

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.688 van 3 mei 2024
in de zaak A. 238.791/VII-41.975**

In zake : 1. J.V.
 2. K.M.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Leandra Decuyper en Fien Duymelinck
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 3 april 2023, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0577 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 23 februari 2023 in de zaak 2122-RvVb-0062-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
15 juni 2023.

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft op 27 september 2023 een
verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.688

VII-41.975-1/11

30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 maart 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fien Duymelinck, die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. De verzoekende partijen vragen op 10 februari 2021 een omgevingsvergunning aan voor het regulariseren van een vakantiehuis. Het voorwerp van de aanvraag is volgens het gewestplan ‘Eeklo-Aalter’ gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie. Het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Reconversie verblijfsrecreatie - Groen Ursel’ (hierna: het RUP), goedgekeurd door de Vlaamse regering op 26 februari 2013, heeft het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, ondergebracht in een ‘zone voor openluchtrecreatieve verblijven in beboste omgeving, met nabestemming natuur/bos’.

3.2. Na weigering van de omgevingsvergunning door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter, tekenen de verzoekende partijen bestuurlijk beroep aan. Met een besluit van 12 augustus 2021 verklaart de

deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep ongegrond en weigert zij de omgevingsvergunning.

3.3. Het bestreden arrest verwerpt het enige middel en bijgevolg het beroep van de verzoekende partijen tegen het deputatiebesluit van 12 augustus 2021.

IV. Ontvankelijkheid van het cassatieberoep

4. De verwerende partij voert aan dat de verzoekende partijen niet getuigen van het vereiste belang bij het beroep, zodat het als onontvankelijk moet worden afgewezen.

De verwerende partij wijst erop dat het voorwerp van de omgevingsvergunning die de verzoekende partijen aanvragen, de “uitbreiding” van een “woning” betreft. Zelfs indien het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou worden vernietigd op grond van het door de verzoekende partijen aangevoerde middel, zou volgens de verwerende partij de vaststelling overeind blijven dat de aanvraag in strijd is met de bestemming “bos/natuur” van het RUP, en als zodanig onvergundbaar zijn, of het nu een woning of een recreatief verblijf betreft. En zelfs in de hypothese dat de deputatie de aanvraag opnieuw zou moeten beoordelen zonder toepassing te maken van het RUP, zou de aanvraag onvergundbaar zijn omdat zij betrekking heeft op de uitbreiding van een woning in een gebied dat volgens het gewestplan bestemd is voor verblijfsrecreatie.

5. De voorwaarde van het belang bij een administratief cassatieberoep bestaat hierin dat de verzoekende partij, na een gebeurlijke vernietiging van de door haar bestreden jurisdictionele beslissing, enig voordeel moet kunnen putten uit een gebeurlijk nieuw onderzoek van de zaak door het administratief rechtscollege. Het cassatieberoep is gericht tegen het arrest dat de verzoekende partijen in het ongelijk stelt. In geval van cassatie wordt de zaak

verwezen naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die een nieuwe beslissing dient te nemen over het vernietigingsberoep van de verzoekende partijen. Deze omstandigheid volstaat in beginsel om te getuigen van een belang bij het cassatieberoep.

De verwerende partij voert met haar exceptie in essentie aan dat de aanvraag van de verzoekende partijen hoe dan ook niet kan worden vergund, om andere redenen dan deze die volgens het bestreden arrest het determinerende motief uitmaakten van de weigeringsbeslissing die voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd bestreden. Het onderzoek van de exceptie zou de Raad van State verplichten om in de beoordeling van de zaak zelf te treden, hetgeen hem als cassatierechter niet is toegelaten.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, van “de zonevreemde basisrechten van artikel 4.4.10 e.v. [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening]”, van artikel 159 van de Grondwet, van artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, en van artikel 149 van de Grondwet.

Zij komen op tegen de verwerping door het bestreden arrest van het enige middel dat zij hadden aangevoerd tot nietigverklaring van het deputatiebesluit dat de omgevingsvergunning weigert wegens de strijdigheid van de aanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP. Zij zetten uiteen dat zij voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen betoogden dat het RUP onwettig is wegens schending van de artikelen 4.4.10 en volgende van de Vlaamse

Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), zodat het buiten toepassing moet worden gehouden met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, en bijgevolg niet als grondslag kan dienen om de vergunning te weigeren.

Artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP moet volgens de verzoekende partijen zo gelezen worden dat vanaf 1 januari 2020 enkel nog bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies kunnen worden in stand gehouden, wat een onwettige beperking zou zijn van de basisrechten voor zonevrije constructies. Het bestreden arrest zou aan dit artikel 3 een verkeerde lezing hebben gegeven en op die grond ten onrechte hebben beslist dat de vergunning kon worden geweigerd op grond van een strijdigheid van de aanvraag met artikel 3 van het RUP.

Beoordeling

7. Het bestreden arrest verwerpt het middel waarin de verzoekende partijen aanvoeren dat (minstens artikel 3 van) het RUP onwettig is wegens schending van de artikelen 4.4.10 en volgende VCRO, zodat het buiten toepassing moet worden gehouden met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, en bijgevolg niet als grondslag kan dienen om de vergunning te weigeren, op grond van volgende motieven:

“7.

[...]

De verzoekende partijen bestempelen het voorwerp van de aanvraag in hun verzoekschrift zelf als een ‘recreatieve verblijfsaccomodatie’ en in hun aanvraag zelf als vakantieverblijf. [...] In dat licht zijn de zonevrije basisrechten voor constructies, andere dan woningen van toepassing. De sectie 2 ‘Bestaande zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw’ van de onderafdeling 2 ‘Bestaande zonevrije constructies’, voorziet, onder bepaalde voorwaarden, in de mogelijkheid tot het ‘verbouwen’ (artikel 4.4.16 VCRO), ‘herbouwen op dezelfde plaats’ (artikel 4.4.17 VCRO), ‘herbouwen op een gewijzigde plaats’ (artikel 4.4.18 VCRO), en ‘uitbreiden en aanpassen’ (artikel 4.4.19 VCRO) van bestaande zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw. De onderafdeling 3 ‘Recent afgebroken zonevrije woningen of andere constructies’ voorziet de voormelde mogelijkheden, onder voorwaarden, ook voor constructies die

geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken (artikel 4.4.20 VCRO). Artikel 4.4.22 VCRO voorziet dat ingeval een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vernield of beschadigd werd ten gevolge van een vreemde oorzaak die de eigenaar niet kan worden toegerekend, herstelwerken kunnen vergund worden, in afwijking van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan bepaalde voorwaarden.

8.

De verzoekende partijen stellen dat artikel 3 van het RUP, dat enkel voorschrijft dat bestaande, hoofdzakelijk vergunde constructies in stand kunnen worden gehouden, elke vorm van verbouwing en herbouw uitsluit vanaf 1 januari 2020. In de fase voorafgaand aan 1 januari 2020 blijkt er, zoals bevestigd door de verzoekende partijen, evenwel geen sprake van enige zonevreemdheid, aangezien bestaande weekendverblijven kunnen worden verbouwd of herbouwd volgens de bepalingen van het RUP. Doordat in de tweede fase (vanaf 1 januari 2020), de mogelijkheden voor verbouwing en herbouw volgens de bepalingen opgenomen in het RUP ‘afgesloten’ worden, aangezien vanaf dan de nabestemming ‘zone voor bos/natuur’ in werking treedt, is er verder vanaf dan pas sprake van zonevreemdheid. Minstens maken de verzoekende partijen een oordeel in andere zin niet aannemelijk.

Het voorschrift dat bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies in stand gehouden kunnen worden, verzet zich verder niet uitdrukkelijk tegen de toepassing van de decretaal geregelde zonevreemde basisrechten, die wel degelijk kunnen gelden. [Artikel 3 van het RUP] laat dan ook in zijn geheel, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, niet toe om in een *a contrario* lezing te stellen dat (alle) andere werken dan instandhoudingswerken vanaf 1 januari 2020 niet toegestaan zouden worden in die zin dat de zonevreemde basisrechten niet ten volle zouden gelden. Een dergelijke exhaustieve en exclusieve interpretatie van de toegelaten handelingen volgt niet uit een letterlijke lezing van het RUP. De verzoekende partijen doen met de toelichting voor wat betreft ‘Herbouw’ en ‘Nieuwbouw’ evenmin overtuigen van een dergelijke exhaustieve en exclusieve lezing.

9.

Anders dan in de toelichtingsnota, wordt in de bepaling zelf niet gesproken over ‘enkel’ instandhoudingswerken die zouden zijn toegelaten. Als men de toelichtingsnota in zijn geheel leest, dient deze passage, zoals blijkt uit haar context, duidelijk zo begrepen te worden dat enkel bestaande, hoofdzakelijk vergunde constructies nog in stand gehouden kunnen worden en in die zin moeten worden afgezet tegen de niet-hoofdzakelijk vergunde constructies, waarvoor de in de eerste fase voorziene verbouwings- en herbouwingsmogelijkheden worden afgesloten. Ook de verwijzing naar de goedgekeurde, nog niet uitgevoerde, dan wel gesloopte maar nog niet heropgebouwde weekendverblijven kan in dat licht worden begrepen. Gelet op het onderscheid dat in het RUP gemaakt wordt en de veruitwendigde doelstelling in de toelichtingsnota om illegale stedenbouwkundige handelingen te vermijden die een bestending van de recreatie impliceren, is het ook aannemelijk dat hiermee de handelingen uitgevoerd naar aanleiding

van een vervallen vergunning dan wel een sloop die niet onder artikel 4.4.20 dan wel 4.4.22 VCRO valt, worden bedoeld.

Deze ongenueanceerde omschrijving in de toelichtingsnota heeft zijn weerslag overigens ook niet gekregen in de verordenende voorschriften van het RUP zelf. Het onderscheid tussen hoofdzakelijk vergunde en niet hoofdzakelijk vergunde constructies kan daarbij ook afgeleid worden uit de volgende aaneensluitende passage uit de toelichtingsnota:

‘Bij de bebouwde percelen kunnen enkel nog instandhoudingswerken toegestaan worden voor de vergunde constructies. Deze instandhoudingswerken worden vrijgesteld van vergunningsplicht zolang ze gebeuren aan vergunde constructies (codex). Weekendverblijven met bouwvovertredingen welke niet geregulariseerd zijn of hersteld volgens de vergunde toestand voor 1 januari 2020 kunnen dan ook geen instandhoudingswerken meer uitvoeren.’

Dat als gevolg hiervan de verordenende voorschriften, met name dat ‘[b]estaande hoofdzakelijk vergunde constructies (...) in stand [kunnen] gehouden worden’, in essentie verdergaand aan de nabestemming niets toevoegen aan de vrijstelling van dergelijke instandhoudingswerken zoals bedoeld in de VCRO, doet aan het voorgaande niet af. Evenmin kan daaruit worden afgeleid dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de zonevreemde basisrechten, die van toepassing zijn op hoofdzakelijk vergunde (en niet verkrotte) constructies of dat deze zonevreemde basisrechten enigszins zouden worden ingeperkt in de fase van de nabestemming.

[...]

12.

Behoudens wat betreft het vermeende gebrek aan conformiteit met artikel 4.4.10, § 2 VCRO wordt artikel 3 van het RUP verder niet betwist. De Raad dient op basis van het voorgaande dan ook te besluiten dat een wetsconforme lezing mogelijk is in een contextuele samenlezing van toelichtingsnota en verordenende voorschriften, waarbij bovendien dient te worden vastgesteld dat ook de letterlijke interpretatie van artikel 3 van het RUP geenszins in strijd is met artikel 4.4.10, § 2 VCRO. De Raad dient dan ook te besluiten dat het RUP niet strijdt met artikel 4.4.10, § 2 VCRO. Minstens slagen de verzoekende partijen er niet in om de vooropgestelde schending van de VCRO aan te tonen.”

8. Artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP luidt als volgt:

“Art. 3. Zone voor openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving met nabestemming bos/natuur (bestemmingscategorie: recreatie)

[V]olgende bestemmingen zijn binnen deze zone toegelaten:

- [o]penluchtrecreatief verblijf, verblijfsrecreatie;
- de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van bos;
- het behoud en versterken van kleine landschapselementen en sloten;

Er kunnen geen functies plaatsvinden binnen niet hoofdzakelijk vergunde constructies.

Binnen deze zone is geen dagrecreatie toegelaten.

Het gebied is bestemd voor verblijfsrecreatie. Nevengeschikt functioneert het gebied eveneens in zijn geheel als een bosuitbreidingsgebied.

Bouwmogelijkheden voor openluchtrecreatieve verblijven:

Nieuwbouw is binnen deze zone uitgesloten.

1. Tot 1 januari 2020 kunnen bestaande weekendverblijven verbouwd of herbouwd worden conform onderstaande bepalingen: [...]

2. Bestaande, niet hoofdzakelijk vergunde constructies met overtredingen dienen voor 1 januari 2020 in overeenstemming gebracht te zijn conform bovenstaande bepalingen.

Op 1 januari 2020 treedt de nabestemming ‘zone voor bos/natuur’ in werking. Bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies kunnen in stand gehouden worden.”

Deze bepaling bevat aldus enerzijds stedenbouwkundige voorschriften die gelden in een eerste fase, die tot 1 januari 2020 loopt, en anderzijds stedenbouwkundige voorschriften die gelden in een tweede fase, die in werking treedt op 1 januari 2020. Gedurende de eerste fase mogen bestaande weekendverblijven onder bepaalde voorwaarden worden verbouwd of herbouwd. Die weekendverblijven zijn gedurende die eerste fase niet zonevreemd, vermits zij dan nog volgens het RUP gelegen zijn in de zone voor ‘openluchtrecreatieve verblijven in een beboste omgeving’. Ook worden de eigenaars van de constructies die niet conform zijn met die bestemming en/of niet hoofdzakelijk vergund zijn, aangemoedigd om die situatie tijdens de eerste fase te regulariseren, en met andere woorden een omgevingsvergunning aan te vragen voor de omvorming van de constructie naar een ‘openluchtrecreatief verblijf’ dat aan de gestelde voorwaarden voldoet. Op 1 januari 2020 wijzigt de bestemming van de terreinen dan naar ‘bos/natuur’ en zijn nog enkel instandhoudingswerken mogelijk aan bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies. De bestemmingswijziging die op 1 januari 2020 in werking treedt, leidt ertoe dat de constructies vanaf die dag zonevreemd worden.

De laatste zin van dit artikel 3 bepaalt weliswaar niet uitdrukkelijk dat aan bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies ‘enkel’ instandhoudingswerken mogelijk zijn. Uit de gezamenlijke lezing van deze zin met

de eraan voorafgaande tekst volgt echter duidelijk de bedoeling van de opstellers van het RUP om de eigenaars van de constructies ertoe aan te zetten zich vóór 1 januari 2020 in regel te stellen, zodat daarna nog enkel die constructies zullen kunnen behouden blijven door het uitvoeren van instandhoudingswerken. Verbouwingswerken, de herbouw of uitbreiding van die constructies worden vanaf 1 januari 2020 uitgesloten. Deze lezing wordt bevestigd door de toelichtingsnota bij het RUP die in het bestreden arrest wordt aangehaald, en waarin wordt gesteld (de Raad van State onderlijnt):

“In de tweede fase (na 1 januari 2020) worden de mogelijkheden tot verbouwen of herbouwen afgesloten. Voor de percelen die op dat ogenblik beschikten over een goedgekeurde vergunning, maar deze nog niet uitvoerden, of hun bestaand weekendverblijf sloopten en niet heropbouwden treedt op dat moment de nabestemming bos/natuur in. Bij de bebouwde percelen kunnen enkel nog instandhoudingswerken toegestaan worden voor de vergunde constructies. Deze instandhoudingswerken worden vrijgesteld van vergunningsplicht zolang ze gebeuren aan vergunde constructies (codex). Weekendverblijven met bouwovertredingen welke niet geregulariseerd zijn of hersteld volgens de vergunde toestand voor 1 januari 2020 kunnen dan ook geen instandhoudingswerken meer uitvoeren.”

9. In zoverre de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat artikel 3 van het RUP niet verhindert dat bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies na 1 januari 2020 nog het voorwerp kunnen uitmaken van verbouwingswerken of een herbouw, miskent hij de draagwijdte van deze bepaling.

Het bestreden arrest verantwoordt zijn beslissing dan ook niet naar recht door op grond van die enkele beoordeling het middel af te wijzen waarin de verzoekende partijen aanvoeren dat (minstens artikel 3 van) het RUP met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten omdat het een door artikel 4.4.10, § 2, VCRO verboden verstrenging inhoudt van de basisrechten voor zonevreemde constructies, en als zodanig niet als grondslag kan dienen voor de weigering van de omgevingsvergunning.

10. Het middel is in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb-A-2223-0577 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 23 februari 2023 in de zaak 2122-RvVb-0062-A.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie mei tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams