

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0338 van 2 juni 2015
in de zaak 1011/0352/8/0301

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Willem SLOSSE
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 2
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 9 december 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 7 oktober 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van [REDACTED] (de aanvrager) tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] van 6 juli 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het profileren van een landbouwperceel.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 28 januari 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 25 februari 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Patrick VANDENDAEL heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn BRUSSELMANS die loco advocaat Willem SLOSSE verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

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

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

III. FEITEN

Op 23 maart 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de aanvrager bij het college van burgemeester en schepenen van de stad ■■■■ een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het *“profileren van een landbouwperceel”*.

Het betreft meer bepaald de ophoging van de betrokken percelen met maximum 64 cm in het midden van het terrein over een totale oppervlakte van ongeveer 20.100 m².

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan ‘Mechelen’, gelegen in agrarisch gebied.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 6 april 2010 tot en met 6 mei 2010, wordt geen bezwaarschrift ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 22 april 2010 een ongunstig advies uit:

“ ...

- *Perceelsdekkende aanhogingen worden vanuit landbouwkundig standpunt in regel negatief geadviseerd omwille van de verstoring van de bodemtextuur. Een aanhoging schaadt sowieso de intrinsieke bodemkwaliteit en de natuurlijke bodemfuncties.*
- *Enkel aanhogingen ter plaatse van de bedrijfszetel kan in wezen verantwoord worden.*
- *In een duurzaam landbouwsysteem moet de landbouwfunctie aangepast worden aan het fysisch milieu en niet omgekeerd. Indien bepaalde percelen worden aangehoogd kan dit voor negatieve invloeden zorgen voor de belendende percelen waardoor deze lager komen te liggen en alzo een kettingreactie kan gecreëerd worden waarbij systematisch de natuurlijke percelen worden aangehoogd.*

- Vanuit landbouwkundig standpunt kunnen enkel plaatselijke en lokale depressies op landbouwpercelen beperkt aangehoogd worden wanneer deze uitgebaat worden door beroepslandbouwers.
 - De uitbating door een beroepslandbouwer zou de garantie moeten bieden voor de agrarische motivatie van de ophoging en kan helpen bij de kwaliteitsbewaking van de uitvoering ervan. Tenslotte is het agrarisch gebied geen restgebied voor het deponeren van overtollige grond afkomstig van aannemingswerken, hetgeen in voormelde aanvraag duidelijk het geval is.
- ...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] verleent op 18 mei 2010 het volgende gunstig advies:

“ ...

Gunstig,

Het standpunt van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling kan niet worden bijgetreden om volgende reden: De profilering heeft juist de bedoeling de bodemkwaliteit te verhogen. Percelen afgelegen van de bedrijfszetels moeten ook goed bewerkt en beplant kunnen worden. Het is nogal vreemd te stellen dat voor deze percelen een aanhoring niet verantwoord zou zijn. Er wordt door middel van grachten voor gezorgd dat de belendende percelen geen hinder ondervinden van deze aanhoring. De aanvraag betreft een plaatselijke depressie op een landbouwperceel, uitgebaat door een beroepslandbouwer.

In de beschrijvende nota wordt de ophoging voldoende gemotiveerd.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 25 juni 2010 het volgende ongunstig advies:

“ ...

BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

De aanvraag betreft een landbouwperceel, gelegen langs de [REDACTED] (gewestweg) ten zuidoosten van [REDACTED] en op circa 1,5 km van de dorpskern van [REDACTED]. In de onmiddellijke omgeving komen behalve landbouwgronden een aantal woonlinten voor.

Het goed word momenteel gebruikt als landbouwakker.

De aanvrager wenst het lager gelegen deel van het perceel op te hogen en de gronden te nivelleren, om de waterhuishouding en het rendement van het perceel te verbeteren.

De percelen hebben een gezamenlijke oppervlakte van 28.551m², waarvan + 20.100 m² zal genivelleerd worden. Er wordt aangesloten bij de bestaande niveaus langs de perceelsgrenzen; het overtollige regenwater vloeit af naar de omliggende grachten.

Het gebruik van de percelen blijft ongewijzigd.

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De gevraagde nivellering van het terrein gaat gepaard met een ophoging d.m.v. aan te voeren grond.

De oppervlakte van de gevraagde werken is aanzienlijk.

Het ongunstig advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling dient te worden bijgetreden. De onnatuurlijke ophoging betekent een aantasting van het fysisch systeem en bijgevolg van de ruimtelijke structuur.

Immer, de intrinsieke kenmerken van het bestaande fysisch systeem vormen het richtinggevend kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de structuurbepalende functies natuur, bos, landbouw en wonen en werken op het niveau van het buitengebied. De motivatie in het advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling dat de landbouwfunctie moet worden aangepast aan het fysisch milieu, en niet omgekeerd, wordt gevolgd.

De aanzienlijke terreinophoging kan aanleiding geven tot een verhoogd risico op overstromingen op naburige percelen, door de afname van de waterbergingsruimte. Het ruimte-verlies voor water doet, ook buiten de overstromingsgevoelige gebieden, de kans op wateroverlast in de omgeving toenemen.

Een goede samenhang tussen het watersysteem en de gebruiksfunctie is een vereiste voor de ruimtelijke kwaliteit. Voorgesteld wordt de nivelleringswerken te beperken tot het herverdelen van de aanwezige grond, zonder aanvoer van bijkomende grond, zodat het schadelijk effect voor de bodem en het watersysteem beperkt blijft.

ALGEMENE CONCLUSIE

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

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] weigert op 6 juli 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften.

De toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften maakt deel uit van het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening maakt deel uit van het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Het college van burgemeester en schepenen kan dit advies bijtreden.

Watertoets

De watertoets wordt uitvoerig behandeld in het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 06/07/2010 HET VOLGENDE:

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich aan bij de planologische en ruimtelijke motivering opgebouwd door de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar en door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning.

Ingevolge artikel 43 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, gewijzigd op 19 december 1998, 18 mei 1999, 26 april 2000, 13 juli 2001, 8 maart 2002, 19 juli 2002, kan de vergunning enkel worden verleend op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar van Rohm;

Gezien het advies van de gemachtigde ambtenaar ongunstig was, wordt een weigering van de stedenbouwkundige vergunning afgeleverd

...

De aanvrager van de vergunning tekent tegen deze beslissing op 13 augustus 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 17 september 2010 een gunstig advies uit:

“ ...

- 1. Tijdelijke in gebruik name van het gewestdomein: geen*
- 2. diepte van de zone van achteruitbouw: 8m*
- 3. de ontworpen rooilijn is gelegen op 13m uit de ontworpen wegas en dit overeenkomstig de vigerende wegnormen.*
- 4. De huidige eigendomsgrens blijft behouden, ook na de reliëfwijziging. De eigenaar kan daartoe, voor de aanvang van de werkzaamheden, aan de afdeling een pv van afpaling aanvragen.*
- 5. De dwarshelling van de wegberm (openbaar domein) mag niet gewijzigd worden.*
- 6. de uitvoering van de grondwerkzaamheden moet gebeuren conform art. 7.1 van de Politie van het Wegverkeer.*

...”

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

“ ...

Van nature lagergelegen weilanden in landbouwgebied dienen principieel gevrijwaard te blijven van perceelsdekkende ophogingen, mede in functie van het waterbergend vermogen.

De fysische structuur van een dergelijk laaggelegen waterbergend weiland dermate wijzigen door een ophoging, kan in het kader van duurzame landbouwsysteem niet worden aanvaard. Er kan worden akkoord gegaan met de stelling van het departement Landbouw en Visserij. In een duurzaam landbouwsysteem moet de landbouwfunctie aangepast worden aan het fysisch milieu en niet omgekeerd.

Dergelijke ingrijpende aanpassing van het fysisch milieu kan niet worden verantwoord voor een activiteit waarvoor geen bewijs van beroepsmatige activiteit werd bijgebracht.

Bovendien is de aanvraag gelegen op 100m van een mogelijk overstromingsgevoelig gebied zodat de ophoging van het perceel het waterbergend vermogen niet wegneemt en overstromingen op de aanpalende percelen kan veroorzaken.

...”

De verwerende partij beslist op 7 oktober 2010 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de plannen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Volgens het vastgestelde gewestplan van Mechelen (goedgekeurd bij KB van 5 augustus 1976) situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.

De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgellegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan, aangezien de ophoging wordt gevraagd ten behoeve van een agrarische functie: het terrein is in gebruik als akker.

De aanvraag dient getoetst te worden aan haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De omgeving wordt gekenmerkt door open ruimte, akkers en weilanden. De betrokken percelen zijn laag gelegen en zeer nat. De ophoging bedraagt gemiddeld 33cm en wordt voorzien over een oppervlakte van ongeveer 20100m².

In het beroepschrift wordt gesteld, dat de bedoeling van de aanvraag is om door het ophogen van het terrein het landbouwkundig aspect te verbeteren: door betere afwatering kan efficiënter gewerkt worden en kunnen betere vruchten worden geteeld. In de beschrijvende nota bij de aanvraag wordt erop gewezen, dat het perceel zo wordt geprofileerd dat het regenwater nog kan infiltreren en dat het overtollige water toch kan afvloeien naar de omliggende grachten. Er wordt geleidelijk genivelleerd naar de bestaande niveaus zodat een egaal terreinprofiel bekomen wordt/

Het Departement Landbouw en Visserij heeft over de aanvraag ongunstig advies uitgebracht. In dit advies wordt gesteld, dat uit landbouwkundig standpunt enkel plaatselijke en lokale depressies op landbouwpercelen beperkt worden aangehoogd wanneer deze worden uitgebaat door beroepslandbouwers.

In haar gunstig advies van 18 mei 2010 over de aanvraag stelt de gemeente dat het standpunt van de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling niet wordt gevolgd omdat met de aanvraag niet het verhogen van de bodemkwaliteit wordt beoogd. Gesteld wordt, dat ook percelen verder van de bedrijfszetels goed bewerkt en beplant moeten kunnen worden. De gemeente acht de aanhoring verantwoord aangezien het gaat om een lokale depressie en de aanvraag uitgaat van een beroepslandbouwer. Verder wordt er door middel van grachten voor gezorgd dat de belendende percelen geen hinder ondervinden. Tevens wordt verwezen naar de argumentatie van beroeper in de beschrijvende nota.

De deputatie treedt het gunstig standpunt van de gemeente bij en is van oordeel dat, gelet op het feit dat het perceel te nat is om goede vruchten te telen, vergunning kan worden verleend. De aanvraag kadert in een activiteit overeenkomstig de gewestplanbestemming en schaadt de goede ruimtelijke ordening niet.

Watertoets:

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

Algemene conclusie:

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen. Het advies van 17 september 2010 van het Agentschap Wegen en Verkeer, District Puurs, dient te worden nageleefd.

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

...

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.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich op de schending van “art. 8 van het Decreet Integraal Waterbeleid (DIWB), alsook van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel”

De verzoekende partij licht dit middel als volgt toe:

“ ...

Doordat de Deputatie niet zelf op een afdoende wijze een watertoets uitvoerde maar zich beperkt tot vage en nietszeggende termen in de waterparagraaf;

Terwijl overeenkomstig art. 8 DIWB de vergunningverlenende overheid dient na te gaan of het aangevraagde geen schadelijk effect doet ontstaan op de waterhuishouding = watertoets uitvoeren. Er waren duidelijke adviezen die stelden dat de aanvraag problemen m.b.t. de waterhuishouding met zich kon meebrengen en men had hier rekening mee moeten houden. De Deputatie had in de waterparagraaf het resultaat van deze watertoets moeten weergeven en men mocht zich niet beperken tot nietszeggende termen en veralgemeningen;

Toelichting:

1.

Artikel 8 van het Decreet Integraal Waterbeleid stelt:

§ 1.

De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in § 5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren.

De overheid die oordeelt over de afgifte van een stedenbouwkundig of planologisch attest, vermeld in artikelen 135, § 2, en 145ter, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dient in redelijkheid na te gaan of de aanvraag door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen de watertoets kan doorstaan.

§ 2.

De overheid houdt bij het nemen van die beslissing rekening met de relevante door de Vlaamse regering vastgestelde waterbeheerplannen, bedoeld in hoofdstuk VI, voorzover die bestaan.

De beslissing die de overheid neemt in het kader van § 1 wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid.

2.

De eerste paragraaf van hogergeciteerd artikel stelt klaar en duidelijk dat de vergunningverlenende overheid moet nagaan of het aangevraagde geen schadelijk effect heeft op de waterhuishouding.

Met schadelijk effect wordt overeenkomstig art. 3., 17° DIWB het volgende bedoeld:

“Ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte gebouwen en infrastructuur, gelegen buiten afgebakende overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen”

3.

De Deputatie dient aldus, als vergunningverlenende overheid, een watertoets uit te voeren. Het resultaat van de watertoets dient te worden opgenomen in de zogenaamde waterparagraaf.

In de bestreden beslissing stelt de Deputatie enkel:

“Watertoets

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

4.

Nochtans dient men vast te stellen dat zowel de Gewestelijk Stedenbouwkundige Ambtenaar als de Provinciaal Stedenbouwkundige Ambtenaar hun bezorgdheid hebben geuit over de mogelijke invloed van de aanvraag op de waterhuishouding.

De Gewestelijk Stedenbouwkundig Ambtenaar (verzoekende partij) stelde:

“De gevraagde nivellering van het terrein gaat gepaard met een ophoging d.m.v. aan te voeren grond.

De oppervlakte van de gevraagde werken is aanzienlijk.

Het ongunstig advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling dient te worden bijgetreden. De onnatuurlijke ophoging betekent een aantasting van het fysisch systeem en bijgevolg van de ruimtelijke structuur.

Immer, de intrinsieke kenmerken van het bestaande fysisch systeem vormen het richtinggevend kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de structuurbepalende functies natuur, bos, landbouw en wonen en werken op het niveau van het buitengebied. De motivatie in het advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling dat de landbouwfunctie moet worden aangepast aan het fysisch milieu, en niet omgekeerd, wordt gevolgd.

De aanzienlijke terreinophoging kan aanleiding geven tot een verhoogd risico op overstromingen op naburige percelen, door de afname van de waterbergingsruimte. Het ruimte-verlies voor water doet, ook buiten de overstromingsgevoelige gebieden, de kans op wateroverlast in de omgeving toenemen.

Een goede samenhang tussen het watersysteem en de gebruiksfunctie is een vereiste voor de ruimtelijke kwaliteit. Voorgesteld wordt de nivelleringswerken te beperken tot het herverdelen van de aanwezige grond, zonder aanvoer van bijkomende grond, zodat het schadelijk effect voor de bodem en het watersysteem beperkt blijft”.

De Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar stelde:

“Van nature lagergelegen weilanden in landbouwgebied dienen principieel gevrijwaard te blijven van perceelsdekkende ophogingen, mede in functie van het waterbergend vermogen.

De fysische structuur van een dergelijk laaggelegen waterbergend weiland dermate wijzigen door een ophoging, kan in het kader van duurzame landbouwsysteem niet worden aanvaard. Er kan worden akkoord gegaan met de stelling van het departement Landbouw en Visserij. In een duurzaam landbouwsysteem moet de landbouwfunctie aangepast worden aan het fysisch milieu en niet omgekeerd.

Dergelijke ingrijpende aanpassing van het fysisch milieu kan niet worden verantwoord voor een activiteit waarvoor geen bewijs van beroepsmatige activiteit werd bijgebracht.

Bovendien is de aanvraag gelegen op 100m van een mogelijk overstromingsgevoelig gebied zodat de ophoging van het perceel het waterbergend vermogen niet wegneemt en overstromingen op de aanpalende percelen kan veroorzaken”

5.

Vanzelfsprekend is de Deputatie geenszins verplicht om deze adviezen bij te treden. Echter, wanneer men als vergunningverlenende overheid geconfronteerd wordt met

negatieve adviezen, dan dient men nog meer concreet en preciezer te gaan motiveren waarom het aangevraagde toch vergund kan worden.

Dit blijkt uit vaste rechtspraak van de Raad van State. Zo wordt in het arrest Vereecke (arrest nr. 135.631 d.d. 1 oktober 2004) gesteld:

“Overwegende dat, om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsverplichting, de bestendige deputatie, wanneer zij over een beroep uitspraak doet, er niet toe gehouden is alle bezwaren en opmerkingen die tijdens de voorafgaande administratieve procedure werden geformuleerd te beantwoorden; dat zij kan volstaan aan te geven welke, met de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen haar beslissing verantwoorden; dat deze redengeving des te meer concreet en precies moet zijn wanneer de gemachtigde ambtenaar in eerste instantie een ongunstig advies heeft uitgebracht en in een concrete motivering de redenen heeft aangegeven waarom de vergunning moet worden geweigerd”

In casu verwijst de Deputatie in haar motivatie, doch niet in de waterparagraaf, enkel naar wat in het beroepschrift van de vergunningsaanvrager werd gesteld en naar wat de gemeente in haar advies d.d. 18 mei 2010 heeft gesteld.

6.

Uit niets blijkt echter dat de Deputatie als vergunningverlenende overheid zelf een watertoets heeft uitgevoerd of dat zij überhaupt rekening heeft gehouden met de negatieve adviezen van zowel Provinciaal als Gewestelijk Stedenbouwkundig Ambtenaar. De Deputatie weerlegt op geen enkele wijze waarom datgene wat beide ambtenaren stelden, niet weerhouden kan worden. Dit maakt een gebrek uit in motivering.

7.

Wanneer klaar en duidelijk uit de adviezen blijkt dat het aangevraagde betrekking heeft op percelen met een waterbergend vermogen, vlakbij een mogelijk overstromingsgevoelig gebied, dan moet besloten worden dat de Deputatie, gelet op haar povere motivatie, geen afdoende watertoets heeft uitgevoerd en aldus de in dit middel aangehaalde bepalingen heeft geschonden, alsook het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

...

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

In haar wederantwoordnota verwijst de verzoekende partij met betrekking tot dit middel naar het inleidend verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 8, § 1 van het decreet van 18 juli 2003, betreffende het integraal waterbeleid (hierna DIWB) luidt als volgt:

“...

De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in § 5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect

ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd. Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren.

De overheid die oordeelt over de afgifte van een stedenbouwkundig of planologisch attest, vermeld in artikelen 135, § 2, en 145ter, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dient in redelijkheid na te gaan of de aanvraag door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen de watertoets kan doorstaan.

...

Artikel 8, §2, tweede lid DIWB stelt het volgende:

“ ...

De beslissing die de overheid neemt in het kader van § 1 wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid.

...”

Artikel 3, §2, 17° DIWB luidde ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder:

(...)

17° schadelijk effect: ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen”

...”

2.

Artikel 3, §1, 3° van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna het watertoetsbesluit), luidde ten tijde van de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

§ 1. Met behoud van de toepassing van de andere reglementaire bepalingen die ter zake van toepassing zijn, wordt de watertoets omtrent een vergunningsaanvraag die betrekking

heeft op een of meer van de hierna vermelde ingrepen uitgevoerd aan de hand van de hierna opgesomde beoordelingsschema's.

Voorafgaand aan het onderzoek middels deze beoordelingsschema's zal de vergunningverlenende overheid nagaan of er sprake kan zijn van een schadelijk effect zoals bedoeld in art. 3, § 2, 17° van het decreet. Wanneer blijkt dat bedoeld schadelijk effect er niet zal zijn, is het advies van de watertoets positief.

Beoordelingsschema's:

(...)

3° als de vergunningsaanvraag betrekking heeft op een reliëfwijziging, volgens het beoordelingsschema, vastgesteld in bijlage III;

...”

Artikel 4, §1 van het watertoetsbesluit luidde ten tijde van de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

Met behoud van de toepassing van de andere reglementaire bepalingen die ter zake van toepassing zijn, moet de motivering van de beslissing over een vergunningsaanvraag voor de toepassing van de watertoets een duidelijk aangegeven onderdeel bevatten, de waterparagraaf genoemd, waarbij, eventueel rekening houdend met het wateradvies, een uitspraak wordt gedaan over:

1° de verenigbaarheid van de vergunningsplichtige activiteit met het watersysteem;

2° in voorkomend geval, de voorwaarden en maatregelen om het schadelijke effect dat kan ontstaan als gevolg van de vergunningsplichtige activiteit, te voorkomen, te verminderen, te herstellen, of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van het hemelwater of de vermindering van de ruimte voor het watersysteem, te compenseren;

3° een toetsing van de beoordeling van de vergunningsplichtige activiteit en de opgelegde voorwaarden en maatregelen aan de doelstellingen, bepaald in artikel 5 van het decreet.

...”

Artikel 5, eerste lid, 6° DIWB luidde ten tijde van de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

Bij het voorbereiden, het vaststellen, het uitvoeren, het opvolgen en het evalueren van het integraal waterbeleid beogen het Vlaamse Gewest, de diensten en agentschappen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de besturen, alsmede de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut, de verwezenlijking van de volgende doelstellingen:

(...)

6° het beheer van hemelwater en oppervlaktewater zo organiseren dat:

a) het hemelwater zoveel mogelijk verdampt of nuttig wordt aangewend of geïnfiltreerd, en dat het overtollig hemelwater en effluentwater gescheiden van het afvalwater en bij voorkeur op een vertraagde wijze via het oppervlaktewaternet wordt afgevoerd;

b) verdroging wordt voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt;

c) zoveel mogelijk ruimte wordt geboden aan water, met behoud en herstel van de watergebonden functies van de oeverzones en overstromingsgebieden;

...”

3.

Uit het geheel van deze bepalingen volgt dat een beslissing waarbij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend een formele motivering moet bevatten waaruit blijkt dat de in artikel 8,§1 DIWB bedoelde watertoets is uitgevoerd. Uit die motivering moet meer bepaald blijken, hetzij dat uit de werken waarvoor de vergunning wordt verleend geen schadelijke effecten kunnen ontstaan als bedoeld in artikel 3, §2, 17° van het voormelde decreet, hetzij dat zulke effecten wel kunnen ontstaan, maar dat die door het opleggen van gepaste voorwaarden zoveel mogelijk worden beperkt of hersteld. Enkel met de formeel uitgedrukte motieven mag rekening worden gehouden.

4.

In de bestreden beslissing wordt overwogen:

“ ...

Watertoets:

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

...”

Uit deze overweging blijkt dat het besluit van de verwerende partij dat de aanvraag niet zal resulteren in een schadelijk effect, louter steunt op de vaststelling dat het perceel niet gelegen is in een effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

Deze vaststelling impliceert niet dat een schadelijk effect, zoals gedefinieerd in artikel 3, §2, 17° DIWB, door het aangevraagde uitgesloten is.

De verwerende partij diende de concrete aanvraag bij haar onderzoek te betrekken.

Het aangevraagde betreft volgens de verwerende partij de ophoging van de percelen met maximum 64 cm in het midden van het terrein over een totale oppervlakte van ongeveer 20.100 m².

Uit de formele motivering in de bestreden beslissing blijkt dit onderzoek niet. In de bestreden beslissing is aangaande de watertoets geen afdoende motivering opgenomen.

De bestreden beslissing bevat bovendien geen toetsing van de beoordeling van de vergunningsplichtige activiteit aan de doelstellingen, verwoord in artikel 5, eerste lid, 6° DIWB, met betrekking tot het beheer van hemelwater en oppervlaktewater, noch een uitspraak over de verenigbaarheid van de vergunningsplichtige activiteit met het watersysteem, zoals vereist door artikel 4, § 1 van het watertoetsbesluit.

Evenmin blijkt uit de bestreden beslissing dat de aanvraag voor het profileren van een landbouwperceel werd onderworpen aan een watertoets volgens het beoordelingsschema, vastgelegd in artikel 3, § 1, 3° van het watertoetsbesluit.

Indien de vergunningverlenende overheid van oordeel is dat de betrokken aanvraag geen betekenisvolle schadelijke effecten creëert, moet dit oordeel in de motieven van haar besluit zelf tot uiting komen.

Indien de aanvraag wel een schadelijk effect creëert en er voorwaarden worden opgelegd met als doel het schadelijk effect te voorkomen, te verminderen, te herstellen of te compenseren, moet dit oordeel evenzeer blijken uit de motieven van het besluit.

Uit de bestreden beslissing blijkt dit oordeel niet.

5.

De formele en materiële motiveringsplicht vereisen dat de bestreden beslissing aan een eventuele derde benadeelde voldoende inzicht geeft in de motieven, zodat deze met kennis van zaken weet waartegen op te komen. Deze motivering dient des te concreter, preciezer en zorgvuldiger te gebeuren nu blijkt dat zowel de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar als de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar negatief adviseerden over de mogelijke invloed van de aanvraag op de waterhuishouding.

Uit het administratief dossier blijkt dat een ontwerp van besluit met bijhorend verslag aan de verwerende partij is voorgelegd waarin wordt voorgesteld het administratief beroep niet in te willigen en geen vergunning te verlenen. Het wordt niet betwist dat het bijhorende verslag als verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geldt.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wijst uitdrukkelijk op de vrijwaring van het waterbergend vermogen van de percelen en de mogelijke overstromingen op aanpalende percelen ten gevolge van de aanvraag.

“ ...

Van nature lagergelegen weilanden in landbouwgebied dienen principieel gevrijwaard te blijven van perceelsdekkende ophogingen, mede in functie van het waterbergend vermogen.

De fysische structuur van een dergelijk laaggelegen waterbergend weiland dermate wijzigen door een ophoging, kan in het kader van duurzame landbouwsysteem niet worden aanvaard. Er kan worden akkoord gegaan met de stelling van het departement Landbouw en Visserij. In een duurzaam landbouwsysteem moet de landbouwfunctie aangepast worden aan het fysisch milieu en niet omgekeerd.

Dergelijke ingrijpende aanpassing van het fysisch milieu kan niet worden verantwoord voor een activiteit waarvoor geen bewijs van beroepsmatige activiteit werd bijgebracht.

Bovendien is de aanvraag gelegen op 100m van een mogelijk overstromingsgevoelig gebied zodat de ophoging van het perceel het waterbergend vermogen niet wegneemt en overstromingen op de aanpalende percelen kan veroorzaken

...”

Ook de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn advies van 25 juni 2010 dat de aanzienlijke terreinophoging aanleiding kan geven tot een verhoogd risico op overstromingen op naburige percelen, door de afname van de waterbergingsruimte. Het ruimteverlies voor water doet, ook buiten de overstromingsgevoelige gebieden, de kans op wateroverlast in de omgeving toenemen.

De conclusie is dan ook dat de bestreden beslissing geen afdoende formele motivering bevat waaruit blijkt dat de in artikel 8, § 1 DIWB bedoelde watertoets is uitgevoerd.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 oktober 2010, waarbij aan [REDACTED] de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het profileren van een landbouwperceel op percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED]
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van [REDACTED] en dit binnen een vervalt termijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 2 juni 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Patrick VANDENDAEL, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Ben VERSCHUEREN

Patrick VANDENDAEL