

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 7 januari 2020 met nummer RvVb-A-1920-0418
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0697-A

Verzoekende partij	de heer Harald DE MAEYER vertegenwoordigd door advocaat Wim MERTENS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 3580 Beringen, Paalsesteenweg 81
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van LIMBURG vertegenwoordigd door de heer Tom LOOSE
Tussenkomenende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente HECHTEL-EKSEL vertegenwoordigd door advocaten Koen GEELEN, Wouter MOONEN en Nick PARTHOENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 3500 Hasselt, Gouverneur Roppesingel 131

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 21 juni 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 3 mei 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hechtel-Eksel van 29 december 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de bouw van een vakantiewoning op het perceel gelegen te 3941 Hechtel-Eksel, Kiefhoekstraat 37A, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie E, nummers 206A en 206B.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 25 juni 2019.

Advocaat Philippe DREESEN, die *loco* advocaat Wim MERTENS voor de verzoekende partij verschijnt, de heer Tom LOOSE, die voor de verwerende partij verschijnt, en advocaat Nick PARTHOENS, die voor de tussenkomenende partij verschijnt, zijn gehoord.

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.

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 7 september 2017 bij de tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een vakantiewoning op het perceel gelegen aan de Kiefhoekstraat 37A na de sloop van een caravan.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Neerpelt-Bree', vastgesteld met een koninklijk besluit van 22 maart 1978, in een gebied voor dag- en verblijfsrecreatie. Het ligt ook binnen de perimeter van het habitatrichtlijngebied "vallei- en brongebied van de Zwarte beek, Bolisserbeek en Dommel met heide en vengebieden" (vervolgens: de SBZ-H Zwarte Beek) en van het vogelrichtlijngebied "militair domein en de vallei van de Zwarte Beek" (vervolgens: de SBZ-V Zwarte Beek).

De aanvraag wordt niet aan een openbaar onderzoek onderworpen.

Het Agentschap voor Natuur en Bos (vervolgens: ANB) brengt op 29 september 2017 een ongunstig advies uit. Het advies luidt:

"...

Beschermingsstatus

Het perceel is gelegen in een Speciale Beschermingszone in uitvoering van de Habitatrichtlijn (Vallei- en Brongebieden van de Zwarte Beek, Bolisserbeek en Dommel met heide en vengebieden – BE2200029) en in een Speciale Beschermingszone in uitvoering van de Vogelrichtlijn (Militair domein en de vallei van de Zwarte Beek – BE2218311). Een klein deel van perceel nr. 206B ligt aan de achterkant in een zoekzone (Bossen – 91E0).

Rechtsgrond

Dit advies wordt verstrekt door het Agentschap voor Natuur en Bos op basis van de volgende wetgeving:

Artikel 1, 9° besluit van Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen;

Artikel 36ter natuurdecreet van 21 oktober 1997 (in het kader van passende beoordeling). (...)

Landschap van de vallei van de Grote Nete (Europees beschermd gebied)

Dit landschap strekt zich uit van het brongebied van de Grote Nete stroomopwaarts N715 ter hoogte van de Locht tot net stroomafwaarts Rode bron in Kerkhoven. Het omvat onder meer het natuurgebied Veeweide, de recreatiezone Kiefhoek en de noordrand van het Kamp van Beverlo langs de linkeroever van de Grote Nete.

Het valleigebied bestaat uit veen- en zandgronden en ligt ingebed tussen het boscomplex van het Pijnven en het heidecomplex van het Kamp van Beverlo. Plaatselijk komen goed ontwikkelde zeggenvegetaties voor. Een groot aandeel ervan is verbost. In de beekvallei komen heel wat weekendhuisjes voor. Vaak liggen deze in een complex van alluviaal bos. In het landschap van de Grote Nete komen volgende habitattypen en soorten voor; waarvoor de Speciale Beschermingszones op Vlaams niveau essentieel tot zeer belangrijk is:

- Mesostrofe valleibossen;*

- Laagveenhabitats (7140_meso);
- Broedvogels: blauwborst, ijsvogel, wespendif, nachtzwaluw.

De doelstelling bestaat er in complexen van aaneengesloten elzenbroekbossen (91E0) te creëren afwisselend met laagveenhabitats zoals overgangsveen 7140_meso op veengronden. In de randzone van het Kamp van Beverlo komen nog relicten van dit habitattypen voor met de kensoorten. Voor beide habitattypen geldt dat een uitbreiding en goede staat van instandhouding gekoppeld is aan herstel van de natuurlijke waterhuishouding: een intact grondwatersysteem (voldoende kwel en beperkte ontwatering), een kwaliteitsvolle beekstructuur met natuurlijk overstromingsregime.

De laagveenhabitats en de beek zelf zijn omgeving door een ruimtelijk samenhangend geheel van de soortenrijke graslanden en regionaal belangrijke biotopen. Deze doelstellingen komen verschillende habitatrichtlijnsoorten ten goede, waaronder ijsvogel, blauwborst, wespendif, porseleinhoen. Tevens is het leefgebied van habitattypische soorten van de heide zoals nachtzwaluw, korhoen, velduil, wespendif, grauwe kiekendif, wulp. Uitbreiding en omvorming tot heide, omgeven door soortenrijke graslanden en regionale biotopen, is gesitueerd in het gebied Veeweide als verbinding tussen de landduincomplexen tussen het Pijnven en het Kamp van Beverlo. Hiervan profiteert de gladde slang.

Naar aanleiding van de belangrijkheid van de recreatiezone “Kiefhoek” als natuurverbindingsgebied, zoals hierboven beschreven, werden er bij de opmaak van het “Toeristisch GRUP” Hechtel-Eksel corridors, op perceelniveau, uitgetekend door ANB, en Bosland. Deze corridors werden nagenoeg volledig meegenomen in de RUP-procedure.

Waarom zijn natuurverbindingsgebieden belangrijk?

Versnippering van gebieden vormt een bedreiging voor de biodiversiteit.

In Vlaanderen zijn grote natuurgebieden zeldzaam. Bovendien zijn zij daarbij nog sterk opgedeeld in diverse habitats. Nog al te vaak vormen de natuurgebieden eilandjes in een zee van een ondoordringbaar landschap. Deze versnippering geldt als één van de belangrijkste oorzaken van de achteruitgang van de biodiversiteit in Vlaanderen. Minder mobiele soorten geraken niet over wegen en kanalen of door industrie-, woon- of recreatiezones heen.

Dieren en planten moeten zich kunnen verplaatsen tussen natuur- en andere groene gebieden. Deze bewegingsruimte hebben ze nodig om zich succesvol voort te planten (inteeft te vermijden), voedsel of beschutting te zoeken of nieuwe leefomgevingen te vinden. Door gebieden met elkaar te verbinden, vergroot de overlevingskans van veel soorten.

Natuurverbindingsgebieden zijn zones tussen grote natuurgebieden waarlangs soorten zich makkelijker verplaatsen van het ene gebied naar het andere. In deze zones bevinden zich tal van verbindingen zoals hagen en heggen, poelen, bomen, struiken, greppels, bermen, ruigten, aaneengesloten niet afgerasterde tuinen, welke als stapstenen kunnen dienen. In sommige gevallen helpt de mens een handje bij het opruimen van obstakels voor migrerende soorten, door de aanleg van tunnels, ecoducten of de installatie van vistrappen.

Door gebieden met elkaar te verbinden, komen populaties terug met elkaar in contact, kunnen lege gebieden opnieuw gekoloniseerd worden en nemen de overlevingskansen van heel van soorten toe.

Natuurverbindingsgebieden kunnen vastgelegd worden in een ruimtelijk structuurplan. Een groot aantal verbindingen wordt gekoppeld aan doelsoorten. De uitbouw van natuurverbindingen is sterk gebonden aan de habitatvereisten en de migratiecapaciteiten van deze soorten. De doelsoorten zijn voor een deel bedreigde Rode Lijst-soorten.

De bovenstaande informatie geven we mee om aan tonen hoe belangrijk de aanleg van corridors in de recreatiezone "Kiefthoek" voor de natuur is in het kader van Europees beschermde habitats en soorten.

Vermits de huidige aanvraag het bouwen van een vakantiewoning in de gewenste corridor is gelegen vragen wij aan het gemeentebestuur om deze aanvraag niet te vergunnen zolang de procedure van het "Toeristisch GRUP" Hechtel-Eksel nog lopende is.

[...]

Conclusie

Het Agentschap voor Natuur en Bos geeft ongunstig advies voor het bouwen van een vakantiewoning op het perceel afdeling 2, sectie E, nrs. 206A en 206B, Kiefthoekstraat 37A te Hechtel-Eksel.

Vermits de huidige aanvraag voor het bouwen van vakantiewoning in de gewenste corridor, die mee werd opgenomen in de RUP-procedure, is gelegen, vragen wij aan het gemeentebestuur om deze aanvraag niet te vergunnen zoals de procedure van het "Toeristisch GRUP" Hechtel-Eksel nog lopende is.

De vergunningverlenende overheid kan de vergunning slechts toekennen mits naleving van deze voorwaarden (Artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 36 ter §4 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 36 ter §5 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 5 §1 Besluit van de Vlaamse Regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbesluit van 21.11.2003, Artikel 6 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 8 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 14 §1 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997).

...

De tussenkomen partij weigert op 29 december 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 29 januari 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 22 maart 2018 op grond van de volgende motieven om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

" ...

- Op 23 januari 2008 werd voor voorliggend perceel reeds een vergunning verleend door de deputatie voor het bouwen van een vakantiewoning. Toen werd geoordeeld dat "sinds 1995 er nog (minstens) 2 vergunningen werden afgeleverd voor weekendverblijven in het betreffende recreatiegebied, waaronder één door de minister; dat in het betreffende gebied er bovendien reeds verschillende vakantiewoningen voorkomen, zodat er bezwaarlijk nog kan gesproken worden van een onaangetast gebied; dat het gevraagde vakantiehuysje derhalve geen aanleiding zal geven tot*

overdreven bijkomende hinder voor en aantasting van het gebied en ter plaatse aanvaard kan worden”.

- Sinds 23 januari 2008 zijn er vanuit juridisch oogpunt geen gewijzigde elementen die tot een ander standpunt zouden kunnen leiden.

- De ruimtelijke beoordeling, zoals opgenomen in het besluit van het CBS wordt bijgetreden :

“Het gaat om een weekendverblijf met een oppervlakte van 80m², 1 bouwlaag en plat dak. Het voldoet aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake openluchtrecreatieve verblijven en de inrichting van gebieden voor dergelijke verblijven van 8 juli 2005.

Het weekendverblijf biedt voldoende verblijfskwaliteit. Het omvat een zithoek, keuken/eethoek, 1 slaapkamer, berging, badkamer en toilet.

De vormgeving is strak en sober. De voorgevel is gesloten, de achtergevel is opengewerkt met grote schuiframen en geeft uitzicht op het achterliggend landschap.

Het weekendverblijf bestaat uit een stalen draagstructuur met geïsoleerde sandwichpanelen en wordt aan de buitenkant afgewerkt met een houten latwerk. Voor het buitenschrijnwerk is gekozen voor zwart aluminium. Het materiaalgebruik is duurzaam en passend in de omgeving.

De fundering is voorzien op kolommen en stalen liggers. Het weekendverblijf komt 73cm boven het maaiveld te liggen. Het terras aan de achterzijde (plankenvloer) wordt op hoogte van het vloerpeil doorgetrokken tot een diepte van 15 achter de achtergevel. Het gaat om een grote oppervlakte waar het groene karakter verloren gaat. Het terras achter de woning dient beperkt te worden tot 80m² zodat er minder groene ruimte dient ingenomen te worden.”

- Een aangepast inplantingsplan werd bijgebracht, waarbij voldaan wordt aan de opmerkingen van de dienst Water en Domeinen en aan de opmerking inzake de oppervlakte van het terras (max. 80m²).

...

Na de hoorzitting van 27 maart 2018 beslist de verwerende partij op 3 mei 2018 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

Overwegende dat het perceel gelegen is in een Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebied; dat het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna ANB) een ongunstig advies verleende; dat in het advies wordt aangetoond hoe belangrijk de aanleg van corridors in de recreatiezone ‘Kiefthoek’ voor de natuur is in het kader van Europees beschermde habitats en soorten; dat de corridors werden uitgetekend door ANB en Bosland bij de opmaak van het “Toeristisch GRUP”; dat vermits de huidige aanvraag voor het bouwen van de vakantiewoning in de gewenste corridor gelegen is, ANB vraagt deze aanvraag niet te vergunnen zolang de procedure van het “Toeristisch GRUP” nog lopende is;

(...)

Overwegende dat de aanvraag gelegen is in de vallei van de Grote Nete en nabij het boscomplex Pijnven in het noordwesten van de gemeente;

(...)

Overwegende dat de ruimtelijke beoordeling, zoals opgenomen in het besluit van het college van burgemeester en schepenen (hierna CBS) wordt bijgetreden;

dat de aanvraag zich situeert in de vallei van de Grote Nete, in een Speciale Beschermingszone in uitvoering van de Habitatrichtlijn (Vallei- en brongebied van de Zwarte Beek, Bolisserbeek en Dommel met heide en vengebieden – BE2200029) en in een Speciale Beschermingszone in uitvoering van de Vogelrichtlijn (Militair domein en de

vallei van de Zwarte Beek – BE2218311); dat een klein deel van perceel nr. 206B ligt aan de achterkant in een zoekzone (Bossen – 91E0) ; dat de recreatiezone “Kiefhoek” een belangrijk natuurverbindingsgebied vormt; dat de vergunning slechts toegestaan kan worden indien het plan of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken; dat het advies van ANB ter zake richtinggevend is; dat uit dit advies blijkt dat er wel degelijk negatieve effecten op de beschermd natuurwaarden te verwachten zijn;

Overwegende dat overeenkomstig art. 4.3.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de vergunning moet worden geweigerd Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, ofwel worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving; dat in casu de te verwachten schade niet kan vermeden worden door het opleggen van voorwaarden; dat de vergunning dient te worden geweigerd;

Overwegende dat aansluitend op de hoorzitting van 27/03/2018 de gemeente het verslag en documenten over heeft gemaakt van het overleg in het kader van het in opmaak zijnde Toeristisch RUP;

dat het Agentschap voor Natuur en Bos het engagement heeft gekregen om gronden aan te kopen binnen de aangeduide corridors; dat dit zal geformaliseerd worden in een samenwerkingsovereenkomst/protocol tussen de gemeente Hechtel-Eksel en het Agentschap voor Natuur en Bos als begeleidende maatregel bij het RUP;

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Een eerste middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (vervolgens: Motiveringswet), en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert aan:

“ ...

De Raad zal vaststellen dat de weigering van de vergunningsaanvraag van verzoekende partij zich steunt op de volgende weigeringsmotieven:

(...)

Het ingeroepen artikel 4.3.3 VCRO luidde als volgt:

(...)

Over de notie 'direct werkende norm' stelde de bevoegde minister op 19 december 2017 het volgende in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn n.a.v. de 'vraag om uitleg over bindende adviezen van adviesverlenende instanties van Lode Ceyssens aan minister Joke Schauvliege':

(...)

In de weigeringsmotieven van verwerende partij staat nergens te lezen met wélke direct werkende normen de aanvraag dan wel zou conflicteren. Er wordt enkel in algemene bewoordingen gesteld dat 'dat de vergunning slechts toegestaan kan worden indien het plan of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken', zonder dat verwerende partij verduidelijkt om welke rechtsgrond het wel te doen is.

Een beroep op de weigeringsgrond van artikel 4.3.3 VCRO is enkel mogelijk met verwijzing naar 'direct werkende normen binnen andere beleidsvelden'. De motivering in de bestreden beslissing mankeert een verduidelijking van de normen die door verwerende partij worden ingeroepen. Verzoekende partij is dan ook niet in staat om na te gaan of het wel gaat om 'direct werkende normen', en of de weigeringsgrond van artikel 4.3.3 VCRO al dan niet correct werd ingeroepen door verwerende partij.

Een tweede motiveringsgebrek ligt in de vaststelling dat verwerende partij zich heeft aangesloten bij de bemerking van ANB dat de aanvraag ligt binnen "corridors in de recreatiezone 'Kiefhoek", dat de corridors werden uitgetekend door ANB en Bosland bij de opmaak van het "Toeristisch GRUP" en dat ANB vraagt "deze aanvraag niet te vergunnen zolang de procedure van het "Toeristisch GRUP" nog lopende is".

In het administratief beroep heeft verzoekende partij erop gewezen dat het te dezen gaat om een verwijzing naar een beleidsmatig gewenste ontwikkeling, maar dat dit motief geen rechtsgeldige reden kan vormen om de aanvraag te weigeren:

"De procedure voor het Toeristisch GRUP Hechtel-Eksel is lopende en de gemeente wil geen vergunning verlenen zolang deze procedure lopende is.

Via de gemeente hebben wij vernomen dat de RUP-procedure in kinderschoenen staat. Er werd enkel nog maar een visie uitgewerkt en de hogere instanties zijn nog niet op de hoogte gebracht. Het zal bijgevolg nog geruime tijd duren vooraleer de RUP-procedure volledig doorlopen is.

Momenteel is het goed niet gelegen binnen een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Volgens het, door het CBS gevolgde, advies van het Agentschap voor Natuur en Bos ligt het perceel van vergunningsaanvrager op het toekomstig "Toeristisch GRUP" Hechtel-Eksel in een zogenoemde corridor. Deze corridor in de recreatiezone Kiefhoek zou dienen als natuurverbindingsgebied.

De gemeente licht niet toe waarom de pas lopende RUP-procedure enige invloed heeft op de gevraagde stedenbouwkundige vergunning. Zij verwijst enkel naar artikel 4.3.1. §2 VCRO zonder enige verdere toelichting omtrent de gehanteerde criteria. Zij toont niet aan welke criteria voldaan zijn. Betreft het een weigering door beleidsmatig gewenste ontwikkelingen? (rechtszekerheid...?)

Het CBS verwijst enkel naar de adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos en de dienst Water en Domeinen van de provincie Limburg.

Enige andere eigen motivatie door het CBS ontbreekt. Het is voor beroeper allerm minst duidelijk om welke, in de VCRO genoemde, redenen/criteria zijn stedenbouwkundige vergunning werd geweigerd.

In de veronderstelling (rechtszekerheid?) dat het CBS de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning weigerde om de reden van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (artikel 4.3.1. §2 °2) willen wij uw Deputatie op het volgende wijzen.

In artikel 4.3.1 §2, 2° VCRO staat uitdrukkelijk vermeld dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening kan houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Ze moet dat dus niet doen.

Uit de parlementaire voorbereidingswerken, de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, kan afgeleid worden wanneer de vergunningverlenende overheid met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen rekening kan houden.

Wil een gemeente dat de deputatie, in het kader van een beroep bij een stedenbouwkundige of verkavelingsaanvraag, rekening houdt met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, dan moet de gemeente minstens rekening houden met alle onderstaande voorwaarden:

a) De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moeten algemeen bekendgemaakt worden.

Een overheid die een bepaald stedenbouwkundig beleid wenst te voeren, moet dat beleid vooreerst bekend maken, en dit niet enkel aan de aanvrager maar aan de ganse bevolking.

Gangbare vormen van bekendmaking zijn: publicatie op de gemeentelijke website of het gemeentelijk informatieblad, Belgisch staatsblad en/of in kranten. Aanvullend kan gedacht worden aan het aan de GECORO voorleggen, een openbaar onderzoek en/of een informatievergadering organiseren omtrent de beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

De gemeente Hechtel-Eksel heeft nergens haar beleid omtrent het 'Toeristisch GRUP' bekend gemaakt. Noch op de gemeentelijke website, noch in het gemeentelijk informatieblad of enig ander medium. Beroeper kon er dan ook onmogelijk van op de hoogte zijn.

De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn niet algemeen bekendgemaakt.

Aangezien het om cumulatieve voorwaarden gaat en de eerste voorwaarde al niet voldaan is mag de vergunningverlenende overheid geen rekening houden met het toekomstig Toeristisch GRUP.

Voor de volledigheid zullen de andere voorwaarden toch nog getoetst worden.

a. *De beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden gerespecteerd*

Bij de toetsing van een vergunningsaanvraag aan beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moeten voor elke individuele beslissing de beginselen van behoorlijk bestuur (o m. redelijkheid, zorgvuldigheid, rechtszekerheid, vertrouwen) in rekening worden genomen. Het streven naar een goede ruimtelijke ordening is immers bij uitstek tijds-, plaats- en persoonsgebonden.

Beleidslijnen moeten voldoende duidelijk en precies zijn om een toetsing van individuele beslissingen mogelijk te maken. Toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven moeten zowel in tijd als naar inhoud voldoende geconcretiseerd zijn op het ogenblik van de uitspraak over de vergunning.

Aangezien de RUP-procedure nog maar pas aangevat is en er nog geen beleidslijnen omtrent het Toeristisch GRUP zijn kunnen ze niet duidelijk of precies zijn. Alzo worden de beginselen van behoorlijk bestuur niet gerespecteerd.

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen mogen evenmin in strijd zijn met de bestaande plaatselijke aanleg door deze laatste buiten beschouwing te laten. Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet weliswaar rekening worden gehouden met de ordening in een ruimere omgeving, maar het aangevraagde moet in de eerste plaats toch worden getoetst aan de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand.

Zoals het CBS zelf in haar beslissing aanhaalde is de aanvraag voor de bouw van voornoemd vakantieverblijf functioneel inpasbaar in de omgeving. De aanvraag is gelegen binnen het recreatiegebied Kiefhoek waar er zich in de directe omgeving meerdere weekendhuisjes bevinden.

De beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden.

b. *Er is de noodzaak tot afdoende motivering over het feit of de aanvraag tot vergunning in concreto voldoet aan de beleidsmatig gewenste ontwikkeling*

De gemeente die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, moet die politiek bekend maken en in concreto onderzoeken of een bepaald project aan dat beleid beantwoordt en daarmee overeenstemt.

Een beleidsregel mag dus niet blind worden toegepast en ontslaat het bestuur niet van de taak om deze in het concrete geval op zijn eigen merites te beoordelen.

Verder willen wij uw Deputatie onderstaande rechtsleer zeker niet onthouden (...)

Volgens het CBS van de gemeente Hechtel-Eksel mag er geen vergunning verleend worden zolang de procedure voor het Toeristisch GRUP Hechtel-Eksel

nog lopende is Deze voorwaarde hypothekeert de toekomst van het betreffende perceel en brengt rechtsonzekerheid met zich mee

De nog lopende procedure van het Toeristisch GRUP Hechtel-Eksel vormt geen naar recht verantwoorde reden om voorliggende stedenbouwkundige vergunning te weigeren." (...)

Al deze concrete argumentatie wordt niet weerlegd door verwerende partij. Verwerende partij gaat niet eens in op deze kritieken van verzoekende partij. Deze vaststelling heeft voor gevolg dat de formele motiveringsplicht werd geschonden, alsook dat verwerende partij het dossier niet zorgvuldig heeft behandeld.

..."

2.

De verwerende partij antwoordt:

" ...

De verzoekende partij werpt vooreerst op dat ons college de vergunning zou geweigerd hebben op grond van artikel 4.3.3 VCRO zonder evenwel aan te geven met welke direct werkende normen de aanvraag zou conflicteren.

Het bestreden besluit luidt terzake als volgt:

(...)

Uit bovenvermelde motivering blijkt manifest dat ons college de vergunning geweigerd heeft omwille van het ongunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos dat de strijdigheid vaststelde met artikel 36ter, §4 natuurbehouddecreet. Het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos verwijst hier ook nadrukkelijk naar.

Op te merken valt dat de Raad van State reeds in cassatie de rechtspraak van uw Raad bevestigd heeft dat artikel 36ter, §4 een in artikel 4.3.3 VCRO bedoelde direct werkende norm is (...).

Artikel 36ter, § 4, natuurbehouddecreet is dus een in artikel 4.3.3 VCRO bedoelde direct werkende norm, en bepaalt:

(...)

Welnu, het Agentschap Natuur en Bos is in casu van oordeel dat de aanvraag een betekenisvolle aantasting van de speciale beschermingszone in de zin van artikel 36ter, §4 natuurbehouddecreet met zich meebrengt en adviseert dat de vergunning niet kan verleend worden.

Ons college heeft naar dit advies verwezen en zich hierbij aangesloten.

De verzoekende partij heeft noch bij zijn aanvraag, noch in het kader van de beroepsprocedure bij ons college een passende beoordeling bijgebracht.

Ook in de huidige procedure bij uw Raad toont de verzoekende partij niet aan dat de aanvraag geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken en dat het ongunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos terzake onjuist, onzorgvuldig of onredelijk zou zijn.

De verzoekende partij toont bijgevolg ook de onjuistheid, de onzorgvuldigheid of de kennelijke onredelijkheid van de motivering van de bestreden beslissing niet aan (...).

Vervolgens stelt de verzoekende partij ook dat ons college zich zou hebben aangesloten bij de bemerking van het Agentschap Natuur en Bos dat de aanvraag ligt binnen 'corridors in de recreatiezone Kiefhoek, uitgetekend bij de opmaak van het Toeristisch GRUP' en bij de vraag om de aanvraag niet te vergunnen zolang de procedure van het Toeristisch GRUP nog lopende is. De verzoekende partij zou hierover bemerkingen hebben geformuleerd in zijn administratief beroepschrift, die door ons college niet concreet formeel zouden weerlegd zijn.

Echter, het is niet omdat er melding wordt gemaakt van het in opmaak zijnde Toeristisch GRUP, dat de voorliggende weigering zijn grond zou vinden in beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

Het is ook niet omdat er een initiatief is om o.a. de aanwezige natuurwaarden ook planologisch te verankeren, dat er op heden geen sprake is van natuurwaarden die op betekenisvolle wijze kunnen worden aangetast, wel integendeel!

Uit bovenvermelde motivering blijkt manifest dat ons college de vergunning geweigerd heeft omwille van het ongunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos dat de strijdigheid vaststelde met artikel 36ter, §4 natuurbehouddecreet.

Wanneer de deputatie op grond van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld administratief beroep, treedt zij niet op als bestuurlijk rechtscollege, maar als orgaan van actief bestuur. Het volstaat dat de vergunningsbeslissing duidelijk de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen doet kennen die haar verantwoorden en waaruit, expliciet of impliciet, blijkt waarom de door de betrokken partijen aangevoerde argumenten niet aanvaard worden, zonder dat alle argumenten punt voor punt beantwoord hoeven te worden (...).

Gezien uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt dat het de vastgestelde strijdigheid met art. 4.3.3 VCRO jo. art. 36ter, §4 natuurbehouddecreet is die voor ons college tot de weigering van de aanvraag noopte, hoefde ons college niet formeel te antwoorden op de kritiek van de verzoekende partij dat het college van burgemeester en schepenen in zijn beslissing in eerste administratieve aanleg rekening zou hebben gehouden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen om de aanvraag te weigeren.

...”

3.

De tussenkomende partij repliceert:

“ ...

De tussenkomende partij merkt vooreerst op dat de verzoekende partij vertrekt vanuit een verkeerd uitgangspunt wat het tweede motiveringsgebrek betreft. Het ruimtelijk uitvoeringsplan in opmaak is niet het doorslaggevende weigeringsmotief.

De bestreden beslissing motiveert duidelijk dat uit het advies van het Agentschap Natuur en Bos blijkt dat er negatieve effecten op de beschermde natuurwaarden ter plaatse te verwachten zijn. Deze natuurwaarden zijn nu reeds beschermd en staan los van het gemeentelijk RUP in opmaak, zie hierboven in punt 2.1, randnummer 05.

De verwerende partij motiveert vervolgens uitdrukkelijk dat de vergunning slechts toegestaan kan worden indien het plan of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle

aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken.

Het is deze potentiële aantasting die volgens de verwerende partij moet leiden tot de weigering van de vergunningsaanvraag. Het is daarbij genoegzaam duidelijk dat de verwerende partij hiermee verwijst naar de decretale bepalingen inzake natuurbehoud.

Het is artikel 36ter, §4 van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu dat letterlijk stelt:

(...)

Er kan geen twijfel over bestaan dat de verwerende partij met dit weigeringsmotief verwijst naar artikel 36ter, §4 als norm waarmee de aanvraag strijdt.

De volledige opname van het advies van het Agentschap Natuur en Bos in de bestreden beslissing waarin een verwijzing naar dit artikel is opgenomen - "De vergunningverlenende overheid kan de vergunning slechts toekennen mits naleving van deze voorwaarden (Artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 36 ter §4 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 36 ter §5 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 5 §1 Besluit van de Vlaamse Regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid van 21.11.2003, Artikel 6 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 8 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 14 §1 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997) – verduidelijkt des te meer dat naar deze normen wordt gegrepen als verantwoording voor de weigering.

Gelet op het feit dat de bestreden beslissing duidelijk aangeeft te steunen op het advies van het Agentschap Natuur en Bos, dat in dit advies de normen omtrent het natuurbehoud en de bescherming van natuurwaarden uitdrukkelijk zijn opgenomen en dat de verwerende partij de exacte bewoordingen van het artikel 36ter van het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu hanteert in het weigeringsmotief, is afdoende duidelijk waarop de weigering is gebaseerd.

De verwerende partij heeft geenszins in algemene bewoordingen gesproken. Het loutere feit dat het betrokken decreetsartikel niet ad nominatim hernomen werd, betekent niet dat het niet duidelijk zou zijn om welke norm het hier gaat. Dit is voldoende duidelijk.

De verwerende partij heeft aldus als zorgvuldige overheid geoordeeld dat er in casu negatieve effecten op de aanwezige natuurwaarden konden ontstaan door de vergunningsaanvraag die niet konden worden opgevangen door bijzondere vergunningsvoorwaarden, hetgeen volstaat als weigeringsmotief. Die beslissing werd afdoende gemotiveerd.

Daarbij is het niet relevant dat de verwerende partij niet op elke aparte kritiek uitdrukkelijk geantwoord zou hebben. De motiveringsverplichting houdt immers niet in dat uitdrukkelijk op elk onderdeel van een bezwaar afzonderlijk moet worden geantwoord ; het is voldoende om aan te geven op grond van welke elementen en argumenten de relevante kritieken niet kunnen worden bijgetreden. Hetgeen in casu gebeurd is.

Het was in het bijzonder niet noodzakelijk dat de verwerende partij inging op het betoog van de verzoekende partij over het RUP in opmaak als beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

...

4.

In haar wederantwoordnota antwoordt de verzoekende partij op het verweer:

“ ...

Dupliek op het standpunt van verwerende partij

(...)

In het advies van het Agentschap staat nergens te lezen dat de aanvraag in strijd is met artikel 36ter §4 natuurbehoudsdecreet. Het advies bevat op het einde enkel de opsomming van een aantal wetsartikelen, waaronder inderdaad het artikel 36ter §4 natuurbehoudsdecreet, om te besluiten dat ‘de vergunningverlenende overheid kan deze vergunning slechts toekennen mits naleving van deze voorwaarden’. De motivering in het advies is de volgende:

“De vergunningverlenende overheid kan de vergunning slechts toekennen mits naleving van deze voorwaarden (Artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 36 ter§4 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 36 ter§5 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, artikel 5 § 1 Besluit van de Vlaamse Regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbesluit van 21.11.2003, Artikel 6 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 8 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997, Artikel 14 § 2 Decreet betreffende het natuurbehoud en natuurlijk milieu van 21.10.1997) (...).”

In het advies staan dus zeven rechtsnormen geciteerd, en dan nog in een zeer algemeen geformuleerde paragraaf die in het om het even welk advies van het Agentschap kan voorkomen.

Verwerende partij slaagt er thans in om één van deze rechtsnormen uit te pikken, en te promoveren tot de direct ingeroepen rechtsnorm die de weigering moet ondersteunen. Deze rechtsnorm zou zelfs ‘manifest’ blijken uit de motivering (sic).

Het beroep in de antwoordnota op artikel 36ter §4 natuurbehoudsdecreet vormt duidelijk een a posteriori motivering die geen steun vindt in de motivering van de bestreden beslissing. Op geen enkele wijze heeft verwerende partij deze rechtsnorm betrokken in de motivering. De relevante passage in de bestreden beslissing is de volgende:

“Overwegende dat overeenkomstig art. 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de vergunning moet worden geweigerd indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, ofwel worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving; dat in casu de te verwachten schade niet kan vermeden worden door het opleggen van voorwaarden; dat de vergunning dient te worden geweigerd.”

Voor wat betreft de tweede kritiek van verzoekende partij stelt verwerende partij enkel dat ‘het niet is omdat er melding wordt gemaakt van het in opmaak zijnde Toeristisch GRUP, dat de voorliggende weigering zijn grond zou vinden in beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’. Verwerende partij zou enkel hebben geweigerd omwille van een ongunstig advies van het Agentschap, dat een strijdigheid vaststelde met artikel 36ter §4 natuurbehoudsdecreet. Om die redenen zou verwerende partij niet moeten antwoorden op

de kritieken die verzoekende partij in dit verband heeft opgeworpen in het administratief beroep.

In de bestreden beslissing staan de volgende motieven opgenomen:

“dat in het advies wordt aangetoond hoe belangrijk de aanleg van corridors in de recreatiezone ‘Kiefhoek’ voor de natuur is in het kader van Europees beschermde habitats en soorten; dat de corridors weden uitgetekend door ANB en Bosland bij de opmaak van het “Toeristisch GRUP”; dat vermits de huidige aanvraag voor het bouwen van een vakantiewoning in de gewenste corridor gelegen is, ANB vraagt deze aanvraag niet te vergunnen zolang de procedure van het “Toeristisch GRUP” nog lopende is.”

“Overwegende dat aansluitend op de hoorzitting van 27/03/2018 de gemeente het verslag en documenten over heeft gemaakt van het overleg in het kader van het in opmaak zijnde Toeristisch RUP; dat het Agentschap voor Natuur en Bos het engagement heeft gekregen om gronden aan te kopen binnen de aangeduide corridors; dat dit zal geformaliseerd worden in een samenwerkingsovereenkomst/protocol tussen de gemeente Hechtel-Eksel en het Agentschap voor Natuur en Bos als begeleidende maatregel bij het RUP.”

Hieruit blijkt genoegzaam dat het niet gaat om louter overtollige motieven zoals verwerende partij tracht voor te houden. Integendeel, de motieven worden dienstig aangewend om de vergunningsweigering te onderbouwen. Het beste bewijs hiervan vormt het gegeven dat verwerende partij na de hoorzitting nog documenten over het RUP heeft opgevraagd.

(...)

Dupliek op het standpunt van tussenkomende partij

Na een theoretische uiteenzetting komt tussenkomende partij op pagina 17-18 tot de kern van de zaak. Volgens tussenkomende partij heeft verwerende partij ‘als zorgvuldige overheid geoordeeld dat er in casu negatieve effecten op de aanwezige natuurwaarden konden ontstaan door de vergunningsaanvraag die niet konden worden opgevangen door bijzondere vergunningsvoorwaarden.’

Dit betreft een heel andere weigeringsgrond voor de vergunningsaanvraag. De bestreden beslissing steunt zich zonder enige redelijke discussie mogelijk op de vermeende strijdigheid met artikel 4.3.3 VCRO, en niet direct op artikel 36ter §4 natuurbehoudsdecreet. Voor het overige kan verzoekende partij verwijzen naar de dupliek onder titel III.1.2, dewelke hier als integraal herhaald wordt beschouwd.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.3.3, eerste lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) volgt dat een vergunning geweigerd moet worden als uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat de aanvraag strijdig is met direct werkende normen binnen een andere sector dan de ruimtelijke ordening, of dat in een vergunning de nodige voorwaarden opgelegd moeten worden om te waarborgen dat de in het advies vastgestelde strijdigheid met de sectorale norm geremedieerd wordt. Onder “direct werkende normen” verstaat artikel 4.3.3, tweede lid VCRO “supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is”.

Geplaatst voor een verplicht ingewonnen advies waaruit blijkt dat de aanvraag in strijd is met een direct werkende norm binnen een ander beleidsveld dan de ruimtelijke ordening, komt het de vergunningverlenende overheid niet toe om haar eigen beoordeling in de plaats van die van de adviesinstantie te stellen en finaal zelf te beoordelen of er van een strijdigheid sprake is. Voor zover daaruit de strijdigheid met een direct werkende norm blijkt, verplicht het advies die overheid op grond van artikel 4.3.3 VCRO tot de weigering, tenzij de strijdigheid via voorwaarden op gemotiveerde wijze geremedieerd wordt.

2.

Artikel 1, 9° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, in zijn geldende versie, bepaalt in welke gevallen het advies van ANB ingewonnen moet worden. Dat besluit vindt zijn rechtsgrond in artikel 4.7.16, §1, eerste lid VCRO. In de mate dat het besluit tot een strijdigheid met een direct werkende sectorale norm, komt het verplicht ingewonnen advies van ANB het in artikel 4.3.3 VCRO bepaalde gezag van een bindend advies toe.

Artikel 36ter, §4 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (vervolgens: Natuurdecreet) is een direct werkende norm in de zin van artikel 4.3.3 VCRO. Het bepaalt onder meer:

“ ...

De overheid die over een vergunningsaanvraag (...) moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan (...) indien (...) de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.

...”

Artikel 2, 30° van het Natuurdecreet definieert “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” als “een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone”. Het Natuurdecreet stelt dus de instandhouding van de “natuurlijke kenmerken” van de speciale beschermingszone voorop.

Een vergunningsplichtige activiteit die, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, moet aan een "passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone" worden onderworpen, zoals blijkt uit artikel 36ter, §3 van het Natuurdecreet. Die bepaling houdt in dat een aanvraag op mogelijke schadelijke effecten voor de betrokken speciale beschermingszone gescreend wordt. Bestaat er een waarschijnlijkheid of risico dat de aanvraag significante gevolgen kan hebben voor de betrokken speciale beschermingszone, dan is de opmaak van een passende beoordeling verplicht.

3.

Het wordt niet betwist dat het betrokken perceel binnen de speciale beschermingszones SBZ-H Zwarte Beek en SBZ-V Zwarte Beek ligt. Het advies van 29 september 2017 van ANB is op grond

van artikel 1, 9° van het al vermelde besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 een verplicht ingewonnen advies.

De verzoekende partij wordt niet gevolgd waar zij tot een schending van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, en van het zorgvuldigheidsbeginsel besluit omdat de bestreden beslissing niet verduidelijkt met welke direct werkende sectorale normen haar aanvraag in strijd is en dat zij daardoor niet in staat is om na te gaan of de verwerende partij terecht artikel 4.3.3 VCRO toegepast heeft. ANB geeft in zijn advies artikel 36ter van het Natuurdecreet als rechtsgrond op en zet vervolgens de redenen uiteen waarom het de aanvraag voor de bouw van de vakantiewoning niet vergund wil zien. Het advies vermeldt de habitattypes en soorten die voorkomen, motiveert het belang van natuurverbindingsgebieden daarvoor en verzet zich tegen de aanvraag vanwege het belang van de recreatiezone 'Kiefhoek' als natuurverbindingsgebied. Het advies is opgevat vanuit de vraag of de aanvraag het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de habitattypes of soorten in gevaar kan brengen. De strekking van het advies is duidelijk dat het risico op een betekenisvolle aantasting voor de betrokken beschermingszones niet uit te sluiten is. Het laat zich dan ook enkel maar lezen als een advies aan het vergunningverlenend bestuur om op grond van artikel 36ter, §4 van het Natuurdecreet de aanvraag niet te vergunnen. De opsomming aan het einde van het advies van velerlei wettelijke en reglementaire bepalingen doet niet van die conclusie afzien.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij op haar beurt dat de recreatiezone een belangrijk natuurverbindingsgebied vormt. Zij motiveert met zoveel woorden dat de vergunning maar verleend kan worden "indien het plan of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken", stelt vast dat ANB in zijn advies wel degelijk een significante aantasting – "negatieve effecten" – verwacht en leidt daaruit af dat aan het advies het in artikel 4.3.3 VCRO geregelde gezag toekomt. Daaruit volgt ondubbelzinnig dat de verwerende partij in het advies van ANB een aangevoerde strijdigheid met artikel 36ter, §4 van het Natuurdecreet ontwaard heeft, ook al wordt die bepaling in de bestreden beslissing niet expliciet aangeduid.

Waar ANB in zijn advies vraagt om de aanvraag niet te vergunnen zolang de procedure van opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Toeristisch RUP Hechtel-Eksel', waarin de recreatiezone 'Kiefhoek' als corridor opgenomen is, niet afgerond is, mag die overweging niet van de overige motivering worden geïsoleerd. De in het advies vermelde opname in de planprocedure stelt een wettelijk-planologisch kader in het vooruitzicht voor de functie van de recreatiezone 'Kiefhoek' als natuurverbindingsgebied. De betrokken overweging kadert in de beoordeling dat de vrijwaring van die functie van belang is als voorwaarde voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding. De verzoekende partij grijpt die overweging ten onrechte aan om voor te houden dat een "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" aan de grondslag van de bestreden weigeringsbeslissing ligt. Uit de motivering in de bestreden beslissing blijkt afdoende waarom de argumentatie ter zake in het administratief beroepsschrift niet aangenomen wordt. De verwerende partij is een orgaan van actief bestuur, geen administratief rechtscollege.

Voor het overige ziet de verzoekende partij in het middel af van enige inhoudelijke kritiek op het advies van ANB. Bij haar aanvraag heeft zij ook geen passende beoordeling gevoegd, zonder opgave van redenen waarom het risico op een betekenisvolle aantasting dan wel uitgesloten kan worden.

4.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Een tweede middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 4.7.23, §1 VCRO, het zorgvuldigheidsbeginsel en de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij citeert uit het arrest van 19 september 2017 met nummer RvVb/A/1718/0068 om de draagwijdte van artikel 4.7.23, §1 VCRO te duiden. Uit dat arrest blijkt dat het bestuur niet kan steunen op essentiële stukken die in de administratieve beroepsprocedure ingediend werden, zonder de andere betrokken partijen daarover vooraf te horen. De verzoekende partij vestigt vervolgens de aandacht op een passage in de motivering in de bestreden beslissing, naar luid waarvan de gemeente aansluitend op de hoorzitting het verslag en stukken betreffende het overleg over het 'Toeristisch RUP' in opmaak ingediend heeft.

Uit de uiteenzetting onder het eerste middel is volgens de verzoekende partij genoegzaam gebleken dat de ligging binnen de corridors in kwestie de aanleiding voor de verwerende partij geweest is om de aanvraag niet te vergunnen. De geciteerde paragraaf uit de motivering toont aan dat de gemeente na de hoorzitting verschillende stukken ingediend heeft om die ligging bijkomend te duiden. Die stukken dienen dus om het weigeringsmotief te onderbouwen.

Ook in de huidige zaak heeft de verwerende partij zich dus voor de beoordeling van de aanvraag op essentiële stukken gebaseerd, die pas na de hoorzitting werden bijgebracht en zonder dat de verzoekende partij daarover gehoord werd.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de grondslag van de weigering in artikel 4.3.3 VCRO *juncto* artikel 36ter, §4 van het Natuurdecreet gelegen is. Uit niets blijkt dat zij zich voor de beoordeling van de aanvraag op de na de hoorzitting ingediende stukken gebaseerd zou hebben. Zoals de verzoekende partij in haar weergave van de feiten zelf terecht opgemerkt heeft, heeft de verwerende partij zich volledig op het ongunstig advies van 29 september 2017 van ANB verlaten. Er bestond dan ook geen aanleiding, laat staan noodzaak, om de verzoekende partij over de betrokken stukken te horen.

3.

Ook de tussenkomende partij repliceert dat het niet om essentiële informatie gaat. Zoals onder het eerste middel al gesteld werd, vormt het planningsinitiatief geen doorslaggevend weigeringsmotief. De vereisten van de hoorplicht werden vervuld.

4.

In haar wederantwoordnota spreekt de verzoekende partij tegen dat de weigering enkel op een strijdigheid met artikel 4.3.3 VCRO *juncto* artikel 36ter, §4 van het Natuurdecreet gebaseerd zou zijn. Zij verwijst naar haar dupliek onder het eerste middel. De na de hoorzitting ingediende stukken hebben gediend om het weigeringsmotief van de ingeroepen beleidsmatig gewenste ontwikkeling te ondersteunen, zonder dat de verzoekende partij daarvan kennis heeft kunnen nemen. De verzoekende partij betwist ten stelligste dat de stukken louter ter informatie bezorgd werden.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO vestigt een normatieve plicht tot horen in graad van administratief beroep van de reguliere vergunningsprocedure. Het bepaalt dat de deputatie op grond van het verslag van

de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar over het beroep beslist, nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling gehoord heeft.

Aan de in artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO besloten normatieve plicht tot horen, aangevuld met de waarborgen die voortvloeien uit het beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht, is er voldaan als de betrokken partij die vraagt om te worden gehoord, in de gelegenheid gesteld wordt om kennis te nemen van alle relevante gegevens en stukken die het vergunningverlenend bestuur bij de beoordeling van de aanvraag in aanmerking neemt en om aan het bestuur haar opmerkingen over de zaak op nuttige wijze toe te lichten.

2.

In haar administratief beroepschrift van 29 januari 2018 heeft de verzoekende partij verzocht om te worden gehoord. De verzoekende partij betwist niet dat zij en haar advocaat op de hoorzitting van 27 maart 2018 gehoord werden.

De in het middel bedoelde stukken die na de hoorzitting door het gemeentebestuur meegedeeld werden, bevinden zich in het administratief dossier (nr. 12 van de inventaris). Het gaat om een e-mail van 16 april 2018 van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar met bijlagen. De mail deelt mee dat ANB het engagement verworven heeft om gronden aan te kopen binnen de aangeduide corridors in het ruimtelijk uitvoeringsplan 'Toeristisch RUP' in opmaak, wat in een samenwerkingsovereenkomst tussen ANB en de gemeente als begeleidende maatregel geformaliseerd zal worden. De bijlagen bestaan uit een verslag van een vergadering van 28 maart 2018 met onder meer vertegenwoordigers van de gemeente en ANB, en plannen en kaartmateriaal.

Anders dan de verzoekende partij het voorstelt, beroept de verwerende partij zich niet op een "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" als grondslag voor de weigering. Het beslissend weigeringsmotief is dat uit het advies 29 september 2017 van ANB de strijdigheid van de aanvraag met artikel 36ter, §4 van het Natuurdecreet blijkt en dat het advies op grond van artikel 4.3.3 VCRO voor de verwerende partij het gezag van een bindend advies heeft, zoals onder de bespreking van het eerste middel al geoordeeld is. De stukken die na de hoorzitting meegedeeld werden, dragen daar niets wezenlijks aan bij. De verwerende partij vermeldt in de bestreden beslissing louter de mededeling van die stukken zonder daar enig gevolg aan te verbinden. Die stukken hebben geen gegevens of feiten aan het licht gebracht, die tot een wederwoord noopten.

3.

Het middel wordt verworpen.

VII. KOSTEN

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet worden de kosten van het beroep ten laste van de verzoekende partij als ten gronde in het ongelijk gestelde partij gelegd.

Als ten gronde in het ongelijk gestelde partij kan de verzoekende partij evenmin aanspraak maken op een rechtsplegingsvergoeding, gelet op artikel 21, §7 DBRC-decreet.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hechtel-Eksel is ontvankelijk.
2. Het beroep wordt verworpen.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bestaande uit het rolrecht bepaald op 200 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 7 januari 2020 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF