RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN ARREST

van 3 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0731 in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0320/A

Verzoekende partij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente

OUD-TURNHOUT

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

Tussenkomende partij de heer **Tom COPPENS**

vertegenwoordigd door advocaten Yves LOIX en Jo VAN LOMMEL, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen,

Mechelsesteenweg 27

I. BESTREDEN BESLISSING

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 21 januari 2016 de vernietiging van de beslissing van verwerende partij van 19 november 2015.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van tussenkomende partij tegen de weigeringsbeslissing van verzoekende partij van 2 september 2015 ingewilligd.

Verwerende partij heeft aan tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van zonnepanelen op de percelen gelegen te 2360 Oud-Turnhout, Witte Bremlaan 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie F, nummers 1092E2 en 1092 D2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1. Tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 13 april 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat tussenkomende partij met een beschikking van 10 mei 2016 toe in de debatten.

2. Verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. Tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. Verzoekende partij dient een toelichtende nota in. Tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

3. De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 29 augustus 2017.

1

Verzoekende partij verschijnt schriftelijk. Verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting. Advocaat Jo VAN LOMMEL voert het woord voor tussenkomende partij.

4.

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. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

Tussenkomende partij dient op 1 juni 2015 bij verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning houdende "een regularisatie voor het oprichten van zonnepanelen hetwelk gepaard gaat met een ontbossing van 670m2 bos".

2.

De percelen liggen volgens het gewestplan 'Turnhout', vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1977, in woongebied.

De percelen liggen ook deels binnen de omschrijving van een vergunde niet-vervallen verkaveling 'Ceulemans' van 11 januari 2012.

3

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 18 juni 2015 tot en met 17 juli 2015, wordt door een omwonende één bezwaarschrift ingediend.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 29 juli 2015 voorwaardelijk gunstig.

Verzoekende partij weigert op 2 september 2015 de stedenbouwkundige vergunning:

... I. WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE VOORSCHRIFTEN

. . .

Het goed ligt volgens dit van kracht zijnde gewestplan in een woongebied. ...

Het perceel met nr. 2/F/1092 B2 is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Het is wel gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling 'Ceulemans' met nr. 093/128(5) d.d. 11 januari 2012, zijnde kavel 4A.

. . .

II. VERENIGBAARHEID MET DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

···

Beoordeling

Bestemming en functionele inpasbaarheid

Zonnepanelen zijn an sich functioneel inpasbaar bij een woning. Hierbij is het echter van belang dat er een directe correlatie is tussen de zonnepanelen en de bijhorende woning of eventueel een bijgebouw. Deze correlatie ontbreekt echter bij onderhavige aanvraag,

aangezien de zonnepanelen als aparte constructie zijn opgericht in de tuinzone, los van het bestaande bijgebouw.

De zonnepanelen zijn functioneel dan ook niet inpasbaar, aangezien de tuinzone slechts bestemd is om aangelegd te worden als tuin, eventueel aangevuld met een bijgebouw in functie van deze tuin. Het voorzien van zonnepanelen op deze plaats betekent dan ook een oneigenlijk gebruik van de tuinzone.

Schaal

De installatie blijft niet beperkt tot wat kan beschouwd worden als een gebruikelijke particuliere installatie. Ten eerste dienen zonnepanelen aangebracht te worden op het hellende dak of het platte dak van een vergund gebouw. Ten tweede betreft het een installatie die een oppervlakte heeft van maar liefst 280 m² en een hoogte van 1,85 meter ten opzichte van het maaiveld. Een bijgebouw met een dergelijke schaal zou niet voor vergunning in aanmerking komen. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend voor een installatie van zonnepanelen, temeer daar deze installatie functioneel niet aanpasbaar is in de tuinzone.

Ruimtegebruik en bouwdichtheid

De installatie zonnepanelen heeft een totale oppervlakte van 280 m². Dit is buitensporig groot voor een zone die primair moet worden ingericht als tuin, en disproportioneel ten opzichte van de bestaande bijgebouwen in de onmiddellijke omgeving. Bovendien staan de zonnepanelen een aanplanting met hoogstammig groen langs de achterste perceelsgrens, zoals aangewezen is in een dergelijke groene omgeving, in de weg. Het ruimtegebruik is dan ook niet aanvaardbaar.

Visueel-vormelijke elementen

De zonnepanelen hebben een significante negatieve invloed op het groene karakter van de tuinzone, gelet op hun omvangrijke oppervlakte en hun inplanting op een losse constructie in plaats van op een vergund gebouw.

. . .

Hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen

De opmerkingen met betrekking tot de hinderaspecten van de aanvraag en de invloed van de aanvraag op het gebruiksgenot werden hierboven reeds grotendeels uiteengezet.

Conclusie

Met het aangevraagde project wordt de goede ruimtelijke ordening, zoals beschreven in art. 4.3.1, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in het gedrang gebracht. De aanvraag komt dan ook niet voor vergunning in aanmerking. ..."

4.

Tegen deze beslissing tekent tussenkomende partij op 22 september 2015 administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 12 november 2015 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

"...

8. LEGALITEIT: niet OK

Planologische situering:

- Gewestplan Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977): woongebied
- Verkaveling: Ceulernans nr. 093/128(5) d.d. 11 januari 2012 lot 4A

• •

Verkaveling: NIET OK

• De aanvraag is in strijd met de verkaveling 'Ceuelemans' d.d. 11 januari 2012 aangezien het niet gaat om een bergplaats of hok en dat de achtertuinzone moet aangelegd en onderhouden worden als tuin.

3

- Op lot 4A wordt een deel van de constructie zijnde zonnepanelen voorzien. De aanvraag is gelegen in de strook voor tuinen.
- Volgens de voorschriften zijn enkel bergplaatsen en hokken toegestaan als bijgebouw.
- Verder wordt er vermeld dat het niet-bebouwde gedeelte van de strook als tuin wordt aangelegd en als dusdanig gehandhaafd.

9. GOEDE RO: niet OK

. . .

Omgeving: ...

- De wijk wordt gekenmerkt door een uiterst residentieel karakter. De omgeving bestaat uit riante percelen waarop meestal vrijstaande eengezinswoningen werden opgericht.
- Deze woningen hebben allen de uitstraling van een villa en bestaan uit 1 of bouwlagen en een schuin dak of een afgeleide hiervan.
- De wijk sluit ook aan bij een woonparkzone en heeft dezelfde eigenschappen als deze zone met name grote kavels met veel hoogstammig groen en riante villa's.

Functioneel NIET inpasbaar:

- De tuin dient ingericht en beheerd te worden als een tuinstrook.
- De normale aanhorigheden kunnen hier worden voorzien evenals de vrijgestelde werken in een tuinstrook omwille van hun beperkte ruimtelijke impact.
- Het voorzien van zonnepanelen op het maaiveld in de tuin is een oneigenlijk gebruik van deze zone.

Schaal- en ruimtegebruik NIET in overeenstemming:

- De constructie heeft een oppervlakte van 280m2 en een hoogte van 1,85 meter. Een bijgebouw met dergelijke schaal zou eveneens niet aanvaardbaar zijn op deze locatie, een constructie van zonnepanelen dus evenmin. Dat deze constructie geen zijwanden heeft doet geen afbreuk aan het feit dat deze wel een ruimtelijke impact heeft. Een overdekt terras, eveneens zonder zijwanden, dient ook als een constructie aanzien te worden, het valt niet in te zien wat de huidige constructie hierin verschilt. Deze schaal en het ruimtegebruik zijn dan ook disproportioneel ten opzichte van bijgebouwen dewelke in de omgeving voorkomen. Deze bijgebouwen bedragen maximaal 75m2, ook op percelen met dergelijke omvang.
- Omwille van deze zonnepanelen diende er bovendien een bijkomende ontbossing te gebeuren van 670m2. Vanuit duurzaam oogpunt is het dus eveneens niet wenselijk en is het dus zeker niet waard om CO2-capterende bomen voor te kappen.
- De argumentatie dat er veel groen bewaard blijft aangezien het perceel 8000m2 groot is wordt ook niet gevolgd. Momenteel gaat het immers om 2 loten waarvan de oppervlakte wordt opgeteld. Het bouwkundig linkse lot kan immers vervreemd worden van het lot van de aanvraag. Het maakt immers deel uit van een goedgekeurde en niet vervallen verkaveling waardoor het lot bebouwd kan worden. Hierdoor (kan) de constructie een nog grotere impact hebben op het eigen perceel. Ook de argumentatie dat er al bomen extra werden aangeplant op het bouwkundig linkse perceel doet niet terzake aangezien dit lot vervreemd kan worden en bebouwd kan worden volgens de verkaveling op de zones waar de nieuwe bomen werden aangeplant.

Visueel-vormelijk GEEN garantie:

- Visueel worden de schermen op een goede manier afgeschermd. Ze worden omzoomd door een haagconstructie waardoor de panelen haast niet zichtbaar zijn vanop het maaiveld in de zomer.
- In casu werden de zonnepanelen op een goede manier geïntegreerd in de tuin doch blijft de visuele hinder bestaan op de eerste verdieping.
- Bovendien is er geen garantie, en kan deze garantie niet geboden worden door wettelijke voorwaarden op te leggen, dat de haag voor de zonnepanelen moet behouden blijven en op de huidige manier onderhouden moet blijven.

 Met andere woorden de integratie van de zonnepanelen in de tuin kan niet blijvend gegarandeerd worden.

Hinderaspecten en comfort NIET OK:

- Als algemene vuistregel wordt gesteld dat de gemiddelde jaarlijkse opbrengst van een gemiddeld polykristallijn silicium PV-paneel 100 kWh/m2 bedraagt. Als we weten dat de installatie een oppervlakte heeft van +/-252m2 dan weten we dat de gemiddelde opbrengst van deze panelen ongeveer 25200 kWh bedraagt. Een gemiddelde relatief grote verbruiker zal volgens de VREG ongeveer 7500 kWh per jaar verbruiken. De noodzaak aan dergelijk grote installatie is dan ook niet aangetoond.
- Bovendien gaat het hier om een perceel met een recente woning waardoor deze energetisch ook goed zou moeten zijn en dus voldoende geïsoleerd. Als we deze gegevens in acht houden moet er worden vastgesteld dat de er ook geen energetische noodzaak is voor de plaatsing van deze zonnepaneelconstructie.

Na de hoorzitting van 17 november 2015 verklaart verwerende partij het beroep op 19 november 2015 gegrond en verleent zij een stedenbouwkundige vergunning:

"...

6. WETTELIJK BEOORDELINGSKADER:

...

Planningscontext:

- De aanvraag situeert zich in het vastgestelde gewestplan Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977).
- Het eigendom is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg.
- Het eigendom is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd ruimtelijk uitvoeringsplan.
- Het eigendom is deels gelegen binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling 'Ceulemans' nr. 093/128(5) d.d. 11 januari 2012

. .

9. BEOORDELING:

Uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, alsook in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

<u>De aanvraag. is principieel in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.</u>

Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in woongebied.

...

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de geldende verordeningen.

. . .

De aanvraag betreft wel degelijk een constructie volgens de VCRO art. 4.1.1. ...

Het gaat in casu immers om een vaste inrichting dewelke deels in de grond werd ingebouwd en minstens steunend is op de grond omwille van de stabiliteit. Bovendien is de constructie bedoeld om te blijven staan, ook al zou het uit elkaar genomen kunnen worden. ...

De aanvraag valt niet onder de toepassing van het vrijstellingsbesluit van de Vlaamse regering waarbij werken werden vrijgesteld van het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning. ... In casu gaat het echter om een constructie geplaatst op het maaiveld waardoor deze wel degelijk vergunningsplichtig is.

. . .

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. ... Er wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

..

De wijk wordt gekenmerkt door een uiterst residentieel karakter. De omgeving bestaat uit riante percelen waarop meestal vrijstaande eengezinswoningen werden opgericht. Deze woningen hebben allen de uitstraling van een villa en bestaan uit 1 of bouwlagen en een schuin dak of een afgeleide hiervan. De wijk sluit ook aan bij een woonparkzone en heeft dezelfde eigenschappen als deze zone met name grote kavel met veel hoogstammig groen en riante villa's.

De aanvraag is functioneel inpasbaar.

De zonnepanelen zijn een normale aanhorigheid bij het wonen. Getuige hiervan is het vrijstellingsbesluit waarbij zonnepanelen vaak worden vrijgesteld aan of nabij een woning. Het betreft dan ook een weliswaar moderne, maar normale aanhorigheid.

. . .

<u>De schaal van de constructie is inpasbaar in de omgeving met grote bijgebouwen en hoofdgebouwen.</u>

De constructie heeft een oppervlakte van 280m2 en een hoogte van 1,85 meter. Een bijgebouw met dergelijke schaal zou niet aanvaardbaar zijn op deze locatie, een constructie van zonnepanelen wel. De impact van beide constructies is immers niet te vergelijken. De schaal en het ruimtegebruik zijn disproportioneel ten opzichte van bijgebouwen dewelke in de omgeving voorkomen. Deze bijgebouwen bedragen maximaal 75m2, ook op percelen met dergelijke omvang. De zonnepanelen zijn echter bijna niet waarneembaar want in een private tuinstrook achter het groen waardoor de schaal wel inpasbaar is. De constructie wordt uiteraard ook niet gebruikt om te verblijven, ook het gebruik ervan als energiestation is niet storend in een woonomgeving.

Het betreft een duurzame en groene maatregel dewelke moet ondersteund worden. Het gaat immers om een 'groen' verhaal.

Er wordt ook veel groen bewaard aangezien het perceel 8000m2 groot is. Momenteel gaat het om 2 loten waarvan de oppervlakte wordt opgeteld. Er werden ook al bomen extra aangeplant op het bouwkundig linkse perceel waardoor er meer groen aanwezig zal zijn.

Visueel worden de schermen op een goede manier afgeschermd.

Ze worden omzoomd door een haagconstructie waardoor de panelen haast niet zichtbaar zijn vanop het maaiveld in de zomer.

Om de visuele hinder tot een minimum te beperken heeft de decreetgever geopteerd om deze panelen toe te laten op daken en binnen een beperkte hoogte op platte daken. De decreetgever heeft dan ook bewust gekozen om deze panelen niet vrij te stellen wanneer ze los op het maaiveld worden geplaatst, net omwille van de impact. In casu werden de zonnepanelen op een goede manier geïntegreerd in de tuin. De haag voor de zonnepanelen schermt deze af en moet op de huidige manier onderhouden moet blijven. Met andere woorden de integratie van de zonnepanelen in de tuin is gegarandeerd.

Dat de zonnepanelen een grote opbrengst hebben is geen stedenbouwkundige materie en doet dan ook niet terzake.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT VERNIETIGING

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.3.1, §1, lid 1, 1°, a) en 4.7.23, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij licht het middel toe als volgt:

"

Ingevolge artikel 4.3.1, §1, a) VCRO dient een vergunning geweigerd te worden indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

. . .

Artikel 4.7.21, §1 VCRO luidt als volgt ...

Hieruit volgt dat het administratief beroep bij de deputatie een devolutieve werking kent. Dit betekent dat de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid diende te onderzoeken. Dit houdt ten eerste in dat zij in concreto diende te beoordelen of het aangevraagde verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften (voor zover daarvan niet op geldige wijze wordt afgeweken) en of het aangevraagde verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening met inachtneming van de relevante aandachtspunten en criteria zoals omschreven in artikel 4.3.1 VCRO.

De vergunningverlenende overheid moet hierbij bovendien de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen en het besluit zorgvuldig voorbereiden, hetgeen moet resulteren in een deugdelijke besluitvorming.

Zowel verzoekende partij als de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar vermeldden in de beslissing tot weigering van de vergunning in eerste aanleg resp. het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dat de aanvraag gedeeltelijk gelegen is in een goedgekeurde en niet-vervallen verkaveling Ceulemans d.d. 11 januari 2012 met ref. 093/128(5), zijnde kavel 4A. Verwerende partij erkent dit bovendien in de bestreden beslissing door bij de omschrijving van de planningscontext te beschrijven dat het eigendom deels gelegen is binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling Ceulemans nr. 093/128(5) d.d. 11 januari 2012 ...

De gedeeltelijke ligging in de verkaveling van de betrokken aanvraag blijkt bovendien ook uit de onderstaande plannen ...

Er kan derhalve niet betwist worden dat het aangevraagde minstens gedeeltelijk gelegen is binnen de grenzen van een vergunde en niet vervallen verkaveling. De aanvraag diende

7

bijgevolg overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, a) VCRO getoetst te worden op verenigbaarheid met de voorschriften van de verkaveling, tenzij hiervan op geldige wijze zou zijn afgeweken.

Er werd niet op geldige wijze afgeweken van de toepasselijke verkavelingsvoorschriften, dit blijkt geenszins uit de bestreden beslissing.

Evenmin bevat de bestreden beslissing enige toetsing van de vergunningsaanvraag aan de van toepassing zijnde verkavelingsvoorschriften. Verwerende partij komt wel tot de conclusie dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, maar baseert zich daarbij enkel op de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan en de geldende verordeningen:

. . .

Verwerende partij bewaart het stilzwijgen over de overeenstemming met de verkavelingsvoorschriften. Behoudens bovenvermelde passages omtrent de overeenstemming met de wettelijke bepalingen handelt de verdere motivering enkel nog over de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Verwerende partij is dus manifest in gebreke gebleven om het aangevraagde overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, a) VCRO te toetsen aan de van toepassing zijnde verkavelingsvoorschriften.

Wanneer verwerende partij wel degelijk een toetsing van het aangevraagde aan de verkavelingsvoorschriften had gedaan, had verwerende partij niet anders geconcludeerd kunnen hebben dan dat het aangevraagde strijdig is met de verkavelingsvoorschriften en bijgevolg niet voor vergunning in aanmerking komt.

Het aangevraagde is gelegen in de strook voor tuinen. De voorschriften voor deze zone voor tuinen zijn als volgt omschreven ...

Bijgevolg zijn enkel bergplaatsen en hokken toegestaan als bijgebouw en dient het nietbebouwde gedeelte van deze strook als tuin te worden aangelegd en als dusdanig gehandhaafd.

De aangevraagde zonnepanelen met aanhorigheden dienen ontegensprekelijk beschouwd te worden als een constructie in de zin van artikel 4.1.1, 3° VCRO. Bezwaarlijk kan gesteld worden dat de aangevraagde zonnepaneleninstallatie met aanhorigheden als tuinaanleg beschouwd kan worden. Het begrip 'tuin' wordt niet gedefinieerd in de verkavelingsvoorschriften, noch in een decreet of uitvoeringsbesluit inzake ruimtelijke ordening. In dat geval dient uitgegaan te worden van de gebruikelijke betekenis van het begrip. In het Van Dale woordenboek wordt het begrip 'tuin' omschreven als "stuk grond met bloemen, bomen en andere gewassen beplant". Een zonnepaneleninstallatie valt niet binnen deze omschrijving en kan dus niet als tuinaanleg beschouwd worden.

Evenmin kan de zonnepaneleninstallatie beschouwd worden als een bergplaats of hok, overigens de enige bijgebouwen die toegelaten zijn in de strook voor tuinen. In het geval men toch zou oordelen dat de zonnepaneleninstallatie als naar analogie als bergplaats of hok beschouwd zou kunnen worden, dan nog blijft er strijdigheid met de verkavelingsvoorschriften, nl. wat betreft plaatsing van de gebouwen (op minimum 3 m van de perceelsgrenzen) en wat betreft dakvorm en materiaalgebruik.

De conclusie van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dat de aanvraag niet voldoet aan de van toepassing zijnde verkavelingsvoorschriften kan dus niet anders dan bijgetreden worden.

Bijgevolg had de aanvraag tot regularisatie van de zonnepanelen geweigerd dienen te worden overeenkomstig artikel 4.3.1 VCRO omwille van onverenigbaarheid met de verkavelingsvoorschriften.

Door met de bestreden beslissing een vergunning af te leveren in strijd met de van toepassing zijnde verkavelingsvoorschriften, schendt verwerende partij artikel 4.3.1, §1 VCRO. Verwerende partij kon niet anders dan de aangevraagde vergunning te weigeren.

Door een vergunning te verlenen in strijd met de van toepassing zijnde verkavelingsvoorschriften schendt verwerende partij bovendien ook de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel aangezien de bestreden beslissing niet gesteund is op draagkrachtige motieven.

Bovendien kan ook nog gesteld worden dat verwerende partij afwijkt van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, door te oordelen dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, echter zonder de redenen daartoe aan te geven.

Overeenkomstig artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO vormt het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar de basis voor de uiteindelijke beslissing van de deputatie.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO luidt als volgt ...

Het is niet vereist dat het oordeel van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar verplicht moet worden gevolgd door de deputatie. De vergunningverlenende overheid kan immers na een eigen onderzoek of op grond van gegevens naar voren gebracht tijdens een hoorzitting tot een eigen oordeel komen. Echter kan de deputatie enkel gemotiveerd afwijken van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Verwerende partij had aldus afdoende moeten motiveren waarom zij afgeweken is van de beoordeling door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van de verenigbaarheid met de verkavelingsvoorschriften. Echter, uit niets in de bestreden beslissing blijkt waarom verwerende partij afgeweken is van het standpunt van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar inzake verenigbaarheid met de verkavelingsvoorschriften.

Door af te wijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de daarin opgenomen legaliteitsbeoordeling, zonder in de beslissing zelf uitdrukkelijk de feitelijke en juridische determinerende overwegingen op te nemen en specifiek te motiveren waarom afgeweken wordt van deze legaliteitsbeoordeling, heeft de verwerende partij de aanvraag op kennelijk onredelijk en onzorgvuldige wijze beoordeeld.

..."

Zij voegt hieraan in haar toelichtende nota nog het volgende toe

"

Wat de vermeende onontvankelijkheid van het eerste middel betreft, is verzoekende partij van oordeel dat ze wel degelijk belang heeft bij dit middel. Verzoekende partij heeft als betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan rechtstreeks belang bij een procedure tot vernietiging, louter en alleen door vermelding in artikel 4.8.11, §1, 2° VCRO. Bijgevolg heeft ze ook belang bij de middelen die ze inroept.

Overeenstemming van het aangevraagde met de verkavelingsvoorschriften is essentieel om een vergunning te kunnen verlenen. In geval van niet overeenstemming dient een vergunning verplicht geweigerd te worden (cfr. artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO). Verzoekende partij heeft aldus belang bij een beoordeling door Uw Raad van de verenigbaarheid van de aanvraag met de van toepassing zijnde verkavelingsvoorschriften. Het vaststellen van niet overeenkomen zal immers leiden tot een vernietiging van de bestreden beslissing.

Bovendien is het door verzoekende partij opgeworpen middel tweeërlei. Verzoekende partij werpt immers niet enkel de strijdigheid met de verkavelingsvoorschriften op, maar ook een schending van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. De provinciaal

stedenbouwkundig ambtenaar vestigde in het kader van het administratief beroep immers ook de aandacht op de strijdigheid met de verkavelingsvoorschriften. Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing volledig nagelaten om hiermee rekening te houden, terwijl verwerende partij in geval van een andersluidende beslissing hiervoor een afdoende en uitgebreide motivering dient te geven. Deze motivering ontbreekt totaal.

Het eerste middel is bijgevolg ontvankelijk.

In ondergeschikte orde probeert tussenkomende partij nog te overtuigen dat verwerende partij in de bestreden beslissing wel voldoende rekening heeft gehouden met de verkavelingsvoorschriften.

Volgens tussenkomende partij volstaat de vermelding in de bestreden beslissing dat zonnepanelen een normale aanhorigheid zijn bij een woning en dat ze in de tuinstrook kunnen voorkomen en er perfect in geïntegreerd zijn als onderzoek van de verenigbaarheid van de aanvraag met de verkavelingsvoorschriften.

Ten eerste kan opgemerkt worden dat deze vermelding terug te vinden is in het gedeelte van de bestreden beslissing dat handelt over de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. Het maakt dus deel uit van de opportuniteitsbeoordeling over de aanvraag, en niet van de legaliteitsbeoordeling. Terwijl toetsing aan de stedenbouwkundige en verkavelingsvoorschriften een legaliteitsaspect is.

De legaliteitsbeoordeling in de bestreden beslissing beperkt zich tot het stellen dat de aanvraag principieel in overeenstemming is met de planologische bestemming van het gewestplan en met de geldende verordeningen. Verwerende partij heeft dus op geen enkele manier de aanvraag getoetst aan de verkavelingsvoorschriften. Wanneer ze dat wel had gedaan, had verwerende partij niet anders gekund dan te besluiten tot een weigering van de vergunning.

Bijkomend is verwerende partij tekort geschoten in haar motiveringsplicht. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar maakte in zijn verslag immers melding van het legaliteitsprobleem door te stellen dat de aanvraag niet in overeenstemming was met de verkavelingsvoorschriften. Verwerende partij had hierover – louter theoretisch (cfr. uiteenzetting strijdigheid met verkavelingsvoorschriften in initieel verzoekschrift) – anders kunnen oordelen, maar had dit minstens op afdoende gemotiveerde wijze moeten doen. Ook een dergelijke afdoende motivering ontbreekt volledig in de bestreden beslissing. ..."

 Tussenkomende partij betwist het middel in haar schriftelijke uiteenzetting en laatste schriftelijke uiteenzetting als volgt:

"...

20. Het bestreden besluit is wel degelijk gemotiveerd en heeft op voldoende wijze rekening gehouden met alle stukken en van toepassing zijnde voorschriften, noch is er sprake van enige schending van het zorgvuldigheidsbeginsel of motiveringsbeginsel.

In hoofdorde: geen belang bij het middel

- 21. In casu dient te worden vastgesteld dat verzoeker als vergunningverlenende overheid de gebeurlijke strijdigheid met de van toepassing zijnde verkavelingsvoorschriften opwerpt. Verzoeker heeft dergelijk motief nooit aangehaald in haar eigen initieel weigeringsbesluit, noch in haar later advies aan de Deputatie i.f.v. het bouwberoep.
- 22. Het is maar voor een eerste keer dat verzoeker vermeld argument aanhaalt in een procedure bij Uw Raad.

23. Gelet op het bovenstaande dient te worden vastgesteld dat verzoeker geen belang heeft bij dit eerste middel.

In ondergeschikte orde : ongegrond middel

- 24. Verzoeker houdt voor dat er sprake is van een schending van art. 4.3.1, §1, a) VCRO aangezien de Depuatie geen rekening zou hebben gehouden met de van toepassing zijnde verkavelingsvoorschriften dewelke bepalen dat de zonnepanelen zijn gelegen in een tuinstrook. De Deputatie zou hier op geen enkele manier rekening mee gehouden hebben. Dit is echter niet correct. De verkavelingsvoorschriften stellen dat in de tuinstrook, de bebouwing beperkt dient te zijn tot 3% van de totale oppervlakte van het perceel (1), het niet bebouwde gedeelte als tuin dient te worden aangelegd (2), en de bebouwing zich op 3,0m van de perceelsgrens dient te gebeuren (3).
- 25. De Deputatie stelt vast dat zonnepanelen een normale aanhorigheid zijn bij een woning, en in de tuinstrook kunnen voorkomen enerzijds en perfect geïntegreerd zijn in de tuinstrook anderzijds. De Deputatie stelt eveneens vast dat het overige deel van de tuinstrook bewaard blijft en dit veel groen betreft gelet op de oppervlakte van het perceel van 8.000m².
- 26. De Deputatie stelt verder dat een bijgebouw met dergelijke oppervlakte ter plaatse niet mogelijk zou zijn, doch zonnepanelen een andere ruimtelijke impact hebben waardoor deze ter plaatse wel mogelijk zijn in de tuinstrook.
- 27. Het is duidelijk dat de Deputatie naar aanleiding van de hoorzitting en het door tussenkomende partij gevoerde verweer (zie beroepsnota stuk 5) een andere mening was toegedaan dat de PSA in het verslag van 12 november 2015. De Deputatie motiveerde ook waarom het verslag niet wordt gevolgd, zoals ook hierboven aangehaald.
- 28. Het bestreden besluit hield wel degelijk op afdoende wijze rekening met de verkavelingsvoorschriften, evenals met het verslag van de PSA.

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij stelt in essentie dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat verwerende partij de verenigbaarheid van de aanvraag met de geldende verkavelingsvoorschriften onderzocht heeft, terwijl de gedeeltelijke ligging van de aanvraag in een verkaveling blijkt uit de bestreden beslissing, en hierop eveneens werd gewezen in de vergunningsbeslissing van verzoekende partij in eerste aanleg en in het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, waarin de aanvraag bovendien strijdig wordt geacht met de verkavelingsvoorschriften. In navolging van voormeld (andersluidend) advies meent verzoekende partij tevens dat de aanvraag strijdig is met de geldende verkavelingsvoorschriften en om die reden diende te worden geweigerd, temeer omdat hiervan niet op geldige wijze kan worden afgeweken.

2.

Tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel, gezien verzoekende partij hierbij geen belang heeft. Zij steunt zich op de vaststelling dat verzoekende partij zich pas in huidige procedure voor het eerst beroept op de strijdigheid van de aanvraag met de verkavelingsvoorschriften, en hieromtrent noch in haar weigeringsbeslissing in eerste aanleg van 2 september 2015, noch in haar standpunt met betrekking tot het administratief beroep van 5 november 2015, opmerkingen formuleerde.

Een verzoekende partij heeft in beginsel belang bij een middel, indien de vernietiging van de bestreden beslissing op basis van dit middel voor haar een voordeel kan meebrengen, of indien de aangeklaagde onwettigheid haar heeft benadeeld. De (gebeurlijke) vernietiging van de bestreden beslissing op grond van dit middel kan aan verzoekende partij een persoonlijk voordeel bieden, gezien verwerende partij de aanvraag alsdan opnieuw zal moeten beoordelen, en desgevallend zal beslissen dat het gevraagde strijdig is met de verkavelingsvoorschriften en/of de goede ruimtelijke ordening en om die reden moet worden geweigerd, zoals door verzoekende partij wordt beoogd. In de rand hiervan weze opgemerkt dat verwerende partij de aanvraag in het licht van het devolutief karakter van het administratief beroep in haar volledigheid dient te onderzoeken (zie verder).

De exceptie wordt verworpen.

3.

Artikel 4.3.1 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

- '§1. Een vergunning wordt geweigerd:
- 1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:
- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.
- b) een goede ruimtelijke ordening;

. . .

- §2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:
- 1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;
- 2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand ...
- 3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door ... een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre ... die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.'

Op basis van geciteerd artikel dient verwerende partij - als vergunningverlenende overheid - op concrete wijze, en met inachtneming van de adviezen, te onderzoeken of de aanvraag beantwoordt aan de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende gewestplan en van de verkaveling, evenals aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aandachtpunten en criteria bij haar beoordeling dient te betrekken, voor zover deze niet reeds zijn behandeld en geregeld in de verkavelingsvoorschriften. Zij dient daarbij in de eerste plaats rekening te houden met "de in de omgeving bestaande toestand". Dit betreft de voor het dossier "relevante" in de omgeving bestaande toestand, rekening houdend met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria die, voor zover noodzakelijk of relevant, voor het aangevraagde dienen te worden onderzocht.

4.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

"§1. Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid."

Gelet op het devolutief karakter van het administratief beroep onderzoekt verwerende partij de aanvraag (overeenkomstig geciteerd artikel) in haar volledigheid, op grond van een eigen beoordeling van zowel de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag. Verwerende partij dient derhalve (overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, lid 1, a) VCRO)(in eerste instantie) na te gaan of de aanvraag conform is met de stedenbouwkundige voorschriften en de verkavelingsvoorschriften, zonder dat zij daarbij is gebonden door de beoordeling hieromtrent in de beslissing van verzoekende partij in eerste aanleg. Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient verwerende partij in haar -bestreden- beslissing duidelijk de met de stedenbouwkundige- en verkavelingsvoorschriften evenals met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

5. Artikel 4.7.23, §1 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

"§1. De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep 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."

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan worden beschouwd als een onafhankelijk en extern synthese-advies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid van de ambtenaar. Verwerende partij is door dit advies niet gebonden, en kan hiervan afwijken. Wel heeft zij (overeenkomstig geciteerd artikel) de verplichting om het (andersluidend) advies in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken. Het volstaat hierbij dat verwerende partij alle andersluidende elementen van het advies in de motivering van de bestreden beslissing ontmoet, en dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt waarom zij afwijkt van de andere zienswijze van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en op welke punten. Verwerende partij dient daarbij de andersluidende motieven van het advies niet letterlijk te citeren in haar beslissing, noch moet zij het verslag punt voor punt weerleggen. Uit de motivering van de bestreden beslissing moet expliciet of impliciet blijken waarom verwerende partij het betreffende advies niet bijtreedt. Wanneer verwerende partij, zoals *in casu*, in haar beoordeling afwijkt van het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

6. Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, is de aanvraag deels (ter hoogte van de linkerzijde van de installatie vanaf de straat gezien) gelegen in een goedgekeurde en niet-vervallen verkaveling (lot 4A), binnen een "strook voor tuinen". Dit wordt niet alleen opgemerkt in de beslissing van verzoekende partij in eerste aanleg, maar ook en vooral in het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (van 12 november 2015). Daarin wordt met name (gemotiveerd) overwogen dat "op lot 4A een deel van de constructie zijnde zonnepanelen wordt voorzien", waarbij "de aanvraag gelegen is in de strook voor tuinen", terwijl "volgens de verkavelingsvoorschriften enkel bergplaatsen en hokken toegestaan zijn als bijgebouw", zodat "de aanvraag in strijd is met de verkaveling 'Ceulemans' d.d. 11 januari 2012

aangezien het niet gaat om een bergplaats of hok en dat de achtertuinzone moet aangelegd en onderhouden worden als tuin".

Op basis van de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij, in navolging van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (en de weigeringsbeslissing van verzoekende partij in eerste aanleg), wat betreft het "wettelijk beoordelingskader" onder de "planningscontext" (eveneens) stelt dat "het eigendom deels is gelegen binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling 'Ceulemans' nr. 093/128(5) d.d. 11 januari 2012". Hoewel verwerende partij de gedeeltelijke ligging van de aanvraag in een verkaveling derhalve expliciet erkent, ontbreekt in de bestreden beslissing vervolgens elke motivering met betrekking tot de overeenstemming van de aanvraag met de verkavelingsvoorschriften. Terwijl in de bestreden beslissing inzake de "beoordeling" wordt gesteld dat "uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, alsook in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening", beperkt de toets van de aanvraag aan de wettelijke bepalingen zich tot de overeenstemming van de aanvraag "met de planologische bestemming van het gewestplan" en "met de geldende verordeningen", waarna wordt onderzocht of ze tevens in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

De bewering van tussenkomende partij dat verwerende partij de conformiteit van de aanvraag met de verkavelingsvoorschriften wel degelijk impliciet beoordeelde in het kader van haar beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening vindt geen steun in de bestreden beslissing. De geldende verkavelingsvoorschriften (voor de "strook voor tuinen") worden daarin niet vermeld, noch wordt concreet onderzocht in hoeverre de aanvraag hieraan voldoet (dan wel hiervan kan afwijken). Bovendien stond het aan verwerende partij, in het licht van het (andersluidend) ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (en de vaststelling dat een vergunning overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, lid 1, 1°, a) VCRO moet worden geweigerd indien de aanvraag strijdt met de verkavelingsvoorschriften en hiervan niet op geldige wijze is afgeweken), om haar beoordeling inzake de verenigbaarheid van de aanvraag met de geldende verkavelingsvoorschriften expliciet in haar beslissing diende te betrekken en de aanvraag daaraan concreet diende te toetsen.

7. Ongeacht voormelde uiteenzetting, dient bovendien te worden vastgesteld dat (het gedeelte van) de aanvraag voor zonnepanelen in de "strook voor tuinen" in de verkaveling strijdig is met de geldende voorschriften voor deze zone, zoals ook wordt vastgesteld in het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De betreffende verkavelingsvoorschriften voor de "strook voor tuinen" luiden als volgt:

"1" BEBOUWING EN AANLEG

Bergplaatsen en hokken waarvan de gezamenlijke oppervlakte 3% van de perceeloppervlakte niet overschrijdt.

Het niet bebouwde gedeelte van de strook dient als tuin te worden aangelegd en als dusdanig gehandhaafd.

2° PLAATSING VAN DE GEBOUWEN

- a) Gevel gericht naar het hoofdgebouw:
- op minimum 30 m achter de voorgevel van het hoofdgebouw
- b) Overige gevels:
- op minimum 3 m afstand van de perceelgrenzen

3° BOUWHOOGTE

Gemeten van het trottoirniveau tot de bovenkant van de deksteen of de onderkant van de dakoversteek: maximum 3 m.

4° WELSTAND VAN DE GEBOUWEN

a) Dakvorm

Plat dak of schuin dak met een maximumhelling van 60°.

b) Materialen

1) Gevels:

Gevelsteen, natuursteen, sierbepleistering in lichte kleur, baksteen geverfd in lichte kleur.

2) Bedekking van de schuine daken:

Ofwel pannen

Ofwel leien

Ofwel riet

Ofwel, voor flauw hellende daken, dakvilt."

Op basis van geciteerde voorschriften blijkt dat binnen de "strook voor tuinen" in de verkaveling enkel "bergplaatsen en hokken" kunnen worden opgericht, bij gebreke waarvan deze zone "dient te worden aangelegd als tuin". Zonnepanelen ressorteren redelijkerwijze niet onder de bebouwing die aldaar principieel (onder bepaalde voorwaarden) is toegelaten, zoals wordt bevestigd door de voorschriften inzake de plaatsing van de gebouwen, de bouwhoogte en de welstand van de gebouwen, die zijn afgestemd op bijgebouwen, inzonderheid bergplaatsen en hokken, en niet op andere constructies zoals zonnepanelen. Dergelijke constructies ressorteren redelijkerwijze evenmin onder de normale aanleg van een tuin, zodat ze strijdig zijn met de bestemming van de betreffende zone en niet voor vergunning in aanmerking komen.

Het middel is gegrond.

B. Tweede middel

Het middel wordt in het licht van de beoordeling van het eerste middel niet onderzocht, temeer het niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

- 1. Het verzoek tot tussenkomst van Tom COPPENS is ontvankelijk.
- 2. De Raad vernietigt de beslissing van verwerende partij van 19 november 2015, waarbij aan tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van zonnepanelen op de percelen gelegen te 2360 Oud-Turnhout en met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie F, nummers 1092 E2 en 1092 D2.
- 3. De Raad beveelt verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van tussenkomende partij, en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
- 4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van verwerende partij.
- 5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 3 april 2018 door de achtste kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE