

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/0019 van 22 september 2015  
in de zaak 1213/0530/A/2/0500

*In zake:* de heer **Marc DEMAREST**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Martin DENYS  
kantoor houdende te 1560 Hoeilaart, de Quirinilaan 2  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 15 april 2013, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 28 februari 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik van 28 maart 2011 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van de aangebrachte wijziging in het natuurlijk reliëf.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 3680 Opoeteren (Maaseik), Schoolstraat zn en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie B, nummers 564F en 564G.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 24 juni 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat John TOURY die loco advocaat Martin DENYS verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.27 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 het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

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

### **III. FEITEN**

1.

De aanvraag kent een hele voorgeschiedenis.

Op 19 oktober 1982 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik een verkavelingsvergunning voor de nu gekende kadastrale nummers 564F en 564G. Deze verkaveling voorzag drie bouwloten voor alleenstaande woningen.

Deze verkavelingsvergunning is op 1 december 2009 door het college van burgemeester en schepenen vervallen verklaard voor de loten 2 en 3 (kadastraal nummer 564F). Voor de loten 1 en 1 bis gelden nog steeds de verkavelingsvoorschriften, zoals ze onder meer gewijzigd werden in 1993.

De loten 1 en 1 bis en zijn door schenking vanwege de ouders in eigendom gekomen van de verzoekende partij.

Op 23 oktober 1997 wordt lastens de verzoekende partij een proces-verbaal van bouwovertreiding (op beide kadastrale nummers) vastgesteld voor het uitvoeren van een reliëfwijziging. De aanvulling bestond uit grind, afbraakmateriaal van een woning en een minderheid asfalt. Er werden ook bomen gekapt zonder vergunning.

De verzoekende partij dient een regularisatieaanvraag in voor deze reliëfwijziging, doch deze wordt op 23 maart 1998 geweigerd door het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik. Het door de verzoekende partij tegen deze weigeringsbeslissing ingesteld administratief beroep bij de verwerende partij werd verworpen op 20 augustus 1998. Bij ministerieel besluit van 11 juni 2001 werd het door de verzoekende partij ingesteld beroep tegen voormeld weigeringsbesluit van de verwerende partij eveneens verworpen.

Op 29 oktober 2008 wordt de door de verzoekende partij ingediende aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een ééngezinswoning met vrijstaande garage en reliëfwijziging (ophoging) onvolledig verklaard.

Op 16 februari 2009 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij voor het bouwen van een

vrijstaande woning in open bebouwing met vrijstaande autobergplaats. Het door de verzoekende partij ingesteld administratief beroep tegen deze weigeringsbeslissing werd ingetrokken.

Op 26 november 2003 werd er door de stedenbouwkundige inspecteur een herstellvordering ingeleid bij de rechtbank van eerste aanleg te Tongeren. Deze procedure werd samengevoegd met een door de verzoekende partij ingestelde aansprakelijkheidsvordering tegen de stad Maaseik, de provincie Limburg en het Vlaamse Gewest, aanhangig gemaakt voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

In het tussenvonnis van 27 mei 2011 oordeelt de rechtbank van eerste aanleg te Brussel dat niet bewezen is dat de reliëfwijziging zich uitstrekt tot in het natuurgebied, dus voorbij de achtergrens van de bouw kavels. Met dit vonnis wordt tevens aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid advies gevraagd over de herstellvordering zoals geformuleerd door stedenbouwkundig inspecteur op 17 oktober 2003. De Hoge Raad verleent een negatief advies op 26 augustus 2011. De Hoge Raad stelt vast dat, onafgezien van de aard van de materialen waarmee de reliëfwijziging werd uitgevoerd, de goede plaatselijke ordening niet manifest wordt verstoord door de inbreuk, *“nu blijkt dat voor de percelen in de onmiddellijke omgeving wel ophogingen/aanvullingen werden toegestaan, waarbij thans blijkt (...) dat deze percelen zich, net zoals het kwestieuze perceel, op gelijke hoogte bevinden met het peil van de voorliggende weg en het niveau van het kwestieuze perceel derhalve in overeenstemming is met de omliggende percelen”*.

Op 29 juni 2011 wordt nog een proces-verbaal opgesteld tegen de verzoekende partij waarbij wordt vastgesteld: *“de reliëfwijziging wordt in stand gehouden”*.

Met een vonnis van 22 juli 2015 heeft de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de herstellvordering van de stedenbouwkundig inspecteur verworpen.

2.

Op 24 december 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de landmeter van de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van de aangebrachte wijzigingen in het natuurlijk reliëf”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 1 september 1980 vastgestelde gewestplan ‘Limburgs Maasland’, gelegen in woongebied met landelijk karakter en natuurgebied.

De percelen zijn niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt. Het perceel met kadastraal nummer 564G behoort wel tot de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling nr. 874.2.193 van 19 oktober 1982. Voor het perceel met kadastraal nummer 564F is de verkavelingsvergunning vervallen verklaard.

De aanvraag is gelegen binnen de perimeter van EG-Habitatrichtlijngebied Bosbeekvallei en aangrenzende bos- en heidegebieden te As, Opglabbeek en Maaseik. De percelen zijn eveneens gelegen binnen de VEN-afbakening “De Bovenloop Bosbeekvallei”.

Het perceel met kadastraal nummer 564G paalt aan een bestaande waterloop van derde categorie “Busselziep”.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 12 januari 2011 tot en met 14 februari 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De dienst Water en Domeinen, provincie Limburg brengt op 28 februari 2011 een ongunstig advies uit omdat de werken zich deels situeren binnen de vijfmeterzone van de waterloop van derde categorie, de Busselziep.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 8 maart 2011 volgend ongunstig advies uit:

“ ...

*Het terrein heeft deels de bestemming woonzone (50 meter vanaf rand openbare weg) en deels de bestemming natuurgebied volgens het gewestplan en is gelegen binnen de perimeter van de Speciale Beschermingszone in uitvoering van de Habitatrichtlijn BE2200043 “Bosbeekvallei en aangrenzende bos- en heidegebieden te As, Opglabbeek en Maaseik”, waarbinnen de volgende habitats bijzondere bescherming genieten:...*

*Het perceel ligt eveneens binnen de VEN-afbakening “De bovenloop Bosbeekvallei” met gebiednummer 412. Binnen de VEN-afbakening zijn een aantal wijzigingen, waaronder deze die het onderwerp is van de voorliggende aanvraag, verboden (reliëfwijziging). Deze wijziging is dan ook onderworpen aan de ontheffingsplicht zoals bedoeld in art. 25 §3 2° natuurdecreet (ontheffing verleend door de administratie voor natuurbehoud).*

### **Onderzoek**

*We dienen hier op te merken dat het perceel opgehoogd werd met bouwpuin, asfalt en gele kiezel. Blijkbaar werd deze reliëfwijziging niet vergund gezien hiertegen op 23 oktober 1997 proces-verbaal ten laste van dhr. Demarest Marc werd opgemaakt. We verwijzen hiervoor naar onze adviezen dd. 31/12/1997 en 20/01/1999. Recente navraag bij Bouwinspectie Hasselt leert ons dat voor het voormelde proces-verbaal nog geen gerechtelijke uitspraak werd gedaan.*

*Gezien de aard van het opvulmateriaal is de ophoging van het maaiveld eveneens in strijd met VLAREBO en het Afvalstoffendecreet. Een oriënterend bodemonderzoek lijkt ons hier dan ook gerechtvaardigd.*

*Bijkomend kunnen we stellen dat de aanvulling van het perceel tot aan de Busselziep, zijbeek van de Bosbeek, risico's inhoudt naar uitlogging van koolwaterstoffen naar het oppervlakte water en dat door het wijzigen van het dwarsprofiel van de beek en de oever mogelijk problemen kunnen ontstaan met een goede doorvoer van het beekwater.*

### **Besluit**

*Op basis van de gegevens van het dossier en de door ons bekomen informatie geeft het Agentschap voor Natuur en Bos Limburg, in uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu en zijn uitvoeringsbesluiten, een negatief advies voor de regularisatie van de wederrechtelijke ophoging op percelen Maaseik 3<sup>de</sup> afd. sectie B nrs. 564 F en 564 G.*

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik weigert op 28 maart 2011 de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 27 april 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 9 juni 2011 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Naar aanleiding van de hoorzitting op 21 juni 2011 werd door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nog een aanvullend verslag opgesteld op 6 juli 2011.

De verwerende partij beslist op 4 augustus 2011 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid heeft op 26 augustus 2011 een negatief advies verstrekt over de vordering tot herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat.

3.

De verzoekende partij vordert bij de Raad met een aangetekende brief van 1 september 2011 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 4 augustus 2011.

De Raad vernietigt met het arrest van 25 september 2012 met nummer A/2012/0377 de beslissing van de verwerende partij van 4 augustus 2011 en beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van voormeld arrest.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 november 2012 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

*- De kadastrale percelen afd. 3 sectie B nr(s) 564 F en 564 G zijn gedeeltelijk gelegen in woongebied met landelijk karakter (op perceel 546G en in natuurgebied.*

*Voor het deel gelegen binnen woongebied met landelijk karakter werd in 1982 een verkaveling goedgekeurd bestaande uit 3 loten. Deze verkaveling werd in 1993 gewijzigd. De verkaveling is ondertussen vervallen voor de loten 2 en 3 (op perceel 564F). Voor lot 1 (op perceel 546G), gelegen aan de linkerzijde, gelden de verkavelingsvoorschriften nog steeds.*

*De reliëfwijziging situeert zich volgens de plannen enkel binnen de verkaveling (op perceel 546G) en binnen het woongebied met landelijk karakter (op perceel 564F).*

*M.b.t. de reliëfwijziging binnen de verkaveling (op perceel 546G) en binnen het woongebied met landelijk karakter (op perceel 564F) werd door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid d.d. 26 augustus 2011 onder andere het volgende gesteld:*

...

*Met betrekking tot de reliëfwijziging binnen lot 1 van de verkaveling (op perceel 546G) en binnen het woongebied met landelijk karakter (op perceel 564F) kan gesteld worden dat er geen strijdigheid bestaat met de geldende voorschriften van de verkaveling, noch met de voorschriften van het woongebied met landelijk karakter.*

*Onafgezien van de aard van de gebruikte materialen, is de reliëfwijziging binnen lot 1 van de verkaveling (op perceel 546G) en binnen het woongebied met landelijk karakter (op perceel 564F) in overeenstemming met de naaste omgeving.*

*Uitzondering hierop dient wel gemaakt te worden voor de uitgevoerde werken in de 5 meter strook langs de Bussel Ziep, waarvoor de provinciale dienst Waterlopen een ongunstig advies verleende. Het afgraven van de uitgevoerde reliëfwijziging in de 5 meter strook langs de waterloop, waarbij de overgang uitgevoerd wordt als talud, is in deze dan ook noodzakelijk.*

- Inzake de eventuele aantasting van het achterliggend natuurgebied door een reliëfwijziging werd in het vernietigingsarrest d.d. 25 september 2012 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het volgende gesteld:

...

Gelet op bovenstaande bevindingen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dient ter zake vastgesteld te worden dat een eventuele reliëfwijziging in het natuurgebied moeilijk aantoonbaar is en dat enkel een gedetailleerd technisch onderzoek hierin uitsluitsel kan brengen.

Op basis van de gegevens die heden voorhanden zijn kan geen reliëfwijziging in het natuurgebied worden aangetoond.

- Op datum van 23 oktober 1997 werd lastens Marc Demarest een proces-verbaal van bouwovertreiding (op beide kadastrale nummers) vastgesteld voor het uitvoeren van een reliëfwijziging. De aanvulling bestond uit grind, afbraakmateriaal van een woning en een minderheid asfalt.

Deze bevindingen worden bijgetreden in een proces-verbaal van vaststelling d.d. 10 juli 1998 opgemaakt door gerechtsdeurwaarder Leo Donné.

Het storten van afvalstoffen is heden verboden door artikel 12§1 van het huidige Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (afgekort als Materialendecreet), dat de bepaling van artikel 12 uit het Afvalstoffendecreet overneemt zoals dit in voege was ten tijde van de vorige door de Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigde beslissing van de deputatie.

In relatie hiermee bepaalt artikel 13 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning het volgende:

...

Gezien het dossier geen stukken bevat inzake de samenstelling van de grond, hetgeen in deze een determinerend element is voor de concrete beoordeling van de vergunningsaanvraag, en gezien de verbodsbepaling van artikel 12§1 Materialendecreet voor het storten van afvalstoffen (dat de bepaling van artikel 12 uit het Afvalstoffendecreet overneemt), is het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning in casu dan ook strijdig met artikel 1.1.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening waarin gesteld wordt dat rekening gehouden moet worden met de gevolgen voor het leefmilieu.

Het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning zonder sanering van de bodem is dan ook uitgesloten.

...”

Naar aanleiding van een plaatsbezoek en het neerleggen van een verslag van een deskundige door de verzoekende partij stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op 21 februari 2013 een nieuwe nota op, waarin hij het volgende overweegt:

“ ...

#### **BESPREKING**

Volgend op de hoorzitting d.d. 4 december 2012 werd de locatie bezocht door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaren Tony Bulen en Dirk Vercampt.

Ter plaatse werd vastgesteld dat er geen reliëfwijziging in natuurgebied werd uitgevoerd en dat er geen significante ophoging plaatsvond in de 5 meter strook langs de Bussel Ziep (=waterloop).

*Volgens de plannen die voorliggen , werd een ophoging van gemiddeld 1,5m gerealiseerd.*

*Op datum van 23 oktober 1997 werd lastens Marc Demarest een proces-verbaal van bouwovertreiding (op beide kadastrale nummers) vastgesteld voor het uitvoeren van een reliëfwijziging. De aanvulling bestond uit grind, afbraakmateriaal van een woning en een minderheid asfalt.*

*Deze bevindingen worden bijgetreden in een proces-verbaal van vaststelling d.d. 10 juli 1998 opgemaakt door gerechtsdeurwaarder Leo Donné.*

*Door de advocaat van aanvrager werd een technisch verslag, opgemaakt door DLV, bijgebracht tijdens de hoorzitting. Dit verslag heeft enkel betrekking op de samenstelling van de toplaag van 30 cm en geeft geen uitsluitsel over de diepere lagen van de ophoging, waardoor de bevindingen uit beide pv's niet kunnen worden weerlegd.*

### **VOORSTEL**

*Gezien aanvrager niet kan aantonen dat de materialen (grind, afbraakmateriaal van een woning en een minderheid asfalt) die gebruikt werden voor de ophoging verwijderd zijn, kan in deze enkel een negatief advies worden verleend voor het regulariseren van de aangebrachte wijziging in het natuurlijk reliëf.*

*... ”*

Na de hoorzitting van 4 december 2012 beslist de verwerende partij op 28 februari 2013 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...*

*Overwegende dat het beroep ertoe strekt vergunning te verkrijgen voor het regulariseren van een reliëfwijziging van een perceel langs de Schoolstraat te Opoeteren; dat er een plan van het terrein werd opgemaakt door Landmeterkantoor Palmans;*

*Overwegende dat de aanvraag rechtstreeks werd geweigerd door het college van burgemeester en schepenen; dat de stad Maaseik ontvoogd is; dat het beroepschrift werd ingesteld tegen deze weigering door advocaat Denys;*

*Overwegende dat op 23 oktober 1997 een PV van bouwovertreiding werd opgesteld voor de reliëfwijziging, het aanvullen met grind, bouwpuin en een kleine minderheid asfalt, over de loten tot aan de beek “Busselziep”; dat het PV werd opgemaakt ten laste van de huidige aanvrager de heer Demarest; dat in 2008 de regularisatie van de ophoging werd geweigerd, om reden dat er bouwpuin en fractie asfalt als vulmateriaal gebruikt werden; dat het beroep tegen deze weigering door de deputatie en eveneens door de minister werd verworpen om volgende redenen:*

- strijdigheid met de verkavelingsvoorschriften;*
- ontbreken van een voorstel tot afwijking door het college van burgemeester en schepenen;*
- aanvulling met afbraakmateriaal en een beperkt deel asfalt hetgeen in strijd is met de milieuregelgeving;*

*Overwegende dat in 2009 eveneens de vergunning voor het bouwen van een woning met reliëfwijziging werd geweigerd door het college van burgemeester en schepenen; dat het beroep bij de deputatie werd ingetrokken;*

Overwegende dat overeenkomstig het goedgekeurd gewestplan Limburgs Maasland de percelen gesitueerd zijn deels in een woongebied met landelijk karakter vanaf 50m van de straat en deels binnen een natuurgebied; dat de woongebieden met landelijk karakter overeenkomstig artikel 6 (1.2.2.) van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, bestemd zijn voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven; dat voor inrichtingen bestemd voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf, met inbegrip van de para-agrarische bedrijven, de voorwaarde blijft gelden dat zij slechts toelaatbaar zijn voorzover zij niet wegens de taken van bedrijf die zij uitvoeren moeten worden afgezonderd in een daartoe aangewezen gebied; dat er dan ook steeds dient te worden onderzocht of zij bestaanbaar zijn met de bestemming van woongebied met landelijk karakter; dat dit concreet betekent dat zij niet van aard mogen zijn dat zij de woon- of landbouwfunctie van het gebied verstoren; dat bovendien geldt voor elk van de niet-residentiële inrichtingen, activiteiten en voorzieningen, dat zij slechts toelaatbaar zijn voor zover zij verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving; dat de natuurgebieden, overeenkomstig artikel 13 § 4.3. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bepaalt dat de natuurgebieden als groengebieden zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu; dat de opvulling in de zone natuurgebied niet bestaanbaar is met het gewestplan;

Overwegende dat ter plaatse geen specifieke voorschriften van een BPA of RUP van toepassing zijn; dat de vergunning, overeenkomstig artikel 19 van bovenvermeld koninklijk besluit van 28 december 1972, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan, slechts kan afgegeven worden zo de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening;

Overwegende dat er tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaren werden ingediend;

Overwegende dat de kadastrale percelen afdeling 3 sectie B nr(s) 564 F en 564 G gedeeltelijk gelegen zijn in woongebied met landelijk karakter en deels in natuurgebied; dat voor het deel gelegen binnen woongebied met landelijk karakter in 1982 een verkaveling werd goedgekeurd bestaande uit 3 loten; dat deze verkaveling in 1993 werd gewijzigd; dat de verkaveling ondertussen is vervallen voor de loten 2 en 3 (op perceel 564F); dat voor lot 1 (op perceel 546G), gelegen aan de linkerzijde, de verkavelingsvoorschriften nog steeds gelden;

Overwegende dat de reliëfwijziging zich volgens de plannen enkel situeert binnen de verkaveling (op perceel 546G) en binnen het woongebied met landelijk karakter (op perceel 564F);

Overwegende dat m.b.t. de reliëfwijziging binnen de verkaveling (op perceel 546G) en binnen het woongebied met landelijk karakter (op perceel 564F) door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid d.d. 26 augustus 2011 onder andere het volgende werd gesteld:

...

Overwegende dat met betrekking tot de reliëfwijziging binnen lot 1 van de verkaveling (op perceel 546G) en binnen het woongebied met landelijk karakter (op perceel 564F) gesteld kan worden dat er geen strijdigheid bestaat met de geldende voorschriften van de verkaveling, noch met de voorschriften van het woongebied met landelijk karakter; dat, onafgezien van de aard van de gebruikte materialen, de reliëfwijziging binnen lot 1



van de verkaveling (op perceel 546G) en binnen het woongebied met landelijk karakter (op perceel 564F) in overeenstemming is met de naaste omgeving;

Overwegende dat, met betrekking tot de eventuele aantasting van het achterliggend natuurgebied door een reliëfwijziging, in het vernietigingsarrest d.d. 25 september 2012 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het volgende werd gesteld:

...

Overwegend dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij het plaatsbezoek de vaststelling heeft gedaan dat geen reliëfwijziging in natuurgebied werd gerealiseerd en dat er geen significante ophoging in de 5 meter strook langs de Busselziep werd vastgesteld;

Overwegende dat op datum van 23 oktober 1997 lastens Marc Demarest een proces-verbaal van bouwovertreiding (op beide kadastrale nummers) werd vastgesteld voor het uitvoeren van een reliëfwijziging; dat de aanvulling bestond uit grind, afbraakmateriaal van een woning en een minderheid asfalt; dat deze bevindingen worden bijgetreden in een proces-verbaal van vaststelling d.d. 10 juli 1998 opgemaakt door gerechtsdeurwaarder Leo Donné; dat ook uit het proces-verbaal van vaststelling van gerechtsdeurwaarder Donné van 8 juli 1998, eveneens blijkt dat de opvulling niet werd uitgevoerd met zuivere grond maar dat "...op diverse plaatsen grote stukken asfalt, betonblokken en ander afval in de grond zitten...";

Overwegende dat het storten van afvalstoffen heden verboden is door artikel 12§1 van het huidige Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (afgekort als Materialendecreet), dat dit artikel 12§1 de bepaling van artikel 12 uit het Afvalstoffendecreet overneemt zoals dit in voege was ten tijde van de vorige (door de Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigde) beslissing van de deputatie; dat, in relatie hiermee, artikel 13 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning het volgende bepaalt:

"...ART. 13. Als de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning grondverzet met zich meebrengt, dan wordt de in artikel 11, 2°, bedoelde nota bij de beschrijving van het voorwerp van de aanvraag minstens aangevuld met:

1° de aard en het geplande gebruik van de eventueel te verwijderen grond of materialen;

2° de aard en de herkomst van de eventueel te gebruiken aanvulmaterialen;

3° de eventueel geplande fasering;

4° de wijze van afwerking van het terrein en de toestand na de werken.

Het in artikel 11, 3°, c), bedoelde plan wordt aangevuld met minstens:

1° de vermelding van het huidige en toekomstige gebruik van de verschillende onderdelen van het terrein;

2° de weergave of vermelding van de afwerking van de belangrijkste verschillende onderdelen van het terrein.

De in artikel 11, 3°, d), bedoelde terreinprofielen worden weergegeven tot minstens tien meter buiten de uiterste grenzen van het goed..."

Overwegende dat het dossier inzake de samenstelling van de grond, hetgeen in deze een determinerend element is voor de beoordeling van de vergunningsaanvraag, een technisch verslag van DLV bevat waarin enkel de samenstelling van de toplaag van 30 cm van het opgehoogd terrein werd onderzocht; dat het in casu een reliëfophoging van gemiddeld 1,50 meter betreft; dat er dus absoluut geen uitsluitel wordt gegeven over de samenstelling van de grond onder de toplaag van 30 cm; dat het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning; gelet op beide hierboven vermelde processen-verbaal, en gezien de verbodsbepaling van artikel 12§1 Materialendecreet voor het storten van

*afvalstoffen, in casu dan ook strijdig is met artikel 1.1.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening waarin gesteld wordt dat rekening gehouden moet worden met de gevolgen van een ophoging voor het leefmilieu;*

*Overwegende dat het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning zonder aangetoonde volledige sanering van het opgehoogd reliëf dan ook uitgesloten is; dat een toekomstige koper of potentiële bouwer in de verkaveling het risico loopt dat hij geen stedenbouwkundige vergunning krijgt omwille van grondvervuiling, dat de gevraagde werken derhalve het algemeen belang schaden;*

*Overwegende dat het beroep omwille van voormelde redenen niet kan worden ingewilligd;*

*Overwegende dat de stedenbouwkundige regularisatievergunning voor de ophoging wordt geweigerd;*  
*...*

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

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

#### **V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **A. Voorafgaandelijk**

De verzoekende partij is de mening toegedaan dat het geschil op een definitieve manier beslecht kan worden door de toepassing te bevelen van de bestuurlijke lus zoals voorzien in artikel 4.8.4 VCRO.

De Raad stelt evenwel vast dat het Grondwettelijk Hof met het arrest van 8 mei 2014 met nr. 74/2014 artikel 4.8.4 VCRO vernietigd heeft.

De Raad kan de toepassing van de bestuurlijke lus als gevolg van het arrest van het Grondwettelijk Hof niet meer bevelen.

##### **B. Eerste middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.8.2 VCRO *iuncto* artikel 159 van de Grondwet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet in dit middel uiteen dat het arrest van de Raad van 25 september 2012 vermeldt dat een nieuwe beslissing diende te worden genomen binnen de drie maanden vanaf de betekening van het arrest. De bestreden beslissing is in strijd met artikel 4.8.2 VCRO en artikel

159 van de Grondwet nu de regelgever voorzien heeft dat de Raad aan het vergunningverlenend bestuursorgaan een termijn kan opleggen en de verwerende partij zich niet aan de door de Raad vooropgestelde termijn heeft gehouden. De houding van de verwerende partij strookt niet met de zorgvuldigheidsplicht.

2.

De verwerende partij betwist in haar antwoordnota vooreerst het belang van de verzoekende partij bij dit middel omdat een vernietiging van de bestreden beslissing op grond van dit middel niet tot gevolg zal hebben dat de verwerende partij een nieuwe beslissing neemt binnen de door de Raad bij het eerste vernietigingsarrest vooropgestelde termijn van orde van drie maanden. De verwerende partij ziet niet in welk voordeel de verzoekende partij zou kunnen putten uit het middel.

Vervolgens moet volgens de verwerende partij worden vastgesteld dat artikel 4.8.2, laatste lid VCRO geen specifieke sanctie/gevolgen bepaalt voor het geval de termijn waarbinnen de verwerende een nieuwe beslissing moest nemen, overschreden werd. Het betreft louter een termijn van orde die er niet toe leidt dat de verwerende partij de bevoegdheid zou verliezen om alsnog te beslissen, en nog minder dat dit aanleiding kan geven tot een vernietiging van de bestreden beslissing door de Raad.

De verwerende partij stelt dat geen toepassing kan worden gemaakt van de exceptie van illegaliteit van artikel 159 van de Grondwet, die in beginsel enkel geldt voor de met rechtspraak belaste organen en niet voor organen van actief bestuur zoals de verwerende partij. De uitzonderingbepaling (onbestaande rechtshandeling) die in dit verband bestaat, is niet van toepassing.

Er kan evenmin sprake zijn van een schending van het rechtszekerheidsbeginsel door de overschrijding van de termijn. De verzoekende partij licht op geen enkele wijze toe op welke wijze dan wel in welke mate door de verwerende partij rechtszekerheid werd geschapen om vervolgens door de verwerende partij niet te zijn gehonoreerd. De verwerende partij meent dat de verzoekende partij bezwaarlijk kan argumenteren dat zij rechtszekerheid put uit het arrest van de Raad van 25 september 21012.

Tot slot is er ook geen sprake van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. De verwerende partij stelt dat juist in het kader van de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht zij na de hoorzitting beslist heeft om het dossier uit te stellen met het oog op het organiseren van een plaatsbezoek en het nader bestuderen van het technisch verslag van DLV van mei 2012, waarop de aandacht werd gevestigd door de verzoekende partij op de hoorzitting. De verwerende partij wijst er nog op dat dit verslag onderscheiden moet worden van de studie van de verzoekende partij die op 29 maart 2013 (na de bestreden beslissing) nog aan de verwerende partij werd bezorgd en waarmee zij geen rekening heeft kunnen houden.

3.

3.1.

De verzoekende partij betwist in haar wederantwoordnota vooreerst dat zij geen belang zou hebben bij het middel.

Indien de Raad op grond van de voormelde onregelmatigheid zou overgaan tot vernietiging van de bestreden beslissing, impliceert dit volgens de verzoekende partij dat de verwerende partij zich opnieuw moet uitspreken over de vergunningsaanvraag van de verzoekende partij. Anders dan de verwerende partij beweert, zou de nieuwe beslissing niet volledig gelijk zijn aan de reeds genomen en thans bestreden beslissing. De verwerende partij zou dan immers een nieuwe

beslissing moeten nemen, rekening houdende met de nieuwe gegevens waarover zij op dat moment beschikt, in casu het nieuwe verslag van DLV van 19 maart 2013 waaruit volgens de verzoekende partij blijkt dat de gronden volledig zuiver zijn en niet dienen te worden gesaneerd. De nieuwe beslissing zal niets te maken hebben met het motief op grond waarvan de beslissing werd vernietigd. De verzoekende partij heeft bijgevolg belang bij het middel.

De verzoekende partij merkt nog op dat de Raad in toepassing van artikel 4.8.2, 1° tot en met 3° VCRO steeds kan bevelen om een nieuwe beslissing te nemen binnen een vooropgestelde termijn waarbij de Raad specifieke aanwijzingen kan geven over de wijze waarop dient te worden beslist. Volgens de verzoekende partij volgt uit artikel 4.8.2 VCRO niet dat deze aanwijzingen betrekking moeten hebben op de motieven die geleid hebben tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

### 3.2.

Vervolgens betwist de verzoekende partij de redenering van de verwerende partij dat de termijn om een nieuwe beslissing te nemen, een termijn van orde is en dat een overschrijding van deze termijn niet met zich mee zou brengen dat de verwerende partij onbevoegd is om nog verder beslissingen te nemen in het betreffende dossier.

De verzoekende partij wijst er op dat de decreetgever door het invoeren van artikel 4.8.2 VCRO aan de Raad een injunctierecht heeft toebedeeld. De redenering van de verwerende partij impliceert dat artikel 4.8.2 VCRO en het injunctierecht van de Raad totaal zinloos is en door de verwerende partij naast zich neergelegd kan worden.

Het tegendeel is echter waar volgens de verzoekende partij. Door het injunctierecht uitdrukkelijk in de VCRO te verankeren, heeft de decreetgever willen vermijden dat de verwerende partij ononophoudelijk haar zin zou doen en beslissingen zou nemen wanneer en op de wijze dat zij dat wil. Naar het oordeel van de verzoekende partij brengt het niet eerbiedigen van de bevelen van de Raad de onwettigheid van de genomen beslissing met zich mee.

Wat betreft de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, stelt de verzoekende partij dat de hoorzitting plaatsvond op 4 december 2012 en de termijn van drie maanden verstreek op het einde van december, zodat perfect en een plaatsbezoek gedaan kon worden, en tijdig beslist kon worden. Er bestond volgens de verzoekende partij geen enkele reden om dermate lang te wachten met het nemen van de bestreden beslissing, des te meer daar de raadsman van de verzoekende partij in de weken en maanden na de hoorzitting verschillende keren contact heeft opgenomen met de verwerende partij om te vragen hoever het stond met het nemen van een beslissing.

Ten slotte antwoordt de verzoekende partij dat van enige standvastigheid van bestuur geen sprake is.

Vooreerst kan het volgens de verzoekende partij niet zijn dat het injunctierecht niet wordt gerespecteerd door de vergunningverlenende overheden. Door het opleggen van een beslissingstermijn door de Raad, is er alleszins een vertrouwen gewekt bij de rechtsonderhorige dat de vergunningverlenende overheid binnen deze termijn een beslissing zou nemen.

Ten tweede is het rechtszekerheidsbeginsel geschonden volgens de verzoekende partij nu de vergunningen van de verzoekende partij steeds op grond van andere motieven worden geweigerd. Van enige standvastigheid van het bestuur is er geen sprake. In de weigeringsbeslissing van de verwerende partij van 4 augustus 2011, die door de Raad werd vernietigd met het arrest van 25 september 2012, wordt nergens gesproken over de

samenstelling van de aanvulling. Volgens de verzoekende partij wisselt de verwerende partij van motivering naargelang het haar uitkomt. Het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden nu de verzoekende partij niet meer weet wat zij moet doen om een vergunning te bekomen. Het kan niet dat de verwerende partij telkens een gewijzigde argumentatie gebruikt wanneer zij het dossier moet onderzoeken.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 4.7.23, §2 VCRO stelt in verband met de beroepstermijnen van de deputatie het volgende:

*“De deputatie neemt haar beslissing binnen een vervalt termijn van vijfenzeventig dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van het beroep. Deze vervalt termijn wordt verlengd tot honderdvijf dagen, indien toepassing wordt gemaakt van het mondelinge of schriftelijke hoorrecht, vermeld in § 1, eerste lid.*

*Indien geen beslissing wordt genomen binnen de toepasselijke vervalt termijn, wordt het beroep geacht afgewezen te zijn.”*

In de reguliere procedure moet de deputatie dus haar beslissing nemen binnen een vervalt termijn, anders wordt het beroep geacht afgewezen te zijn.

2.

Artikel 4.8.2, derde lid VCRO, zoals van toepassing ten tijde van de bestreden beslissing, bepaalt het volgende:

*“Als de Raad een beslissing vernietigt, kan hij het bestuur dat de vernietigde beslissing nam, bevelen om een nieuwe beslissing te nemen binnen de termijn die hij bepaalt. De Raad kan daarbij:*

- 1° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven aanwijzen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet kunnen worden betrokken;*
- 2° specifieke rechtsregelen of rechtsbeginselen aanwijzen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing moeten worden betrokken;*
- 3° de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan de nieuwe beslissing moeten worden gesteld.”*

De VCRO voorziet niet expliciet dat de termijn die door de Raad kan worden opgelegd aan de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen een vervalt termijn zou zijn.

Met een arrest van 17 maart 2015 met nummer 230.559 oordeelde de Raad van State dat de door de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij injunctie opgelegde termijnen vervalttermijnen zijn. De Raad van State oordeelde als volgt:

*“ ...*

*Uit de stukken van het dossier waarop de Raad van State vermag acht te slaan blijkt dat het voormelde arrest van 28 augustus 2012 een eindarrest is in de zin van het toen geldende artikel 4.8.26 VCRO.*

*Dit arrest heeft tot gevolg dat de deputatie zich opnieuw geplaagd ziet voor de verplichting om over het administratief beroep van de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar uitspraak te doen.*

*De deputatie beschikt daarvoor over de vervalt termijn bepaald in het toentertijd geldende artikel 4.7.23, §2, VCRO tenzij, zoals te dezen het geval is, de duur van die termijn met toepassing van het toentertijd geldende artikel 4.8.3, §1, tweede lid, VCRO wordt bepaald in het vernietigingsarrest van de RvVb zelf.*

*Het vernietigingsarrest van 28 augustus 2012 van de RvVb wijkt enkel af van de duur van de vervalt termijn in het toentertijd geldende artikel 4.7.23, §2, VCRO. Dit arrest wijkt niet af van de aard van de vervalt termijn in laatstgenoemde decreetsbepaling.*

*Overigens was het de RvVb gelet op het bepaalde in het toentertijd geldende artikel 4.8.3, §1, tweede lid, VCRO, ook niet toegelaten om benevens de duur van de vervalt termijn tevens af te wijken van de aard van de vervalt termijn in het toentertijd geldende artikel 4.7.23, §2, VCRO.*

*...*

Artikel 4.8.2, derde lid VCRO dient dus samengelezen te worden met artikel 4.7.23, §2 VCRO en dient zo begrepen te worden dat de Raad kan afwijken van de regeling voorzien in artikel 4.7.23, §2 VCRO, doch enkel wat betreft de duur van de op te leggen (verval)termijn.

De Raad mag op grond van artikel 4.8.2, derde lid VCRO afwijken van de voorziene termijn van 75 dagen/105 dagen voorzien in artikel 4.7.23, §2 VCRO maar deze afwijking is, op grond van artikel 4.8.2, derde lid VCRO, enkel van toepassing op de termijn zelf. De overige decretale voorzieningen van artikel 4.7.23, §2 VCRO, met name de aard van de termijn en de gevolgen bij overschrijding van deze termijn, blijven van toepassing op de beslissing van de verwerende partij na een vernietigingsarrest van de Raad.

3.

De Raad heeft met het arrest van 25 september 2012 met nummer A/2012/0377 de verwerende partij bevolen om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomen partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van het arrest.

Het arrest werd met een aangetekende brief van 1 oktober 2012 betekend aan de verwerende partij.

De bestreden beslissing werd genomen op 28 februari 2013. Dit is bijna vijf maanden na de betekening van het arrest. Hierdoor heeft de verwerende partij de vervalt termijn zoals opgelegd in het arrest van de Raad overschreden.

Het feit dat dit “slechts” een overschrijding was van iets minder dan twee maand doet hieraan geen afbreuk, aangezien het een vervalt termijn betreft.

Aangezien de verwerende partij de vervalt termijn waarbinnen een nieuwe beslissing moest worden genomen, heeft overschreden, moet het beroep van de verzoekende partij geacht worden afgewezen te zijn. Het is dan ook niet mogelijk om aan de verwerende partij een nieuwe termijn te geven waarbinnen zij een herstelbeslissing dient te nemen. De bestreden beslissing dient louter omwille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer vernietigd te worden.

4.

Gezien de bepalingen die de bevoegdheid van het bestuur betreffen de openbare orde raken , moet de exceptie van de verwerende partij dat de verzoekende partij geen belang zou hebben bij het opgeworpen middel worden verworpen. Gelet op het feit dat de beslissingstermijn van de

verwerende partij overschreden werd, wordt het door de verzoekende partij ingestelde beroep geacht afgewezen te zijn. De verwerende partij dient deze stilzwijgende beslissing kenbaar te maken aan de verzoekende partij overeenkomstig artikel 4.7.23, §3 VCRO.

Het middel is gegrond.

### **C. Overige middelen**

De overige middelen, omtrent de dossiersamenstelling, de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening en het onmogelijk maken van de uitoefening van de woonbestemming, worden niet onderzocht aangezien deze op dit ogenblik niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

### **D. Vraag tot heropening debatten**

De verzoekende partij brengt met een aangetekend schrijven van 29 juli 2015 het vonnis bij van de rechtbank van eerste aanleg van 22 juli 2015 waarbij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de herstellvordering van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur heeft verworpen. De verzoekende partij vraagt de heropening van de debatten te bevelen.

Gelet op het feit dat de bestreden beslissing dient vernietigd te worden omwille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer, is het niet nodig om in te gaan op de vraag van de verzoekende partij tot heropening van de debatten.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 22 september 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,  
met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS