

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 6 augustus 2019 met nummer RvVb-A-1819-1282
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0020-A

Verzoekende partij	de nv V.S. IMMO
	vertegenwoordigd door advocaten Yvan BOELS en Kristel BOELS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 1060 Brussel, Bronstraat 68/2
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 8 september 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 13 juli 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle van 7 april 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een vergunning geweigerd voor het wijzigen van een verkavelingsvergunning op het perceel gelegen te Kamerijkbos 32 te 1501 Halle, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie A, perceelnummer 203E.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 20 november 2018.

Advocaat Kristel BOELS, die voor de verzoekende partij verschijnt, is gehoord.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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.

De verzoekende partij dient zich aan als eigenaar van de woning te Halle, Kamerijkbos 32.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', vastgesteld met een koninklijk besluit van 7 maart 1977, in natuurgebied.

Het perceel vormt het enige lot van de verkaveling, vergund bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle van 17 maart 1986. Met een collegebesluit van 29 februari 1988 werden de initiële twee loten tot een kavel samengevoegd. De verkavelingsvoorschriften bepalen dat het lot voor "een alleenstaande eengezinswoning met landelijk uitzicht en maximum twee bewoonbare niveaus" bestemd is.

De bouw van de woning werd met een collegebesluit van 13 juni 1988 vergund.

2.

Op 12 december 2008 stelt de Lokale Politie Halle een proces-verbaal op waarin op het betrokken perceel de uitvoering van werken zonder stedenbouwkundige vergunning vastgesteld wordt. Het proces-verbaal vermeldt als vaststellingen onder meer het vernieuwen van de bovenste laag grond, de bouw van een nieuwe garage, de aanleg van een toegang in beton naar het terras, het vernieuwen van het terras en het inkorten van bomen. De stillegging van de werken wordt niet bevolen.

3.

Op 29 december 2008 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen een aanvraag in voor een vergunning tot regularisatie van verbouwingswerken aan de woning. De aanvraag vermeldt als te regulariseren werken een garage, een hondenhok en een tuinhuis.

Op 6 november 2009 beslist het college van burgemeester en schepenen om de regularisatieaanvraag niet te vergunnen.

4.

Op 14 april 2010 beveelt de stedenbouwkundige inspecteur mondeling en schriftelijk de onmiddellijke stillegging van niet-vergunde werken op het perceel. Het proces-verbaal vermeldt als vaststellingen een betonnen fundering en kolommen in functie van een uitbreiding van de woning achteraan, en de aanleg van een betonnen verharding links achteraan het perceel. Het stakingsbevel wordt op 19 april 2010 bekrachtigd.

Op 28 april 2010 wordt opnieuw de stillegging van de werken mondeling bevolen. Op 30 april 2010 wordt er een proces-verbaal opgesteld dat de doorbreking van het stakingsbevel van 14 april 2010 vaststelt. Het mondeling stakingsbevel wordt op 3 mei 2010 bekrachtigd.

5.

De verzoekende partij dient op 18 januari 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle een aanvraag in voor een wijziging van de verkavelingsvergunning van 17 maart 1986.

De toelichtende nota verduidelijkt dat de aangevraagde verkavelingswijziging de weg wil effenen voor de regularisatie van een deel van de zonder vergunning uitgevoerde werken. De nota vermeldt in het bijzonder de aangebouwde garage en sportzaal, en een beperkte oppervlakte vrijstaande bijgebouwen. De aanvraag wil daartoe de bebouwbare oppervlakte van 360 m² naar 470 m²

verhogen, wat nagenoeg overeenstemt met de oppervlakte van de vergunde woning (325 m²), de niet-vergunde garage (30 m²) en de niet-vergunde sportzaal (114 m²). De bouwdiepte wordt op 22,50 meter gebracht. Voorts laten de ontworpen verkavelingsvoorschriften vrijstaande bijgebouwen tot een oppervlakte van 40 m² toe.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 16 februari 2017 tot en met 17 maart 2017 gehouden wordt, worden er geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos (vervolgens: ANB) brengt op 7 maart 2017 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 7 april 2017 een wijzigingsvergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 25 april 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 3 juli 2017 om dit beroep niet in te willigen en de aanvraag tot verkavelingswijziging niet te vergunnen.

Na de hoorzitting van 13 juli 2017 beslist de verwerende partij op diezelfde datum om het beroep niet in te willigen en de aanvraag tot verkavelingswijziging niet te vergunnen. De verwerende partij motiveert:

“ ...

b) Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in natuurgebied. Artikel 13 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bepaalt:

(...)

Het goed maakt deel uit van de niet vervallen verkaveling VB/1981/0403A, goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 11 maart 1981.

Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan.

De aanvrager betoogt dat de bestemming als natuurgebied volgens het gewestplan niet meer van toepassing is door het feit dat een verkavelingsvergunning voor dit perceel werd verleend. Deze vergunning laat volgens hem toe dat er op deze grond werd en wordt gebouwd. Het is correct dat bij een vergunde, niet vervallen verkaveling de geldende verkavelingsvoorschriften voorrang genieten op de planologische bestemmingsvoorschriften. Maar bij de beoordeling van een aanvraag voor een verkavelingswijziging dient gekeken worden naar het hogere planniveau. Het gewestplan blijft zijn bindende en verordenende kracht behouden, zoals ook blijkt uit rechtspraak (Raad van State arrest nr.77 776 van 21 december 1998).

Art. 4.2.24 §1 van de VCRO bepaalt dat bij de beoordeling van een regularisatievergunning voor een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning, de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen worden.

De voorliggende aanvraag heeft betrekking op substantiële aanpassingen op het vlak van bebouwde oppervlakte, bouwdiepte en invulling van de tuinzone. Voor de toegestane

bouwdiepte en voor de tuinzone zijn de verkavelingsvoorschriften van 17 maart 1986 nog van toepassing. De maximale bouwdiepte bedraagt 17.00m. Deze zou uitgebreid worden tot 22.50m. Voor de tuinzone is bepaald: "Strook voor tuinen: vrijblijvend van alle bebouwing. De garages en bergplaatsen dienen in het hoofdgebouw ingewerkt te worden." De bijgebouwen en constructies in de tuin zijn dus in strijd met de verkavelingsvoorschriften. Voor de bebouwbare oppervlakte zijn de verkavelingsvoorschriften, goedgekeurd op 29 februari 1988, van toepassing. De bebouwbare oppervlakte bedraagt 360m² en wordt in de aanvraag verhoogd tot ca. 470m².

Voor de beoordeling van de verkavelingswijziging dient gekeken te worden naar het hogere planniveau en naar de actuele regelgeving. Deze plannen en stedenbouwkundige voorschriften vormen immers een maatstaf van wat er als een verkavelingswijziging ruimtelijk aanvaardbaar zou kunnen zijn in het betreffende plangebied. De aanvraag is in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het natuurgebied, een ruimtelijk kwetsbaar gebied. Naar analogie met de basisrechten voor zonevreemde woningen in een ruimtelijke kwetsbaar gebied, is het niet verantwoord om nog bijkomende uitbreidingen op het volgens de verkaveling reeds toegestane bouwvolume toe te staan. Om dezelfde reden kunnen er evenmin verantwoordingen gevonden worden in het vrijstellingenbesluit. Dit vrijstellingenbesluit voorziet immers een aantal vrijgestelde handelingen in, aan en bij woningen, op voorwaarde dat deze woningen niet gelegen zijn in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

In ruimtelijk kwetsbare gebieden zoals natuurgebieden dient de bebouwing beperkt te blijven tot het bestaande, een bijkomende belasting op het natuurgebied door bijkomende bebouwing, kan niet verantwoord worden. Bijgevolg is er geen wettelijke grond om een uitbreiding van de bebouwde en bewoonbare oppervlakte voor de kavel toe te staan.

c) De aanvraag dient verder getoetst te worden aan de goede ruimtelijke ordening. De verkaveling omvat slechts één kavel, maar de aanvraag kan wel bekeken worden als deel van de onmiddellijke omgeving. In vergelijking met de omliggende bebouwde percelen vertoont het goed in kwestie een zeer maximalistisch opgevatte residentiële invulling. Gezien de ligging in een weliswaar aangetaste maar nog steeds bosrijke omgeving is het vergroten van de bebouwde oppervlakte, het aanbrengen van reliëfwijzigingen, het verharden van grote delen van het terrein en het plaatsen van bijgebouwen her en der in tuinzone niet aanvaardbaar op het vlak van de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, de visueel-vormelijke elementen en het bodemreliëf.

d) De aanvrager beroept zich op het voorwaardelijk gunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos, dat stelt dat "de bestaande natuurwaarden niet worden geschaad". Hieruit kan echter moeilijk meer worden afgeleid dan dat het advies rekening houdt met de bestaande toestand. In dit geval zijn de natuurwaarden al eerder geschaad. Bovendien blijkt uit bijlage nr. 3, bijgebracht door de aanvrager, dat de firma Driekwart Groen een voorstel heeft ingediend in overleg met de vertegenwoordiger van Agentschap Natuur en Bos. Dit voorstel omvat een vergaand herstel van het terrein, uitbreken van verhardingen en aanplanten van bomen. Maar dit voorstel wordt door de aanvrager zelf als een louter vrijblijvend document behandeld, dat hij slechts "in ondergeschikte orde en zo nodig" bereid zou zijn te aanvaarden. Het advies van het Agentschap Natuur en Bos moet ook in deze context begrepen worden.

e) De aanvrager voert aan dat de huidige aandeelhouders van de vennootschap VS Immo tot april 2014 niet op de hoogte waren van de inbreuken waarmee het goed is behept. Uit de Kruispuntbank der ondernemingen blijkt dat Axel, Elinor en Roger Van Poyer

bestuurders zijn van de vennootschap sinds 5 september 2012. De maatschappelijke zetel werd pas op 7 november 2014 verplaatst van Kamerijkbos 32 te Halle naar de huidige zetel in Brasschaat. Bovendien is de hoofdactiviteit van de vennootschap volgens de gegevens in de Kruispuntbank "handel in eigen onroerend goed". De bestuurders van een dergelijke vennootschap mogen wel geacht worden op de hoogte te zijn van de regelgeving op het vlak van stedenbouwkundige- en verkavelingsvergunningen. In elk geval kan het niet op de hoogte zijn van een onvergunde toestand geen geldige verschoningsgrond vormen. Zo doet ook het argument dat het economisch en stedenbouwkundig niet verantwoord zou zijn alles te laten herstellen, niet terzake. Er kan van een vergunningverlenende overheid niet verwacht worden dat ze rekening houdt met de gevolgen van het herstel van gepleegde inbreuken.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de verkavelingswijziging is strijdig met de geldende verkavelingsvoorschriften met betrekking tot de bebouwde en bewoonbare oppervlakte, de bouwdiepte en het verbod op bebouwing in de tuinzone;*
 - de aanvraag is strijdig met de planologische bestemmingsvoorschriften van het natuurgebied, dat als ruimtelijk kwetsbaar gebied geldt;*
 - de aanvraag strookt niet met de goede ruimtelijke ordening.*
- ...*

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. Verzoek tot Bemiddeling

1.

In haar wederantwoordnota formuleert de verzoekende partij een verzoek tot aanstelling van een bemiddelaar.

Op 14 november 2018 deelt de verwerende partij mee dat zij niet met een bemiddeling instemt.

2.

Op grond van artikel 42, §1 DBRC-decreet kan bemiddeling maar worden bevolen als alle partijen hun akkoord betuigen. Aangezien die voorwaarde niet vervuld is, wordt het verzoek niet ingewilligd.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Een tweede middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van de artikelen 4.2.24 en 4.3.1, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), de schending van de materiële

motiveringsplicht, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (vervolgens: Motiveringswet), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel dat een administratieve beslissing op een correcte feitenvinding moet berusten.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

Doordat de verwerende partij van oordeel is dat de aanvraag in strijd is met de bestemming natuurgebied van het oorspronkelijke gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse van 7 maart 1977 en het derhalve niet verantwoord zou zijn om bijkomende uitbreidingen toe te staan;

Dat de verwerende partij echter geen rekening houdt met de bestaande feitelijke toestand in de onmiddellijke omgeving, noch met de sedert de jaren '70 werkelijk gehanteerde beleidsvisie die afwijkt van de bestemming natuurgebied;

Dat de verwerende partij niet op afdoende wijze motiveert om welke redenen de aanvraag niet kan worden toegelaten, tevens rekening houdende met de reeds volgebouwde onmiddellijke omgeving;

Dat de verwerende partij geen rekening houdt met het feit dat in de verkavelingsvergunning van 1981, zoals vernieuwd in 1986, en dus vóór de samenvoeging van twee loten tot één lot in 1988, een hogere bebouwbare oppervlakte toegelaten was dan hetgeen vandaag aangevraagd wordt;

Terwijl elk vergunningverlenend orgaan bij haar beoordeling de gebruikelijke door de VCRO bepaalde beoordelingscriteria in acht dient te nemen; dat de aanvraag niet uitsluitend beoordeeld mag worden in functie van het aangevraagde project, maar tevens dient te worden beoordeeld in het licht van de onmiddellijke omgeving en de door het bestuur gehanteerde beleidsvisie en gewenste ontwikkelingen;

Zodat de bestreden beslissing in strijd is met de in het middel ingeroepen bepalingen en beginselen van behoorlijk bestuur.

Uiteenzetting van het middel

1.

Artikel 4.2.24 van de VCRO luidt als volgt:

(...)

Artikel 4.3.1, §§1 en 2 luidt als volgt:

(...)

Artikel 1.1.4 luidt als volgt:

(...)

2.

In onderhavig geval is de aanvraag volgens het oorspronkelijk gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse van 7 maart 1977 gelegen in natuurgebied:

[...]

De gehele onmiddellijke omgeving is volgens het oorspronkelijk gewestplan van 1977 gelegen in het natuurgebied.

Nochtans wordt reeds sedert de jaren '70 (en vroeger) bebouwing van het gebied aanvaard en werden diverse verkavelings- en bouwvergunningen afgeleverd. Met andere woorden was de door het bestuur gehanteerde beleidsvisie voor de betrokken omgeving sedert de jaren '70 zeer duidelijk in die zin dat het gebied ontwikkeld werd en, doorheen de afgeleverde vergunningen en getolereerde bouwovertradingen, bestemd werd tot woongebied. Daar waar het oorspronkelijke gewestplan de gronden bestemde tot natuurgebied, kan bezwaarlijk ontkend worden dat de gronden in de praktijk bestemd werden en worden tot woongebied en het gebied heden bijgevolg eerder als een residentieel woonparkgebied dient te worden beschouwd (...).

Door het bouwrijp maken van het desbetreffend gebied, werd het gewestplan aldus impliciet opgeheven en zijn het de voorschriften van de toepasselijke verkavelingsvoorschriften die van toepassing zijn. Het is ook in het licht van deze visie dat aanvragen dienen te worden beoordeeld. Het bestuur kan zich niet op een ontegensprekelijk voorbijgestreefd bestemmingsplan funderen om aanvragen zonder meer te weigeren. Nu in de omliggende omgeving alle percelen evenzeer werden volgebouwd, dient de verwerende partij hiermee rekening te houden en kan zij niet vertrekken van het uitgangspunt als zou het aangevraagde in een volledig onaangetast natuurgebied gelegen zijn, quod certe non. Dergelijke beoordeling is louter theoretisch en houdt geen rekening met de concrete en feitelijk bestaande toestand.

Uit onderstaande archiefphoto's blijkt dat reeds sedert de jaren '70 het gebied werd volgebouwd en dus de bestemming veeleer als "residentieel woonparkgebied" dan als "natuurgebied" dient te worden beschouwd en op die wijze werd ontwikkeld.

[...]

Verzoekende partij is derhalve van oordeel dat de verwerende partij met deze bestaande toestand rekening dient te houden bij de beoordeling van de aanvraag. Er blijkt integendeel uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij rekening houdt met het natuurgebied van het gewestplan en dus geenszins met het feit dat bebouwing overal in het betrokken gebied toegelaten is.

3.

Zoals aangegeven in het feitenrelaas werd voor het betrokken perceel (Kamerijkbos 32) in 1981 een verkavelingsvergunning afgeleverd voor twee bouwkvavels (VB/1981/0403A). De maximaal toegelaten bouwdiepte bedroeg op beide percelen 17 m en de maximum toegelaten bouwoppervlakte voor beide percelen samen 560 m² (280 m² x 2). Deze verkavelingsvergunning werd vernieuwd op 17 maart 1986.

Reeds in 1981 was het bestuur aldus van oordeel dat het perceel in aanmerking kwam om te worden bebouwd en een bouwoppervlakte van 280 m² x 2 toegelaten was. Hetgeen nogmaals bevestigd werd in 1986. De toegelaten bebouwbare bezettingsgraad was destijds aldus hoger dan hetgeen vandaag wordt aangevraagd.

Op 29 februari 1988 werden de twee voormelde bouwkvavels door het College van burgemeester en schepenen samengevoegd tot één enkele kavel. De toegelaten bouwoppervlakte werd beperkt naar 360 m² en de bouwdiepte tot 15 m.

Op 13 juni 1988 werd de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van de woning verleend door het College van burgemeester en schepenen.

Het is in de loop van 2008 dat werd vastgesteld dat werken zonder vergunning werden uitgevoerd door natuurlijke personen die op dat ogenblik het zeggenschap hadden over

verzoekende partij. Verzoekende partij – door toedoen van haar nieuw aandeelhouders – neemt heden haar verantwoordelijkheden op door een globale aanvraag in te dienen waarin de zonder vergunning uitgevoerde werken hetzij worden afgebroken hetzij worden geïntegreerd in de plaats. Een objectief, volledig en behoorlijk onderzoek en beoordeling van dergelijke aanvraag door het bestuur is volgens verzoekende partij op zijn plaats.

Enkel indien de aanvraag daadwerkelijk wordt onderzocht en rekening wordt gehouden met alle relevante gegevens, quod non, kan het project op een zorgvuldige wijze worden getoetst aan de door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalde criteria.

4.

Zoals onder meer blijkt uit onderstaande foto's wordt op de percelen in de onmiddellijke omgeving bebouwing (met een hoge bezettingsgraad) toegelaten dan wel getolereerd.

Ter illustratie:

[...]

Gelet op het voorgaande kan bezwaarlijk ontkend worden dat het natuurgebied van het gewestplan volledig voorbijgestreefd is en geenszins actueel meer is. Volgens de door het bestuur gehanteerde beleidsvisie sinds de jaren '70 zijn bebouwing, verhardingen, zwembaden, tuinconstructies, reliëfwijzigingen, keermuren, ... in het betrokken gebied wel degelijk toegelaten.

Het is dan ook in dat licht, alsook in het licht van de destijds voor het betrokken perceel (2 bouw kavels samengevoegd tot 1 kavel) afgeleverde verkavelingsvergunning, dat de door verzoekende partij aangevraagde verkavelingswijziging dient te worden beoordeeld, en niet zonder meer op grond van het natuurgebied, waarvan thans vaststaat dat dit geenszins (en sinds de jaren '70!) werd verwezenlijkt.

Verzoekende partij meent dat de verwerende partij geen rekening heeft gehouden met de gebruikelijke aandachtscriteria, waaronder de bestaande feitelijke en juridische omgeving, noch met de ontwikkelde beleidsvisie sedert de jaren '70.

5.

Samengevat bestaat de aanvraag tot de wijziging van:

- de toegelaten bebouwbare oppervlakte.*
- een verhoging van de bouwdiepte naar 22m50*
- vrijstaande constructies toe laten met een beperking tot 40 m² met dien verstande dat verschillende constructies worden verwijderd*

Zoals aangegeven in de toelichtende nota en herinrichtingsplan bij de aanvraag, het beroepsschrift en de nota van 12 juli 2017 houdt de wijzigingsaanvraag tevens de verbintenis in om welbepaalde werken uit te voeren met het oog op het herstel van natuurwaarden die volgens de overheid zouden zijn geschaad.

Wat de toegelaten bebouwbare oppervlakte betreft, merkt verzoekende partij op dat de thans aangevraagde verhoging (verhoging van 360 m² naar 470 m²) aanvaardbaar is rekening houdende met de oorspronkelijke toegelaten bebouwbare oppervlakte van beide percelen samen (560 m²). Indien de destijds verleende verkavelingsvergunning – desondanks de ligging in natuurgebied volgens het onderliggend gewestplan – zou zijn nageleefd zou de bezettingsgraad hoger zijn geweest dan het thans aangevraagde.

De verhoging van de bouwoppervlakte heeft immers geen enkele impact op de omliggende omgeving (er werden overigens geen bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek), schaaft de onmiddellijke omgeving niet noch de goede ruimtelijke ordening. De aanvraag heeft betrekking op de regularisatie van reeds uitgevoerde werken (niet vergunde garage van +/- 30 m² en niet vergunde sportzaal van +/- 114m²) die vanuit architecturaal en esthetisch oogpunt evenmin storend zijn: zou zijn achtergelegen en bevinden zich op een lager bouwniveau.

Een wijziging van de huidige verkavelingsvergunning dringt zich op, mits eventuele voorwaarden zoals vooropgesteld in het door het Studiebureau opgestelde herinrichtingsplan, des te meer daar het volledig herstel in de oorspronkelijke toestand waarbij radicale en disproportionele ingrepen zouden moeten worden ondernomen niet noodzakelijkerwijs tot een groener en natuurgerichter geheel zouden leiden.

De ingediende aanvraag komt tegemoet aan de eisen van het bestuur wat betreft het groenherstel en inzonderheid aan de eisen van Agentschap Natuur en Bos dat, in tegenstelling tot de verwerende partij een degelijk onderzoek heeft gevoerd, en de aanvraag gunstig heeft beoordeeld.

Dit zijn essentiële elementen die de verwerende partij niet zonder meer kan negeren.

Nochtans wordt hierop niet ingegaan in de bestreden beslissing en blijkt evenmin om welke redenen de aanvraag zelfs niet in aanmerking komt voor een voorwaardelijke vergunning.

6.

Volgens de vaste rechtspraak moet de overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in concreto nagaan of de bouwaanvraag verenigbaar is met de ordening van de onmiddellijke omgeving. De aanvraag mag niet alleen worden beoordeeld in functie van het gevraagde bouwproject alleen, maar de beslissing moet rekening houden met de vergunde gebouwen uit de onmiddellijke omgeving (...)

Uit de rechtspraak blijkt tevens duidelijk dat de overheid bij de beoordeling van de goede plaatselijke ordening rekening moet houden met de bestaande feitelijke toestand. (...)

De verwerende partij heeft in onderhavig geval geen rekening gehouden (overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, lid 1, 2° VCRO) met de in de omgeving bestaande toestand. Dit betreft namelijk de voor het dossier relevante in de omgeving bestaande toestand (waarvan in casu vaststaat dat deze evenzeer volgebouwd werd), rekening houdend met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria in artikel 4.3.1, §2, lid 1, 1° VCRO die, voor zover noodzakelijk of relevant, voor het aangevraagde dienen te worden onderzocht.

Gelet op de gehanteerde beleidsvisie sinds de jaren '70, diende zij tevens de op die plaats verwezenlijkte ontwikkeling (bebouwing) in rekening te brengen met betrekking tot de aandachtspunten in artikel 4.3.1, §2, lid 1, 1° VCRO.

Aangezien niet uit de bestreden beslissing kan worden afgeleid om welke redenen: wordt afgeweken van het sinds '70 gehanteerde beleid, de aanvraag in strijd zou zijn met de onmiddellijke omgeving en goede ruimtelijke ordening, quod non, en geen rekening werd gehouden met de volledige aanvraag, dus inbegrepen het herininrichtingsplan dat integraal deel uitmaakt van de aanvraag, maar integendeel onomstotelijk blijkt dat de verwerende partij uitsluitend uitgaat van het intussen nochtans volledig voorbij gestreefd gewestplan,

dient te worden vastgesteld dat de in het middel ingeroepen bepalingen en beginselen zijn geschonden. Door zulks te handelen is het voor de bestuurden immers niet mogelijk te weten welke nu juist de gehanteerde beleidsvisie is die wordt gehanteerd en komt het rechtszekerheidsbeginsel in het gedrang. Het getuigt van een onbehoorlijk bestuur dat een voorbijgestreefd en niet meer toegepaste bestemming te pas en te onpas wordt ingeroepen, zonder een afdoende motivering dienaangaande, met als gevolg de ingediende aanvragen op willekeurige wijze dreigen te worden beoordeeld.

Er blijkt niet dat de verwerende partij op een niet onredelijke en zorgvuldige wijze tot haar besluit is gekomen noch dat zij de aanvraag op een degelijke en behoorlijke wijze heeft onderzocht.

... ”

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Artikel 4.3.1, §1 VCRO bepaalt (...) uitdrukkelijk het volgende:

(...)

A contrario volgt uit deze bepaling dat een aanvraag zowel met de stedenbouwkundige voorschriften, waaronder de geldende bestemmingsvoorschriften, in overeenstemming dient te zijn, als met de goede ruimtelijke ordening, alvorens zij kan worden vergund.

Bovendien dient bij de beoordeling van een regularisatieaanvraag, overeenkomstig artikel 4.2.24, §1 VCRO, de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt te worden genomen.

Welnu, in casu blijkt dat de aanvraag niet strookt met de planologische voorschriften van een natuurgebied.

Artikel 13 van het Inrichtingsbesluit bepaalt immers het volgende:

(...)

De voorliggende aanvraag tot verkavelingswijziging, die een uitbreiding van de bebouwing en verharde oppervlakte inhoudt, is dan ook ontegensprekelijk in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het natuurgebied, zijnde een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

In ruimtelijk kwetsbare gebieden, zoals natuurgebieden, dient de bebouwing dan ook beperkt te blijven tot het bestaande. Een bijkomende belasting op het natuurgebied door bijkomende bebouwing kan onmogelijk verantwoord worden. Bijgevolg is er geen wettelijke grond om een uitbreiding van de bebouwde en bewoonbare oppervlakte voor de kavel toe te staan, nog losstaand van het feit of de aanvraag al dan niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Dat er in de jaren '70 van deze geldende bestemmingsvoorschriften werd afgeweken, kan hieraan geen afbreuk doen. Het is niet omdat er destijds bebouwing in dit gebied werd toegelaten, dit als een verworven recht voor verdere uitbreidingen van de bebouwing en/of verharde oppervlaktes mag worden beschouwd. Vast staat dat de aanvraag in strijd is met de planologische bestemmingsvoorschriften van natuurgebied, zodat verwerende partij in de bestreden beslissing terecht de voorliggende aanvraag heeft geweigerd.

Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing dan ook terecht het volgende geoordeeld:

(...)

Van enige schending van art. 4.2.24 VCRO en/of van art. 4.3.1 VCRO kan er in casu derhalve al zeker geen sprake zijn.

...

3.

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...

2.

In onderhavig geval is de aanvraag volgens het oorspronkelijk gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse van 7 maart 1977 gelegen in natuurgebied:

[...]

De gehele onmiddellijke omgeving is volgens het oorspronkelijk gewestplan van 1977 gelegen in het natuurgebied.

Nochtans wordt reeds sedert de jaren '70 (en vroeger) bebouwing van het gebied aanvaard en werden diverse verkavelings- en bouwvergunningen afgeleverd. Met andere woorden was de door het bestuur gehanteerde beleidsvisie voor de betrokken omgeving sedert de jaren '70 zeer duidelijk in die zin dat het gebied ontwikkeld en residentieel bebouwd werd en, doorheen de afgeleverde vergunningen en getolereerde bouwoverschrijdingen, bestemd werd tot woongebied. Daar waar het oorspronkelijke gewestplan de gronden bestemde tot natuurgebied, kan bezwaarlijk ontkend worden dat de gronden in de praktijk bestemd werden en worden tot woongebied en het gebied heden bijgevolg ontegensprekelijk als een (residentieel) woon(park)gebied dient te worden beschouwd (...).

Door het bouwrijp maken van het desbetreffend gebied sinds de jaren '70, dient te worden vastgesteld dat het bestemmingsvoorschrift natuurgebied van het gewestplan van 1977 volledig indruist tegen en in strijd is met de bestaande toestand, minstens werd het gewestplan impliciet opgeheven en zijn het de voorschriften van de toepasselijke verkavelingsvoorschriften die van toepassing zijn.

Het is ook in het licht van deze visie dat aanvragen dienen te worden beoordeeld. Het bestuur kan zich niet op wettige manier op een ontegensprekelijk onwettig minstens voorbijgestreefd bestemmingsvoorschrift funderen om aanvragen zonder meer te weigeren. Nu in de omliggende omgeving alle percelen evenzeer werden volgebouwd, dient de verwerende partij hiermee rekening te houden en kan zij niet vertrekken van het uitgangspunt als zou het aangevraagde in een volledig onaangetaast natuurgebied gelegen zijn, quod certe non.

Dergelijke beoordeling is louter theoretisch en houdt geen rekening met de concrete en feitelijk bestaande toestand. De vraag of het desbetreffend bestemmingsvoorschrift natuurgebied al dan niet wettig is, is onvermijdelijk: niettegenstaande het groene karakter van het gebied, kan niet anders dan te worden vastgesteld dat het toenmalig goedgekeurd gewestplan volledig indruist tegen de feitelijke toestand en gehanteerde en in de praktijk omgezette beleidsvisie. De verwerende partij ontkent ook niet dat het gehele gebied werd volgebouwd en zelfs vóór de inwerkingtreding van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (inwerkingtreding op 30/4/1977) het nooit de bedoeling is geweest om er een onaangetaast natuurgebied te verwezenlijken (in welk geval bebouwing per definitie zou zijn uitgesloten geweest). Door de inkleuring van het gebied (waar het perceel van verzoekende partij deel van uitmaakt) als natuurgebied, terwijl de residentiële bewoning ervan op dat ogenblik reeds vaststond, dient te worden vastgesteld dat het desbetreffend gewestplan niet berust

op feitelijk en correcte gegevens noch kadert in het algemeen belang, des te meer nu gedurende de jaren heen is gebleken dat de residentiële bebouwing van het desbetreffend gebied werd verdergezet en toegelaten door het afleveren van stedenbouwkundige- en verkavelingsvergunningen. Het gewestplanvoorschrift natuurgebied is aldus manifest in strijd met de feitelijke toestand (zowel ten tijde van de vaststelling van het plan als heden) en kan niet verantwoord worden - laat staan de bestreden beslissing schragen - gezien de klaarblijkelijke net omgekeerde gehanteerde en verwezenlijkte beleidsvisie (bebouwing van de percelen). Aangezien in onderhavig geval het ontegensprekelijk vaststaat dat het gewestplanvoorschrift natuurgebied voor het betrokken gebied, inzonderheid het perceel toebehorend aan verzoekende partij, niet beantwoordt aan de wettelijke doelstellingen (zijnde het algemeen belang en de goede ruimtelijke ordening), dient te worden vastgesteld dat de verordenende bepalingen ervan in deze niet kunnen worden ingeroepen en op grond van artikel 159 van de Grondwet het betrokken bestemmingsvoorschrift buiten toepassing moet worden gelaten. Daar de bestreden beslissing haar grondslag hoofdzakelijk vindt in de bestemming van het nochtans onwettig en in elk geval volledig voorbijgestreefd planologisch bestemmingsvoorschrift natuurgebied, kan niet anders dan worden vastgesteld dat zij evenzeer met een onwettigheid is behept en derhalve dient te worden vernietigd.

Uit onderstaande archieffoto's blijkt dat reeds sedert de jaren '70 het gebied werd volgebouwd en dus zoals supra aangegeven de bestemming eerder als (residentieel) woon(park)gebied" dan als natuurgebied dient te worden beschouwd en op die wijze werd ontwikkeld.

[...]

Verzoekende partij is derhalve van oordeel dat de verwerende partij met deze bestaande toestand rekening dient te houden bij de beoordeling van de aanvraag. Zoals supra vermeld blijkt integendeel uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij rekening houdt met het natuurgebied van het gewestplan dat nochtans induist tegen de (in de jaren '70 en vandaag bestaande toestand) en derhalve onwettig is en buiten toepassing dient te worden gelaten, en dus geenszins met het feit dat bebouwing overal in het betrokken gebied toegelaten is. Het is ten onrechte en in strijd met de ingeroepen bepalingen en beginselen dat de verwerende partij haar beslissing onderbouwt door zonder meer terug te vallen op voormeld bestemmingsvoorschrift.

(...)

4.

Zoals onder meer blijkt uit onderstaande foto's wordt op de percelen in de onmiddellijke omgeving bebouwing (met een hoge bezettingsgraad) toegelaten dan wel getolereerd.

[...]

Gelet op het voorgaande kan bezwaarlijk ontkend worden dat het natuurgebied van het gewestplan volledig voorbijgestreefd is, onbestaande is en zelf onwettig is gezien de invulling van het gebied als natuurgebied manifest niet is ingegeven door het algemeen belang of noch verantwoord kan worden door de goede ruimtelijke ordening. Volgens de door het bestuur gehanteerde beleidsvisie sinds de jaren '70 zijn bebouwing, verhardingen, zwembaden, tuinconstructies, reliëfwijzigingen, keermuren, ... in het betrokken gebied wel degelijk toegelaten, en kan het bestemmingsvoorschrift natuurgebied niet als wettige grondslag dienen om de weigering van de door verzoekende partij ingediende aanvraag te verantwoorden.

Het is dan ook in het licht van de bestaande en reële toestand (conform de gehanteerde beleidsvisie sedert de jaren '70), alsook in het licht van de destijds voor het betrokken perceel (2 bouwkavels samengevoegd tot 1 kavel) afgeleverde verkavelingsvergunning, dat de door verzoekende partij aangevraagde verkavelingswijziging dient te worden

beoordeeld, en niet zonder meer op grond van het natuurgebied, waarvan thans vaststaat dat dit in werkelijkheid nooit als dusdanig (en sinds de jaren '70) werd verwezenlijkt.

Verzoekende partij meent dat de verwerende partij geen rekening heeft gehouden met de gebruikelijke aandachtscriteria, waaronder de bestaande feitelijke en juridische omgeving, noch met de ontwikkelde beleidsvisie sedert de jaren '70.

... ”

Beoordeling door de Raad

1.

Luidens artikel 7.4.4, §1 VCRO behouden de voorschriften van de plannen van aanleg, grafische dan wel tekstuele, hun verordenende kracht tot zij vervangen worden, en kan er enkel volgens de in de VCRO bepaalde mogelijkheden van die voorschriften worden afgeweken.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a VCRO, samen gelezen met artikel 1.1.2, 13°, b VCRO, volgt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag strijdig is met de voorschriften van een gewestplan, tenzij er daarvan op geldige wijze afgeweken is.

Dat een definitief geworden, niet-vervallen verkavelingsvergunning gestand houdt tegen de bestemmingsvoorschriften van een later gewestplan, betekent niet dat het gewestplan bij een aanvraag tot verkavelingswijziging buiten beschouwing gelaten moet worden. De verordenende kracht van het gewestplan brengt met zich dat het vergunningverlenend bestuur bij het beoordelen van een aanvraag tot wijziging van een verkavelingsvergunning toepassing moet maken van de planologische voorschriften van het gewestplan.

2.

De niet-vergunde aanvraag strekt tot de wijziging van de voorschriften van de op 17 maart 1986 vergunde verkaveling, actueel bestaande uit een lot voor een alleenstaande eengezinswoning. Het wordt niet betwist dat de betrokken kavel volgens het toepasselijke gewestplan in natuurgebied ligt.

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

“ ...

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.

... ”

Zoals de verwerende partij in de bestreden beslissing overweegt, is de aanvraag tot verkavelingswijziging onbestaanbaar met de bestemmingsvoorschriften van natuurgebied.

3.

De bindende en verordenende kracht van de gewestplannen houdt in dat het vergunningverlenend bestuur er niet van mag afwijken dan in de gevallen en in de vormen bij decreet bepaald. Het komt het bestuur niet toe om de geldende gewestplanbestemming op grond van feitelijke evoluties of vergunningsbeslissingen in het bestemmingsgebied buiten toepassing te laten, zelfs al zou de bestemming als gevolg van die evoluties “voorbijgestreefd” zijn.

Tevergeefs betoogt de verzoekende partij dat er sinds de jaren 1970 in het betrokken gebied bebouwing aanvaard werd, er diverse bouw- en verkavelingsvergunningen afgegeven werden, dat de gronden als gevolg van de verleende vergunningen en getolereerde bouwvovertredingen in de praktijk tot woongebied bestemd werden, dat het gewestplan “impliciet opgeheven” werd, en dat het bestuur zich niet op een “ontegensprekelijk voorbijgestreefd bestemmingsplan” kan funderen maar integendeel moet uitgaan van de bestaande feitelijke toestand om vergunningsaanvragen te beoordelen. Geen bepaling van de VCRO laat toe dat de verwerende partij zich aan de bindende en verordenende kracht van de geldende gewestplanbestemming onttrekt omdat die “volledig voorbijgestreefd” zou zijn. Zoals een “voorbijgestreefd” gewestplan geen afwijkingsmogelijkheid in de zin van artikel 7.4.4, §1 VCRO is, kent de VCRO evenmin een bepaling die aan vergunningen een zodanige rechtskracht verleent, dat ze een daarmee strijdig gewestplan “impliciet” zouden opheffen.

Op het verwijt van de verzoekende partij dat de bestreden beslissing “rekening houdt met het natuurgebied van het gewestplan”, kan er alleen maar worden geantwoord dat de verwerende partij zich daarmee van haar wettelijke opdracht gekweten heeft.

Het argument dat de aangevraagde bebouwbare oppervlakte (470 m²) kleiner is dan wat de oorspronkelijke verkavelingsvoorschriften voor de twee kavels toelieten (560 m²), doet niet ter zake. Dat doet niets af aan de strijdigheid van de wijzigingsaanvraag met de gewestplanbestemming van natuurgebied. Om dezelfde reden is de verwijzing naar het voorwaardelijk gunstig advies van 7 maart 2017 van ANB en het bij de aanvraag gevoegde herinrichtingsplan niet dienstig. Ook de opvatting van de verzoekende partij dat het volledig herstel in de oorspronkelijke toestand “radicale en disproportionele ingrepen” vereist zonder dat die “noodzakelijkerwijs tot een groener en natuurgericht geheel zouden leiden”, ontbeert relevantie.

Waar zij hekelt dat uit de bestreden beslissing niet eens blijkt om welke redenen de aanvraag zelfs niet voor een voorwaardelijke vergunning in aanmerking komt, laat de verzoekende partij in het midden welke voorwaarde de strijdigheid met de gewestplanbestemming van natuurgebied zou kunnen remediëren of welke afwijkingsregelingen hadden kunnen worden toegepast.

De aangevoerde schending van het redelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel kan niet tegen de verordenende voorschriften het gewestplan worden aangenomen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur laten de verwerende partij niet toe om in strijd met de wet te beslissen.

4.

Voor het eerst in de wederantwoordnota voert de verzoekende partij aan dat de gewestplanbestemming van natuurgebied onwettig is en op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten moet worden. De verzoekende partij mag in haar wederantwoordnota de vraag of de betrokken bestemming wettig is dan wel “onvermijdelijk” noemen, die vraag heeft zij in haar verzoekschrift zelf vermeden. De verzoekende partij ontwikkelt in het verzoekschrift een betoog om ervan te overtuigen dat de gewestplanbestemming “volledig voorbijgestreefd” is, of “impliciet” opgeheven is, of “geenszins actueel meer is”. Daarmee wordt de wettigheid van het gewestplan niet eens impliciet in vraag gesteld. De argumentatie dat het gewestplan door latere evoluties in het bestemmingsgebied “volledig voorbijgestreefd” of “geenszins actueel meer is”, is niet hetzelfde als de in de wederantwoordnota aangevoerde kritiek dat het gewestplan met miskenning van de destijds al bestaande feitelijke toestand vastgesteld werd.

De exceptie van onwettigheid tegen de gewestplanbestemming had al in het verzoekschrift kunnen worden aangevoerd, wordt niet ontleend aan een rechtsregel die de openbare orde aanbelangt en is onontvankelijk.

5.

In het licht van de niet-weerlegde onbestaanbaarheid met de bestemming van natuurgebied dienen de overwegingen in de bestreden beslissing dat de aanvraag onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening is, zich als overtuigend aan. De kritiek in het middel daarop kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

6.

Het middel wordt verworpen.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 4.7.23, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, en van het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt:

“..."

Doordat, de beoordeling van de vergunningsaanvraag in de bestreden beslissing een letterlijke overname betreft van het verslag van de PSA;

Dat niet uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij zich een eigen oordeel heeft gevormd over de aanvraag en dat evenmin blijkt waarom met de beoordeling in het verslag van de PSA zonder meer akkoord zou kunnen worden gegaan;

Terwijl, art. 4.7.23, § 1 VCRO bepaalt dat de verwerende partij haar beslissing omtrent het ingestelde administratieve beroep neemt “op grond van” het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord; Dat dit geenszins afbreuk doet aan het feit dat zij het dossier, het verslag van de PSA en de eventueel hieropvolgende argumenten in hun geheel en aan haar eigen oordeel dient te onderwerpen;

Dat het aan de verwerende toekomt om de administratieve beroepen te beoordelen die worden ingesteld tegen een vergunningsbeslissing genomen in eerste administratieve aanleg en in geen geval aan de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar (dat conform voormeld artikel 4.7.23 § 1 slechts een verslag opstelt waarna de verwerende partij een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag);

Dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid aldus onbetwistbaar bij de verwerende partij ligt, en niet bij de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar; Dat de verwerende partij bij haar besluitvorming zelfs kan afwijken van dergelijke niet bindende verslagen;

Dat in de bestreden beslissing melding wordt gemaakt van het bestaan van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar (...), en vervolgens het verslag letterlijk wordt overgenomen zonder dat de verwerende partij vermeldt om welke redenen het verslag zonder meer kan worden bijgetreden, en evenmin aangeeft om welke redenen geen rekening wordt gehouden met de door verzoekende partij uiteengezette bezwaren, onder meer na kennisname van het verslag;

Dat in de bestreden beslissing inderdaad zelfs niet wordt ingegaan op de uitdrukkelijke weerlegging van het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar noch op de uitdrukkelijke uiteenzetting van de argumenten van de partijen uitgedrukt op de hoorzitting van 13 juli 2017;

Dat bijgevolg tot de vaststelling moet worden gekomen dat de overwegingen van de bestreden beslissing geen concrete en eigen beoordeling door de verwerende partij vormen omtrent het ingestelde beroep conform artikel 4.7.23, § 1 VCRO;

Dat de verwerende partij door zich te beperken tot een letterlijke overname van de beoordeling in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, zelf geen beoordeling van het ingestelde beroep heeft gevormd conform de haar door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening toebedeelde bevoegdheden; Dat zodoende tot de vaststelling dient te worden dat de verwerende partij geen eigen beoordeling van de aanvraag heeft gemaakt en de beslissing integendeel is uitgegaan van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar (hetgeen niet toegelaten gelet op de door de Decreetgever aan de verwerende partij toevertrouwde beslissingsbevoegdheid);

Dat het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar immers slechts een niet-bindend advies uitmaakt waarvan de verwerende partij kan afwijken;

Dat de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar als adviesverlenend orgaan krachtens art. 4.7.21, § 1 VCRO enkel bevoegd is om een voorbereidend standpunt te vormen, ter inlichting voor de verwerende partij, die vervolgens na kennisname van het administratief beroep “op grond van” het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en de eventuele tegenargumenten van de beroepsindiener die in voorkomend geval worden uiteengezet op de hoorzitting een beslissing neemt omtrent het ingestelde beroep;

Dat het niet getuigt van zorgvuldig bestuur om het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar zonder meer over te nemen zonder de argumentatie van verzoekende partij tegemoet te treden en zonder haar beslissing op afdoende wijze te motiveren;

Zodat, het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens schending van de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen.

Toelichting bij het middel

Samengevat stelt de PSA in haar advies dat de aanvraag in strijd is met de bestemmingsvoorschriften van het natuurgebied, het naar analogie met de basisrechten voor zonevreemde woningen in een ruimtelijke kwetsbaar gebied niet verantwoord is om nog bijkomende uitbreidingen toe te staan, de aanvraag niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening doordat het in vergelijking met de omliggende bebouwde percelen een zeer maximalistisch opgevatte residentiële invulling vertoont, dat de herstellingsnota van het Studiebureau slechts als een “vrijblijvend document” dient te worden beschouwd (...).

Verzoekende partij heeft in een gemotiveerde nota en op de hoorzitting van 13 juli 2017 uitdrukkelijk aangegeven om welke redenen het advies niet kon worden gevolgd, inzonderheid wat betreft het inrichtingsplan van het studiebureau Driekwartgroen dat niet als een vrijblijvend document dient te worden beschouwd, maar wel degelijk integraal deel uitmaakt van de aanvraag en bijgevolg als voorwaarde kan worden opgenomen.

De nota toegezonden aan verwerende partij op 12 juli 2017 stelt:

“(...) onze cliënte wel degelijk genoeg kan nemen met een voorwaardelijke wijziging van de verkaveling, met dien verstande dat zij bereid is constructies te verwijderen en aan te passen, zoals ook vooropgesteld in het herinrichtingsplan van het studiebureau Driekwartgroen. Het is immers met het oog op een landschapsherstel en herinrichting van de plaats (daar waar de bestemming natuurgebied voor de gehele wijk nochtans duidelijk is voorbijgestreefd) dat onze cliënte zich tot het studiebureau Driekwartgroen heeft gericht.

Met het oog op een globale herinrichting van het geheel – die in de lijn ligt van de toepasselijke bestemmingsvoorschriften – , lijkt het dan ook zeker vanuit planologisch, stedenbouwkundig en juridisch oogpunt aanvaardbaar dat de oorspronkelijke verkavelingsvergunning wordt gewijzigd. Zoals gemeld in het beroepschrift was de toegelaten bebouwbare oppervlakte van voor de samenvoeging immers hoger dan hetgeen vandaag wordt gevraagd voor beide percelen samen. Men kan bezwaarlijk inzien om welke redenen in de jaren '80 (op welk ogenblik wellicht in mindere mate van het natuurgebied werd afgeweken) een hogere bebouwbare oppervlakte voor één welbepaalde oppervlakte toegelaten was, terwijl vandaag voor dezelfde oppervlakte een lagere toegelaten bebouwbare oppervlakte zou worden geweigerd (terwijl zoals blijkt uit de omgeving de beleidsvisie manifest gewijzigd is en van het natuurgebied is afgeweken). (...)”.

Verzoekende partij vraagt verder:

“Gelet op het voorgaande vraagt onze cliënte dat u, desondanks het verslag van de PSA, het beroepschrift nogmaals doorneemt, alsook de hieraan toegevoegde bijlagen, waaronder het vooropgestelde herinrichtingsplan van Driekwartgroen, ten einde de aanvraag gunstig te beoordelen en de verkavelingswijziging (voorwaardelijk) toe te kennen.”

Op de hoorzitting van 13 juli 2017 werd het herinrichtingsplan concreet en uitvoerig toegelicht door de vertegenwoordiger, de heer Dirk CRIEL, van het Studiebureau Driekwartgroen. Tevens heeft de vertegenwoordiger van het architectenbureau uitvoerig toegelicht om welke redenen de aangevraagde wijzigingen, mits naleving van het herinrichtingsplan, geen impact hebben op de goede ruimtelijke ordening en onmiddellijk omgeving en het vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet verantwoord zou zijn om de aan het vergunde hoofdgebouw gehechte constructies af te breken. Verzoekende partij benadrukt dat voormeld herinrichtingsplan er is gekomen na overleg met het Agentschap Natuur en Bos, aangezien Agentschap Natuur en Bos in het verleden (onder het vorige aandeelhouderschap van verzoekende partij) zich ongunstig had uitgesproken over de destijds door de vorige aandeelhouders ingediende regularisatieaanvraag. Dat het immers dit ongunstig advies was dat in 2009 de weigering had verantwoord.

Thans is echter gebleken dat Agentschap Natuur en Bos zich wel degelijk kan vinden in de door verzoekende partij – op grond van het door het Studiebureau Driekwartgroen voorgestelde herinrichtplan – ingediende aanvraag nu deze voorwaarden aan de verkavelingsvergunningen omvatten die ertoe strekken de vermeende aantasting van het groengebied te herstellen.

Het Agentschap Natuur en Bos heeft op 7 maart 2017 een gunstig advies verleend (...) en gaat ervan uit dat de natuurwaarden niet worden geschaad. Vanzelfsprekend is dit advies

gebaseerd op het herinrichtingsplan van het Studiebureau Driekwartgroen nu dit plan integraal deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag. Het is dan ook volledig ten onrechte dat de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar zowel het advies van Agentschap Natuur en Bos als de stukken van het aanvraagdossier naast zich neerlegt, zoals dit ook werd aangekaart in de replieknota van verzoekende partij dd. 12 juli 2017 en werd toegelicht op de hoorzitting dd. 13 juli 2017.

Nochtans laat de verwerende partij volledig na om de aanvraag aan haar eigen beoordeling te onderwerpen en neemt zij integendeel het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar letterlijk over zonder in te gaan op de door verzoekende partij uitgedrukte grieven en argumenten die het verslag van de PSA tegenspreken. De verwerende partij betreft geenszins bij haar beoordeling het feit dat het verslag van de PSA niet kon worden gevolgd, om die reden dat geen rekening wordt gehouden met onder meer het herinrichtingsplan, dat verzoekende partij bereid is te verwezenlijken in het kader van een verkavelingswijziging, en uiteraard met dien verstande dat in een volgend stadium de nodige stedenbouwkundige vergunningen moeten worden aangevraagd.

De bestreden beslissing motiveert niet om welke redenen het advies zonder meer wordt bijgetreden en om welke redenen geen rekening wordt gehouden met de door de aanvrager uitgedrukte bezwaren en vooropgestelde voorwaarden die tegemoetkomen aan de eisen van het bestuur.

Evenmin gaat de bestreden beslissing in op het feit dat in vergelijking met de oorspronkelijk toepasselijke verkavelingsvoorschriften van 1981 en 1986 (voor 2 percelen samen) de huidige voorgestelde wijzigingen minder ingrijpend zijn zoals uiteengezet in de toelichtende nota gevoegd in het aanvraagdossier en nogmaals aangekaart in het administratief beroepschrift, in de nota dd. 12.7.2017 en op de hoorzitting.

Punt 2.4. van de “toelichtende nota” bij de aanvraag stelt namelijk :

“Bij studie van de oude verkavelingsvergunning van 1986 (waarin sprake was van 2 loten en een maximum toegelaten bouwoppervlakte van +/- 280m² per perceel, hetzij +/- 560 m² voor beide percelen samen), stelt men immers vast dat de huidige toegelaten bebouwbare oppervlakte (voor het gehele perceel) veel kleiner is (360m²) dan de oppervlakte die destijds toegelaten was voor beide percelen samen (totaal +/- 560m² voor twee woningen).

Tevens kan men vaststellen dat ten opzichte deze originele verkavelingsvergunning de bouwdiepte werd verminderd van **17m** naar 15m voor het huidige perceel.

Deze elementen brengen ons tot de conclusie dat de aanvraag van de huidige aandeelhouders – die er toe strekt de toegelaten bebouwbare oppervlakte te verhogen en bouwdiepte eveneens op beperkte wijze te verhogen en dit met het oog op het regulariseren van de wederrechtelijke werken uitgevoerd door hun voorgangers - in de lijn ligt met hetgeen aanvaardbaar was en is in de betrokken omgeving en verre van onredelijk is.” (...).

Doordat de verwerende partij het advies van de PSA letterlijk heeft overgenomen, zonder dat kan worden nagegaan of de verwerende partij is overgegaan tot een behoorlijk onderzoek en waarbij ook niet blijkt dat zij rekening heeft gehouden met alle relevante gegevens van het dossier, dient te worden vastgesteld dat zij de in het middel ingeroepen beginselen en bepalingen heeft miskend.

Inderdaad, het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur bij de feitenvinding slechts na een behoorlijk onderzoek van de zaak en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt. In onderhavig geval blijkt niet dat de verwerende partij een behoorlijk onderzoek heeft gevoerd noch dat zij met alle gegevens heeft rekening gehouden.

Om te voldoen aan de materiële motiveringsplicht moet de bestreden beslissing gedragen worden door motieven die steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten. In onderhavig geval blijkt evenmin dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met de werkelijk bestaande toestand en concrete feiten nu zij op geen enkele wijze aangeeft om welke redenen de door de aanvrager aangehaalde bezwaren (onder meer wat betreft het herinrichtingsplan, maar tevens wat betreft de vergelijking van de huidige verkavelingsvoorschriften met de oorspronkelijke verkavelingsvoorschriften) niet kunnen worden bijgetreden. Dit blijkt noch uit de beslissing zelf, noch uit het administratief dossier.

De bestreden beslissing kan niet als een redelijke en zorgvuldige besluitvorming worden beschouwd nu de aanvraag van de verzoekende partij een natuurherstel beoogt om tegemoet te komen aan de vereisten m.b.t. het natuurherstel en dit in het licht van de reeds sedert de jaren '70 gehanteerde beleidsvisie. De bestreden beslissing is gefundeerd op de bestemming van het oorspronkelijk (doch voorbijgestreefd) gewestplan, en de verwerende partij verwacht aldus impliciet van verzoekende partij dat zij een plaats herstelt in een toestand die echter niet strookt met de huidige gehanteerde beleidsvisie noch met de feitelijk bestaande onmiddellijke omgeving. Dergelijke besluitvorming is manifest disproportioneel, des te meer nu nergens blijkt dat deze resulteert uit een degelijk, behoorlijk en zorgvuldig onderzoek.

Gelet op het voorgaande dient tot de vaststelling te worden gekomen dat de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend en zij niet is uitgegaan van alle feitelijke gegevens noch dat zij deze correct heeft beoordeeld. Er blijkt niet uit de beslissing van de verwerende partij dat zij op rechtmatige en dus niet op kennelijke onredelijke of onzorgvuldige wijze tot haar beslissing is kunnen komen.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Vooreerst is het zo dat artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO enkel bepaalt dat de deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep dient te nemen 'op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar'.

Uit de bestreden beslissing blijkt vooreerst ontegensprekelijk dat de bestreden beslissing wel degelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen, en dat verwerende partij zich aansluit bij dit verslag. Zo stelt verwerende partij in de bestreden beslissing immers uitdrukkelijk het volgende:

(...)

Hieruit blijkt toch ontegensprekelijk dat verwerende partij kennis genomen heeft van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, en de redenering uit dit verslag zich ook eigen heeft gemaakt.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat artikel 4.7.23, §1 VCRO geenszins inhoudt dat verwerende partij in haar beslissing ook dient te motiveren waarom zij dit verslag van de

provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar al dan niet volgt, noch bepaalt dit artikel dat verwerende partij op elk beroepsargument dient te repliceren in haar beslissing.

De overheid dient in haar motivering enkel te motiveren om welke met de goede ruimtelijke ordening verbandhoudende redenen, binnen de toepasselijke planologische context, het beroep al dan niet kan worden ingewilligd, zonder dat zij hierbij dient op te geven om welke redenen de elementen uit het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar al dan niet worden weerhouden.

De decreetgever heeft op dit punt toch geen formele motiveringsplicht ingesteld op een zulke wijze dat uit de bestreden beslissing dient te blijken waarom, en zelfs óf, het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar al dan niet wordt gevolgd.

Een dergelijke opvatting zou toch immers van een overdreven formalisme getuigen.

(...)

De bestreden beslissing schendt dan ook geenszins art. 4.7.23, §1 VCRO doordat verwerende partij zich aangesloten heeft bij het verslag van de PSA.

Verder kan er in casu evenmin sprake zijn van een schending van het materiële en/of formele motiveringsbeginsel (artt. 2 en 3 formele motiveringswet). De bestreden beslissing werd afdoende, pertinent, behoorlijk, concreet, precies en uitdrukkelijk gemotiveerd, met uitvoerige vermelding van de onderliggende feitelijke en juridische motieven. Tevens is verwerende partij bij haar besluitvorming wel degelijk uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, en heeft zij de determinerende feitelijke en juridische gegevens uit het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar in overweging genomen, correct beoordeeld en afgewogen en is zij op die gronden en in alle redelijkheid tot een besluit gekomen.

Overigens, in dit kader wenst verwerende partij nog op te werpen dat verzoekende partij er verkeerdelijk schijnt vanuit te gaan dat de motiveringsplicht van verwerende partij dezelfde zou zijn als de motiveringsplicht die geldt voor jurisdictionele beslissingen. Voor administratieve rechtshandelingen geldt echter geenszins dat alle opgeworpen argumenten moeten worden behandeld, evenmin moet uit de redengeving van de beslissing blijken dat de argumenten van partijen zijn onderzocht. Het bestuur is niet verplicht om alle aangehaalde feitelijke en juridische argumenten te beantwoorden. Het volstaat dat de motivering draagkrachtig is, hetgeen in casu het geval is. Aan de formele en materiële motiveringsplicht is m.a.w. voldaan wanneer de door het bestuur aangehaalde motieven volstaan om de beslissing te dragen (...). Door niet alle argumenten van verzoekende partij te weerleggen (o.a. argumentatie m.b.t. herinrichtingsplan, of m.b.t. vergelijking van huidige verkavelingsvoorschriften met oorspronkelijke verkavelingsvoorschriften), maar hierbij wel de beslissing afdoende en uitdrukkelijk te motiveren, heeft verwerende partij dan ook geenszins het motiveringsbeginsel geschonden.

Daarnaast schendt de bestreden beslissing evenmin het zorgvuldigheidsbeginsel. Uit de bestreden beslissing blijkt immers ontegensprekelijk dat verwerende partij de aanvraag afdoende en zorgvuldig heeft onderzocht. Op basis van het administratief dossier heeft verwerende partij immers een volledig onderzoek ten gronde gevoerd. Verwerende partij heeft de onderliggende feitelijke motieven in de bestreden beslissing daarenboven op een correcte wijze geïnterpreteerd, heeft de aanvraag en de omliggende omgeving zorgvuldig beoordeeld, heeft haar beslissing voldoende juridisch gemotiveerd, en heeft op basis van het zorgvuldig samengesteld en volledig administratief dossier een volledig zicht kunnen krijgen op de aanvraag en heeft bijgevolg in redelijkheid een gefundeerde beslissing kunnen nemen.

Tenslotte schendt de bestreden beslissing ook zeker niet het redelijkheidsbeginsel. De bestreden beslissing komt, in het licht van de vermelde motieven, geenszins als onredelijk voor, doch uit de bestreden beslissing blijkt daarentegen op ontegensprekelijke wijze dat verwerende partij in alle redelijkheid tot de genomen beslissing is gekomen.

...

3.

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoordnota dat, gelet op de feitelijke en juridische omstandigheden van het dossier, zoals in het administratief beroepschrift maar ook tijdens de hoorzitting uiteengezet, de verwerende partij een bijzondere aandacht moest besteden aan de opgeworpen argumenten, in het bijzonder en onder meer het voorbijgestreefd en onwettig karakter van de bestemming natuurgebied van het gewestplan waarop er altijd teruggevallen wordt, maar ook de vergelijking tussen de oorspronkelijke en huidige verkavelingsvoorschriften, alsook de concrete voorstellen die door het natuurgericht studiebureau 'Driekwartgroen' vooropgesteld werden. Minstens had de verwerende partij moeten aangeven om welke redenen zij meende de bezwaren zonder meer naast zich te kunnen neerleggen. Gelet op het devolutief karakter van het administratief beroep, moet de verwerende partij de aanvraag opnieuw volledig onderzoeken, en zich een gehele en eigen beoordeling van zowel de opportuniteit als legaliteit van de aanvraag vormen.

De verwerende partij heeft dat volgens de verzoekende partij nagelaten en zich beperkt tot het hernemen van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zonder in te gaan op de elementen die nochtans niet en zelfs verkeerdelijk het verslag aan bod gekomen zijn, zoals aangekaart in de door de verzoekende partij ingediende nota en zoals toegelicht tijdens de hoorzitting.

Beoordeling door de Raad

1.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor een of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat die afdoende moeten zijn. Afdoende wil zeggen dat de motieven draagkrachtig moeten zijn.

Luidens artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO neemt de deputatie haar beslissing over het beroep op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek gehoord heeft.

Wanneer de deputatie op grond van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO in graad van beroep van de vergunningsprocedure uitspraak doet over een aanvraag, treedt zij niet op als bestuurlijk rechtscollège, maar als orgaan van actief bestuur. Het volstaat dat zij duidelijk en concreet de redenen te kennen geeft die haar tot haar beslissing gebracht hebben, zonder dat zij alle voor haar aangebrachte argumenten een voor een moet weerleggen.

2.

In de bestreden beslissing verwijst de verwerende partij naar het eensluidend verslag van 3 juli 2017 van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Niets belet de verwerende partij om de beoordeling van de aanvraag in het advies over te nemen en zich eigen te maken. Uit artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO of uit de formele motiveringsplicht volgt niet dat de verwerende partij nog eens afzonderlijk moet motiveren waarom zij het verslag bijtreedt.

Onder de bespreking van het tweede middel is er al geoordeeld dat de verbindende en verordenende kracht van de gewestplannen niet toelaat om de bestemmingsvoorschriften buiten toepassing te laten, ook al zouden die “voorbijgestreefd” zijn, dat de vergelijking tussen de oorspronkelijke en ontworpen verkavelingsvoorschriften evenmin een wettige grondslag biedt voor een beslissing in afwijking van de gewestplanvoorschriften, en dat ook de verwijzing naar het voorwaardelijk gunstig advies van ANB en het herinrichtingsplan bij de aanvraag de verzoekende partij tot niets dient.

De bestreden beslissing vindt een rechtmatige en afdoende grondslag in het motief dat de aanvraag niet bestaanbaar is met de bestemming van natuurgebied. Alleen al daaruit blijkt waarom de beroepsargumentatie van de verzoekende partij niet bijgetreden wordt.

Zoals ook al onder de beoordeling van het eerste middel gesteld werd, kan de verzoekende partij geen aanspraak op het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur maken om het bestuur tot een met de gewestplanbestemming strijdige beslissing te brengen.

3.
Het middel wordt verworpen.

VII. KOSTEN

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet worden de kosten van het beroep, bestaande uit het rolrecht, ten laste van de verzoekende partij gelegd.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 200 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 6 augustus 2019 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF