

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 8 mei 2018 met nummer RvVb/A/1718/0803
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0230/A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het departement RWO, afdeling Oost-Vlaanderen vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 8 december 2016 de vernietiging van de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij, waarbij het beroep van de verzoekende partij, ingevolge het verstrijken van de vervalttermijn opgelegd in het vernietigingsarrest van 31 mei 2016 met nummer RvVb/A/1516/1152, en de toepassing van artikel 4.7.23, §2 in fine VCRO, wordt geacht afgewezen te zijn.

Met deze stilzwijgende beslissing heeft de verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 15 juli 2013 waarbij aan mevrouw Inge HASEVOET (hierna de aanvrager), een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het regulariseren van een bestaande toestand naar zonevreemde woning met aanhorigheden, afgewezen.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 9190 Stekene, Hamerstraat 90 met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 1493, 1494A, 1494b, 1495.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 17 april 2018.

Advocaat Klaas DE PAUW *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

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.

Op 5 april 1966 wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een zomerhuisje.

Op 4 september 1979 wordt door de toenmalige eigenaar van het zomerhuisje bij het college van burgemeester en schepenen van Stekene een aanvraag ingediend voor het uitvoeren van kleine bouwwerken, met name:

*“Aan het bestaand gebouw in hout, een baksteen voorplaatsen.
Onder 60 cm breuksteen en verder een rood-bruinachtige baksteen.
Alsook een aanvraag tot het plaatsen van twee lucarno's voor en achter op het dak voor het verlichten van de slaapkamers.”*

Op 19 september 1979 verleende het college van burgemeester en schepenen een “toelating” voor het uitvoeren van de aangevraagde kleine bouwwerken.

Sinds 2 februari 1981 is het zomerhuisje permanent bewoond.

Op 28 november 2012 stelt het agentschap Inspectie RWO een proces-verbaal van bouwovertreiding op voor het bouwen van een weekendverblijf en garage zonder of niet conform de vergunning. In het proces-verbaal worden de volgende vaststellingen gedaan:

*“ ...
We meten alle constructies op en stellen vast:
- De dubbele houten garage met golfplaten dak zonder vergunning is gebouwd (afmetingen ong. 7,5 m x 5,5 m met een kroonlijsthoogte van ong. 1,8 m en een nokhoogte van ong. 4,6 m) (foto 11 tot 16)*

- Het terras met vijver ook zonder vergunning is aangelegd (afmetingen ong. 7,5 m op 3,9 m) (foto 10)
- Het zomerhuisje niet conform de afgeleverde vergunning van 1965 en zelfs niet conform de schriftelijke toelating van 1979 uitgevoerd.
 - Aan de linker zijgevel van het zomerhuisje is een pergola aangebouwd van ong. 2,1 m x 6,4 m met een hoogte tussen de 2,6 m en 2,1 m) (foto 1, 2 en 9).
 - Het opgemeten grondoppervlak (ong. 9,9 m op 8,5 m) komt niet overeen met de vergunde toestand (9,5 m op 8 m)
 - De raam en deuropeningen zijn niet uitgevoerd zoals vergund (foto 1 en 9)
 - Bij de aanvraag in 1979 werd gevraagd en toegestaan om voor en achter in het dakvlak 2 dakuitbouwen te plaatsen. Achtereen is maar 1 dakuitbouw uitgevoerd. (foto 8)
 - De indeling van het vergunde zomerhuisje van 1965 komt niet meer overeen met de huidige toestand.
 - Ook de kroonlijsthoogte (3 m) is verschillend van de aangevraagde hoogte (3,65 m).

De vergunde constructie dd. 1965 is door de verbouwing/herbouw volledig komen te verdwijnen. Aangezien de verbouwing/herbouw gebeurd is na het inwerkingtreden van het gewestplan is er géén vermoeden van vergunning.

Het zomerhuisje wordt sinds 1981 permanent bewoond. Aangezien er geen wettige vergunning is, is er ook geen rechtmatig gebruik (wonen) van deze illegale constructie mogelijk.

We stellen eveneens vast dat er een oprit met parkeerplaatsen in kasseien is aangelegd , eveneens zonder vergunning. (foto 17 tot 22)

...

Op 23 april 2013 wordt door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur van het agentschap Inspectie RWO volgend aanvullend schrijven gericht aan de gemeente en aan de eigenaars:

“ ...

De vaststellingen in proces-verbaal van 28/11/2013 gebeurden m.i. correct en onze conclusie blijft dat het weekendverblijf zonder wettige vergunning (en ook niet volgens de toelating van het College dd. 19/9/1979) werd herbouwd naar de huidige woning. De bijkomende dubbele garage, terras met vijver, pergola en verharding zijn eveneens niet vergund, zoals in het pv omschreven. De verharding is ruimer dan de strikt noodzakelijke toegang. Vermits er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergunde constructie blijft de functie van wonen eveneens niet vergund.

...”

2.

Op 8 mei 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de aanvrager bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het regulariseren van bestaande toestand naar zonevreemde woning met aanhorigheden”.

De aanvraag beoogt de regularisatie van de bestaande toestand, namelijk de regularisatie van de uitgevoerde werken aan de woning, de aangebrachte verhardingen zoals de oprit en het terras, de

nieuwbouw van een losstaande garage, alsook de functiewijziging van verblijfsrecreatie naar permanente bewoning.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan 'St. Niklaas-Lokeren' gelegen in natuurgebied.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) 'zonevrije woningen', vastgesteld door gemeenteraad op 24 januari 2012 en bij besluit van de verwerende partij op 5 april 2012 mits uitsluitingen goedgekeurd. Binnen dit GRUP zijn de percelen gelegen in de zone 'overdruk zonevrije woningen in ruimtelijk kwetsbaar gebied'.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het agentschap voor Natuur en Bos brengt op 19 juni 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 8 juli 2013 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene verleent op 15 juli 2013 een stedenbouwkundige vergunning, onder voorwaarden, aan de aanvrager. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften en aan de goede ruimtelijke ordening

De aanvraag is principieel strijdig met de planologische voorzieningen van het hoger genoemd gewestplan.

Het perceel is bebouwd met een huis in steen, een dubbele houten garage en er werd een terras met vijver en een oprit met parkeerplaatsen in kasseien aangelegd.

Voor het huis werd echter een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd in 1966.

In 1979 heeft het college van burgemeester de toestemming verleend tot uitvoeren van kleine bouwwerken. Het betreft een administratieve beslissing van een vergunningverlenend bestuursorgaan die op geen enkele manier werd aangevochten.

Dat de afmetingen van de huidige constructie beperkt afwijken van de vergunningen die werden afgeleverd in 1965 en 1979 is begrijpelijk gezien de ruwe schattingen die zijn gemaakt op de schets bij de aanvraag in 1979.

Het huis wordt sedert 1981 permanent bewoond en aangezien het wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend goed (van verblijfsrecreatie naar wonen) slechts vergunningsplichtig werd op 9 september 1984 ingevolge een besluit van de Vlaamse regering houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, is de woonfunctie vergund geacht.

Het betreft dus een zonevrije woning waarvoor het RUP zonevrije woningen, goedgekeurd door de Deputatie op 5 april 2012, van toepassing is.

Het ontwerp voldoet aan artikel 1 van het RUP zonevrije woningen: zonevrije woningen in kwetsbaar gebied, behalve wat betreft de pergola aan de woning, de dubbele garage, het terras en de vijver.

Voor de pergola, de dubbele houten garage, het terras met vijver en de oprit met parkeerplaatsen in kasseien werd geen stedenbouwkundige vergunning afgeleverd. De kasseiverharding vormt echter de noodzakelijke en enige oprit/toegang tot het perceel en biedt het de noodzakelijke mogelijkheid voor voertuigen om zich op het perceel te keren, waardoor deze handelingen niet aan de vergunningsplicht zijn onderworpen. Er mag gesteld worden dat de goede ruimtelijke ordening van het gebied niet zal verstoord worden en de aanvraag vatbaar is voor stedenbouwkundige vergunning.
..."

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 7 augustus 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 25 september 2013 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 15 oktober 2013 beslist de verwerende partij op 21 november 2013 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen volgens ingediend plan en onder dezelfde voorwaarden zoals opgenomen in het besluit van het college van burgemeester en schepenen.

Tegen deze beslissing stelt de verzoekende partij op 20 januari 2014 bij de Raad een vordering tot vernietiging in.

De Raad heeft met het arrest van 31 mei 2016 met nummer RvVb/A/1516/1152 de beslissing van 21 november 2013 vernietigd en de verwerende partij bevolen een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een vervaltermijn van vier maanden, te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.

De toenmalige tussenkomende partij stelde tegen dit arrest cassatieberoep in bij de Raad van State, dat evenwel verworpen wordt bij arrest van 4 mei 2017 (nr. 238.081).

3.

Inmiddels werd, na het vernietigingsarrest van 31 mei 2016, de administratieve beroepsprocedure hernomen.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 1 september 2016 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Met een brief van 26 oktober 2016 brengt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verzoekende partij in kennis van het volgende:

" ...

In het beroep Stekene – gewsa tegen De Clercq-Haesevoet heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij arrest nr. RvVb/A/1516/1152 van 31 mei 2016 de beslissing van de deputatie van 21 november 2013 vernietigd en de deputatie bevolen een nieuwe

beslissing te nemen binnen een termijn van 4 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.

Gelet op de rechtspraak van de RvVb wordt de opgelegde termijn geacht een vervalt termijn te zijn.

Door het overschrijden van de toegekende termijn wordt het beroep geacht te zijn afgewezen en komt het de deputatie niet meer toe een beslissing ten gronde te nemen.

Tegen deze stilzwijgende afwijzing kan beroep ingesteld worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

... ”

De verzoekende partij vecht met huidig verzoekschrift het uitblijven van een tijdige beslissing aan, waarbij ingevolge het verstrijken van de vervalt termijn opgelegd in het vernietigingsarrest van 31 mei 2016, en de toepassing van artikel 4.7.23, §2 *in fine* VCRO, het beroep van de verzoekende partij wordt geacht afgewezen te zijn.

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 MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

In het enig middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, van artikel 4.3.1, artikel 4.7.21, §1 en artikel 4.7.23, §1 VCRO, en van het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van 31 mei 2016 met nummer RvVb/A/1516/1152.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing enkel inhoudt dat door het overschrijden van de termijn het beroep wordt geacht afgewezen te zijn, waarbij geen enkel motief voor deze afwijzing wordt aangevoerd. Gezien er geen geschreven expliciete beslissing voorhanden is, is de bestreden beslissing daarnaast volgens de verzoekende partij per definitie niet gemotiveerd.

Verder meent de verzoekende partij dat de beslissing evenmin genomen is op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 1 september 2016, dat de weigering adviseerde. Gelet op de zeer concrete en uitgebreide motivering in het negatieve verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, diende de verwerende partij ingevolge de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht des te concreter, preciezer en zorgvuldiger de redenen aan te geven om een afwijkende beslissing te nemen. De verzoekende partij merkt op dat in de bestreden beslissing

geen concrete en zorgvuldige aanwijzingen opgenomen zijn, zodat dit aldus neerkomt op een kennelijk niet gemotiveerde negatie van het verslag.

Daarnaast zou niet blijken of de verwerende partij de aanvraag op zorgvuldige wijze heeft onderzocht en op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, gezien geen van de grieven van de verzoekende partij, noch het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in de bestreden beslissing worden weerlegd.

Tot slot betoogt de verzoekende partij dat er ook sprake is van een schending van het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van 31 mei 2016 houdende vernietiging van de eerdere beslissing van de verwerende partij. De Raad oordeelde immers in dit arrest dat noch de constructie waarop de aanvraag betrekking heeft, noch de functie ervan als “hoofdzakelijk vergund of vergund geacht” kon worden beschouwd, zodat de voorwaarden voor de toepassing van het betrokken GRUP ‘zonevreemde gebouwen’ niet vervuld konden zijn.

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

In haar toelichtende nota voegt de verzoekende partij niets wezenlijks toe.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.23, §2, tweede lid VCRO, in de toepasselijke versie, bepaalt het volgende:

“Indien geen beslissing wordt genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn, wordt het beroep geacht afgewezen te zijn.”

Uit deze bepaling volgt dat het administratief beroep geacht wordt te zijn afgewezen indien de verwerende partij geen beslissing heeft genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn.

De aard van de vervaltermijn volgt uit het cassatiearrest van de Raad van State van 17 maart 2015 met nummer 230.559 waarbij geoordeeld werd dat een vernietigingsarrest van de Raad niet kan afwijken van de aard van de beslissingstermijn in artikel 4.7.23, §2 VCRO.

Dat tegen het vernietigingsarrest van de Raad van 31 mei 2016 door de aanvrager cassatieberoep werd aangetekend, doet geen afbreuk aan de lopende vervaltermijn. Noch artikel 14, §2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, noch enige decretale of reglementaire bepaling voorzag in de versie zoals van toepassing op het ogenblik van het instellen van het cassatieberoep, in een opschortende werking ten aanzien van de in het bestreden arrest opgelegde injunctietermijnen. Pas met het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft, werd in artikel 37 DBRC-decreet ingeschreven dat de injunctietermijn wordt geschorst zolang een cassatieberoep aanhangig is bij de Raad van State. Deze bepaling is pas op 24 april 2017 in werking getreden en dus ruim nadat het betrokken cassatieberoep werd ingesteld.

In casu heeft de verwerende partij geen beslissing binnen de met het vernietigingsarrest van 31 mei 2016 bepaalde vervalttermijn van vier maanden genomen, zodat het administratief beroep van de verzoekende partij met toepassing van artikel 4.7.23, §2, tweede lid VDRO dan ook wordt geacht te zijn afgewezen.

2.

Waar de verzoekende partij de schending van de Motiveringswet inroept, moet worden opgemerkt dat deze wet niet van toepassing is op stilzwijgende beslissingen. Van een schending van de formele motiveringsplicht kan er dan ook geen sprake zijn.

Op een stilzwijgende vergunningsbeslissing is wel de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van bestuur van toepassing, samen met het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als onderdeel van deze motiveringsplicht.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing in rechte en in feite aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht en redelijkheid moeten kunnen verantwoorden.

3.

Artikel 4.3.1, §1 VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning alleen maar kan verleend worden indien het aangevraagde verenigbaar is met enerzijds de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, en anderzijds met de goede ruimtelijke ordening.

In het licht van de wettelijke fictie van artikel 4.7.23, §2, tweede lid VCRO kan de Raad enkel overgaan tot een marginale toetsing van het interne recht en kan de Raad enkel nagaan of de afwijzing van het administratief beroep niet is aangetast door een kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften en/of de goede ruimtelijke ordening.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij, door het stilzwijgend afwijzen van het administratief beroep van de verzoekende partij, op een ongemotiveerde wijze de beroepsgrievan van de verzoekende partij in de administratieve procedure heeft afgewezen.

De beroepsargumenten van de verzoekende partij hadden onder meer betrekking op de vaststelling dat de aanvraag een onvergunde situatie betreft waarop de voorschriften van het GRUP niet van toepassing zijn, en het besluit dat, gelet op de ligging in ruimtelijk kwetsbaar gebied ingevolge de toepassing van het gewestplan, evenmin beroep kan gedaan worden op de basisrechten voor zonevrije constructies.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseerde in zijn verslag van 1 september 2016 om de aanvraag te weigeren aangezien de betrokken woning niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd, alsook gelegen is binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied waardoor de aanvraag niet in aanmerking komt voor een functiewijziging van verblijfsrecreatie naar permanente

bewoning. De motieven die aan de vernietiging door de Raad op 31 mei 2016, van de vergunningsbeslissing van de verwerende partij van 21 november 2013, ten grondslag liggen, betreffen het onzorgvuldig onderzoek naar het hoofdzakelijk vergund karakter van de woning en het gebrek aan een toetsing aan de gewestplanbestemming, samen met de onvoldoende motivering om van het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar af te wijken.

4.

De bestreden stilzwijgende beslissing tot afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partij ontbeert elke redelijke of zorgvuldige beoordeling terzake.

Het is voor de Raad dan ook onmogelijk te beoordelen, in weerwil van de beroepsargumenten en het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, op welke gronden de stilzwijgende afwijzingsbeslissing steunt.

Voor zover uit de bestreden beslissing evenmin blijkt of en in welke mate rekening is gehouden met de determinerende vernietigingsmotieven uit het vernietigingsarrest van de Raad van 31 mei 2016, miskent de bestreden beslissing tevens het gezag van gewijsde van het voormelde arrest.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij tot afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 15 juli 2013 waarbij aan mevrouw Inge HASEVOET een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van een bestaande toestand naar zonevreemde woning met aanhorigheden, op de percelen gelegen te 9190 Stekene, Hamerstraat 90 met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 1493, 1494A, 1494b, 1495.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 8 mei 2018 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS