

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0572 van 26 augustus 2014
in de zaak 2010/0222/A/1/0207

In zake:

de heer ■■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Dirk LINDEMANS en Filip DE PRETER
kantoor houdende te 1000 Brussel, Keizerslaan 3
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 26 februari 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 14 januari 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lokeren van 5 oktober 2009 ontvankelijk, maar ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het herbouwen en de uitbreiding van een zonevreemde woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te ■■■■■.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 13 september 2010, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip DE PRETER, die verschijnt voor de verzoekende partij, en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

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

III. FEITEN

Op 12 mei 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het herbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning”*.

De percelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan ‘St. Niklaas - Lokeren’, gelegen in bufferzone.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 19 mei tot en met 25 juni 2010, wordt één bezwaarschrift ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert ongunstig op 8 juni 2009.

Waterwegen en Zeekanaal NV adviseert ongunstig op 11 juni 2009.

Op 20 juli 2009 neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren een ongunstig standpunt in.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert als volgt ongunstig op 4 september 2009:

“ ...

Gelet op de strijdigheid met de bepalingen van het bovenvermeld gewestplan en overwegende dat de GSA bij het verlenen van een gunstig advies toepassing mag maken van de afwijkingsbepalingen, vervat in de artikels 4.4.13 § 1 en § 2 en 4.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening (BVR dd. 15-05-2009), indien de aanvraag betrekking heeft op het herbouwen en uitbreiden van een bestaande woning, mits voldaan wordt aan de gestelde voorwaarden;

Overwegende dat één bezwaar werd geuit, dat verschillende punten omvat, waarbij het college van oordeel is dat dit bezwaar als gegrond kan worden beschouwd en mijn bestuur zich integraal aansluit bij de collegebeslissing hieromtrent;

Gelet op de bovenvermelde ingewonnen ongunstige adviezen, waarin wordt gesteld dat het perceel zich bevindt binnen een zeer waardevol agrarisch gebied, in de nabijheid van een Vengebied, van een vogelrichtlijngebied, van een erkend natuurreserveaat en van een beschermd landschap met quasi geen bebouwing in de directe omgeving;

Dat het perceel tevens gelegen is in de Hagemeersen, welke een onderdeel vormen van het geactualiseerd Sigmaplan, waarbij de Vlaamse Regering de intentie heeft om alle gronden in dit projectgebied te verwerven;

Dat, gelet op hetgeen voorafgaat, wordt gesteld dat renoveren, her- en verbouwen van gebouwen niet kan worden toegestaan en dat het uitvoeren van de beoogde werken een landschappelijke impact zal hebben op dit omliggend waardevol gebied;

Mede gelet op de ligging aan een niet voldoende uitgeruste weg, waarbij de aansluiting op de riolering onmogelijk wordt (art.4.3.5 § 1 en § 2 overeenkomstig artikel 4.4.1 de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening - BVR d.d. 15-05-2009), dient te worden gesteld dat de aanvraag vanuit stedenbouwkundig oogpunt ongunstig dient te worden beoordeeld;

Gelet op het bovenstaande;

Algemene conclusie

De aanvraag is niet vatbaar voor vergunning.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren weigert op 5 oktober 2009 als volgt een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij:

“...

Gelet op de ligging van het perceel binnen landschappelijk waardevol gebied;

Overwegende dat het een alleenliggend perceel betreft en dat er op de aanpalende percelen geen bebouwing aanwezig is;

Overwegende dat het perceel volledig omringd is door VEN-gebied;

Overwegende dat het perceel gelegen is aan een onvoldoende uitgeruste weg, nl. een aardeweg die op bepaalde plaatsen bedekt is met steenslag. Het betreft dus geen met duurzame materialen verharde weg. Als nutsleidingen is er enkel elektriciteit aanwezig.

Het perceel is niet aansluitbaar op het openbaar rioleringsstelsel. Bijgevolg dient geoordeeld dat de woning strijdig is met artikel 4.3.5. van de Vlaamse Codex.

Gelet op het ongunstig advies van Waterwegen en Zeekanaal d.d. 11/06/2009 dat bepaalt dat “het perceel gelegen is in het overstromingsgebied Hagemeersen, dat een onderdeel vormt van het geactualiseerde Sigmaplan. Dit plan vormt een beveiliging van het Zeescheldebekken tegen overstromingen als gevolg van stormvloed en vanuit de Noordzee als hoofddoel. Uit berekeningen met het hydraulisch model van het Zeescheldebekken bleek dat het inschakelen van nog meer gecontroleerde overstromingsgebieden een significante bijdrage levert aan de bescherming van het ganse Zeescheldebekken. Op 22-07-2005 heeft de Vlaamse Regering het geactualiseerde Sigmaplan ter beheersing van overstromingsrisico's en het behalen van

de natuurdoelstellingen in het Zeescheldebekken, instandhoudingsdoelstellingen en flankerende maatregelen voor landbouw en plattelandsrecreatie goedgekeurd. Op 22-07-2005 heeft de Vlaamse Regering bovendien alle werken en handelingen noodzakelijk voor de realisatie van het geactualiseerde Sigmoidplan van dwingend openbaar belang verklaard. In uitvoering van deze beslissing zal het gebied ingericht worden als Wetland met timing 2010. De Vlaamse Overheid verwerft alle gronden m.i.v. de te verbouwen woning in het projectgebied van de Hagemeersen. In afwachting hiervan is het renoveren of verbouwen van de gebouwen niet toegestaan.”; dat het college zich aansluit bij deze motivering en dit advies;

Gelet op het ongunstig advies van het agentschap Natuur en Bos d.d. 08/06/2009 om reden dat “het perceel gelegen is in zeer waardevol gebied. Het perceel grenst aan de ‘Durme’ die op deze locatie is aangeduid als Vogelrichtlijngebied. Het perceel is volledig omringd door het VEN-gebied ‘Vallei van de Durme’. Aan de overzijde van de Durme bevindt zich het natuurreservaat Molsbroek, een gebied dat ook aangemeld is bij Europa als deelgebied van het Habitatrichtlijngebied ‘Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent’. Daarenboven is het Molsbroek beschermd als landschap ...

Het uitvoeren van deze werken zal een landschappelijke impact hebben op het waardevolle gebied rondom. Het gehele perceel dient zoveel mogelijk geïntegreerd te worden in de omgeving. Het is een geïsoleerde woning, die zelfs in de huidige vorm impact heeft op het landschap en op de natuur (verstoring door bewoning, lozing afvalwater,...). In de beschrijvende nota is geen aandacht besteed aan de mogelijke effecten op het omliggend gebied. Gezien de ligging is er minstens aandacht nodig voor mogelijke effecten op VEN en vogelrichtlijngebied. Als blijkt dat er effecten zijn dan is een individuele ontheffing en passende beoordeling noodzakelijk. Het dossier is wat dit betreft onvolledig...”; dat het college zich aansluit bij deze motivering en dit advies;

Bijgevolg dient geoordeeld dat de gevraagde werken de draagkracht van de omgeving overschrijden en dat de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad;

De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Watertoets

Overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 19 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid dient het ontwerp onderworpen te worden aan de watertoets. De administratie Waterwegen en Zeekanaal heeft op 11 juni 2009 een ongunstig advies verleend.

De woning is niet aansluitbaar op het openbaar rioleringsstelsel. Dergelijke woningen moeten in principe uitgerust worden met een IBA. Er bestaan echter reële gevaren voor schadelijke effecten op de omgeving, zowel op het vlak van waterkwantiteit (potentieel overstromingsrisico, hoge grondwaterstanden...) als op het vlak van waterkwaliteit (lozen van afvalwaters bij ontoereikende werking van IBA).

...

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 5 november 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 6 januari 2009 dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 5 januari 2010 beslist de verwerende partij op 14 januari 2010 als volgt het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

De watertoets

Er wordt voldaan aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater door het plaatsen van een hemelwaterput van 7500 liter met hergebruik van het regenwater voor de wasmachine, het toilet en 2 buitenkranen.

Gelet op de ligging van het goed binnen het geactualiseerde Sigmaplan en in het overstromingsgebied Hagemeersen, werd advies gevraagd aan de NV Waterwegen en Zeekanaal.

Het op 11 juni 2009 uitgebrachte advies is ongunstig omwille van de negatieve impact op de realisatie van het Sigmaplan. Het gebied zal ingericht worden als 'Wetland' met timing 2010. De Vlaamse Overheid verwerft alle gronden met inbegrip van de te verbouwen woning in het projectgebied van de Hagemeersen. In afwachting hiervan is renoveren of verbouwen van de gebouwen niet toegestaan.

Bovendien wordt gesteld dat de woning niet aansluitbaar is op het openbare rioleringsstelsel en daarom moet uitgerust worden met een IBA en dat de werking van een ondergrondse IBA in een dergelijk gebied met hoge waterstanden helemaal niet gegarandeerd is.

Er bestaan reële gevaren voor schadelijke effecten op de omgeving, zowel op het vlak van waterkwantiteit (potentieel overstromingsrisico, hoge grondwaterstanden...) als op het vlak van waterkwaliteit (lozen van afvalwaters bij ontoereikende werking van IBA).

Gelet op voorgaande kan niet gesteld worden dat de aanvraag de watertoets doorstaat.

De juridische aspecten

De aanvraag is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, met name bufferzone, als hoger omschreven.

De bufferzones behoren volgens de VCRO niet tot de ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Er dient nagegaan in hoeverre het gevraagde binnen het toepassingsgebied valt van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen, vervat in de artikels 4.4.13 § 1 en § 2 en 4.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening, indien de aanvraag betrekking heeft op het herbouwen en uitbreiden van een bestaande woning, mits voldaan wordt aan de gestelde voorwaarden.

...

Het gevraagde valt binnen het toepassingsgebied van voornoemde afwijkingsbepaling.

Het standpunt van appellant wordt bijgetreden dat art. 4.3.5 betreffende de noodzakelijke ligging aan een voldoende uitgeruste weg gelet op §4, 3° van voormeld artikel niet van toepassing is voor herbouw van bestaande constructies.

De goede ruimtelijke ordening

De bouwplaats is gelegen in een omgeving die in de Landschapsatlas als landschappelijk waardevol aangeduid is, in het zicht van het erkende reservaat "Het Molsbroek", een gebied dat ook als habitatrictlijngebied is aangeduid. Het perceel grenst aan de Durme, die op deze locatie is aangeduid als vogelrichtlijngebied. Het perceel is tenslotte volledig omringd door het VEN-gebied "Vallei van de Durme".

Het betreft een geïsoleerde woning met ruim diepe bijgebouwen, welke in zijn huidige vorm al een impact hebben op het landschap en op de natuur, en deze mee gevormd hebben.

Het betrokken gebied is door de mens mee gevormd, de landschappelijke waarde van dit gebied is mee ontstaan door het ontginnen en bewerken van het land door de landbouwers.

Een historisch landschapsonderzoek leert dat op onderhavig perceel sinds lang bebouwing voorkomt, in deze atlas staat zelfs een gebouwtje getekend dat vermoedelijk de nog bestaande, te herbouwen woning is.

Bijgevolg kan gesteld worden dat de bebouwing op dit terrein het landschap al sinds jaar en dag mee bepaalt, zodat de voorziene herbouw, die wat bouwdiepte betreft compacter wordt, bezwaarlijk als een onaanvaardbare verstoring van dit cultuurlandschap kan genoemd worden, gelet op het bestendigen van de bestaande bebouwing op het perceel.

Het vrij landelijk architecturaal karakter en de verschijningsvorm van de bestaande bebouwing wordt volledig overgenomen in de te herbouwen woning. Het aantal bouwlagen blijft in de herbouwde woning behouden op één gelijkvloersniveau en ook de aard van de dakvorm van de bestaande woning, een zadeldak, wordt in het herbouwde project overgenomen.

Er kan echter niet worden voorbijgegaan aan het gegeven dat het perceel gelegen is in de Hagemeersen, welke een onderdeel vormen van het geactualiseerde Sigmaphan, waarbij de Vlaamse regering de intentie heeft om alle gronden in dit projectgebied te verwerven, met alle gevolgen van dien.

Conclusie

Uit wat voorafgaat dient geconcludeerd dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.

*De stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een op 27 januari 2010 ter post aangetekende zending betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig bij de Raad beroep heeft ingesteld per aangetekend schrijven van 26 februari 2010.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning is en heeft bijgevolg het vereiste belang, overeenkomstig artikel 4.8.16, §1, 1° VCRO, om bij de Raad beroep in te stellen tegen de bestreden beslissing.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

In haar enig middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“ ...

Genomen uit de schending van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM, van artikel 16 van de grondwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de artikelen 1.1.3, 4.3.1 tot 4.3.4. en 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.13 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, van de artikelen 3, 8 en 42 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, van de artikelen 2, 3 en 4 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, van artikel 6.2.2.4.1. van het VLAREM II, en van het redelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel en het verbod op machtsafwendings als beginsel van behoorlijk bestuur.

Doordat met de bestreden beslissing een vergunning wordt geweigerd voor het herbouwen van een bestaande, vergund geachte, zonevreemde woning om reden dat het aangevraagde project een negatieve impact zal hebben op de realisatie van het Sigmaplan, dat tot gevolg heeft dat het gebied wordt omgevormd tot een wetland, dit met timing 2010, en omdat er reële gevaren zouden zijn voor schadelijke effecten op de omgeving zijn, zowel op het vlak van waterkwantiteit als op het vlak van waterkwaliteit.

Terwijl, eerste onderdeel de overheid niet wettig een vergunning mag weigeren louter omwille van een gepland werk van algemeen belang dat nog op geen enkele wijze geconcretiseerd werd, en dat reeds vier jaar geleden ingeroepen werd om een gelijkaardige vergunning te weigeren

En terwijl, tweede onderdeel, de vaststelling dat het geplande project de realisatie van een deel van het Sigmaplan, met name de aanleg van een wetland, zou bemoeilijken, niet kan leiden tot dat de aanwezigheid van een “schadelijk effect” in de zin van artikel 8 van het decreet op het integraal waterbeleid, minstens de beslissing ter zake niet afdoende is gemotiveerd

En terwijl, derde onderdeel, de vaststelling dat het geplande project de realisatie van een project dat deel uitmaakt van een bekkenbeheerplan, met name de aanleg van een wetland, zou bemoeilijken, niet kan leiden tot algemene weigering van een vergunning.

En terwijl, vierde onderdeel, de beslissing niet afdoende is gemotiveerd aangaande de aangehaalde effecten op het vlak van waterkwantiteit noch op het vlak van waterkwaliteit.
...”

1. Eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij:

“ ...

Geen enkele bepaling stelt dat een geplande onteigening aanleiding kan geven tot een weigering.

...

Een beleidsplan kan (maar moet niet) onmiskenbaar tot een weigering van een vergunning leiden van zodra het is vastgesteld in een voorlopig vastgesteld ontwerp van bestemmingsplan.

...

Het geplande deelproject Haagmeersen, waarvoor nog een RUP moet worden opgesteld, bevindt zich nog niet in de fase van de voorlopige goedkeuring, zodat op grond van dezelfde a contrario redenering kan gesteld worden dat artikel 4.3.2. zich verzet tegen het anticipatief inroepen van een voorgenomen planningsinitiatief om een vergunning te weigeren.

...

De overheid mag dus wettig rekening houden met het feit dat voor de omgeving een ontwikkeling naar een wetland beoogd wordt, en mag in functie daarvan de inpassing van het aangevraagde in dit wetland beoordelen.

Hier gaat het besluit evenwel een stuk verder. Niet enkel de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van de omgeving, maar vooral de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van het perceel zelf, en met name de intentie tot onteigening ervan, worden ingeroepen om de vergunning te weigeren.

De discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om de goede ruimtelijke ordening reikt niet zover dat zij de vergunning zou kunnen weigeren, niet omwille van de huidige bestemming (met name bufferzone, en dus geen ruimtelijk kwetsbaar gebied, zodat een herbouwing voor vergunning in aanmerking kan komen, maar omwille van de beoogde bestemming.

...

Elke andere interpretatie zou afbreuk doen aan het eigendomsrecht van de verzoekende partij.

...

De verzoekende partij nodigt uw Raad uit om de vergelijking te maken met de feitelijke uitgangspositie in het arrest Sporrang en Lönnroth van 23 september 1982.

...

In deze zaak is er nog geen enkele concrete beslissing genomen. Het plan is beperkt tot een beleidsplan waartoe nog geen uitvoerbare beslissingen zijn genomen, en waarvoor

het beslissingsproces nog niet eens is aangevat. Dit maakt dat, in tegenstelling tot wat het geval is in de zaken Sporrong en Lönnroth, de verzoekende partij in elk geval ook nog een definitieve en uitvoerbare beslissing over het plan zal moeten afwachten, en indien die er komt ook nog eens moet wachten op onteigening alvorens hij vergoed wordt.

Er is nu reeds sprake van een uitstel naar 2015, zodat de verzoekende partij duidelijk gedurende minstens negen jaar de onzekerheid zal moeten ondergaan, wat meer is dan wat in de zaak Lönnroth aan de orde was.

Ook de Vlaamse wetgeving voorziet niet in een systeem om de schade ten gevolge van een onteigeningsdreiging vergoed te zien.

In de gegeven omstandigheden doorbreekt de weigering van de vergunning dus eveneens een gerechtvaardigd evenwicht tussen het algemeen belang en het privaat belang, hetgeen een grond tot nietigverklaring van de weigering oplevert.
...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Verzoeker gaat er echter ten onrechte vanuit dat er nog een RUP moet worden opgemaakt om het deelproject Hagemeersen te realiseren.

In de beslissing van 22 juli 2005 van de Vlaamse Regering waarvan sprake in de adviezen van zowel Natuur en Bos als Waterwegen en Zeekanaal, werd de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening gelast met de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen indien de noodzaak daarvoor blijkt uit de evaluatie van de van kracht zijnde plannen van aanleg (stukken 3 en 4, en stuk 13, onder punt 5.).

Verzoeker toont geenszins aan dat een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan noodzakelijk is voor het deelproject Hagemeersen.

Ter informatie kan overigens worden meegegeven dat er geen GRUP zal worden opgemaakt voor de Hagemeersen, aangezien het gebied op het huidige gewestplan al een groene bestemming heeft (stuk 12).

In dit opzicht kan aan de deputatie niet verweten worden dat zij zich gebaseerd heeft op de zogenaamde toekomstige bestemming van het betrokken perceel, zoals verzoekende partij ten onrechte beweert.

Bovendien werden in de beslissing van 22 juli 2005 van de Vlaamse Regering alle werken en handelingen noodzakelijk voor de realisatie van het geactualiseerde Sigmaplan van dwingend openbaar belang verklaard in de zin van art. 6 §4 van Richtlijn 92/43/Eeg van de Raad van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (stuk 13, onder punt 2.).

De deputatie heeft dan ook een correcte toepassing gemaakt van art. 4.3.4 VCRO door de beslissing van 22 juli 2005, in uitvoering van een Europese richtlijn, waarin een nakende onteigening van het betrokken perceel onafwendbaar en van openbaar belang blijkt te zijn, als grond te weerhouden om een vergunning voor dit perceel te weigeren wegens strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing eerst vast dat de aanvraag aanvaardbaar is, omdat er, omwille van de bestending van de bestaande bebouwing op het perceel, geen onaanvaardbare verstoring is van het cultuurlandschap plaatsvindt, maar weigert toch een vergunning omdat:

“ ...

Er kan echter niet worden voorbijgegaan worden aan het gegeven dat het perceel gelegen is in de Hagemeersen, welke een onderdeel vormen van het geactualiseerde Sigmaphan, waarbij de Vlaamse regering de intentie heeft om alle gronden in dit projectgebied te verwerven, met alle gevolgen vandien.

...”

2.

Voor de verwerende partij (b)lijkt de intentie van de Vlaamse regering om alle gronden in het projectgebied Hagemeersen te verwerven de enige met een goede ruimtelijke ordening verband houdende reden om een vergunning te weigeren.

Er is echter geen enkele bindende beslissing genomen over de inrichting van het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, als eventueel te verwerven “wetland” en de vergunningverlenende overheid kan zich niet baseren op een later, op een onbepaald tijdstip te verwerven eigendomsrecht (van de overheid) om een vergunning te weigeren.

3.

De beslissing van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 die alle werken en handelingen, noodzakelijk voor de realisatie van het geactualiseerd Sigmaphan, van dwingend openbaar belang verklaart, zoals bepaald in artikel 6 §4 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, heeft geen bindende rechtskracht en is ook onvoldoende om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren, al is het maar omdat de intentie om het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, te verwerven of in te richten als “wetland”, er niet in vermeld wordt.

Het gegeven dat de percelen volgens het gewestplan gelegen zijn in bufferzone kan niet leiden tot een volledige “bevrozing” van de eigendom van de verzoekende partij door de weigering van een vergunning.

4.

De bestreden weigeringsbeslissing is geen onteigening en evenmin een eigendomsberoving, maar leidt wel tot een beperking van het recht op het ongestoord genot van de eigendom van de verzoekende partij, zoals bepaald in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM.

De bestreden weigeringsbeslissing ontnemt de verzoekende partij immers elk recht op een stedenbouwkundige vergunning, want de verwerende partij beslist dat een vergunningverlenende overheid, omwille van voormelde intentie van de Vlaamse overheid om het perceel te verwerven, nooit aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning zal kunnen verlenen voor om het even welk project op haar eigendom.

Het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt wel dat het recht op ongestoord genot op geen enkele wijze het recht aantast dat een Staat (lees: de overheid) heeft om de wetten toe te passen die noodzakelijk zijn om het gebruik van (private) eigendom te regelen omwille van het algemeen belang.

De Raad oordeelt dat er in casu geen wettelijk vaststaande procedures toegepast zijn om het eigendomsrecht van de verzoekende partij te beperken: de bestreden weigeringsbeslissing is louter arbitrair en gebaseerd op vage, nog niet uitgevoerde, intenties.

Dat elk perceel in het Vlaams Gewest op elk ogenblik (door de overheid) kan onteigend worden omwille van het algemeen belang, is op zich nog geen reden om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren met een motivering waaruit duidelijk blijkt dat de verzoekende partij nooit nog enige vergunning zal verkrijgen voor de uitvoering van werken op het betrokken perceel.

5.

Het eerste onderdeel van het eerste middel, voor zover het de schending van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM aanvoert, is gegrond.

6.

Ten overvloede oordeelt de Raad dat het advies van Waterwegen en Zeekanaal niet bindend is.

De verwerende partij kan in de bestreden beslissing niet volstaan met een loutere verwijzing naar dit advies, zonder zelf de stand van zaken van het dossier te onderzoeken en zonder zich zelf een oordeel te vormen over de situatie, waarop het advies betrekking heeft.

2. Tweede onderdeel

Standpunt van de partijen

1.

In een tweede onderdeel roept de verzoekende partij in:

“ ...

Mede omwille van de negatieve impact op het Sigmaplan stelt de Deputatie dat de aanvraag de watertoets niet doorstaat.

... ”

Uit artikel 3,16° blijkt dat enkel bestaande systemen als een watersysteem kunnen gelden, en dat alleen effecten op bestaande watersystemen als een “betekenisvol nadelig effect” kunnen worden beschouwd. De watertoets van artikel 8 van het decreet biedt dus wel een grondslag tot weigering, of het opleggen van voorwaarden, ten behoeve van de vrijwaring van bestaande watersystemen, maar biedt geen grondslag voor een weigering die er louter toe strekt om beoogde ontwikkeling naar een specifiek watersysteem (met name een wetland) te vrijwaren.

Het past er daarbij op te wijzen dat het perceel geen deel uitmaakt van een overstromingsgebied, en dat het evenmin de bedoeling is dat het in de toekomst deel zou uitmaken van een dergelijk overstromingsgebied. Het zou gaan om een binnendijks wetland, en niet om een overstromingsgebied.

... ”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“
...
”
...

Gelet op wat uiteengezet werd onder het eerste onderdeel van het enig middel, alsmede gelet op de vaststelling dat het gebied waartoe het perceel van verzoeker behoort wordt ingericht als 'wetland', blijft verzoeker in gebreke aan te tonen waarom er een onwettige watertoets werd uitgevoerd.

3.

Met haar wederantwoordnota (...) de verzoekende partij dat (...)

Beoordeling door de Raad

De Raad oordeelt dat in een watertoets alleen onderzocht wordt wat de nadelige effecten van het voorwerp van een aanvraag kunnen zijn op bestaande watersystemen.

De verwerende partij kan in de bestreden beslissing niet stellen dat de aanvraag, mede omwille van de negatieve impact op het Sigmaplan, de watertoets niet doorstaat.

Dat het gebied in de toekomst zal worden ingericht als een “wetland” en de gronden verworven zullen worden door de (Vlaamse) overheid kan inderdaad niet gelden als beoordeling van het schadelijk effect op het watersysteem.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing echter eveneens dat de werking van een ondergrondse IBA niet mogelijk is omwille van de hoge waterstanden in het gebied, zodat, zoals verder nog te lezen bij de beoordeling van het vierde onderdeel van het enig middel, niet alleen de vaststelling dat het gebied in de toekomst zal worden ingericht als “wetland” geldt voor de beoordeling van de wettigheid van de watertoets.

Het tweede onderdeel is dan ook ongegrond.

3. Derde onderdeel

Standpunt van de partijen

1.

In een derde onderdeel roept de verzoekende partij in:

“
...
”

De motivering beperkt zich tot een verwijzing naar het advies van de n.v. Waterwegen en Zeekanaal, waarin wordt gesteld dat het gebied deel uitmaakt van het geactualiseerd Sigmaplan. Uit nazicht blijkt dat het project verder is geconcretiseerd in het intussen vastgestelde deelbekkenbeheerplan.

Dit kan evenwel evenmin de weigering verantwoorden.

Luidens artikel 42 van het decreet op het integraal waterbeleid is een bekkenbeheerplan een beleidsplan dat tevens de voorgenomen acties, maatregelen, middelen en termijnen bepaalt om de doelstellingen ervan te bereiken.

Deze maatregelen mogen evenwel geen beperkingen vaststellen die absoluut werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen, met

uitzondering van de werken of handelingen binnen overstromingsgebieden en oeverzones.

Het deelbekkenbeheerplan selecteert het gebied niet als overstromingsgebied of oeverzone. Bijgevolg mogen de beperkingen niet “absoluut” werken.

Het decreet definieert niet wat wordt bedoeld met de term “absoluut”. Uit de context van de bepaling blijkt evenwel dat er geen absolute verboden mogen worden opgelegd. De maatregelen die opgenomen worden in het deelbekkenbeheerplan kunnen dus wel bepaalde beperkingen opleggen aan bepaalde soort werken, maar kan het uitvoeren van werken op een bepaalde plaats of op een bepaalde plaats niet absoluut verbieden.

Het past er op te wijzen dat het advies van de n.v. Waterwegen en Zeekanaal elke vorm van renovatie of verbouwing uitsluit. De bestreden beslissing sluit zich hier zonder meer bij aan.

Bijgevolg past de bestreden beslissing een maatregel uit het deelbekkenbeheerplan, dat slechts een beleidslijn is, op absolute wijze toe, hetgeen strijdig is met artikel 42 van het decreet.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Zoals reeds uiteengezet werd de vergunning geweigerd wegens strijdig met de goede ruimtelijke ordening, wat een appreciatie inhoudt, zodat van enige toepassing op absolute wijze geen sprake kan zijn.

...”

Beoordeling door de Raad

De verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing niet naar een deelbekkenbeheerplan, zodat de Raad oordeelt dat dit onderdeel niet kan leiden tot een vernietiging van de bestreden beslissing.

Bovendien is het voorwerp van de aanvraag van de verzoekende partij zonevreemd, want met betrekking tot een in een bufferzone gelegen woning, waardoor artikel 42 van het decreet op het integraal waterbeleid niet van toepassing kan zijn.

Het derde onderdeel is dan ook ongegrond.

4. Vierde onderdeel

Standpunt van de partijen

1.

In een vierde onderdeel roept de verzoekende partij in:

“ ...

Artikel 3 van dit besluit stelt dat bij de watertoets die betrekking heeft op het oprichten van een constructie, er gebruik moet worden gemaakt van het beoordelingsschema dat

gevoegd is als bijlage I bij het besluit. Die beoordeling moet bovendien pas gevoerd worden indien de overheid voorafgaand vaststelt dat er wel degelijk sprake kan zijn van een schadelijk effect.

De overheid heeft geen enkele toepassing gemaakt van dit beoordelingsschema. De bestreden beslissing geeft slechts in zeer vage termen de redenen aan waarom “niet gesteld kan worden dat de aanvraag de watertoets doorstaat”. De beslissing laat na te concretiseren waaruit de reële gevaren waarnaar het verwijst bestaan en geeft niet aan dat het niet mogelijk is deze gevaren te vermijden, te beperken of te herstellen.

De bestreden beslissing beweert dat “de werking van een ondergrondse IBA in een dergelijk gebied met hoge waterstanden helemaal niet is gegarandeerd”.

...

De verzoekende partij gaf aan dat uit niets bleek dat de “grondwaterstand dermate hoog is dat de IBA niet voldoende water zou kunnen lozen”. Deze stelling werd door de Deputatie op geen enkele wijze onderzocht. De bestreden beslissing bevat geen enkele verwijzing naar enig onderzoek dat werd gevoerd om de stelling dat het gebied abnormaal hoge grondwaterstanden kent en dat bij die hoge grondwaterstanden een ondergrondse IBA niet goed kan werken, te onderbouwen. De Deputatie heeft op dit punt de bewering van het college van burgemeester en schepenen, die in het beroepsschrift uitdrukkelijk werd betwist, zonder nader onderzoek overgenomen.

Dit is strijdig met het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, en met de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet.

De stelling dat er gevaar is voor lozing van afvalwaters bij ontoereikende werking van de IBA gaat eveneens zonder meer voorbij aan hetgeen daarvoor in het beroepsschrift was gezegd. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar het potentieel overstromingsrisico.

Het gebied is, zoals in het beroepsschrift werd aangevoerd, en niet werd betwist, geen risicogebied voor overstromingen. Het is wel een “mogelijk overstromingsgevoelig gebied”.

...

De motivering van de bestreden beslissing stelt zonder meer dat de watertoets negatief is, zonder het project concreet te toetsen, en zonder op welke wijze dan ook rekening te houden met het feit dat het niet gaat om een overstromingsgevoelig gebied, maar wel om een mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“...

In het gedeelte van de bestreden beslissing dat handelt over de watertoets wordt vastgesteld dat het gebied waartoe het perceel van verzoeker behoort hoe dan ook wordt ingericht als ‘wetland’ in 2010. Voor deze vaststelling verwijst de deputatie naar de passage over de watertoets over het advies van 11 juni 2009 van nv Waterwegen en Zeekanaal, waarin wordt verwezen naar het besluit 22 juli 2005 van de Vlaamse Regering dat de realisatie van de Hagemeersen als ‘wetland’ bepaalt.

Daaruit leidt de deputatie terecht het volgende af inzake de watertoets (stuk 10, p. 7):

"Er bestaan reële gevaren voor schadelijke effecten op de omgeving, zowel op het vlak van waterkwantiteit (potentieel overstromingsrisico, hoge grondwaterstanden...) als op het vlak van waterkwaliteit (lozen van afvalwaters bij ontoereikende werking van IBA).

Gelet op voorgaande kan niet gesteld worden dat de aanvraag de watertoets doorstaat."

De motivering van de deputatie die er in bestaat dat zij reële gevaren voor schadelijke effecten op de omgeving voorziet bij het verlenen van een vergunning voor een perceel dat gelegen is in 'wetland', kan bezwaarlijk als onvoldoende beoordeeld worden.

..."

Beoordeling door de Raad

1.

Conform artikel 3, §1, eerste lid van het besluit van 20 juli 2006 wordt de watertoets uitgevoerd op basis van de in het derde lid van hetzelfde artikel bedoelde beoordelingsschema's.

Voorafgaand aan dit onderzoek moet de vergunningverlenende overheid, conform artikel 3, §1, tweede lid van het besluit van 20 juli 2006, onderzoeken of er sprake kan zijn van een 'schadelijk effect' conform artikel 3, §2, 17° DIWB, zoals van toepassing op het ogenblik dat de verwerende partij de bestreden beslissing nam, namelijk 'ieder betekenisvol effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen één of meer van deze elementen'.

Indien uit het onderzoek blijkt dat er sprake kan zijn van een schadelijk effect moet de vergunningverlenende overheid er conform artikel 8, §1, eerste lid DIWB voor zorgen, door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen of door het weigeren van de vergunning, dat er geen schadelijk effect ontstaat of dat het schadelijk effect zoveel mogelijk wordt beperkt. Indien dit niet mogelijk is, moet de vergunningverlenende overheid er zorg voor dragen dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, dat het schadelijk effect wordt gecompenseerd. De wijze waarop het opleggen van voorwaarden, aanpassingen, herstel- of compensatiemaatregelen in de praktijk moet gebeuren, wordt bepaald in artikel 2 van het besluit van 20 juli 2006.

Krachtens artikel 3 van voormeld besluit van 20 juli 2006 moet de watertoets uitgevoerd worden op basis van bepaalde beoordelingsschema's, wanneer blijkt dat er sprake kan zijn van een schadelijk effect, zoals bepaald in artikel 3, §2, 17 DIWB.

2.

In casu moet de verwerende partij, op basis van voormeld beoordelingsschema, advies vragen aan de bevoegde instantie en conform artikel 5, §1, 4° van het besluit heeft de verwerende partij advies gevraagd aan Waterwegen en Zeekanaal, dat in haar advies de eventuele schadelijke effecten van de aanvraag helemaal niet onderzoekt.

De verwerende partij beperkt zijn beoordeling tot de stelling dat de werking van een ondergrondse IBA in een dergelijk gebied met hoge waterstanden helemaal niet gegarandeerd is, maar dat is niet onderbouwd met duidelijke concrete gegevens en is ook weinig geloofwaardig

omdat het gebied slechts in een “mogelijk overstromingsgevoelig gebied” gelegen is, waardoor de kansen op overstromingen beduidend kleiner zijn dan in een “ effectief overstromingsgevoelig” gebied.

Conform artikel 2, §1 van het besluit van 20 juli 2006 moet de vergunningverlenende overheid de watertoets in verschillende stappen beoordelen. Eerst gaat zij na of er voorwaarden kunnen worden opgelegd om het schadelijk effect te voorkomen of te beperken en wanneer dat niet mogelijk blijkt, legt zij herstelmaatregelen op of compensatiemaatregelen.

Wanneer het schadelijk effect niet kan worden voorkomen, noch beperkt, en ook herstel of compensatie onmogelijk zijn, weigert de vergunningverlenende overheid de vergunning.

Nergens blijkt uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij onderzocht of de werking van een ondergrondse IBA niet kan worden gegarandeerd met het opleggen van voorwaarden of dat er compensatiemaatregelen of herstelmaatregelen kunnen worden opgelegd.

De verwerende partij gaat er onmiddellijk van uit dat een ondergrondse IBA onmogelijk is en de vergunning dus niet kan worden verleend, maar onderbouwt deze stelling niet.

Bovendien onderzoekt de verwerende partij alleen de werking van een ondergrondse IBA , maar niet of er andere mogelijkheden zijn om het rioolwater op te vangen en te zuiveren, en de verwerende partij motiveert dit ook niet in de bestreden beslissing.

Het vierde onderdeel is, voor zover de verzoekende partij de schending inroept van artikel 8 van het decreet Integraal Waterbeleid en artikel 2 en 3 van het Besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, gegrond.

Het enig middel is dan ook gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 14 januari 2010, waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het herbouwen en de uitbreiding van een zonevreemde woning op de percelen gelegen te [REDACTED]
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen 3 maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij.
4. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 26 augustus 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Hildegard PETTENS

Eddy STORMS