

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0666 van 30 september 2014
in de zaak 1011/0974/A/8/0906

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 door neerlegging in de griffie op 28 juli 2011, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 1 juni 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de heer en mevrouw [REDACTED], hierna de aanvragers, tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lille van 3 maart 2011 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de aanvrager een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning verleend voor de regularisatie van een weekendverblijf.

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 geen toelichtende nota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 16 juli 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 5 augustus 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Jan BERGÉ heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende en verwerende partij zijn schriftelijk verschenen.

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 21 oktober 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de aanvragers bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lille een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van een weekendverblijf.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Turnhout', gelegen in bosgebied.

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.

Het openbaar onderzoek vindt plaats van 22 november tot en met 21 december 2010. Er worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 2 december 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De verzoekende partij brengt op 1 februari 2011 een ongunstig advies uit, wegens strijdigheid van de aanvraag met de gewestplanvoorschriften en het niet voldoen aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 4.4.10 VCRO.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lille weigert op 3 maart 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvragers. Het college motiveert zijn beslissing volgens het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De aanvrager van de vergunning tekent tegen deze beslissing op 4 april 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 26 mei 2011 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

8. LEGALITEIT: niet OK

Overeenstemming:

- *Gewestplan: niet (1)*

- Vlaamse Codex: niet (2)
- Uitvoeringsbesluiten: wel
- Sectorwetgeving: wel

Toelichting

(1) De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan (=bosgebied), aangezien de aanvraag betrekking heeft op de regularisatie van een weekendverblijf.

(2) De aanvraag heeft betrekking op het regulariseren van een zonevreemde constructie (weekendverblijf in bosgebied). De basisrechten voor zonevreemde constructies (afdeling 2) van de VCRO zijn van toepassing op de aanvraag.

1) Artikel 4.4.10 VCRO bepaalt o.a. dat het om hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zone vreemde constructies moet gaan.

- *Beroeper brengt een uittreksel uit het kadaster bij waaruit blijkt dat de constructie werd opgericht in 1962. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de constructie volledig werd afgebroken en vervangen werd door een nieuwbouw (zie beschrijvende nota van de architect bij het regularisatiedossier ingediend in eerste aanleg -> naar aanleiding van het beroep meldt de aanvrager dat het gebouw grotendeels is ingestort tijdens verbouwingswerken ->dit is niet correct: op basis van de beschrijvende nota blijkt immers duidelijk dat het steeds de intentie is geweest de volledige constructie te herbouwen en niet te verbouwen). Hierdoor kan de constructie niet meer beschouwd worden als hoofdzakelijk vergund.*
- *Artikel 4.4.20 bepaalt de voorwaarden met betrekking tot recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies. Hierin wordt bepaald dat de mogelijkheden vermeld in de basisrechten voor zonevreemde constructies ook gelden op recent geheel of gedeeltelijk afgebroken constructies indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:*
 - *Voorafgaand aan de afbraak werd een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of herbouw afgeleverd, en de aanvrager wenst het plan nu aan te passen of om te zetten naar herbouw;*
 - *De aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of verbouw.**Aan deze voorwaarden wordt niet voldaan. Er werden voorafgaandelijk aan de aanvraag geen vergunningen aangevraagd, enkel huidig regularisatiedossier.*

2)De aanvraag heeft betrekking op het herbouwen van een bestaande constructie op dezelfde plaats. Artikel 4.4.17.§2 bepaalt dat deze mogelijkheid niet geldt in een ruimtelijk kwetsbaar gebied. Bosgebied wordt conform artikel 1.1.2.10° beschouwd als ruimtelijk kwetsbaar gebied. Het VCRO bepaalt dat in bosgebied enkel verbouwd kan worden binnen het bestaande volume. Herbouwen en uitbreiden zijn niet mogelijk in bosgebied.

Samenvattend:

De aanvraag voldoet niet aan de bepalingen van de VCRO inzake zonevreemde constructies. In bosgebied kan enkel verbouwd worden binnen het bestaande volume. Herbouwen – hetgeen in casus het geval is - is niet mogelijk.

9. GOEDE RO: niet OK

De aanvraag voldoet niet aan de bepalingen van de VCRO inzake zonevreemde

*constructies. De toetsing met de goede ruimtelijke ordening zit daarin grotendeels vervat.
...*

Na de hoorzitting van 31 mei 2011 beslist de verwerende partij op 1 juni 2011 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

1. Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 december 1977 situeert de aanvraag zich in bosgebied.

(...)

De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan, aangezien de aanvraag betrekking heeft op de regularisatie van een weekendverblijf.

2. De aanvraag heeft betrekking op het regulariseren van een zonevreemde constructie (weekendverblijf in bosgebied). De basisrechten voor zonevreemde constructies (afdeling 2) van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn van toepassing op de aanvraag.

Artikel 4.4.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt o.a. dat het om hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies moet gaan.

Beroeper brengt een uittreksel uit het kadaster bij, waaruit blijkt dat de oorspronkelijke constructie dateerde van voor 1962 en dat deze dus als vergund geacht kon worden beschouwd. Uit de foto's in het dossier blijkt dat het oorspronkelijke weekendverblijf voor de uitvoering van de werken weliswaar niet in een goede toestand verkeerde, maar geenszins als verkrot kon worden beschouwd.

Bosgebied wordt conform artikel 1.1.2.10° beschouwd als ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Artikel 4.4.16 is van toepassing. Het verbouwen van een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, binnen het bestaande volume, kan ook in bosgebied toegelaten worden.

In het beroepsschrift wordt gesteld, dat het oorspronkelijke gebouw tijdens verbouwingswerken grotendeels is ingestort. De werken werden uitgevoerd en de originele wanden, die bewaard werden, worden tegen de huidige zichtbare houten binnenmuur aangebracht. Na uitvoering van de werken integreert het gebouw, met het oorspronkelijke uitzicht en volume, zich in de omgeving.

Het college van burgemeester en schepenen heeft een gunstig standpunt ingenomen ten opzichte van de aanvraag. In het advies over de aanvraag is het college van oordeel dat de huidige toestand geregulariseerd kan worden omdat de aanvraag qua karakter verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving en de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengt.

Het agentschap voor Natuur en Bos heeft een voorwaardelijk gunstig advies uitgebracht, waaruit blijkt dat op het perceel geen bos voorkomt en ook geen natuurwaarden van

belang aanwezig zijn.

De deputatie is van oordeel dat, rekening houdend met het voorgaande, en aangezien het oorspronkelijk uitzicht van de constructie ongewijzigd blijft, de aanvraag redelijkerwijze kan worden beschouwd als de regularisatie van verbouwwerken binnen het bestaand volume van een vergund geacht gebouw, wat in bosgebied kan worden toegelaten.

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

De aanvraag voldoet aan de bepalingen van het VCRO inzake zonevreemde constructies. De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening zit daarin grotendeels vervat. Het architecturaal karakter van de constructie blijft behouden. Het advies van het agentschap voor Natuur en Bos dient te worden nageleefd.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Het besluit van 10 juni 2011 van de verwerende partij werd met een aangetekende brief van 29 juni 2011 aan de verzoekende partij betekend. Het beroep tot vernietiging van 28 juli 2011 is volgens artikel 4.8.16, §2, 1°, a) VCRO tijdig.

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

De Raad aanvaardt dat uit artikel 4.8.16, §1, 5° VCRO niet alleen het potentiële belang van de verzoekende partij blijkt, maar ook haar hoedanigheid en meer bepaald haar procesbevoegdheid om bij de Raad een vordering in te stellen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van het gewestplan Turnhout zoals vastgesteld bij Koninklijk besluit van 30 september 1977, van artikel 12.4.2 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (Inrichtingsbesluit), van de artikelen 4.2.14, 4.4.10, 4.4.17 en 4.4.20 VCRO en van het motiverings-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij legt uit dat de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning verleent voor de regularisatie van een recent afgebroken zonevreemde constructie die zich in bosgebied bevindt en waarvan wordt gesteld dat ze hoofdzakelijk vergund is, terwijl geen vergunning kan worden verleend voor een recent afgebroken zonevreemde constructie. Het vergunde karakter wordt niet bewezen en het herbouwen van een zonevreemde constructie in bosgebied is niet toegelaten.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij verder, op grond van de beschrijvende nota bij de aanvraag en van een proces-verbaal van verhoor van 3 december 2009 van de aanvragers, dat deze laatste erkennen dat het vakantieverblijf in 2009 zonder enige voorafgaande vergunning volledig werd afgebroken en opnieuw werd opgebouwd, voorzien van een voorheen niet aanwezige kelder. Het is verder niet betwist, ook niet door de verwerende partij, dat de constructie waarvan de regularisatie wordt gevraagd, zonevreemd is. Artikel 4.4.20, §1 VCRO verhindert de regularisatie van een herbouw na onvergunde afbraak, terwijl dit volgens artikel 4.4.20, §2 in het bosgebied, dit is een ruimtelijk kwetsbaar gebied, al zeker onmogelijk is.

In een tweede onderdeel legt de verzoekende partij uit dat aanvraag geen betrekking heeft op een hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte constructie in de zin van artikel 4.4.10, §1 VCRO.

In het derde onderdeel stelt zij in ondergeschikte orde dat de bestreden beslissing ten onrechte spreekt over verbouwen terwijl dit op grond van alle gegevens van het dossier herbouwen moet zijn. Artikel 4.4.17 VCRO moet worden toegepast, hetgeen betekent dat de aanvraag niet kan worden vergund, gelet op de ligging in het bosgebied.

2.

De verwerende partij heeft niet geantwoord.

Beoordeling door de Raad

1.

De bestreden beslissing redeneert samengevat als volgt:

- De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.
- Uit een kadastraal uittreksel blijkt dat de constructie dateerde van voor 1962 en dus vergund geacht kon worden.
- Uit foto's blijkt dat de oorspronkelijke constructie weliswaar niet in goede staat verkeerde, maar niet als verkrot kon worden beschouwd.
- Bosgebied is volgens artikel 1.1.2, 10° VCRO ruimtelijk kwetsbaar gebied.
- Artikel 4.4.16 VCRO laat het verbouwen van een zonevreemde constructie in bosgebied toe.
- Het beroepsschrift stelt dat het gebouw tijdens de verbouwingswerken grotendeels is ingestort. De bewaarde originele wanden worden tegen de huidige zichtbare houten buitenmuur aangebracht. Na uitvoering integreert het gebouw zich in de omgeving.
- Het advies van het agentschap voor Natuur en Bos stelt dat er op het perceel geen bos is en er geen natuurwaarden van belang zijn.

Het komt er op neer dat de stedenbouwkundige vergunning wordt afgegeven op grond van artikel 4.4.16 VCRO.

2.

De vaststelling in de bestreden beslissing dat het weekendverblijf werd verbouwd strijdt met de beschrijvende nota die aan de aanvraag werd toegevoegd, en met de erkenning van de eigenaars-bouwheren [REDACTED] in het strafdossier dat het gebouw volledig werd afgebroken zonder dat voorafgaandelijk een stedenbouwkundige vergunning werd aangevraagd.

De nieuwe constructie is aangebracht op een kelder die er voorheen niet was. Het behoud van de originele wanden lijkt in die omstandigheden weinig waarschijnlijk, en al zeker in de hypothese dat op precies dezelfde plaats een kelder werd uitgegraven. De foto's en het plan van de aanvraag laten geenszins vermoeden dat de nieuwe houten constructie een verbouwing met behoud van originele wanden is, wel integendeel. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar neemt aan dat het de bedoeling was om de constructie te herbouwen, en niet te verbouwen.

Er is in het dossier geen bewijs voor de hypothese van een tijdens de verbouwing *grotendeels* ingestort gebouw waarvan de *originele wanden* werden bewaard.

De Raad besluit dat de feiten niet zijn zoals de bestreden beslissing ze apprecieert. Er is geen zorgvuldig onderzoek van de feiten geweest, de motieven zijn tegenstrijdig. De bestreden beslissing lijdt aan een gebrek aan feitelijke grondslag.

Of de oorspronkelijke constructie er was voor 22 april 1962, en of ze al dan niet verkrot was, is hierbij niet verder relevant.

3.

In principe moet niet artikel 4.4.16 VCRO (zonevrije constructies verbouwen) worden toegepast, maar artikel 4.4.17 VCRO (zonevrije constructie herbouwen).

Vermits vaststaat dat de constructie recent werd afgebroken moet artikel 4.4.20 VCRO worden toegepast.

Artikel 4.4.20, §1 VCRO bepaalt dat de mogelijkheden van onderafdeling 2 (waaronder de mogelijkheid van herbouwen van een zonevrije constructie op dezelfde plaats volgens artikel 4.4.17 VCRO), van overeenkomstige toepassing zijn op zonevrije woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken indien cumulatief is voldaan aan twee voorwaarden.

In de voorliggende zaak werd volgens de uitdrukkelijke erkenning van de aanvrager niet voldaan aan de eerste voorwaarde, dit is dat voorafgaand aan de afbraak een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of herbouw werd afgegeven. Er is in het dossier ook geen enkel gegeven die dat tegenspreekt. Omdat niet aan de eerste voorwaarde is voldaan, kan niet aan tweede voorwaarde zijn voldaan, dit is dat de nieuwe aanvraag wordt ingediend binnen de geldingstermijn van de initieel afgegeven vergunning tot herbouw of verbouw.

Artikel 4.4.20, §2, 1° VCRO stelt dat de mogelijkheden die in artikel 4.4.20, §1 VCRO worden geboden, niet gelden in ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden (zoals het overigens ook in artikel 4.4.17, 2, 1° VCRO is gesteld).

De percelen zijn zonder betwisting gelegen in bosgebied, dit is een ruimtelijk kwetsbaar gebied volgens artikel 1.1.2, 10°, a), 3) VCRO. Het feit dat volgens het advies van de afdeling voor Natuur en Bos op de percelen geen bos voorkomt doet niets af aan de in het gewestplan vastgestelde bestemming en de overeenkomstige toepassing van artikel 12.4.2 van het Inrichtingsbesluit van 28 december 1972.

De vergunning is onverenigbaar met de genoemde wettelijke bepalingen, de motivering van de bestreden beslissing faalt naar feiten en recht.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van (eerste onderdeel) artikel 4.7.23, § 1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, en van (tweede onderdeel) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat *“nergens uit de bestreden beslissing blijkt dat er sprake is van een verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, noch wat inhoud van dit verslag is en of de deputatie dit al dan niet bijtreedt”*.

Beoordeling door de Raad

De betreden beslissing vermeldt wel degelijk dat de deputatie kennis nam van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 26 mei 2011, evenwel zonder vermelding dat het andersluidend is. Het onderzoek van het middel kan evenwel niet leiden tot een ander besluit, c.q. een meer omvattende vernietiging, nu uit het onderzoek van het eerste middel blijkt dat de bestreden beslissing moet vernietigd worden .

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 1 juni 2011, waarbij aan de aanvrager van de vergunning een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van een weekendverblijf op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij om binnen een termijn van drie maanden vanaf de datum van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de aanvrager.
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 zitting op 30 september 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Jan BERGÉ voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van

Thibault PARENT, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Thibault PARENT

Jan BERGÉ