

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.821 van 21 oktober 2014
in de zaak A. 206.415/X-15.209.**

In zake : de NV GEORGES DHOLLANDER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim De Cuyper
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 september 2012, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a) het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van
25 april 2012 houdende de vaststelling van de provinciale
stedenbouwkundige verordening “weekendverblijven”, en
 - b) het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport van 4 juli 2012 houdende goedkeuring, met
uitsluiting van artikel 2, van de voornoemde provinciale verordening.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 mei 2014.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Roy Vander Cruyssen, die *loco* advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoekende partij, juriste Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. De verzoekende partij is eigenaar van percelen te Moerbeke waarvoor haar de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een vakantiewoning werd geweigerd.

4. Op 9 februari 2012 stelt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een ontwerp van provinciale verordening betreffende weekendverblijven vast.

5. Op 14 februari 2012 geeft de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening een voorwaardelijk gunstig advies omtrent die ontwerpverordening.

6. Op 23 februari 2012 deelt de gedelegeerd planologisch ambtenaar aan de deputatie mee dat “[e]r [...] geen strijdigheden [worden] vastgesteld met de van toepassing zijnde gewestelijke verordeningen”.

7. Op 25 april 2012 neemt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het eerste bestreden besluit.

8. Op 4 juli 2012 neemt de voor ruimtelijke ordening bevoegde Vlaamse minister het tweede bestreden besluit.

Een uittreksel van het laatstgenoemde besluit wordt, samen met de provinciale stedenbouwkundige verordening “weekendverblijven”, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 juli 2012.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

9. In haar laatste memorie stelt de tweede verwerende partij dat zij, “[g]elet op de bijkomende stukken gevoegd bij de memorie van

wederantwoord”, niet langer aandringt op haar in het auditorsverslag verworpen exceptie van onontvankelijkheid van het beroep.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2.3.1 en 2.3.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In de toelichting bij het middel wijst de verzoekende partij erop dat in de bestreden verordening wordt verwezen naar de “artikelen 2.3.1. en verder” van de VCRO. Zowel uit de nota “motivering verordening weekendverblijven” als uit het verslag aan de provincieraad blijkt dat de eerste verwerende partij met de bestreden verordening het permanent bewonen van weekendverblijven minder aantrekkelijk wil maken. Volgens de verzoekende partij kan die doelstelling echter niet worden ondergebracht in één van de in artikel 2.3.1 VCRO limitatief opgesomde elf categorieën waarvoor een provinciale stedenbouwkundige verordening kan worden aangenomen. De bestreden verordening kan ook niet ressorteren onder de categorie “bewoonbaarheid van de woningen” (art. 2.3.1, eerste lid, 5°, VCRO) aangezien daarmee de minimale normen voor bewoonbaarheid van een woning worden geïmposeerd, terwijl in het bestreden besluit net maximale oppervlaktes en volumes van een weekendverblijf worden vastgesteld, om permanente bewoonbaarheid uit te sluiten door de woonkwaliteit net te beperken.

Bovendien wordt in de bestreden verordening op geen enkele wijze gemotiveerd op welke van de decretaal limitatief opgesomde rechtsgronden

van artikel 2.3.1 de bevoegdheid van de provincie om de bestreden verordening vast te stellen, zou geënt zijn.

11. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat het de taak was van de eerste verwerende partij om in de bestreden verordening te verwijzen naar de exacte onderdelen van artikel 2.3.1 VCRO, maar dat zij dit heeft nagelaten.

12. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat een zorgvuldig handelende overheid bij het vaststellen van een reglementair besluit dient te verwijzen naar de wettelijke rechtsgrond, zeker wanneer, zoals in onderhavig geval, die rechtsgrond de overheid slechts een mogelijkheid biedt om op te treden en geenszins een verplichting inhoudt. Zij volhardt in haar stelling dat zelfs wanneer elke categorie van artikel 2.3.1 VCRO wordt gecontroleerd, dient te worden vastgesteld dat de bestreden verordening onder geen enkele ressorteert.

Beoordeling

13. De in dit middel geschonden geachte artikelen 2.3.1 en 2.3.2 van de VCRO luiden toentertijd als volgt:

“Art. 2.3.1. De Vlaamse Regering kan gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor een deel van of voor het hele gewest. Die verordeningen bevatten de nodige stedenbouwkundige voorschriften om te zorgen voor:

1° de gezondheid, de instandhouding, de stevigheid, de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming;

2° de thermische en akoestische kwaliteit van de bouwwerken, de energiebesparingen en de energietेरugwinning, de uitbouw van collectieve energievoorzieningen waarop desgevallend verplicht moet worden aangesloten;

3° de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit;

4° de aanleg van voorzieningen, met name de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, de verwarming, de telecommunicatie, de opvang van afvalwater en regenwater, de afvalophaling en de windmolens;

5° de bewoonbaarheid van de woningen;

6° het verbieden van werken waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is op bepaalde uren en dagen met het oog op het behoud van de leefkwaliteit en de doorgang van het langzaam verkeer;

7° de toegang voor personen met een functiebeperking tot al dan niet bebouwde onroerende goederen of delen ervan toegankelijk voor het publiek, tot installaties en wegen;

8° de gebruiksveiligheid van een goed dat toegankelijk is voor het publiek;

9° de maatregelen inzake het ruimtelijk begrenzen van milieuhinder en het waarborgen van een adequate waterhuishouding;

10° de aanleg van groen en beplantingen;

11° de bewerkstelling van een vermenging van kavels, woningen en woonvoorzieningen die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen, met dien verstande dat voorschriften betreffende de creatie van een bescheiden woonaanbod opgenomen worden in bijzondere stedenbouwkundige verordeningen, onder de voorwaarden, vermeld in boek 4, titel 2, hoofdstuk 1, afdeling 1, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

Die stedenbouwkundige verordeningen kunnen betrekking hebben op de bouwwerken en installaties boven en onder de grond, op de publiciteitsinrichtingen, de antennes, de leidingen, de afsluitingen, de opslagplaatsen, de onbebouwde terreinen, de wijziging van het reliëf van de bodem, en de inrichting van ruimten ten behoeve van het verkeer en het parkeren van voertuigen buiten de openbare weg.

De stedenbouwkundige verordeningen kunnen:

1° functiewijzigingen die in beginsel toegelaten zijn, uitsluiten, of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden verbinden;

2° het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw regelen.

De stedenbouwkundige verordeningen bevatten voorschriften van stedenbouwkundige aard en moeten in overeenstemming zijn met de bestaande regelgeving voor de materie in kwestie.

[...]

Art. 2.3.2. § 1. De provincieraad kan stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor de materie omschreven in artikel 2.3.1 en in artikel 4.2.5, voor het gehele grondgebied van de provincie of voor een deel waarvan hij de grenzen bepaalt met naleving van de door de Vlaamse Regering vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen.

Indien de Vlaamse Regering een gewestelijke stedenbouwkundige verordening vaststelt, brengt de provincieraad uit eigen beweging of binnen de termijn die door de Vlaamse Regering wordt opgelegd, de bestaande provinciale stedenbouwkundige verordening(en) in overeenstemming met de voorschriften van de door de Vlaamse Regering vastgestelde stedenbouwkundige verordening(en). Een gewestelijke stedenbouwkundige verordening kan worden aangevuld en verder worden uitgevoerd middels provinciale stedenbouwkundige verordeningen, tenzij de gewestelijke stedenbouwkundige verordening uitdrukkelijk anders bepaalt. In dat laatste geval kan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening tevens bepalen dat bestaande provinciale stedenbouwkundige verordeningen met

betrekking tot de geregelde aangelegenheid op een bepaalde datum ophouden uitwerking te hebben.
[...].”

Uit voornoemd artikel 2.3.1 blijkt dat de in die bepaling bedoelde stedenbouwkundige voorschriften beogen zorg te dragen voor een aantal limitatief opgesomde aangelegenheden. Die stedenbouwkundige voorschriften kunnen onder meer betrekking hebben “op de bouwwerken en installaties boven en onder de grond”. Het spreekt daarbij voor zich dat “weekendverblijven” ook “bouwwerken” zijn als bedoeld in artikel 2.3.1 VCRO.

14. Zoals gesteld wordt in de bij de bestreden verordening horende nota “Motivering Verordening Weekendverblijven” is de doelstelling hiervan “de ruimtelijke impact van weekendverblijven die in veelal bebost of gaaf openruimte landschap gelegen zijn, zoveel mogelijk te beperken, de impact ervan op het milieu te verlagen en op deze wijze het permanent bewonen van weekendverblijven minder aantrekkelijk te maken”.

15. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, laat artikel 2.3.1 VCRO wel degelijk toe om in een stedenbouwkundige verordening “maximale oppervlaktes en volumes van een weekendverblijf” vast te stellen, al was het maar om te zorgen voor “het ruimtelijk begrenzen van milieuhinder” in de zin van het eerste lid, 9°, van dat artikel.

Uit hetgeen de verzoekende partij aanvoert, blijkt niet dat de bestreden verordening zorg zou dragen voor een aangelegenheid die niet is opgesomd in artikel 2.3.1 VCRO.

16. Zoals de verzoekende partij erkent, wordt in de bestreden verordening expliciet melding gemaakt van de rechtsgrond ervan, meer bepaald “de artikelen 2.3.1. en verder” VCRO. Uit de in het middel aangehaalde beginselen volgt, anders dan de verzoekende partij dit ziet, geen verplichting om in de verordening de “exacte onderdelen” van artikel 2.3.1 VCRO aan te halen.

17. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2.3.1 en 2.3.2 VCRO en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In de toelichting bij het middel wijst de verzoekende partij op het besluit van de Vlaamse regering van 8 juli 2005 ‘houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake openluchtrecreatieve verblijven en de inrichting van gebieden voor dergelijke bedrijven’. Deze gewestelijke stedenbouwkundige verordening bepaalt waaraan stedenbouwkundige vergunningsaanvragen of verkavelingsaanvragen voor openluchtrecreatieve verblijven dienen te voldoen om te worden verleend of waaraan openluchtrecreatieve verblijven dienen te voldoen om te worden geregulariseerd.

De verzoekende partij wijst erop dat in de nota aan de provincieraad en in het tweede bestreden besluit wordt aangegeven dat de bestreden provinciale verordening “meer beperkend” en “strenger” is dan de voornoemde gewestelijke stedenbouwkundige verordening van de Vlaamse regering van 8 juli 2005. Krachtens artikel 2.3.2 VCRO mag een provinciale stedenbouwkundige verordening echter enkel bepalingen bevatten die de bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening aanvullen of uitvoeren. Volgens de verzoekende partij is in de VCRO van enige mogelijkheid voor de provincie tot verstrengen van de bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening geen sprake. Het aanvullen van bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening kan er volgens de verzoekende partij enkel in bestaan normen toe te voegen voor aspecten waarvoor nog geen normen werden voorzien. De mogelijkheid tot het uitvoeren van bepalingen van de gewestelijke verordening in de provinciale verordening, heeft volgens de

verzoekende partij enkel betrekking op het meer in detail uitwerken van een bepaling.

De verzoekende partij geeft volgend overzicht van bepalingen van de bestreden provinciale verordening die volgens haar geen aanvulling zijn van of uitvoering geven aan bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening:

- “1. Artikel 6, § 1: Elk openluchtrecreatief verblijf heeft een maximale grondoppervlakte van 60 m², inclusief overdekte terrassen en bijgebouwen. Alle boven- en ondergrondse, toegankelijke constructies hebben samengeteld maximaal een volume van 200 m³. Dit terwijl in artikel 2 van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor elk openluchtrecreatiefverblijf een maximale grondoppervlakte van 80 m², inclusief overdekte terrassen en bijgebouwen, wordt toegestaan en een maximaal volume van 240 m³.
2. Artikel 8, tweede zin: Gekoppelde of geschakelde openluchtrecreatieve verblijven zijn verboden.
Deze vorm van openluchtrecreatieve verblijven wordt in de gewestelijke verordening wel toegelaten. Dit volgt uit de volgende zin artikel 4, §2 van de gewestelijke verordening: ‘Als openluchtrecreatieve verblijven niet gekoppeld of geschakeld worden, bedraagt de minimumafstand van de gebouwen tot de overige perceelsgrenzen ten minste twee meter.’
3. Art. 10, § 1: Bij nieuwbouw of herbouw moet het openluchtrecreatief verblijf volledig worden opgetrokken in hout, met uitzondering van die elementen die technisch niet in hout kunnen worden uitgevoerd.
Ten opzichte van de gewestelijke verordening houdt dit artikel een andere norm in, aangezien daar enkel wordt voorzien dat alle gevel- en dakvlakken moeten uitgevoerd worden met duurzame, verzorgd uitzijende aan het karakter van de omgeving aangepaste materialen.”

De verzoekende partij benadrukt dat het opleggen in de provinciale verordening van een andere norm dan een bepaalde norm die voorzien wordt in de gewestelijke verordening, strijdt met artikel 2.3.2 VCRO, ongeacht of deze nieuwe norm soepeler of strenger is. Wat de Vlaamse regering en de provincieraad afdoen als het beperken of het verstrengen van de gewestelijke verordening, is in feite een wijziging en derhalve een strijdigheid met deze laatste verordening.

19. In haar memorie van wederantwoord citeert de verzoekende partij de bewoordingen “lokale verfijningen en aanvullingen” uit de parlementaire voorbereiding van artikel 2.3.2 VCRO. Volgens haar geven die bewoordingen nogmaals duidelijk de contouren aan van wat mogelijk is in een provinciale stedenbouwkundige verordening. Het verstrengen van de gewestelijke stedenbouwkundige voorschriften of het invoeren van nieuwe normen worden daarentegen geenszins nominatief vermeld.

20. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat de tekst van artikel 2.3.2 VCRO op zich duidelijk is, aangezien enkel aanvullingen en verdere uitvoering expliciet worden toegestaan maar van verstrengen geen sprake is.

Beoordeling

21. Krachtens artikel 2.3.2, § 1, eerste lid, VCRO (randnr. 13) kan de provincieraad stedenbouwkundige verordeningen vaststellen met naleving van de door de Vlaamse regering vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen. Artikel 2.3.2, § 1, tweede lid, VCRO (randnr. 13) voorziet erin dat een gewestelijke stedenbouwkundige verordening “kan worden aangevuld en verder worden uitgevoerd” middels provinciale stedenbouwkundige verordeningen. Uit de voornoemde bepalingen volgt dat de provincieraad de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen vermag aan te vullen en uit te voeren, zonder er evenwel van af te wijken.

Er valt niet in te zien waarom, zoals de verzoekende partij voorhoudt, het aanvullen van bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening er enkel in zou kunnen bestaan normen toe te voegen voor aspecten waarvoor nog geen gewestelijke normen werden voorzien. Het begrip aanvullen in artikel 2.3.2 VCRO moet immers begrepen worden in de zin van bijkomende eisen stellen. Dit kan dan ook tot gevolg hebben dat, zoals in het onderhavige geval, een provinciale stedenbouwkundige verordening strenger is dan de bestaande gewestelijke verordening.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, blijkt niet dat enige bepaling van de bestreden verordening niet aangezien zou kunnen worden als een aanvulling of uitvoering van de voornoemde gewestelijke stedenbouwkundige verordening van de Vlaamse regering van 8 juli 2005.

22. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

23. In het derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2.3.2, 4.2.1, 4.2.3 en 4.2.5 VCRO, van de artikelen 3.1 en 3.2 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is’ (hierna: het vrijstellingsbesluit) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel is gericht tegen de artikelen “4, § 1” [lees: 5, § 2] en 11 van de provinciale stedenbouwkundige verordening “weekendverblijven” (hierna: de geïssueerde bepalingen van de verordening).

In de toelichting bij het middel brengt de verzoekende partij vooreerst de hiervoor (randnr. 13) geciteerde tekst van artikel 2.3.2 VCRO in herinnering.

Overeenkomstig artikel 4.2.5 VCRO kan de provincieraad in een stedenbouwkundige verordening, ten eerste, vergunningsplichtige handelingen aanvullen, ten tweede, voor meldingsplichtige handelingen een vergunningsplicht invoeren en, ten derde, voor vrijgestelde handelingen een meldingsplicht invoeren.

Volgens de verzoekende partij hebben de geviseerde bepalingen van de verordening, in strijd met de mogelijkheden die artikel 4.2.5 VCRO biedt, zonder meer handelingen verboden die ofwel niet-vergunningsplichtig zijn ofwel zijn vrijgesteld in toepassing van artikel 4.2.3 VCRO.

Het niet aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem is krachtens artikel 4.2.1, 4°, VCRO toegestaan zonder vergunning, terwijl de eerste geviseerde bepaling van de verordening, in strijd met artikel 4.2.5 VCRO, deze handeling zonder meer verbiedt.

Artikel 3.1 van het vrijstellingsbesluit bepaalt dat geen stedenbouwkundige vergunning nodig is voor volgende handelingen in, aan en bij constructies (andere dan woningen):

- “5° afsluitingen tot een hoogte van twee meter in de zijtuin en achtertuin;
- 6° open afsluitingen tot een hoogte van twee meter in de voortuin;
- 7° gesloten afsluitingen tot een hoogte van 1 meter in de voortuin.”

In de mate dat de tweede geviseerde bepaling van de verordening slechts een open draadafsluiting met een maximale hoogte van 1,5 meter toestaat, is ze volgens de verzoekende partij strijdig met artikel 3.1 van het vrijstellingsbesluit. Voor het plaatsen van afsluitingen in de zijtuin en de achtertuin tot een hoogte van twee meter is immers geen stedenbouwkundige vergunning vereist. Ook het verbieden van gesloten afsluitingen is volgens de verzoekende partij in strijd met het laatstgenoemde artikel, want gesloten afsluitingen tot een hoogte van 1 meter zijn wel degelijk toegestaan in de voortuin.

24. In haar memorie van wederantwoord noemt de verzoekende partij de verwijzing in de memories van antwoord naar het als volgt luidende artikel 1.3 van het vrijstellingsbesluit “volledig naast de kwestie”:

“De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing, voor zover deze handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, of met de uitdrukkelijke voorwaarden van stedenbouwkundige vergunningen.”

De verzoekende partij erkent dat uit de hiervoor geciteerde bepaling het primaat valt af te leiden van voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen op de bepalingen van het vrijstellingsbesluit, maar zij voegt eraan toe dat dit natuurlijk slechts kan in de mate dat de verordening rechtmatig werd vastgesteld conform de mogelijkheden van artikel 4.2.5 VCRO. Slechts in de mate dat de verwerende partijen bij het vaststellen van een stedenbouwkundige verordening van de mogelijkheden vervat in artikel 4.2.5 VCRO gebruik zouden hebben gemaakt (*quod non*), kan er rechtmatig verwezen worden naar artikel 1.3 van het vrijstellingsbesluit om de bepalingen in een stedenbouwkundige verordening te laten primeren op de bepalingen van het vrijstellingsbesluit. Conform de hiërarchie der rechtsnormen kunnen de verwerende partijen geen rechtsgrond putten uit artikel 1.3 van het vrijstellingsbesluit om niet-vergunningsplichtige handelingen te verbieden. De verzoekende partij besluit dat de decretale bepaling van artikel 4.2.5 VCRO primeert op artikel 1.3 van het vrijstellingsbesluit.

25. In haar laatste memorie betwist de verzoekende partij “ten zeerste” dat artikel 2.3.1 VCRO, totaal in tegenstrijd met de toegelaten en verboden mogelijkheden in artikel 4.2.5 VCRO, als rechtsgrond kan worden aangewend voor de geïssueerde bepalingen van de verordening. De omstandigheid dat een provinciale verordening de materies vervat in artikel 2.3.1 VCRO kan bevatten, houdt geenszins een machtiging in zich tot het negeren van de limitatief toegelaten en verboden mogelijkheden in artikel 4.2.5 VCRO.

Beoordeling

26. De in het middel geïssueerde bepalingen van de verordening luiden als volgt:

“Art. 5. §1 [...]

§ 2 Het natuurlijk reliëf van het bouwperceel dient behouden te blijven. Elke vorm van reliëfwijziging is verboden.

[...]

Art. 11. Er zijn geen ondoorzichtige, dichte afsluitingen toegelaten op een perceel waarop zich een openluchtrecreatief verblijf bevindt, noch op de perceelsgrenzen, noch op enige afstand daarvandaan.

Enkel een open draadafsluiting met een maximale hoogte van 1,5 m mag op de perceelsgrenzen worden geplaatst.”

27. Artikel 4.2.5 VCRO luidt als volgt:

“Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen:

1° de vergunningsplichtige handelingen aanvullen;

2° voor meldingsplichtige handelingen een vergunningsplicht invoeren;

3° voor vrijgestelde handelingen een meldingsplicht invoeren.

Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen de vergunningsplicht niet vervangen door een meldingsplicht. Zij kunnen vergunnings- of meldingsplichtige handelingen niet vrijstellen van de vergunnings- of meldingsplicht.”

28. De provincieraad ontleent aan artikel 2.3.2, § 1, VCRO (randnr. 13) rechtsgrond om stedenbouwkundige verordeningen vast te stellen voor, enerzijds, de materie omschreven in artikel 2.3.1 VCRO (randnr. 13) en, anderzijds, de materie omschreven in artikel 4.2.5 VCRO (randnr. 27). De geviseerde bepalingen van de verordening bevatten uitsluitend regels voor de materie omschreven in artikel 2.3.1 VCRO en niet voor de materie omschreven in artikel 4.2.5 VCRO. Anders dan de verzoekende partij aanneemt, volgt noch uit artikel 2.3.2, § 1, VCRO, noch uit enige andere in het middel aangevoerde bepaling of beginsel, dat de door artikel 4.2.5 VCRO opgelegde beperkingen voor de provincieraad die gelden wanneer hij regels vaststelt voor de in het laatstgenoemde artikel omschreven materie, ook zouden gelden wanneer hij regels vaststelt voor de in artikel 2.3.1 VCRO omschreven materie. Het middel dat uitgaat van de noodzaak om de geviseerde bepalingen van de bestreden verordening in te kunnen passen in de door artikel 4.2.5 VCRO opgelegde beperkingen, mist juridische grondslag. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door hetgeen de verzoekende partij aanvoert in haar memorie van wederantwoord en haar laatste memorie.

29. Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig oktober 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust