elektriciteitsleidingen en een vervuilende verwarmingsinstallatie uitsluit en overbodig maakt.

In de plaats daarvan is een constructie aanwezig welke op zich geen geluiden of andere effecten genereert, en welke ter plaatse noch voor de onmiddellijke, noch voor de bredere omgeving waarneembaar is, laat staan enige impact impliceert.

Dit blijkt ook uit het verplicht advies, zoals afgeleverd door het Agentschap voor Natuur en Bos op 26 oktober 2015 met betrekking tot de door verzoekende partij gestelde vergunningsaanvraag:

“Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt vast dat de vergunningsplichtige activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN zal veroorzaken.”

In tegenstelling tot hetgeen in de bestreden beslissing wordt gesteld, draagt de zonnepaneleninstallatie in voorliggend geval op zich wel degelijk bij tot het vrijwaren en het in stand houden van het natuurlijk milieu en het bos ter plaatse, aangezien met de installatie een milieuvervuilende stookinstallatie en bovengrondse elektriciteitskabels worden vermeden.

Daarnaast is in de toelichting aangaande de standaardtypebepaling 'artikel X. Natuurgebied' eveneens voorzien:

“In natuurgebied is in principe enkel het bestendigen van de bestaande vergunde woningen toegelaten.”

Voorliggende aanvraag heeft betrekking op een vergund geachte woning ...

Verzoekende partij en zijn gezin hebben aldus als bewoners van de betreffende vergund geachte woning, overeenkomstig de geest en de doelstelling van de geldende standaardtypebepaling betreffende natuurgebied, het recht om de bestaande vergunde woning te bestendigen.

Het aanbrengen van een zonnepaneleninstallatie ter opwekking van de energie bestemd voor de woning, waarbij de aanwezigheid van een stookolie-installatie en elektriciteitsleidingen binnen het natuurgebied worden vermeden, draagt zowel bij tot het op milieuvriendelijke wijze bestendigen van de vergund geachte woning, als tot het vrijwaren van de natuurlijke omgeving waarin deze woning zich op rechtmatige wijze bevindt.

Dit geldt des te meer, daar uit de lezing van de betreffende standaardtypebepaling en de toelichting blijkt dat, voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet wordt overschreden, het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, wegen en nutsleidingen, alsook infrastructuur voor recreatief medegebruik, zoals een schuilplaats en bergplaats voor materiaal, in natuurgebied zijn toegelaten.

Wanneer wordt voorzien dat nutsleidingen kunnen worden verplaatst ten behoeve van de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de volksgezondheid, dan ressorteert het wegnemen en overbodig maken van deze nutsleidingen voor elektriciteit hier zeker ook onder, en draagt de zonnepaneleninfrastructuur aldus bij tot de met de betreffende standaardtypebepaling beoogde doelstellingen.

Binnen de geest en de doelstellingen van artikel 4.4.9 VCRO en de interpretatie van de standaardtypebepaling 'artikel X. Natuurgebied' komt de zonnepaneleninstallatie — voorwerp van de aanvraag van verzoekende partij — binnen het betreffende natuurgebied bijgevolg voor stedenbouwkundige vergunning in aanmerking.

In tegenstelling tot hetgeen het de bestreden beslissing poneert, kan de gestelde aanvraag aldus wel degelijk worden vergund, in afwijking van de geldende gewestplanbestemming 'natuurgebied', door te refereren naar de standaardtypebepalingen van de vergelijkbare categorie van gebiedsaanduiding, als vermeld in de bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

13.3. De bestreden beslissing stelt dan ook geheel ten onrechte dat de hierbij door verzoekende partij aangehouden redenering niet zou kunnen worden gevolgd, en een foutieve interpretatie van de geldende regeling in zich zou houden.

Zoals hiervoor aangetoond, houdt de bestreden beslissing geheel ten onrechte voor dat de kwestieuze installatie met zonnepanelen niet nuttig voor de ontwikkeling, instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden zou moeten worden genoemd.

De verwerende partij vereenzelvigd klaarblijkelijk de termen "nodig of nuttig" (voor de ontwikkeling van het natuurlijk milieu) met elkaar, terwijl wanneer de zonnepanelen in kwestie misschien niet nodig zijn, deze onmiskenbaar wel nuttig voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden kunnen worden genoemd, en aldus wel degelijk zijn toegelaten.

De redenering en het standpunt van de Deputatie op dit vlak is dan ook onzorgvuldig en onredelijk van aard.

Aldus blijkt dat de verwerende partij de verenigbaarheid van de aanvraag met de geldende bestemmingsvoorschriften, via de toepassing van artikel 4.4.9 VCRO en daarmee verbonden standaardtypebepalingen als gelegen in de bijlage van het Typevoorschriftenbesluit van 11 april 2008 op verkeerde wijze en niet afdoende heeft onderzocht, hetgeen tot een foutieve besluitvorming aangaande de vergunningsaanvraag van verzoekende partij is komen te leiden.

Daarbij is de aangehaalde vergelijking met de categorieën van gebiedsaanduiding '2. Bedrijvigheid' en '4. Landbouw' geheel inpertinent en niet ter zake.

Het is niet omdat onder de categorie van gebiedsaanduiding '7. Reservaat en natuur' zonnepanelen niet uitdrukkelijk als toegelaten constructies worden aanzien, en de twee in de bestreden beslissing genoemde gebiedsaanduidingen wel, dat om deze reden zonnepanelen als verboden in natuurgebied zouden moeten worden aanzien.

De standaardtypebepalingen getuigen van een principiële benadering, en bevatten geenszins een exhaustieve opsomming van welke constructies wel zijn toegelaten en welke niet, hetgeen uit de terminologie voorkomend in de categorie van gebiedsaanduiding 7 'reservaat en natuur', zoals voorkomend in de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit van 11 april 2008, is wat betreft de standaardtypebepaling 'natuurgebied' blijkt: Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden zijn toegelaten

Minstens is de bestreden beslissing inconsistent en onzorgvuldig opgesteld, en zijn de motieven om te stellen dat de aanvraag dient te worden geweigerd, niet deugdelijk, pertinent en coherent te noemen, alsook zijn zij — in het licht van de geest en de doelstellingen van artikel 4.4.9 VCRO en de interpretatie van de standaardtypebepaling 'artikel X. Natuurgebied' door kennelijke onredelijkheid aangetast.

...

Zij voegt hieraan in haar wederantwoordnota niets wezenlijks toe.

2.

Verwerende partij betwist de gegrondheid van het middel als volgt:

“ ...

Verzoeker stelt dat de deputatie art. 4.9.9 VCRO verkeerd interpreteert wanneer zij stelt dat het plaatsen van zonnepanelen in natuurgebied niet kan ressorteren onder de clichering

‘reservaat en natuur’ zoals voorzien in de bijlage van het Typevoorschriftenbesluit van 11 april 2008.

De deputatie motiveert de toepassing van art. 4.9.9 VCRO als volgt (stuk 9, p. 7) ...

Hieruit blijkt dat de essentie van de gebiedsaanduiding 7 infrastructuur i.v.m. het beheer betreffen.

Installaties die op een spaarzame wijze energie opwekken en daardoor minder belastend zijn voor de natuur maar die op geen enkele manier bijdragen tot het beheer van de op het betrokken perceel aanwezige natuurgebieden hebben bijgevolg geen uitstaans met deze bepaling.

*De toelichting en motivering van de deputatie hierover is zeer uitgebreid, logisch en juist opgebouwd, zodat verzoekende partij in gebreke blijft om aan te tonen dat de deputatie bij haar weigeringsbeslissing een verkeerde toepassing van de wet heeft gemaakt.
...”*

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij stelt in essentie dat het standpunt in de bestreden beslissing dat er voor haar zonnepaneleninstallatie, in afwijking van de geldende gewestplanbestemming natuurgebied, overeenkomstig artikel 4.4.9 VCRO geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend, gezien deze installatie niet nodig of nuttig is voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden, noch betrekking heeft op het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande nutsleidingen, foutief is dan wel kennelijk onredelijk.

2.

Artikelen 4.3.1, §1, lid 1, 1°, a) VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

“§1. Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

a) stedenbouwkundige voorschriften ..., voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken”

Artikel 13.4.3.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen luidt als volgt:

“4.3. De groengebieden zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu.

4.3.1. 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.
...”*

Artikel 4.4.9 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

“§1. Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor ... installaties voor de productie van energie ... in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een gewestplan, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde

standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008.

...

§2. Voor de toepassing van §1, eerste lid, geldt dat een bestemmingsvoorschrift van een gewestplan alleszins vergelijkbaar is met een categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding, indien deze concordantie vermeld wordt in de tabel, opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid, of in de concordantielijst, bepaald krachtens voornoemd artikel 7.4.13, tweede lid.

De Vlaamse Regering kan die concordanties verfijnen en bepalen voor welke bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen geen vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bestaat.”

Overeenkomstig geciteerd artikel kan een installatie voor de productie van energie, waarvoor in beginsel geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, toch worden vergund, indien deze installatie overeenkomstig de in het Typevoorschriftenbesluit vastgestelde typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, in een vergelijkbaar gebied van een ruimtelijk uitvoeringsplan vergunbaar zou zijn.

Blijkens de tabel in artikel 7.4.13, lid 1 VCRO concordeert het bestemmingsvoorschrift “groengebieden” met de (sub)categorie van gebiedsaanduiding “Overig groen en Reservaat en natuur”. De gewestplanbestemming “natuurgebied” is met name vergelijkbaar met het in de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit opgenomen onderdeel “7.1 Natuurgebied” van de categorie van gebiedsaanduiding “7. Reservaat en natuur”. De standaardtypebepalingen voor de met de gewestplanbestemming natuurgebied vergelijkbare (sub)categorie van gebiedsaanduiding luiden als volgt:

“ ...

Het gebied is bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en bos. Recreatief medegebruik is een ondergeschikte functie.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijk milieu en van de landschapswaarden zijn toegelaten.

Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet overschreden wordt, zijn de volgende werken, handelingen en wijzigingen eveneens toegelaten:

- *het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur voor het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor educatief of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd verkeer;*
- *het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen. Bestaande openbare wegen en nutsleidingen kunnen verplaatst worden voor zover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijke milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.*

...”

In de toelichting van deze standaardtypebepalingen wordt het volgende overwogen:

“In het natuurgebied is de hoofdfunctie natuur. Recreatief medegebruik laat evenwel toe dat bepaalde zones in het natuurgebied afgeschermd kunnen worden, niet toegankelijk zijn voor het publiek omwille van de natuurwaarde.

...

Het aanbrengen van infrastructuur voor het beheer van het gebied als natuurgebied is mogelijk. Die infrastructuur zijn onder meer: veekerende rasters, het bouwen van schuilplaatsen voor dieren die ingezet worden bij het beheer van het gebied.

In het gebied zijn uitsluitend gebouwen toegelaten die noodzakelijk zijn voor het beheer van of het toezicht op het betrokken natuurgebied, op voorwaarde dat ze niet samen gebruikt worden als woonverblijf. Het gaat om gebouwen en constructies met een beperkte omvang (schuilplaats, bergplaats voor materiaal...). Een dergelijke bebouwing kan slechts toegelaten worden voor zover ze landschappelijk inpasbaar is en de betrokken oppervlakte natuurgebied aanzienlijk is.

Recreatief medegebruik is een ondergeschikte functie in het natuurgebied. Ondergeschikt betekent 'van betrekkelijk minder grote betekenis'.

...

Gezien artikel 4.4.9 VCRO een uitzondering voorziet op het principe dat een stedenbouwkundige vergunning (overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, lid 1, 1°, a) VCRO) in beginsel moet worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met de verordenende gewestplanbestemming, dient dit artikel restrictief te worden geïnterpreteerd.

3.

Overeenkomstig hoger geciteerde bepalingen, dient verwerende partij - als vergunningverlenende overheid - op concrete wijze, en met inachtneming van de adviezen en de argumentatie in het beroepschrift, te onderzoeken of de aanvraag beantwoordt aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften, en of de gevraagde afwijking op deze voorschriften kan worden beschouwd als een (toegelaten) afwijking in de zin van artikel 4.4.9 VCRO.

De Raad kan zijn beoordeling van de conformiteit van de betreffende afwijking met artikel 4.4.9 VCRO niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar -bestreden- beslissing is kunnen komen. Een kennelijk onredelijke beslissing zal slechts voorliggen wanneer de Raad vaststelt dat de beslissing van verwerende partij dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, in dezelfde omstandigheden, tot dezelfde besluitvorming zou komen.

4.

De bestreden beslissing weigert de aanvraag op basis van volgende overwegingen:

“...

Er kan niet gesteld worden dat de installatie met zonnepanelen nodig of nuttig is voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden. Bij de toelichting van de categorie van gebiedsaanduiding 7 wordt bij de standaardtypebepalingen als voorbeeld hiervan gegeven: “Het aanbrengen van infrastructuur voor het beheer van het gebied als natuurgebied is mogelijk. Die infrastructuur zijn onder meer: veekerende rasters, het bouwen van schuilplaatsen voor dieren die ingezet worden bij het beheer van het gebied.” Zonnepanelen hebben geenszins betrekking op het beheer van natuurgebieden, noch op de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur en van de landschapswaarden.

Evenzeer gaat het in voorliggend geval niet om het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande nutsleidingen, maar om het regulariseren van het plaatsen van zonnepanelen.

Het gevraagde staat louter in functie van het bestendigen en versterken van het residentieel karakter van dit erf. Deze werken zijn niet nodig of nuttig voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden en zijn dan ook niet toegelaten.

De door appellant opgebouwde redenering kan dan ook niet gevolgd worden, daar deze een foutieve interpretatie van de geldende regelgeving naar voor schuift.

...”

5.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, beoogt verzoekende partij met haar aanvraag de regularisatie van een installatie voor zonnepanelen bij een zonevreemde woning in natuurgebied. Het wordt evenmin betwist dat er voor dergelijk bouwwerk in beginsel geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend wegens strijdigheid met de verordenende bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, tenzij hiervan kan worden afgeweken op basis van artikel 4.4.9 VCRO.

Verzoekende partij toont niet aan dat het oordeel van verwerende partij dat de installatie voor zonnepanelen niet nodig of nuttig is voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden, en dat zonnepanelen geenszins betrekking hebben op het beheer van natuurgebieden, noch op de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur en van de landschapswaarden, foutief is dan wel kennelijk onredelijk. Hetzelfde geldt wat betreft het oordeel van verwerende partij dat er in deze geen sprake is van het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande nutsleidingen, maar om het regulariseren van het plaatsen van zonnepanelen. De (niet-betwiste) vaststelling dat de ‘milieuvriendelijke’ zonnepaneleninstallatie een ‘milieuvervuilende’ stookolie-installatie en bovengrondse elektriciteitskabels vervangt doet niet anders besluiten, gezien de betreffende installatie nog steeds louter in functie staat van “*het bestendigen en versterken van het residentieel karakter*” van het terrein, terwijl de woonbestemming in beginsel afbreuk doet aan de natuurbestemming, en aldaar enkel in welbepaalde (uitzonderlijke) gevallen (mits de natuurbestemming van het gebied niet in het gedrang wordt gebracht) kan worden bestendigd (door het verbouwen of herbouwen van bestaande woningen, gebouwen of constructies binnen het vergunde bouwvolume).

De toepasselijke standaardtypebepalingen worden in het licht van het uitzonderlijk karakter van artikel 4.4.9 VCRO door verzoekende partij ten onrechte zeer extensief ‘geïnterpreteerd’, terwijl haar interpretatie evenmin steun vindt in de toelichting bij deze bepalingen, waaruit blijkt dat de aldaar toegelaten installaties in se moeten kaderen in het beheer van het natuurgebied. Uit de lezing van de betreffende standaardtypebepalingen blijkt dat de zonnepaneleninstallatie van verzoekende partij aldaar niet voor vergunning in aanmerking komt, ongeacht haar standpunt dat dit “*binnen de geest en de doelstellingen van artikel 4.4.9 VCRO en de interpretatie van de standaardtypebepaling*” wel mogelijk moet zijn.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 5 juni 2018 door de achtste kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE