

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 210.818 van 31 januari 2011  
in de zaak A. 193.786/X-14.347.**

In zake :       Martijn HENCKENS  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaat Gerald Kindermans  
                  kantoor houdend te 3870 HEERS  
                  Steenweg 161  
                  bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van LIMBURG

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.               Het beroep, ingesteld op 27 augustus 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 25 juni 2009 van de deputatie van de provincieraad van Limburg houdende, eensdeels, de verwerping van het beroep van de verzoeker tegen het besluit van 16 maart 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het gedeeltelijk schuin aanhogen van een terrein gelegen te Zonhoven, Koolstraat 11, kadastraal bekend sectie E, nr. 699/n, en anderdeels, de weigering tot afgifte van de voormelde vergunning.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.               De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ellen Marès, die loco advocaat Gerald Kindermans verschijnt voor de verzoeker, en Inge Willems, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Het betreffende perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt-Genk vooraan gelegen in woongebied met landelijk karakter en achteraan in natuurgebied.

Voor het gebied waarin het perceel is begrepen, bestaat er geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het gedeelte van het perceel in woongebied met landelijk karakter, waarop de woning van de verzoeker staat, is gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling, met name lot 3 van de op 29 maart 1979 door de gemeente Zonhoven verleende verkavelingsvergunning 7204.V.78/23.

De achterzijde van het perceel, gelegen in natuurgebied, grenst aan de onbevaarbare waterloop van 2<sup>de</sup> categorie “Slangbeek”.

3.2. Op 29 januari 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven een aanvraag in voor “het gedeeltelijk schuin aanhogen van een terrein, met als doel een natuurlijke aansluiting tussen terrein en woonzone, alsook herstel van de oorspronkelijke, natuurlijke begroeiing van het gebied”. In de aanvraag verklaart de verzoeker dat “de werken of handelingen waarvoor ik nu een vergunning aanvraag reeds (zijn) begonnen”.

In de beschrijvende nota wordt onder meer het volgende aangehaald :

“2. Ruimtelijke context van de werken

Het perceel maakt deel uit van een groter natuurgebied, waartoe onder andere ook de 2 andere braakliggende percelen aan de linkerzijde behoren alsook een deel van de visvijver aan de rechterzijde.

(...)

Toekomst

Onze aanvraag is voor een gedeeltelijke schuine aanhoging van ons perceel, vertrekkend van de hoogte van de woonzone en zo schuin aflopend over een afstand van ongeveer 27 meter te meten vanaf het bouwperceel. Dit zal de afvloeiing naar de beek toe bevorderen, het gebied terug droger maken en de kans geven aan de originele begroeiing van grassen en bomen om terug te komen. Verder dan 27 meter zou ik geen wijziging doen om de natuurlijke afvloeiing van de overige stukken naar ons perceel toe niet in het gedrang te brengen.

Aanvulling beschrijvende nota (...)

(De) schuine ophoging van het perceel is uitgevoerd met streekeigen gele zandgrond afkomstig uit het centrum van Zonhoven. Verder is deze ophoging niet bewerkt en is deze geleidelijk aan op natuurlijke wijze begroeid”.

Uit het bijgevoegde plan blijkt dat het afhellend terrein genivelleerd werd van ca. -75 cm tot 0 cm.

3.3. Op 20 februari 2009 verleent het agentschap voor Natuur en Bos het volgende ongunstige advies :

“Het perceel is volgens het gewestplan vooraan gelegen in woongebied met landelijk karakter en achteraan in natuurgebied. Het ligt op een afstand

van ± 350m SBZH 24 (BE2200031) ‘Valleien van de Laambeek, Zonderikbeek, Slangbeek en Roosterbeek met vijvergebieden en heiden’ en het VNR ‘het Welleke’. Op de biologische waarderingskaart wordt het gebied al als biologisch waardevol tot biologisch zeer waardevol omschreven.

De aanvraag betreft een reliëfwijziging waarbij een schuine ophoging van 27m van het terrein gevraagd wordt binnen het natuurgebied. Er zijn geen verkavelingvoorschriften toegevoegd, maar wel een hele uitleg over de omgeving en de zienswijze over de historie van het gebied volgens de aanvrager. Ter plaatse stellen wij vast dat er al een wederrechtelijke reliëfwijziging is gebeurd en deze aanvraag eigenlijk een regularisatieaanvraag blijkt te zijn. Het natuurgebied (...) heeft een natte structuur, met een rietgrasvegetatie aan de kleur van het stilstaande water kunnen wij veronderstellen, dat het sterk ijzerhoudend is. Achteraan wordt er inderdaad ontwaterd via een gat in de houtwal.

Gezien de ligging in natuurgebied, zijn reliëf- en vegetatiewijzigingen verboden. Hierbij dient opgemerkt dat de vallei van de slangenbeek deel uitmaakt van de grote landschappelijke eenheid ‘de Wijers’ en een belangrijke verbindingsfunctie heeft voor de verschillende natuureservaten en daarenboven van bijzonder belang is voor beschermde soorten zoals o.a. de Roerdomp en de Boomkikker. Deze verbinding is zeker niet alleen noodzakelijk voor de kritische dieren en plantensoorten, maar ook de gewonere soorten hebben recht op een basismobiliteit via deze corridors. Gezien het belang van dit natuurgebied verlenen wij deze aanvraag een ongunstig advies en verzoeken de gemeentelijke dienst, bevoegd voor de ruimtelijke ordening het nodige te doen om tot herstel van de natuurlijke omgeving erbij na te gaan in hoeverre ook de aangelanden niet in overtreding zijn (...).’.

3.4. Op 26 februari 2009 adviseert de 3<sup>de</sup> Directie - Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Natuur - Infrastructuur - Waterlopen en Domeinen van de provincie Limburg de aanvraag ongunstig.

In het advies wordt o.a. het volgende gesteld :

“4 WATERADVIES I.V.M. DE WATERTOETS EN BIJBEHORENDE AANBEVELINGEN (decreet integraal waterbeleid artikel 8)

1 Beschrijving van het watersysteem

- Het betreft een activiteit binnen het stroomgebied van een onbevaarbare waterloop van 2<sup>de</sup> categorie; zie hoger
- Het perceel is volgens het gewestplan gelegen in woongebied met landelijk karakter/natuurgebied.
- Het perceel is daarenboven gelegen in:
  - o het bekken van de Demer;
  - o het deelbekken van de Midden-Demer.

2 Waterplannen

Het ontwerpdeelbekkenbeheerplan Midden-Demer bevat hierover de volgende bepalingen: algemeen project 2.1.1.1 Behoud en herstel sponswerking bodem moet maximaal nagestreefd worden.

3 Toetsen aan de doelstellingen decreet integraal waterbeheer - artikel 5 De adviesvraag handelt in eerste instantie over:

- richtlijn gewijzigd overstromingsregime

Richtlijn gewijzigd overstromingsregime

Het perceel is gelegen in een effectief overstromingsgevoelig gebied of aan de rand ervan. Er mag niet opgehoogd worden in deze zone omdat de berging van water die daarbij verloren gaat niet kan gecompenseerd worden. Indien ruimte voor berging van water ingenomen wordt zal het overstromingsrisico elders aanzienlijk toenemen.

5 CONCLUSIES ONDERZOEK WATERBEHEERDER (samenvatting)

1 Wateradvies i.v.m. de watertoets en bijbehorende aanbevelingen

Uit de toepassing van de in artikel 3§1 van het uitvoeringsbesluit betreffende de watertoets van 20 juli 2006 vermelde beoordelingsschema's is gebleken dat het ophogen van het terrein een verandering van de toestand van watersystemen (of bestanddelen ervan) tot gevolg heeft. Deze verandering heeft een betekenisvol schadelijk effect op het milieu omdat ruimte voor berging van water ingenomen wordt.

Het wateradvies is dan ook ongunstig”.

3.5. Op 16 maart 2009 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven de stedenbouwkundige vergunning.

3.6. Op 17 april 2009 dient de verzoeker beroep in bij de verwerende partij.

Daarin zet hij het volgende uiteen :

Dat de aanvraag inderdaad het regulariseren van een terreinophoging in natuurgebied bij een eengezinswoning betreft;

Dat in de bestreden beslissing verwezen wordt naar de verkavelingsvoorwaarden, waarbij gesteld wordt dat men ervan dient uit te gaan dat het bestaand maaiveld zo weinig mogelijk wordt veranderd en waarbij erop werd gewezen dat de ophoging zou gebeurd zijn tot 22 cm boven het straatniveau;

Dat dit evenwel de verkeerde indruk wekt dat er 22 cm zou opgehoogd zijn, hetgeen absoluut niet het geval is;

Dat de terreinophoging op lot 3, zoals destijds uitgevoerd, volstrekt binnen de normen is gebeurd en rekening houdend met de beperking die werd opgeleverd in de afgeleverde bouwvergunning;

Dat er inderdaad rond de woning enkel sprake is van een zeer beperkte ophoging in de onmiddellijke omgeving van de woning, waarbij rekening gehouden werd met de zijdelingse perceelsgrenzen en met de hoogte van de aangrenzende percelen;

Dat om die reden trouwens geen regularisatie werd aangevraagd voor enige werken op het bouwterrein van lot 3 zelf, doch enkel voor het achterliggend perceel dat in natuurgebied gelegen is;

Dat door de documenten die door verzoeker zelf zijn opgesteld zonder de hulp van een architect of landmeter ten onrechte de indruk zou kunnen gewekt zijn geweest dat er rond de woning een ophoging van 22 cm zou gebeurd zijn;

Dat verzoeker enkel de niveaus heeft willen uitzetten, vertrekkend vanaf het nulpunt, doch dat deze niveaus natuurlijk geen ophoging hebben ingehouden vanaf het nulpunt;

Dat ter plaatse kan vastgesteld worden dat er rond de woning absoluut geen abnormale ophoging is gebeurd en dat destijds rekening gehouden werd met de voorwaarden die in de vergunning zijn gesteld;

Dat verzoeker dan ook geenszins akkoord kan gaan met het feit dat een stedenbouwkundige vergunning zou moeten worden aangevraagd voor het lot 3 waarvan ten onrechte wordt gesteld dat de terreinophoging niet zou beantwoorden aan de stedenbouwkundige vergunning van 19 oktober 2004;

Dat het aanvraagdossier met betrekking tot de regularisatie in feite enkel betrekking heeft op de ophoging die gebeurd is op het achterliggend terrein;

Dat verzoeker genoodzaakt was deze zeer lichte ophoging te bewerkstelligen, gelet op het feit dat het naastliggende perceel, dat stroomafwaarts gelegen is, destijds een buffering heeft veroorzaakt, waardoor het water volledig werd opgehouden op het terrein van verzoeker;

Dat verzoeker derhalve heeft toegestaan dat een beperkte ophoging heeft plaatsgevonden op het achterliggend terrein;

Dat deze ophoging zeker niet van aard is om enige schade toe te brengen aan de gewassen op dit gebied;

Dat verzoeker bereid is aanpassingen te doen en zich volledig te schikken naar de adviezen van de verschillende overheden wanneer hierover een gesprek kan plaatsvinden;

Dat ten onrechte wordt gesteld dat het gaat om niet plaatsgebonden aanvulgronden, waardoor de bestaande rietgrasvegetatie totaal zou vernietigd zijn;

Dat verzoeker er volledig mee akkoord gaat dat het water zijn natuurlijke loop moet kennen, maar dat dit dan uiteraard ook moet gelden voor alle bewoners van de regio;

Dat verzoeker niet begrijpt dat voor een aantal andere bewoners iedere ophoging is toegelaten, waarbij een buffer wordt geïnstalleerd, zodat het perceel, eigendom van verzoeker, volledig nat wordt, en dit meer dan vroeger het geval was;

Dat verzoeker in die omstandigheden geenszins akkoord gaat met de bestreden beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven van 16 maart 2009”.

3.7. Op 5 juni 2009 stelt de 3<sup>de</sup> Directie - Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Natuur - Ruimtelijke Ordening - Vergunningen van de

provincie Limburg een nota op ten behoeve van de verwerende partij, waarin de aanvraag negatief wordt geadviseerd.

3.8. De hoorzitting vindt plaats op 9 juni 2009.

3.9. Bij besluit van 25 juni 2009 van de verwerende partij wordt het beroep tegen de voormelde beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven niet ingewilligd en wordt er geen stedenbouwkundige vergunning verleend.

Dit is het bestreden besluit.

Het is als volgt gemotiveerd :

“Gelet op het weigeringsbesluit van het College van burgemeester en schepenen luidende als volgt :

‘... Overwegende het ongunstig advies van 20 februari 2009 van het Agentschap voor Natuur en Bos;

Overwegende dat de watertoets werd uitgevoerd op 9 maart 2009. Dat hieruit blijkt dat de werken Inpakt hebben op het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid en advies dient gevraagd te worden aan het provinciebestuur.;

Overwegende het ongunstig advies van 26 februari 2009 van het Provinciebestuur Limburg, 3<sup>e</sup> Directie, sectie 3.1.3. Infrastructuur, waterlopen en domeinen;

Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op de uitvoering van het natuurdecreet;

Overwegende dat de aanvraag ligt in een natuurgebied;

Overwegende dat uit het ingediende dossier blijkt dat een grondverzet van meer dan 250 m<sup>3</sup> zal plaatsvinden. Hierdoor dient bij de uitvoering van dit dossier rekening gehouden te worden met het Vlaams Reglement betreffende de bodemsanering (VLAREBO) van 12 oktober 2001 en zijn latere wijzigingen. Een onderzoek naar de kwaliteit van de uit te graven grond is verplicht;

Overwegende het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid dient gesteld dat het voorliggende project een eerder beperkte oppervlakte heeft. Het project is wel gelegen in een recent overstroomd gebied of een overstromingsgebied, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat het schadelijk effect niet enkel beperkt is tot de veiligheid van het vergunde project zelf.

Overwegende dat het perceel gelegen is in de afgebakende overstromingsgebieden volgens de Vlaamse Hydrografische Atlas 1998 (versie 2003, blad 25/7-8) (Roosterbeek- en Slangebeekvallei);

- Omtrent de historiek:

Overwegende dat op 19 oktober 2004 voor het perceel, waarop de aanvraag betrekking heeft, een stedenbouwkundige vergunning werd

afgeleverd aan Henckens-Heylen Martijn, voor het bouwen van een ééngezinswoning onder voorwaarden;

Overwegende dat de aanvraag beoogt het regulariseren van een terreinophoging in natuurgebied (gedeeltelijk schuin aanleggen van een terrein) bij een ééngezinswoning;

Overwegende dat het hier handelt over een regularisatieaanvraag;

Overwegende dat de bouwplaats, omgeving en het project uitvoerig wordt beschreven in de bijgevoegde argumentatienota van de aanvrager;

Overwegende dat in de stedenbouwkundige vergunning van 19 oktober 2004 opgelegd werd dat de terreinophoging diende beperkt te worden tot de onmiddellijke omgeving van de woning en dient op de zijdelingse perceelgrenzen rekening te houden met de hoogte van de aangrenzende percelen;

Overwegende dat in de verkaveling(s)voorwaarden is opgenomen dat men er van dient uit te gaan dat het bestaande maaiveld zo weinig mogelijk wordt veranderd;

Overwegende dat het terrein rond de woning opgehoogd werd in tegenstrijd met de voorwaarden die opgelegd werden in de stedenbouwkundige vergunning van 19 oktober 2004. Dat deze ophoging gebeurde tot 22 cm boven het straatniveau;

Overwegende dat de terreinophoging op lot 3 niet in de aanvraag vervat is. Dat de aanvraag enkel omvat de ophoging die gebeurde op het perceel dat uit de verkaveling gesloten is en in natuurgebied gelegen is;

Overwegende dat de vergunningverlenende overheid voor voldongen feiten geplaatst wordt waardoor zij niet kan beslissen in alle vrijheid;

Overwegende dat het perceel, volgens de biologische waarderingskaart, gelegen is in een biologisch waardevol tot biologisch zeer waardevol gebied waardoor een op(ho)ging niet verantwoordbaar is;

Overwegende dat het perceel opgevuld werd met niet plaatsgebonden aan vulgronden waardoor de bestaande rietgrasvegetatie totaal vernietigd werd;

Overwegende dat de aanvrager zich beroept op het feit dat aangrenzenden ook overtredingen begaan hebben. Dat dit niet van aard kan zijn om natuurgebied aan te tasten met een niveauwijziging;

Overwegende dat het terrein gelegen is in overstromingsgebied en erosiegevoelig gebied. Dat door het perceel op te hogen het perceel inderdaad gevrijwaard blijft van water. Dat hierdoor elders het water gronden zal overstromen waardoor de lasten verlegd worden naar andere inwoners. Dat deze werkwijze niet toelaatbaar is gezien de toestand van de grond gekend was voor de eigenaar hier bouwde;

Overwegende dat het noodzakelijk is het terreinniveau te herstellen op zijn oorspronkelijk niveau zodat de bestaande vegetatie en het overstromingsgebied zich volledig herstelt;

Overwegende dat de omstandige argumenten van de aanvrager niet kunnen bijgetreden worden; Overwegende dat door de vorm en afmetingen van het perceel en door het samengaan met de omringende percelen, het voorgestelde niet aanvaardbaar is;

Overwegende dat het dossier niet in overeenstemming is met het natuurdecreet en het daarbij horende stand-stillbeginsel

Overwegende dat uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming kan gebracht worden, mits het opleggen van de nodige voorwaarden, met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp niet kadert in een goede plaatselijke ruimtelijke ordening en in zijn onmiddellijke omgeving; BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 16/03/2009 HET VOLGENDE:

Het college van burgemeester en schepenen weigert de vergunning omwille van de hierboven vermelde redenen. Het college van burgemeester en schepenen weigert de vergunning aan de aanvrager, tot het regulariseren van een terreinophoging in natuurgebied, zoals weergegeven op de ingediende plannen, en stelt dat het terrein in zijn oorspronkelijke staat moet hersteld worden vóór 1 mei 2009. Voor de terreinophoging op lot 3, die niet beantwoordt aan de stedenbouwkundige vergunning van 19 oktober 2004 dient tevens een stedenbouwkundige vergunning gevraagd te worden vóór 1 mei 2009...';

Gelet op het ongunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos van 20 februari 2009, luidende als volgt :

‘...Na inzage van bovenvermelde adviesaanvraag en na bezoek ter plaatse hebben wij de eer u ons advies mede te delen.

Het perceel is volgens het gewestplan vooraan gelegen in woongebied met landelijk karakter en achteraan in natuurgebied. Het ligt op een afstand van 350m SBZH 24 (BE2200031) ‘Valleien van de Laambeek, Zonderikbeek, Slangebeek en Roosterbeek met vijvergebieden en heiden’ en het VNR ‘het Welleke’. Op de biologische waarderingskaart wordt het gebied al als biologisch waardevol tot biologisch zeer waardevol omschreven.

De aanvraag betreft een reliëfwijziging waarbij een schuine ophoging van 27m van het terrein gevraagd wordt binnen het natuurgebied. Er zijn geen verkavelingvoorschriften toegevoegd, maar wel een hele uitleg over de omgeving en de zienswijze over de historie van het gebied volgens de aanvrager. Ter plaatse stellen wij vast dat er al een wederrechtelijke reliëfwijziging is gebeurd en deze aanvraag eigenlijk een regularisatieaanvraag blijkt te zijn. Het natuurgebied (...) heeft een natte structuur, met een rietgrasvegetatie aan de kleur van het stilstaande water kunnen wij veronderstellen, dat het sterk ijzerhoudend is. Achteraan wordt er inderdaad ontwaterd via een gat in de houtwal.

Gezien de ligging in natuurgebied, zijn reliëf- en vegetatiewijzigingen verboden. Hierbij dient opgemerkt dat de vallei van de slangenbeek deel uitmaakt van de grote landschappelijke eenheid ‘de Wijers’ en een belangrijke verbindingsfunctie heeft voor de verschillende natuurreservaten en daarenboven van bijzonder belang is voor beschermde soorten zoals o.a. de Roerdomp en de Boomkikker. Deze verbinding is zeker niet alleen noodzakelijk voor de kritische dieren en plantensoorten, maar ook de gewonere soorten hebben recht op

een basismobiliteit via deze corridors. Gezien het belang van dit natuurgebied verlenen wij deze aanvraag een ongunstig advies en verzoeken de gemeentelijke dienst, bevoegd voor de ruimtelijke ordening het nodige te doen om tot herstel van de natuurlijke omgeving en hierbij na te gaan in hoeverre ook de aangelanden niet in overtreding zijn (...)';

Gelet op het ongunstig advies van de Provinciale sectie Infrastructuur,- Waterlopen en Domeinen van 25 februari 2009, luidende als volgt :

‘...CONCLUSIES ONDERZOEK WATERBEHEERDER  
(samenvatting)

1 Wateradvies i.v.m. de watertoets en bijbehorende aanbevelingen

Uit de toepassing van de in artikel 3§1 van het uitvoeringsbesluit betreffende de watertoets van 20 juli 2006 vermelde beoordelingsschema's is gebleken dat het ophogen van het terrein een verandering van de toestand van watersystemen (of bestanddelen ervan) tot gevolg heeft. Deze verandering heeft een betekenisvol schadelijk effect op het milieu omdat ruimte voor berging van water ingenomen wordt.

Het wateradvies is dan ook ongunstig.’;

Gelet op de wens van de beroeper om gehoord te worden, dat alle partijen werden opgeroepen; dat op het onderhoud van 9 juni 2009 de heer Martijn Henckens (aanvrager) en advocaat Kindermans (beroeper) zijn verschenen;

Gelet op het onderzoek dat ter plaatse werd ingesteld;

Overwegende dat het beroep ertoe strekt vergunning te verkrijgen voor het ophogen van een terrein achter zijn woning aan de Koolstraat 11 te Zonhoven; dat de werken reeds uitgevoerd zijn; dat het afhellende terrein genivelleerd werd van ca. -75 cm tot 0 cm;

Overwegende dat overeenkomstig het goedgekeurd gewestplan Hasselt-Genk het perceel gesitueerd is in een natuurgebied; dat de woning aan de voorzijde gelegen is binnen een landelijk woongebied; dat de natuurgebieden, overeenkomstig artikel 13 § 4.3.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bepaalt de natuurgebieden de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden omvatten; dat in deze gebieden jagers- en vissershutten mogen worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk;

dat de woongebieden met landelijk karakter, overeenkomstig artikel 6 § 1.2.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bestemd zijn voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven;

Overwegende dat de ordening voor het deel binnen het landelijk woongebied bepaald is met de op 29 maart 1979 goedgekeurde en niet vervallen verkaveling;

Overwegende dat de terreinophoging op lot 3 niet in de aanvraag vervat is; dat de aanvraag enkel de ophoging omvat die gebeurde op het perceel dat uit de verkaveling gesloten is en in natuurgebied gelegen is;

Overwegende dat in de natuurgebieden enkel volgende zaken kunnen toegestaan worden :

- jagers- en vissershutten die echter alleen als schuilplaats kunnen dienen. Als woonverblijf, zij het maar tijdelijk, mogen zij niet dienstig zijn. Ze mogen niet storend zijn in het landschap. De voorwaarden waaraan deze constructies moeten beantwoorden zijn dezelfde als voor de bosgebieden.
- alle werken en handelingen vereist voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu.
- Schuilhokken voor dieren kunnen enkel in overweging worden genomen indien het voor het gebied noodzakelijke natuurbeheer wordt uitgevoerd door begrazing met vee en onder de voorwaarden vermeld onder artikel 11, 2 : Schuilhokken voor dieren, punt 2.

dat verboden zijn:

- het oprichten van gebouwen, behalve jagers- en vissershutten;
- het overschakelen naar agrarisch bodemgebruik door ontginning;
- het ontginnen van heiden of vennen of het wijzigen van de vegetatie ervan.
- Anderzijds zijn bepaalde werken zoals :
- cultuurtechnische verbeteringen
- aanleg van wegen en infrastructuurwerken
- het ontbossen
- in principe schadelijk voor het natuurgebied.

Overwegende dat het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (gewijzigd 25 mei 2007) in hoofdstuk III, afdeling I, bepaalde verplichtingen oplegt, die de watertoets worden genoemd; dat artikel 8 van dat decreet luidt:

‘Art. 8. § 1. De overheid die over een vergunning, een plan of programma moet beslissen, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd...’;

dat het perceel gelegen is binnen effectief overstromingsgevoelig gebied; dat gelet op de ligging langs de waterloop van 2<sup>e</sup> cat. het advies werd gevraagd van de provinciale dienst waterlopen; dat dit advies ongunstig is;

‘...Er mag niet opgehoogd worden in deze zone omdat de berging van water die daarbij verloren gaat niet kan gecompenseerd worden. Indien ruimte voor berging van water ingenomen wordt zal het overstromingsrisico elders aanzienlijk toenemen...’

dat gelet op het advies van deze dienst dient gesteld dat er schadelijke effecten te verwachten zijn voor het watersysteem; dat deze niet kunnen gecompenseerd worden door het opleggen van eventuele voorwaarden;

Overwegende dat artikel 13 bepaalt dat indien de aanvraag grondverzet met zich meebrengt, bij de aanvraag de aard en herkomst van de aanvulmaterialen dient vermeld te worden; dat de aanvulling in

overeenstemming dient te zijn met het bodemdecreet en het afvalstoffendecreet;

Overwegende dat artikel 16, § 1 bepaalt dat in het geval van een vergunningsplichtige activiteit, de bevoegde overheid er zorg voor draagt dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen;

Overwegende dat overeenkomstig het hoger geciteerde advies van het agentschap Natuur en Bos moet gesteld worden dat er negatieve effecten ontstaan voor de plaatselijke natuurwaarden;

Overwegende dat de regularisatie met dezelfde criteria dient beoordeeld te worden als een nieuwe bouwaanvraag; dat het immers niet kan zijn dat de regularisatie soepeler zou beoordeeld worden, om reden dat de werken reeds uitgevoerd zijn; dat in dat geval de overtreder beloond zou worden; dat dit in feite betekent dat de aanvrager gestimuleerd wordt om te bouwen zonder vergunning;

Overwegende dat de planologische beoordeling negatief is; dat de aanvraag in strijd is met het gewestplan; dat de werken niet vereist zijn voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu; dat uit de adviezen blijkt dat deze werken schadelijk zijn zowel voor de natuurwaarden als voor het watersysteem;

Overwegende dat het beroep niet kan worden ingewilligd”.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *Uiteenzetting van het middel*

4.1. De verzoeker zet het enige middel als volgt uiteen in het verzoekschrift :

“Het middel is gebaseerd op de schending van artikel 149 e.v. van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en art. 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en op de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel;

Doordat in de bestreden beslissing wordt gesteld dat er negatieve effecten ontstaan voor de plaatselijke natuurwaarden en dat de regularisatie met dezelfde criteria dient beoordeeld te worden als een nieuwe bouwaanvraag, waarbij geoordeeld wordt dat de planologische beoordeling negatief is en de aanvraag in strijd is met het gewestplan en dat de werken niet vereist zijn voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu en dat uit de adviezen blijkt dat deze werken schadelijk zijn, zowel voor de natuurwaarden als voor het watersysteem,

terwijl in de bestreden beslissing nauwelijks enige motivering is terug te vinden op welke gronden deze stelling wordt ingenomen en een aantal beweringen worden geponeerd die noch uit de aangehaalde stukken, noch uit enige regelgeving blijken, en terwijl de argumentatie van het college van burgemeester en schepenen onbesproken wordt gelaten, en ook de argumentatie die door verzoeker in het verzoekschrift aan de bestendige deputatie werd meegedeeld op geen enkele wijze wordt beantwoord, en terwijl er een totale afwezigheid van enige onderbouwde argumentatie dient vastgesteld te worden.

Doordat in het verzoekschrift neergelegd voor de deputatie gesteld wordt dat in de bestreden beslissing van het college van burgemeester en schepenen ten onrechte melding gemaakt wordt van een terreinophoging waarvoor een vergunning zou dienen aangevraagd te worden op lot 3, gezien deze vergunning niet zou beantwoorden aan een vergunning van 19 oktober 2004,

Terwijl met betrekking tot deze argumentatie en dit gegeven geen enkel antwoord wordt gegeven door de deputatie, en helemaal niet wordt ingegaan op de problematiek van de herstellvordering betreffende lot 3, dat nochtans niets te maken had met de aanvraag die door verzoeker werd gedaan.

En terwijl dit door de deputatie wordt toegegeven, de bestreden beslissing van het college van burgemeester en schepenen toch wordt bevestigd, niettegenstaande er ten onrechte een verplichting tot herstel met betrekking tot lot 3 wordt opgelegd.

Toelichting bij het middel

Verzoekster kan geenszins akkoord gaan met de stelling van de bestendige deputatie.

In de argumentatie aangehaald door de bestendige deputatie wordt gesteld dat overeenkomstig het geciteerde advies van het Agentschap Natuur en Bos er negatieve effecten ontstaan voor de plaatselijke natuurwaarden, terwijl dit door de deputatie nergens wordt toegelicht en dit ook niet wordt gemotiveerd.

Er is geen eigen onderzoek gedaan, of een eigen beoordeling omtrent dit gegeven terug te vinden. De deputatie poneert dit gegeven als een onbetwistbare stelling.

In nauwelijks twee paragrafen wordt de hele motivering uitgeschreven als volgt:

‘Overwegende dat de regularisatie met dezelfde criteria dient beoordeeld te worden als een nieuwe bouwaanvraag; dat het immers niet kan zijn dat de regularisatie soepeler zou beoordeeld worden, om reden dat de werken reeds uitgevoerd zijn, dat in dat geval de overtreder beloond zou worden; dat dit in feite betekent dat de aanvrager gestimuleerd wordt om te bouwen zonder vergunning; Overwegende dat de planologische beoordeling negatief is; dat de aanvraag in strijd is met het gewestplan; dat de werken niet vereist zijn voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijke milieu; dat uit de adviezen blijkt dat deze werken schadelijk zijn zowel voor de natuurwaarden als voor het watersysteem.’

In de eerste paragraaf wordt een algemene stelling verkondigd die in wezen volledig los staat van het dossier, en niets bijbrengt aan de inhoud

van de argumentatie die de verwerping van het beroep moeten verantwoorden.

In de tweede paragraaf wordt gewoon algemeen gesteld dat de planologische beoordeling negatief is, maar er wordt niet uitgelegd waarom de werken niet verenigbaar zouden zijn met het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu.

Wat nog veel erger is, er wordt op geen enkele wijze ingegaan op de argumenten van verzoeker, aangehaald in zijn verzoekschrift tot beroep voor de deputatie, en naar voor gebracht tijdens de hoorzitting.

Inderdaad heeft verzoeker enorm grote moeite met het feit dat het college van burgemeester en schepenen niet alleen de aanvraag negatief beantwoordt, maar vooral tegen het feit dat in de beslissing gesteld wordt dat er op lot 3 (één ander perceel dan dat waarop de aanvraag betrekking heeft) een terreinophoging zou geweest zijn die in strijd zou zijn met de vergunning van 19 oktober 2004.

Verzoeker kan niet begrijpen dat in het kader van een aanvraag voor een ander terrein het college zomaar meent een bouwvoertreding te kunnen vaststellen in een weigeringsbeslissing, en bovenop de weigering een bevel zou kunnen geven tot herstel in zijn oorspronkelijke staat voor 1 mei 2009, terwijl zowel de rechtsgrond hiertoe, als de overtreding zelf betwist wordt door verzoeker.

Verzoeker heeft dit argument aangehaald in zijn verzoekschrift voor de deputatie, en heeft dit uitvoerig toegelicht op de hoorzitting, zodat de deputatie uitdrukkelijk schrijft in de bestreden beslissing dat de terreinophoging op lot 3 niet in de aanvraag is vervat en dat de aanvraag enkel gebeurde op het perceel dat uit de verkaveling is gesloten en in natuurgebied gelegen is.

Desalniettemin heeft de deputatie op dit punt de bestreden beslissing van het college van burgemeester en schepenen niet gewijzigd, welke zich nochtans wel degelijk, onterecht, uitspreekt over lot 3, en over het zogenaamde herstel in de oorspronkelijke staat. Dit is alleszins niet in overeenstemming met de toepassing van art. 149 e.v. van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Verzoeker is van mening dat in het kader van een weigering van stedenbouwkundige vergunning geen bevelen kunnen gegeven worden om enige ingreep te doen tegen een bepaalde termijn, niet voor het terrein waarop de aanvraag betrekking heeft, en al zeker niet op een ander terrein, waarop de aanvraag geen betrekking heeft.

Niettegenstaande deze ernstige bezwaren van verzoeker wordt daarover met geen woord gerept in de bestreden beslissing van de deputatie. De rechtsgrond waarop de zogenaamde herstellvordering wordt geponeerd in de bestreden beslissing, zelfs met vermelding van een vervaldatum, wordt nergens aangegeven, niettegenstaande deze rechtsgrond werd betwist.

Overigens is het werkelijk onzinnig dat het college op 16 maart 2009 een beslissing neemt om tegen 1 mei 2009, nauwelijks één maand na de kennisgeving van de beslissing, een aangelegde tuin rond een woning te doen verwijderen.

Verzoeker beweert verder dat er ge(e)n enkele opmeting geweest is van de niveaus van de terreinen, noch door het college van burgemeester en schepenen, noch do(o)r de deputatie. Verzoeker zelf heeft deze opmeting

wel laten uitvoeren (...). Deze stukken werden meegedeeld aan de deputatie, maar er werd geen rekening mee gehouden, terwijl er ook geen argumentatie rond werd opgebouwd.

De bestreden beslissing schendt derhalve de motiveringsplicht.

De materiële motiveringsplicht is een beginsel van behoorlijk bestuur en betekent dat beslissingen gedragen worden door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn. De materiële motiveringsplicht impliceert dat de motieven kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn, d.i. de beslissing effectief kunnen dragen en verantwoorden. Wat de kenbaarheid betreft volstaat het in het kader van de materiële motiveringsplicht dat deze motieven terug te vinden zijn in het administratief dossier.

Verzoekster beroept zich verder op volgende rechtspraak en rechtsleer:

De motiveringsplicht houdt ook in dat de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen in de beslissing zelf moeten terug te vinden zijn.

Een administratieve beslissing dient ook te voldoen aan de formele of uitdrukkelijke motiveringsplicht zoals bepaald in de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Met deze wet wordt de van oudsher bestaande materiële motiveringsplicht van het bestuur aangevuld met een formele motiveringsplicht.

Artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 bepaalt dat de betrokken bestuurshandelingen uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd. Dit impliceert dat de beslissing die ter kennis wordt medegedeeld aan de betrokkene niet enkel het dictum moet omvatten maar tevens de redenen moet weergeven op grond waarvan de beslissing genomen werd.

Artikel 3 van de wet schrijft voor dat de opgelegde motivering in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermeld(n) die aan de beslissing ten grondslag liggen. Tevens moet, naar luid van hetzelfde artikel, de motivering 'afdoende' zijn. De term afdoende vereist dat de motivering meer is dan een loutere stijlformule. De motivering moet pertinent zijn. Zij moet daarenboven, draagkrachtig zijn, d.w.z. dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te schragen.

Uw Raad heeft aanvaard dat ook een indirecte vorm van motivering kan worden toegepast doordat men in de motivering naar andere stukken verwijst. Dit kan echter enkel wanneer cum(m)ulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de inhoud van het stuk waarnaar wordt verwezen moet aan de bestuurde ter kennis zijn gebracht hetzij voor de beslissing is genomen, hetzij samen met de eindbeslissing;
- het stuk waarnaar verwezen wordt moet zelf afdoende gemotiveerd zijn
- de voorstellen of adviezen moeten worden bijgetreden in de uiteindelijke beslissing
- er mogen geen tegenstrijdige adviezen zijn (...)

Wordt het advies niet gevolgd of bestaan er tegenstrijdige adviezen, dan maakt een loutere verwijzing naar een advies geen uitdrukkelijke motivering uit. Uit de bestuurshandeling moet dan duidelijk de redenen blijken waarom het advies niet werd gevolgd (...)

Het is duidelijk dat de motivering ‘afdoende’ moet zijn. De term afdoende vereist dat de motivering meer is dan een loutere stijlformule. De motivering moet pertinent zijn. Zij moet daarenboven draagkrachtig zijn, d.w.z. dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te schragen. Dit impliceert dat de motieven, die kenbaar moeten worden gemaakt, moeten beantwoorden aan de realiteit, en draagkrachtig zijn, m.a.w. de beslissing effectief verantwoorden (...).

Uw Raad heeft in dit verband geoordeeld dat iedere beslissing van het bestuur op motieven dient te berusten die niet enkel in feite en in rechte moeten aanwezig zijn, doch die daarenboven pertinent moeten zijn, en de beslissing verantwoorden (...). Uw Raad heeft trouwens steeds voorgehouden dat een beslissing moet steunen op feiten (...), die bovendien juist moeten zijn (...).

Het fundamentele beginsel van de motiveringsplicht eist daarenboven dat het besluit een antwoord bevat van de in beroep naar voren gebrachte argumenten. Hoewel dit volgens vaste rechtspraak van de Raad van State niet impliceert dat op elk individueel bezwaar wordt geantwoord, toch moet de beslissing de redenen doen kennen die haar verantwoorden, en waaruit kan worden afgeleid o.m. waarom de in beroep verdedigde stellingen niet werden aangenomen.

Uw Raad heeft reeds in meerdere arresten gesteld dat de belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht erin gelegen is dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, ondermeer opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. Het is noodzakelijk doch voldoende dat de beslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden (...).

Dat zulks betekent dat de motieven van de beslissing zelf tot uitdrukking dienen te worden gebracht aangezien uit de rechtspraak van de Raad van State valt af te leiden dat een formele motivering van een bestuurshandeling vereist is ondermeer als het een bestuurshandeling betreft met een quasi jurisdictioneel karakter (...).

Al te gemakkelijke of oppervlakkige motiveringen (...), algemene beschouwingen (...) of een nietszeggende clichématige weerlegging van omstandige gedetailleerde juridische kritiek (...) voldoen niet aan de motiveringsverplichting.

Vage, duistere of niet ter zake dienende uitleg, onduidelijke, onnauwkeurige, ongeldige of niet-plausibele motivering vallen niet samen met een ‘afdoende’ motivering (...).

De motivering moet in rechte en in feite evenredig zijn met het belang van de genomen beslissing, ze moet evenredig zijn met de omvang van de discretionaire bevoegdheid waarover het bestuur beschikt en ze moet de beslissing verantwoorden.

Wanneer de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, met name wanneer het bestuur de vrijheid heeft om al dan niet een beslissing te nemen, of de keuze heeft tussen verschillende mogelijke beslissingen dan moet het bestuur zijn keuze verplicht verantwoorden en moeten precieze, juiste, pertinente volledige, duidelijke en niet tegenstrijdige motieven uitdrukkelijk en nauwkeurig worden vermeld (...).

De motieven van de overheidsbeslissing moeten duidelijk, logisch en consistent zijn, aanvaardbaar zijn met het oog op recht, de feiten en het beleid. Een motivering van een besluit waarbij aan het bestuur beleidsvrijheid gelaten wordt kan enkel als draagkrachtig worden aanvaard zo daarbij aangeknoopt wordt bij een beleid. De motivering wordt derhalve aan het beleid getoetst dat vaak is neergelegd in richtlijnen en beleidsregels (...)

Een stedenbouwkundige vergunning moet het beschikkend gedeelte van het advies van de gemachtigde ambtenaar overnemen conform artikel 43 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Deze verplichting ontslaat het college van burgemeester en schepenen er echter niet van zelf de zaak te onderzoeken en in de beslissing de eigen motieven tot het verlenen of het weigeren van een vergunning te vermelden, te meer daar het college de plaatselijke situatie zoveel beter kent dan de gemachtigde ambtenaar. Wanneer de beslissing zich enkel beperkt tot het overnemen van het beschikkend gedeelte van het advies van de gemachtigde ambtenaar en geen eigen motieven bevat, is de formele motiveringsplicht duidelijk geschonden (...).

Bovendien heeft de Raad van State inzake bouw- en verkavelingsvergunningen meermaals de algemene regels herhaald dat de beslissing de juridische en feitelijke gegevens dient te vermelden waarop zij steunt en dat enkel met deze feitelijke gegevens rekening kan worden gehouden (...).

De motivering waarom iets stedenbouwkundig verenigbaar is met een bepaalde omgeving of de goede plaatselijke aanleg niet verstoort, is immers per definitie een beoordeling in feite en de Raad van State moet al de feitelijke gegevens die de beslissing kunnen verantwoorden hierin aantreffen. Stijlformules zijn dan ook uit den boze (...).

In ieder geval kan in voorliggend geval zonder enige twijfel gesteld worden dat de precieze, juiste, pertinente volledige, duidelijke en niet tegenstrijdige motieven noch uitdrukkelijk noch nauwkeurig worden vermeld maar duidelijk afwezig zijn.

Het bestreden besluit schendt dan ook de motiveringsplicht”.

#### 4.2. De verwerende partij repliceert het volgende :

“1 Overwegende dat verzoekende partij in een enig middel tot nietigverklaring van het bestreden besluit d.d. 25 juni 2009 van ons college de schending van artikel 149 e.v. van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel opwerpt;

dat verzoekende partij meer bepaald beweert dat de bestreden beslissing niet afdoende zou gemotiveerd zijn, er niet zou geantwoord zijn op de door verzoekende partij aangehaalde argumenten en ons college niet zou zijn

ingegaan op de problematiek van de herstellvordering en de terreinophoging op lot 3;

1.1 Overwegende dat ons college allereerst wenst te repliceren dat verzoekende partij, wat de problematiek van de herstellvordering en de terreinophoging op lot 3 betreft, kritiek uit op de weigeringsbeslissing van 16 maart 2009 van het college van burgemeester en schepenen van Zonhoven; dat ons college erop wenst te wijzen dat deze kritiek niet ter zake dienend is en dat kritiek die geleverd wordt op de beslissing die werd genomen door het college van burgemeester en schepenen van Zonhoven geen aanleiding kan geven tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing van ons college van 25 juni 2009; dat de bestreden beslissing immers niet het weigeringsbesluit van het college van burgemeester en schepenen van Zonhoven is, maar wel het weigeringsbesluit van ons college van 25 juni 2009;

dat immers wat die in eerste aanleg genomen beslissing betreft, er moet op worden gewezen dat door het indienen van het beroep bij ons college deze beslissing moet worden geacht niet meer te bestaan;

dat dit trouwens ook reeds werd bevestigd door uw Raad (...);

Overwegende dat het door verzoekende partij bij ons college ingediende beroep een georganiseerd administratief beroep is; dat ons college in het kader van een georganiseerd administratief beroep optreedt als een orgaan van actief bestuur;

dat ons college dan ook, als orgaan van actief bestuur, de aanvraag in haar geheel opnieuw heeft onderzocht rekening houdende met alle feitelijke omstandigheden in het dossier en met alle ter zake geldende juridische bepalingen; dat ons college in het bestreden besluit ook duidelijk aangeeft -hetgeen door verzoekende partij in haar verzoekschrift ook wordt bevestigd- dat zij heeft onderzocht op welk perceel de aanvraag betrekking heeft; dat zij immers in de bestreden beslissing heeft vermeld dat 'de terreinophoging op lot 3 niet in de aanvraag vervat is en dat de aanvraag enkel de ophoging omvat die gebeurde op het perceel dat uit de verkaveling gesloten is en in natuurgebied gelegen is'; dat ons college, na het voorwerp van de aanvraag te hebben vastgesteld, zich niet meer heeft uitgesproken over enige terreinophoging op lot 3; dat ons college in de bestreden beslissing ook nergens een bevel geeft tot herstel van het terrein in de oorspronkelijke toestand; dat de door verzoekende partij geformuleerde kritiek met betrekking tot lot 3 en de herstellvordering dan ook niet kan beschouwd worden als kritiek tegen de bestreden beslissing; dat deze kritiek bijgevolg in casu hoegenaamd niet relevant is;

dat in zoverre er kritiek wordt geuit op de beroepen beslissing, het middel moet worden afgewezen als zijnde onontvankelijk nu deze beslissing niet voor uw Raad wordt aangevochten en, meer zelfs, de facto niet meer bestaat;

1.2 Overwegende dat ons college er bovendien op wens(t) te wijzen dat zij, in tegenstelling tot wat verzoekende partij beweert, wel degelijk een eigen onderzoek heeft gevoerd; dat ons college alle elementen in dit dossier grondig heeft onderzocht;

dat ons college in eerste instantie de planologische situatie heeft bekeken en tot de vaststelling is gekomen dat het perceel waarop de aanvraag

betrekking heeft gelegen is in natuurgebied; dat in de bestreden beslissing bovendien verduidelijkt wordt dat:

‘in de natuurgebieden enkel volgende zaken kunnen toegestaan worden:

- jagers- en vissershutten die echter alleen als schuilplaats kunnen dienen. Als woonverblijf, zij het maar tijdelijk mogen zij niet dienstig zijn. Ze mogen niet storend zijn in het landschap. De voorwaarden waaraan deze constructies moeten beantwoorden zijn dezelfde als voor de bosgebieden.
- alle werken en handelingen vereist voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu.
- Schuilhokken voor dieren kunnen enkel in overweging worden genomen indien het voor het gebied noodzakelijke natuurbeheer wordt uitgevoerd door begrazing met vee en onder de voorwaarden vermeld onder artikel 11, 2: Schuilhokken voor dieren, punt 2.’

dat verboden zijn:

- het oprichten van gebouwen, behalve jagers- en vissershutten;
- het overschakelen naar agrarisch bodemgebruik door ontginning;
- het ontginnen van heiden of vennen of het wijzigen van de vegetatie ervan.

Anderzijds zijn bepaalde werken zoals:

- cultuurtechnische verbeteringen
- aanleg van wegen en infrastructuurwerken
- het ontbossen

in principe schadelijk voor het natuurgebied’

dat ons college vervolgens de aanvraag heeft getoetst aan de bepalingen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (hierna decreet waterbeleid genoemd) en het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 (hierna natuurdecreet genoemd);

dat ons college hierbij rekening heeft gehouden met artikel 8 van het decreet waterbeleid en artikel 16 §1 van het natuurdecreet; dat deze bepalingen in het bestreden besluit ook expliciet werden geciteerd:

- artikel 8 §1 ‘De overheid die over een vergunning, plan of programma moet beslissen, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.’
- artikel 16 ‘in het geval van een vergunningsplichtige activiteit, draagt de bevoegde overheid er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen’;

dat ons college in het licht van deze bepalingen dan ook moest onderzoeken of de uitgevoerde terreinophoging schadelijke effecten zou hebben op het watersysteem en de natuur; dat ons college, bij zijn onderzoek naar mogelijke schadelijke effecten, ook kennis heeft genomen van de adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos en de Provinciale sectie Infrastructuur - Waterlopen en Domeinen; dat ons college in de bestreden beslissing heeft verwezen naar deze ongunstige adviezen en deze ook heeft geciteerd;

dat ons college na een grondig onderzoek van alle elementen in dit dossier tot de conclusie is gekomen dat de terreinophoging negatieve effecten veroorzaakt; dat het zich bijgevolg kon aansluiten bij de verleende adviezen; dat ons college op deze manier de motieven van deze adviezen ook tot de zijne heeft gemaakt;

dat dit in de bestreden beslissing als volgt wordt verwoord:

‘dat het perceel gelegen is binnen effectief overstromingsgevoelig gebied; dat gelet op de ligging langs de waterloop van 2<sup>e</sup> cat. het advies werd gevraagd van de provinciale dienst waterlopen; dat dit advies ongunstig is;

‘...Er mag niet opgehoogd worden in deze zone omdat de berging van water die daarbij verloren gaat niet kan gecompenseerd worden. Indien ruimte voor berging van water ingenomen wordt zal het overstromingsrisico elders aanzienlijk toenemen...’

dat gelet op het advies van deze dienst dient gesteld dat er schadelijke effecten te verwachten zijn voor het watersysteem; dat deze negatieve effecten niet kunnen gecompenseerd worden door het opleggen van eventuele voorwaarden;

Overwegende dat overeenkomstig het hoger geciteerde advies van het agentschap Natuur en Bos moet gesteld worden dat er negatieve effecten ontstaan voor de plaatselijke natuurwaarden;

Overwegende dat de regularisatie met dezelfde criteria dient beoordeeld te worden als een nieuwe bouwaanvraag; dat het immers niet kan zijn dat de regularisatie soepeler zou beoordeeld worden, om reden dat de werken reeds uitgevoerd zijn; dat in dat geval de overtreder beloond zou worden; dat dit in feite betekent dat de aanvrager gestimuleerd wordt om te bouwen zonder vergunning;

Overwegende dat de planologische beoordeling negatief is; dat de aanvraag in strijd is met het gewestplan; dat de werken niet vereist zijn voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu; dat uit de adviezen blijkt dat deze werken schadelijk zijn zowel voor de natuurwaarden als voor het watersysteem’;

Overwegende dat ons college rekening houdend met de adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos en de Provinciale Dienst Waterlopen en op basis van haar eigen onderzoek ter plaatse in alle redelijkheid tot de vaststelling is gekomen dat de terreinophoging schadelijke effecten veroorzaakt voor de natuurwaarden en het watersysteem; dat in de bestreden beslissing duidelijk is weergegeven waarom het beroep niet wordt ingewilligd; dat de in de bestreden beslissing opgenomen motivering volstaat om de beslissing te verantwoorden, mede gelet op het feit dat de beide adviezen in casu ongunstig zijn en ons college in het bestreden besluit

deze adviezen expliciet is bijgetreden (...); dat er bijgevolg geenszins sprake kan zijn van een schending van de motiveringsplicht;

1.3 Overwegende dat verzoekende partij ook beweert dat niet zou geantwoord zijn op de door haar in haar beroepschrift geformuleerde opmerkingen; dat ons college erop wenst te wijzen dat het als orgaan van actief bestuur, om te voldoen aan de ons opgelegde motiveringsverplichting, er niet toe gehouden is op alle bezwaren die geuit zijn stelselmatig en punt na punt te antwoorden; dat het volstaat dat in de beslissing duidelijk wordt aangegeven door welke, met de goede plaatselijke aanleg verband houdende redenen zij verantwoord is; dat enkel in het algemeen moet blijken dat ons college de grieven bij zijn beoordeling heeft betrokken en waarom de argumenten niet werden aangenomen; (...)

Overwegende dat de argumenten van verzoekende partij in haar beroepschrift voor ons college hoofdzakelijk betrekking hebben op de terreinophoging op lot 3; dat ons college echter, zoals ook vermeld onder punt 1.1, in de bestreden beslissing duidelijk heeft aangegeven dat de terreinophoging op lot 3 niet in de stedenbouwkundige aanvraag vervat is; dat ons college zich daarom dan ook enkel heeft uitgesproken over de werkelijke aanvraag, namelijk de terreinophoging op het perceel gelegen in natuurgebied; dat ons college hiermee kon volstaan als antwoord op de door verzoekende partij geformuleerde opmerkingen met betrekking tot de terreinophoging op lot 3; dat ons college dan ook niet dieper behoefde in te gaan op de argumenten van verzoekende partij; dat ons college bijgevolg niet is tekort gekomen aan zijn motiveringsplicht;

Overwegende dat het bestreden besluit bijgevolg op afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen weergeeft die ons college ertoe gebracht hebben de vergunning te weigeren; dat ons college dus hoegenaamd niet kan worden verweten dat ze de bestreden beslissing gebrekkig zou hebben gemotiveerd; dat het enige middel om de bovenvermelde redenen dan ook als ongegrond moet worden verworpen”.

### *Beoordeling*

5.1.1. Gelet op het suppletoir karakter van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, wordt het middel afgeleid uit de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), dat aan de deputatie, wanneer zij uitspraak doet over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze die is opgelegd in de eerstgenoemde wet.

5.1.2. De door voormeld artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet opgelegde motiveringplicht houdt in dat de deputatie, wanneer zij over een beroep uitspraak doet, in haar beslissing duidelijk en concreet de redenen dient te vermelden waarop zij haar beslissing steunt.

Uit de in voormelde bepaling opgelegde motiveringsverplichting volgt tevens dat alleen met de in het bestreden besluit vermelde redengeving rekening kan worden gehouden.

5.2.1. Wat het eerste middelonderdeel betreft, dient te worden vastgesteld dat de verzoeker uitgaat van een partiële lezing van het bestreden besluit, waar hij stelt dat:

“in nauwelijks twee paragrafen (...) de hele motivering (wordt) uitgeschreven als volgt :

‘Overwegende dat de regularisatie met dezelfde criteria dient beoordeeld te worden als een nieuwe bouwaanvraag; dat het immers niet kan zijn dat de regularisatie soepeler zou beoordeeld worden, om reden dat de werken reeds uitgevoerd zijn; dat in dat geval de overtreder beloond zou worden; dat dit in feite betekent dat de aanvrager gestimuleerd wordt om te bouwen zonder vergunning;

Overwegende dat de planologische beoordeling negatief is; dat de aanvraag in strijd is met het gewestplan; dat de werken niet vereist zijn voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu; dat uit de adviezen blijkt dat deze werken schadelijk zijn zowel voor de natuurwaarden als voor het watersysteem”’.

5.2.2. Met de verwerende partij moet worden gesteld dat de verzoeker voorbijgaat aan de uitgebreide motivering in het bestreden besluit waaruit wel degelijk een “eigen onderzoek” en een “eigen beoordeling” door de verwerende partij van de vergunningsaanvraag blijkt.

Na eerst de essentiële motieven van de weigeringsbeslissing van 16 maart 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven te hebben geciteerd, wordt in het bestreden besluit het ongunstig advies van 20 februari 2009 van het agentschap voor Natuur en Bos, alsook het ongunstig wateradvies van 26 februari 2009 van de 3<sup>de</sup> Directie - Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Natuur - Waterlopen en Domeinen van de provincie Limburg geciteerd.

Daarna wordt het voorwerp van het beroep aangeduid, waarbij uitdrukkelijk wordt gesteld dat de aanvraag enkel de ophoging omvat “die gebeurde op het perceel dat uit de verkaveling gesloten is en in natuurgebied gelegen is” en dat dus “de terreinophoging op lot 3 niet in de aanvraag vervat is”.

Vervolgens heeft de verwerende partij, zoals zij terecht stelt, “de planologische situatie (...) bekeken”. In verband met de ligging van het perceel in natuurgebied wordt er door de verwerende partij op gewezen welke handelingen kunnen worden toegestaan, en welke zijn verboden.

Betreffende de watertoets wordt verder in het bestreden besluit gewezen op de inhoud van artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en de ligging van het betrokken perceel binnen effectief overstromingsgevoelig gebied. Omdat het betrokken perceel eveneens gelegen is langs de waterloop van 2<sup>de</sup> categorie “Slangbeek” is het advies van de provinciale dienst Waterlopen gevraagd. Uit het ongunstig advies, waarvan de betrokken overwegingen in het bestreden besluit worden geciteerd, blijkt dat een ophoging in deze zone niet is toegelaten “omdat de berging van water die daarbij verloren gaat niet kan gecompenseerd worden”, alsook dat door de ophoging “het overstromingsrisico elders aanzienlijk (zal) toenemen”. Op basis daarvan is de verwerende partij van oordeel dat “er schadelijke effecten te verwachten zijn voor het watersysteem” en “dat deze negatieve effecten niet kunnen gecompenseerd worden door het opleggen van eventuele voorwaarden”.

Tevens wordt in het bestreden besluit gewezen op artikel 16, § 1 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, en de daaruit voortvloeiende zorgplicht. De verwerende partij verwijst in het bestreden besluit naar het geciteerde advies van het agentschap voor Natuur en Bos en overweegt dat, overeenkomstig dit advies, “moet gesteld worden dat er negatieve effecten ontstaan voor de plaatselijke natuurwaarden”.

Het is op basis van deze vaststellingen dat de verwerende partij haar eindconclusie formuleert, welke door de verzoeker wordt bekritiseerd.

5.2.3. Waar in het bestreden besluit wordt besloten dat “er schadelijke effecten te verwachten zijn voor het watersysteem” en “dat er negatieve effecten

ontstaan voor de plaatselijke natuurwaarden”, heeft de verwerende partij zich ter motivering van haar besluit uitdrukkelijk aangesloten bij de ongunstige adviezen van het agentschap voor Natuur en Bos, alsook het ongunstig wateradvies van de 3<sup>de</sup> Directie - Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Natuur - Waterlopen en Domeinen van de provincie Limburg, en zich also de motieven van deze adviezen eigen gemaakt. De motieven van het agentschap voor Natuur en Bos en van de 3<sup>de</sup> Directie - Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Natuur - Waterlopen en Domeinen van de provincie Limburg om de aanvraag ongunstig te adviseren worden aldus de motieven waarop de verwerende partij zich onder meer steunt om de gevraagde vergunning te weigeren. Het is daarbij niet vereist dat zij motiveert waarom zij deze motieven tot de hare maakt. De verwerende partij heeft derhalve een eigen motivering gegeven in het bestreden besluit.

De verzoeker beperkt zich in het middel tot de stelling dat de in het bestreden besluit weergegeven motivering niet afdoende is, en toont dus niet aan dat de betreffende adviezen zelf niet afdoende gemotiveerd zijn, of dat hij niet bekend is met de inhoud van die adviezen.

Wat ten slotte de door de verwerende partij vastgestelde planologische onverenigbaarheid betreft, dient er op te worden gewezen dat deze conclusie is gesteund op een toetsing van de aangevraagde werken aan de in het bestreden besluit vermelde mogelijkheden om die werken uit te voeren in natuurgebied. In casu betreft het een ophoging welke naar het oordeel van de verwerende partij niet valt onder de toegestane werken “vereist voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu”. De verzoeker voert weliswaar aan dat niet wordt uitgelegd waarom de aangevraagde werken daaronder niet zouden kunnen vallen, zonder evenwel ook maar één element aan te brengen waaruit dit dan wel zou kunnen blijken.

Waar de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord aanklaagt dat in de memorie van antwoord wordt verwezen naar een nota van 5 juni 2009 van de 3<sup>e</sup> directie van het provinciebestuur, sectie ruimtelijke ordening, terwijl in het bestreden besluit nergens sprake is van deze nota, dient te worden vastgesteld dat de verwerende partij deze nota aanhaalt bij de onderverdeling “uiteenzetting

van de feiten” in de memorie van antwoord, en dat zij dus geenszins naar deze nota verwijst ter verantwoording van haar motivering in het bestreden besluit.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

5.3.1. Wat het tweede middelonderdeel betreft, dient te worden vastgesteld dat, wanneer de deputatie over een op grond van het toentertijd geldende artikel 53 van het gecoördineerde decreet ingesteld administratief beroep uitspraak doet, zij niet optreedt als administratief rechtscollege, maar als orgaan van het actief bestuur. Zij kan als zodanig volstaan met in haar besluit de redenen aan te geven waarop zij haar beslissing steunt, en is er daarbij niet toe gehouden alle door de partijen aangevoerde argumenten punt na punt te beantwoorden.

5.3.2. Het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet kent de deputatie, wanneer zij oordeelt in hoger beroep, dezelfde beoordelingsbevoegdheid toe als die waarover het college van burgemeester en schepenen beschikt.

Het effectief instellen van het beroep door de aanvrager, draagt de beslissingsbevoegdheid over de aanvraag van het college van burgemeester en schepenen naar de deputatie over, en de beslissing van de deputatie komt in de plaats van de beslissing waartegen het beroep werd ingesteld.

De devolutieve werking van het administratief beroep impliceert dat de beroepsinstantie datgene waaromtrent zij is gevat zowel wat de legaliteit, als wat de opportuniteit betreft, terug onderzoekt, zonder gebonden te zijn door de motivering vervat in de beroepen beslissing, of door de tijdens de beroepsprocedure ontwikkelde argumenten.

5.4.1. Uit de overwegingen van het bestreden besluit kan, in tegenstelling tot wat de verzoeker beweert, niet worden afgeleid dat de verwerende partij de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven, in het bijzonder over de terreinophoging op lot 3 en het daaraan gekoppelde bevel tot herstel, “niet (zou hebben) gewijzigd”. Het blijkt integendeel dat de verwerende partij de aanvraag opnieuw in haar

volledigheid heeft onderzocht en daarbij heeft vastgesteld dat het voorwerp van de door de verzoeker ingediende aanvraag tot regularisatie “enkel de ophoging omvat die gebeurde op het perceel dat uit de verkaveling gesloten is en in natuurgebied gelegen is” en dat “de terreinophoging op lot 3 niet in de aanvraag is vervat”, zodat zij zich, zoals zij in de memorie van antwoord stelt, “dan ook enkel heeft uitgesproken over de werkelijke aanvraag”.

Gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep, was de verwerende partij er niet toe gehouden alle argumenten van de verzoeker omtrent de beweerde onwettigheid van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven met betrekking tot de terreinophoging van lot 3 te beantwoorden, en kon zij in casu volstaan met de voormelde overwegingen.

Het tweede middelonderdeel is in de aangegeven mate niet gegrond.

5.4.2. In zoverre in het tweede middelonderdeel de wettigheid van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven over de terreinophoging op lot 3 en het daaraan gekoppelde bevel tot herstel wordt bekritiseerd, is deze kritiek niet gericht tegen het bestreden besluit. Gelet op de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep, kan enkel de wettigheid van het bestreden besluit worden onderzocht. De kritiek, gericht tegen de beoordeling van de aanvraag door het college van burgemeester en schepenen, kan dan ook niet, zoals de verwerende partij terecht stelt, tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

Er valt evenmin in te zien hoe de beweerde gebreken van het bevel tot herstel tot een onwettigheid van het bestreden besluit zou kunnen leiden.

De aangevoerde schending van “artikel 149 e.v. van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening” is bijgevolg niet dienstig.

Het tweede middelonderdeel is in die mate onontvankelijk.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwierpt het beroep.**

**2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig januari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Roger Stevens,    | kamervoorzitter, |
| Johan Bovin,      | staatsraad,      |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Silvan De Clercq, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Roger Stevens**