

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 6 november 2018 met nummer RvVb-A-1819-0257
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0384-A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het departement Omgeving vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
Tussenkomenende partij	de vof SEGRS LK vertegenwoordigd door de heer Francis Charlier met woonplaatskeuze op het kantoor te 8860 Lendeledede, Langemuntelaan 1

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 3 februari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 8 december 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Temse van 1 augustus 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor de “afbraak van een bestaande woning met annexen en de herbouw zonevreemde ééngezinswoning met gastenkamers” volgens de tijdens de beroepsprocedure ingediende beperkt aangepaste plannen met betrekking tot het reduceren van de verharding en het verplaatsen van de garage op de percelen gelegen te Temse, Elsstraat-Zuid 28, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nrs. 0390C, 0390D en 0390E.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 14 maart 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 26 juli 2017 toe in de debatten.

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

in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 29 mei 2018.

De procespartijen verschijnen op de zitting.

Advocaat Paul AERTS voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Dirk ABBELOOS *loco* de heer Francis CHARLIER voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 6 juni 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Temse een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de afbraak van een bestaande woning met annexen en de herbouw zonevreemde ééngezinswoning met gastenkamers” op de percelen gelegen te Temse, Elsstraat-Zuid 28, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nrs. 0390C, 0390D en 0390E.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 12 juni 2016 tot en met 11 juli 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Toerisme Vlaanderen adviseert op 20 juni 2016:

“...

U heeft een adviesaanvraag ingediend bij Toerisme Vlaanderen m.b.t. stedenbouwkundige vergunning door SEGERS V.O.F. voor de afbraak bestaande woning met annexen + herbouw ééngezinswoning met gastenkamers, gelegen Elsstraat-Zuid 28 te Temse.

Toerisme Vlaanderen wenst het behoud van een kwaliteitsvolle logiessector en vertrouwt erop dat zowel de gemeente als de initiatiefnemer hiernáar zullen streven. Zelf leveren wij echter geen advies meer.

Indien de logiesuitbater kiest voor een bepaald type logies zal dit logies toch aan een aantal, door het logiesdecreet opgelegde normen, moeten voldoen.

Hieronder vindt u een aantal websites en links met informatie over de betreffende wet- en regelgevingen:

Op vandaag is het decreet betreffende de toeristische logies van kracht, evenals bijhorende uitvoeringsbesluiten en ministeriële besluiten. De initiatiefnemer moet ook aan deze wetgeving voldoen. Voor bijkomende informatie hierover verwijs ik u door naar de website van het Departement Internationaal Vlaanderen: (...)

Momenteel is het logiesdecreet in herziening, maar dit nieuwe decreet zal pas van kracht zijn in 2017. Meer informatie hierover vindt je terug op: (...)

Internationaal Vlaanderen stelt ook een aantal informatiebrochures ter beschikking, specifiek voor de (beginnende) uitbater: (...)

Voor begeleiding bij de opstart van een logies of voor meer informatie, kan de initiatiefnemer terecht bij de vzw 'Logeren in Vlaanderen': (...)

...

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling adviseert op 27 juni 2016 ongunstig:

“ ...

Gelet op de bestaande toestand en de lokale ruimtelijke situatie dienen de normen van de wetgeving m.b.t. zonevrije woningen en gebouwen strikt nageleefd te worden. Alsook dienen de functiewijzigingen te voldoen aan de mogelijkheden en voorwaarden van het BVR dd. 28/11/03 (...).

De woning wordt herbouwd binnen de 1000m³. Er wordt echter ook een afdak aangebouwd waaronder een zwembad wordt aangelegd. Dit wordt niet meegerekend bij het bouwvolume. Dit klopt niet volgens het Departement Landbouw en Visserij. Gezien het een aanbouw betreft moet het afdak meegerekend worden bij het bouwvolume wat dan de 1000m³ overschrijdt. Volgens de nota moet de open luifel niet meegerekend worden maar valt deze binnen de vrijgestelde 80m² niet overdekte constructies. Ook dit klopt, ons inziens, niet. Het betreft een afdak met verschuifbare panelen. Het betreft dus wel degelijk een overdekte constructie. Dit afdak met verschuifbare panelen kan enkel meegerekend worden binnen de mogelijkheid om een bijgebouw van 40m² op te richten bij een zonevrije woning. Er wordt echter al een tuinberging van 36m² voorzien.

Men overschrijdt het maximale bouwvolume bijgevolg wordt een ongunstig advies gegeven voor deze aanvraag.

We merken ook op dat de eigenlijke huiskavel het perceel 390e betreft. Deze wordt uitgebreid met een naastliggende kadastraal perceel nr. 390c gelegen in agrarisch gebied, wat in principe ook niet kan.

...”

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 1 augustus 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

advies gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar

Het college nam kennis van het ongunstig advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

Openbaar onderzoek

De aanvraag werd openbaar gemaakt van 12/06/2016 tot 11/07/2016 volgens de regels vermeld in het uitvoeringsbesluit betreffende openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er werden geen bezwaarschriften ingediend.

Externe adviezen

Departement Landbouw en Visserij dd. 22/6/2016 : ongunstig. De argumentatie zoals opgebouwd in het advies is correct (zie verder), zodat met dit advies kan worden ingestemd. Het advies wordt gevolgd, en de argumenten worden eigen gemaakt.

(...)

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, andere regelgeving en regels rond ontbossen

Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften

De aanvraag is volgens het gewestplan SINT-NIKLAAS — LOKEREN (KB 07/11/ 1978) gelegen in een agrarisch gebied.

In deze zone gelden de stedenbouwkundige voorschriften van art. 11.4.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestpiannen. Deze voorschriften luiden als volgt:

(...)

Bepaling van het plan dat van toepassing is op de aanvraag

Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet-vervallen verkaveling. Het blijft de bevoegdheid van de overheid, de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan.

Bestemmingscategorie

De aanvraag heeft als hoofdfuncties wonen en verblijfsrecreatie.

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in strijd met het geldende plan, zoals hoger omschreven. De aanvraag wordt getoetst aan de basisrechten voor zonevreemde constructies (art. 4.4.10 t.e.m. 4.4.23. VCRO) en het BVR van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

Conclusie

De aanvraag komt niet voor vergunning in aanmerking.

- Het perceel 390C is een onbebouwd perceel in agrarisch gebied. Het maakt geen deel uit van de huiskavel waarop de bestaande woning en zijn aanhorigheden is gevestigd. De verharding, parkeerplaatsen en tuinberging hebben geen betrekking op professionele of para-agrarische activiteiten. Er bevindt zich geen enkele zonevreemde constructie op het perceel, zodat er ook geen basisrechten kunnen worden toegepast. Het perceel kan derhalve niet aan zijn landbouwbestemming worden onttrokken.

- Het bruto-bouwvolume van de herbouw woning bedraagt $13,9\text{m} \times 31,82\text{m} \times 3,24\text{m} = 1433 \text{ m}^3$. Art. 4.4.13 en 4.4.15 VCRO zijn slechts toepasbaar voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1000 m^3 .

- Het bruto bouwvolume van een constructie wordt berekend inclusief haar fysisch aansluitende aanhorigheden de in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging (art. 4.1.1. VCRO). Dit begrip sluit een dubbel criterium in. Enerzijds moeten de betrokken annexen fysisch één geheel vormen met het hoofdgebouw, anderzijds moet het gaan om 'aanhorigheden', d.w.z. dat zij dienstig moeten zijn voor de residentiële functie.

De plannen voorzien een doorlopend dak met een oppervlakte van $442,3 \text{ m}^2$. Onder de overkapping bevinden zich twee terrassen van respectievelijk $31,2 \text{ m}^2$ en $41,3 \text{ m}^3$, en een zwembad van $47,63 \text{ m}^3$. Woning, overkapping, terras en zwembad vormen volgens de doorsnede en het kelder- en funderingsplan één constructief geheel. Op de plannen wordt aldus aangetoond dat het om één fysisch geheel gaat.

De ruimtes onder de overkapping hebben een uitdrukkelijke residentiële bestemming. Het gaat immers om overdekte terrassen en een overdekt zwembad dat onmiddellijk aansluit bij de woning met zelfs een rechtstreekse toegankelijkheid. Door zijn afmetingen (133 m^2)

is het duidelijk dat het niet over een gebruikelijke dakrandconstructie gaat, maar om een gedefinieerde en residentieel bestemde semi-buitenruimte.

Door de volumes van deze overdekte ruimtes die fysisch één geheel vormen met de woning en met hun uitdrukkelijk residentiële bestemming niet in rekening te brengen bij de bepaling van het volume van de herbouwde woning, wordt art. 4.4.13 VCRO geschonden; de herbouw is niet voor vergunning vatbaar. Deze redenering wordt bevestigd in het arrest Rvvb A/2012/298

- De overdekte terrassen en zwembad kunnen niet worden aanzien als een niet-overdekte constructie, noch als een van het hoofdgebouw vrijstaand niet voor verblijf bestemd bijgebouw, waardoor ze niet vallen onder de vrijstelling van vergunningsplicht zoals bepaald in het BVR 16/7/2010.

- De bestaande verharding op het perceel 390E heeft een oppervlakte van 167,4 m². Als strikt noodzakelijke toegang tot het gebouw kan worden beschouwd het pad dat aan de noordzijde van het perceel 390E de straat verbindt met de voordeur. De nieuwe verharding, uitgevoerd in waterdoorlatende materialen en omvattende drie parkeerplaatsen, en gespreid over de drie percelen, heeft een oppervlakte van 288,1 m². De verharding valt wegens zijn ligging (voortuinstrook) en oppervlakte (>80 m²) niet onder de vrijstelling van vergunningsplicht (BVR 16/7/2010 art. 2. 8°). De nieuwe verharding overlapt de bestaande verharding niet met minstens drie kwart van de bestaande oppervlakte, de gewijzigde inplanting onttrekt een landbouwperceel aan zijn bestemming, en de voorwaarden voor het uitbreiden worden niet bewezen. De bepalingen van art. 4.4.17 tot en met 4.4.19 VCRO zijn aldus geschonden; de verharding is niet voor vergunning vatbaar.

- Het bouwen van een inrichting voor gastenkamers valt niet onder het toepassingsgebied van art. 4.4.4. VCRO. De memorie van toelichting bij de decreetswijziging van 22 april 2005 geeft een indicatie van het criterium 'beperkte impact'. Een permanent bouwwerk met drie gastenkamers kan niet worden beschouwd als zijnde een constructie met een beperkt ruimtebeslag dewelke nauwelijks met de omgeving interfereert.

- Het vrijstellingenbesluit (BVR 16/7/2010) is slechts van toepassing voor vrijstaande bijgebouwen horende bij een bestaande vergunde woning, en dit in de zijtuin tot op 3m van de perceelsgrenzen. Bij de bestaande woning bevindt zich reeds een bijgebouw met een oppervlakte van 19 m². De Inplantingsplaats van de tuinberging bevindt zich op een ander perceel. De gevraagde tuinberging is aldus vergunningsplichtig en dient te worden getoetst aan de basisrechten voor zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw.

- De tuinberging overlapt op geen enkele plaats het grondvlak van het bestaande bijgebouw, ligt niet op dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie (garage op perceel 391F) en is strijdig met de goede plaatselijke ordening (zie verder). De bepalingen van art. 4.4.17 en 4.4.18 VCRO zijn aldus geschonden. De tuinberging komt niet voor vergunning in aanmerking.

- Niettegenstaande de aanvraag stelt dat het om het herbouwen van een eengezinswoning gaat, kan op basis van het dossier worden geoordeeld dat een aanzienlijke gedeelte is bestemd voor toeristisch logies. Vermits het een nieuwbouwproject is, is art. 4.4.23 niet toepasbaar; het gebouw of gebouwencomplex moet immers bestaan en bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe functie om een zonevreemde functiewijziging te kunnen ondergaan.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Historiek

A/2015/1 : ongunstig stedenbouwkundig attest

A/2015/3 : ongunstig stedenbouwkundig attest

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

De bouwplaats is gelegen in het agrarisch gebied in het noorden van Temse. De aanvraag strekt zich uit over 3 percelen. Op de huiskavel 390D en 390E bevindt zich een

zonevreemde woning (oppervlakte 109,8 m² gelijkvloers + dak) en een vrijstaand bijgebouw (oppervlakte 41,6 m² - volume 96 m³). Het naastliggende perceel 390C is onbebouwd en onverhard.

De omgeving wordt hoofdzakelijk gekenmerkt door open agrarisch gebied, agrarische bebouwing, en een aantal zonevreemde woningen. Aan de linker- en achterzijde van de bouwplaats bevindt zich akkerland. Aan de rechterzijde bevinden zich zes huiskavels met residentiële bebouwing. Aan de overzijde van de straat bevindt zich een zonevreemde woning omgeven door landbouwgronden.

De aanvraag strekt tot de sloop van alle op de percelen aanwezige constructies, zijnde de zonevreemde woning, het in betonpanelen opgetrokken bijgebouw, en alle verhardingen. De aanvraag strekt tot het oprichten van twee nieuwbouwwolumes, enerzijds een eengezinswoning inclusief drie gastenkamers, overdekte terrassen en een overdekt zwembad, anderzijds een vrijstaande tuinberging. Het hoofdgebouw heeft een oppervlakte van 442,3 m² en een hoogte van 3,24m boven het maaiveld, is langs 4 zijden beglaasd en heeft een plat dak. Het gebouw wordt op 5,65m uit de zijdelingse perceelsgrens ingeplant en op 3,99m uit de straat. Het bijgebouw heeft een oppervlakte van 36 m², een hoogte van 2,75m, en wordt halfverzonken uitgevoerd in spiegelinol. Het terrein wordt licht opgehoogd (tot ca. 60cm) om aan te sluiten bij het niveau van de woning aan de rechterzijde. De aanvraag omvat tevens de aanleg van een waterdoorlatende verharding met een oppervlakte van 288,1 m² waarop 3 parkeerplaatsen worden ingericht.

Overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat de aanvraag omwille van legaliteitsbelemmeringen niet voor inwilliging vatbaar is, dat een verdere toetsing aan de goede ruimtelijke ordening overbodig of ten minste ten overvloed is;

Overwegende dat ten behoeve van de legaliteitstoets voor het herbouwen van de verharding en de tuinberging, zijnde zonevreemde constructies niet zijnde woningbouw op een gewijzigde plaats, het criterium van de goede plaatselijke ordening dient te worden overwogen;

Overwegende dat de herbouw van deze constructies wordt voorzien buiten de huiskavel, op een perceel dat geschikt en bestemd is voor landbouwdoeleinden, dat het departement Landbouw en Visserij vanuit landbouwkundig standpunt een ongunstig advies heeft uitgebracht en waarvan de argumenten kunnen worden bijgetreden en hiermee aangesloten,

Dat het gekozen bouwtype, zijnde een gebouw met een bouwdiepte van 31,8 m en een grondbeslag van 433 m² over één bouwlaag, niet getuigt van een zuinig ruimtegebruik en ertoe leidt dat een landbouwperceel moet worden ingenomen met residentiële constructies en dus ten koste gaat van agrarisch gebied;

Overwegende dat de voortuinstrook over een lengte van 43,8 m² voor 100% wordt verhard, hetgeen niet past binnen een omgeving waarin de ruime voortuinstraken een aanzienlijk groen karakter hebben met in verhouding ondergeschikte verhardingsgraad;

(...)

Advies

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook niet met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

Vanuit stedenbouwkundig oogpunt zijn er aldus bezwaren tegen de inwilliging van de aanvraag.

(...)

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 01/08/2016 HET VOLGENDE:

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN WEIGERT DE
STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING

...

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 30 augustus 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 oktober 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

2.3 *De juridische aspecten*

De aanvraag is volgens het gewestplan Sint-Niklaas – Lokeren (KB 7 november 1978) gelegen in een agrarisch gebied.

Het betreft in voorliggende aanvraag het herbouwen van een (zonevreemde) ééngezinswoning met gastenkamers en een woningbijgebouw en een ophoging.

De aanvraag is strijdig met de voorschriften van het geldend gewestplan, als hoger omschreven, het gaat hier immers niet om een aanvraag in functie van de landbouw.

De VCRO voorziet evenwel in een aantal afwijkingsbepalingen.

Voor wat betreft de voorziene ophogingen, die quasi de volledige perceelsoppervlakte beslaan en niet in functie staan van de landbouw zijn decretaal geen afwijkingsbepalingen voorzien.

Het ontbreekt dan ook aan wettelijke basis om deze te vergunnen.

De voortuinstrook wordt in voorliggend ontwerp over een lengte van 43,8m verhard met waterdoorlatende verharding, een oppervlakte van 288m², wat niet past binnen een omgeving waarin de ruime voortuinstroken een aanzienlijk groen karakter hebben met in verhouding ondergeschikte verhardingsgraad.

Het ontbreekt dan ook aan wettelijke basis om deze te vergunnen.

Onderstaande artikels zijn relevant voor wat betreft de gevraagde herbouw van de woning: (...)

Het gaat om een bestaande vergund geachte woning, niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied, die nog voldoende stabiel is om niet als verkrot beschouwd te worden.

Het bruto-bouwvolume van de herbouw woning bedraagt 13,9m bij 31,82m bij hoogte 3,24m en bedraagt aldus een totaal volume van 1433 m³.

Art. 4.4.14 en 4.4.15 VCRO zijn slechts toepasbaar voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1000 m³.

Het bruto bouwvolume van een constructie wordt overeenkomstig art. 4.1.1. van de VCRO berekend inclusief haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging.

Dit begrip sluit een dubbel criterium in. Enerzijds moeten de betrokken annexen fysisch één geheel vormen met het hoofdgebouw, anderzijds moet het gaan om ‘aanhorigheden’, d.w.z. dat zij dienstig moeten zijn voor de residentiële functie.

De plannen voorzien een doorlopend dak met een oppervlakte van 442,3m². Onder de overkapping bevinden zich twee terrassen van respectievelijk 31,2m² en 41,3m³, en een zwembad van 47,63m³. Woning, overkapping, terras en zwembad vormen volgens de doorsnede en het kelder- en funderingsplan één constructief geheel.

De ruimtes onder de overkapping hebben een uitdrukkelijke residentiële bestemming. Het gaat immers om overdekte terrassen en een overdekt zwembad dat onmiddellijk aansluit

bij de woning met zelfs een rechtstreekse toegankelijkheid. Door zijn afmetingen (133m²) is het duidelijk dat het niet over een gebruikelijke dakrandconstructie gaat, maar om een gedefinieerde en residentieel bestemde semi-buitenruimte.

Door de volumes van deze overdekte ruimtes die fysisch één geheel vormen met de woning en met hun uitdrukkelijk residentiële bestemming niet in rekening te brengen bij de bepaling van het volume van de herbouwde woning, wordt art. 4.4.14 VCRO geschonden.

Het volume na herbouw blijft aldus niet beperkt tot 1000 m³.

De voorgestelde werken vallen bijgevolg niet binnen het toepassingsgebied van voormelde afwijkingsbepalingen. De voorgestelde herbouw van de woning is bijgevolg niet voor vergunning vatbaar.

De overdekte terrassen en zwembad kunnen niet worden aanzien als een niet-overdekte constructie, noch als een van het hoofdgebouw vrijstaand niet voor verblijf bestemd bijgebouw, waardoor ze niet vallen onder de vrijstelling van vergunningsplicht.

Wanneer, zoals appellant ten onrechte stelt, deze constructie niet zouden moeten meegerekend worden in het volume van de woning, ontbreekt het aan rechtsgrond op basis waarvan ze wel vergund kunnen worden.

De terrassen met het zwembad en het afdak zijn evenmin vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunning.

Het bouwen van een inrichting voor gastenkamers valt niet onder het toepassingsgebied van art. 4.4.4.§1 VCRO, dat stelt:

(...)

De memorie van toelichting bij de decreetswijziging van 22 april 2005 geeft een indicatie van het criterium 'beperkte impact'. Een permanent bouwwerk met drie gastenkamers kan niet worden beschouwd als zijnde een constructie met een beperkt ruimtebeslag dewelke nauwelijks met de omgeving interfereert.

Alhoewel de aanvraag stelt dat voorliggende aanvraag betrekking heeft op het herbouwen van een eengezinswoning gaat, kan op basis van de plannen worden geoordeeld dat een aanzienlijk gedeelte, van minimum zeker al 3 ruimten zijn bestemd voor toeristisch logies.

Art. 4.4.23. van de VCRO stelt met betrekking tot zonevreemde functiewijzigingen het volgende :

(...)

Art. 2. Van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, van 30 oktober 2015, stelt :

(...)

Art. 4 van voormeld besluit bepaalt :

(...)

Vermits het hier om een nieuwbouwproject gaat, dient geconcludeerd te worden, dat art. 4.4.23 niet toepasbaar is, het gebouw of gebouwencomplex moet immers bestaan en bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe functie om een zonevreemde functiewijziging te kunnen ondergaan.

Hier is sprake van een herbouw, zodat bezwaarlijk kan gesteld worden dat het gaat om valoriseren van een bestaand gebouw.

Het herbouwen van de woning, waarbij 3 gastenkamers voorzien worden, voldoet niet aan de decretaal gestelde normen, zodat het project dan ook niet voor vergunning in aanmerking kan komen.

Met betrekking tot het herbouwen van de tuinberging, tweede onderwerp van de aanvraag, dient gesteld als volgt.

Het vrijstellingenbesluit is slechts van toepassing voor vrijstaande bijgebouwen horende bij een bestaande vergunde woning, en dit in de zijtuin tot op 3m van de perceelsgrenzen. Het

voorgestelde bijgebouw komt tot op minder dan 3m van de zijstroken, en is dan ook niet vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunning.

Bij de bestaande woning bevindt zich een bijgebouw met een oppervlakte van 19m². De inplantingsplaats van de tuinberging bevindt zich op een ander perceel. De gevraagde tuinberging is aldus vergunningsplichtig en dient te worden getoetst aan de basisrechten voor zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw.

Met betrekking tot herbouwen op dezelfde plaats stelt de VCRO:

(...)

Met betrekking tot het herbouwen op een gewijzigde plaats, stelt de VCRO:

(...)

Het herbouwen van de tuinberging overlapt op geen enkele plaats het grondvlak van het bestaande bijgebouw en ligt niet op dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie (garage op perceel 391F)

De bepalingen van art. 4.4.17 en 4.4.18 van de VCRO zijn aldus niet voldaan. Ook de tuinberging komt bijgevolg niet voor vergunning in aanmerking.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Naast het juridisch aspect dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Uit wat voorafgaat onder art. 2.3. Juridische aspecten dient geconcludeerd te worden dat de aanvraag omwille van legaliteitsbelemmeringen niet voor inwilliging vatbaar is, en dat een verdere toetsing aan de goede ruimtelijke ordening in feite overbodig is.

Er dient echter wel bijkomend vastgesteld te worden dat het gekozen bouwtype, zijnde een gebouw met een bouwdiepte van 31,8m en een grondbeslag van 433m² over één bouwlaag, niet getuigt van een zuinig ruimtegebruik en atypisch is voor deze omgeving. Een dergelijke ontwikkeling heeft een al te grote impact op dit gebied, en maakt dat het gevraagde zich moeilijk inpast binnen deze omgeving.

Een dergelijke ontwikkeling komt de goede ruimtelijke ordening niet ten goede.

Subsidiar kan opgemerkt worden dat de tuinberging voorzien wordt buiten wat nu de huiskavel is, op een perceel dat in feite nog geschikt en bestemd is voor landbouwdoeleinden. Op dit punt kan het ongunstig advies van het departement Landbouw en Visserij van 22 juni 2016 worden bijgetreden.

Tevens wordt de voortuinstrook over een lengte van 43,8m voor 288m² verhard, wat op geen enkele wijze past binnen een omgeving waarin de ruime voortuinstroken een aanzienlijk groen karakter hebben met in verhouding ondergeschikte verhardingsgraad.

De goede ruimtelijke ordening wordt door voorliggende aanvraag in het gedrang gebracht.

2.5 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...”

Na de hoorzitting van 25 oktober 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 8 december 2016 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

Gelet op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 14 oktober 2016;

...”

Gelet op de replieken ingediend naar aanleiding van en/of geformuleerd tijdens de hoorzitting.

1.1 Planologische voorschriften

Het terrein ligt binnen de perimeter van het gewestplan Sint-Niklaas – Lokeren.

De bouwplaats ligt in een agrarisch gebied.

Het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen - het inrichtingsbesluit - bepaalt in artikel 11.4.1. dat:

(...)

Het terrein is niet gelegen binnen de grenzen van een BPA of RUP dat de bestemming van dit gebied wijzigt, noch in een verkaveling.

1.2 Andere relevante gegevens betreffende de ruimtelijke context

Het terrein ligt aan een voldoende uitgeruste gemeenteweg.

Het terrein ligt niet aan een (oud-)geklasseerde waterloop.

De aanvraag moet voor advies voorgelegd worden aan departement Landbouw en Visserij, gelet op de ligging binnen het agrarisch gebied.

De aanvraag moet niet voor advies voorgelegd worden aan entiteit van het agentschap RO-Vlaanderen, die met de zorg voor het onroerend erfgoed belast is

1.3 Externe adviezen

Departement Landbouw en Visserij bracht op 22 juni 2016 een ongunstig advies uit: (...)

Hulpverleningszone Waasland bracht op 8 juli 2016 een gunstig advies uit, na aanpassing van de plannen 2/5 en 4/5.

Toerisme Vlaanderen dd. 20 juni 2016: geen advies.

1.4 Historiek

A/2015/1 : ongunstig stedenbouwkundig attest

A/2015/3 : ongunstig stedenbouwkundig attest

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

Het goed situeert zich in het agrarisch gebied in het noordelijke deel van het grondgebied van de gemeente Temse.

Het perceel van de aanvraag is gelegen langsheen de Elsstraat –Zuid, een voldoende uitgeruste gemeenteweg. De omgeving wordt hoofdzakelijk gekenmerkt door open agrarisch gebied, agrarische bebouwing, en een aantal zonevrije woningen.

Aan de linker- en achterzijde van de bouwplaats bevindt zich akkerland. Aan de rechterzijde bevinden zich zes huiskavels met residentiële bebouwingen. Aan de overzijde van de straat bevindt zich een zonevrije woning omgeven door landbouwgronden.

Voorliggende aanvraag strekt zich uit over 3 percelen. Op de huiskavel 390D en 390E bevindt zich een zonevrije woning (oppervlakte 109,8m² - gelijkvloers + dak) en een vrijstaand bijgebouw (oppervlakte 41,6m² - volume 96m³). Het naastliggende perceel 390C is onbebouwd en onverhard.

De aanvraag beoogt de sloop van alle op de percelen aanwezige constructies, zijnde de zonevrije woning, het in betonpanelen opgetrokken bijgebouw, en alle verhardingen.

De aanvraag beoogt eveneens het oprichten van twee nieuwbouwwolumes, enerzijds een eengezinswoning inclusief drie gastenkamers, overdekte terrassen en een overdekt zwembad, anderzijds een vrijstaande tuinberging.

Het hoofdgebouw heeft een oppervlakte van 442,3m² en een hoogte van 3,24m boven het maaiveld, is langs 4 zijden beglaasd en heeft een plat dak. Het gebouw wordt op 5,65m uit de zijdelingse perceelsgrens ingeplant en op 3,99m uit de straat.

Het bijgebouw heeft een oppervlakte van 36m², een hoogte van 2,75m, en wordt half verzonken uitgevoerd in spiegelinox.

Het terrein wordt licht opgehoogd (tot ca. 60cm) om aan te sluiten bij het niveau van de woning aan de rechterzijde.

De aanvraag omvat tevens de aanleg van een waterdoorlatende verharding met een oppervlakte van 288,1m² waarop 3 parkeerplaatsen worden ingericht.

1.6 Resultaten openbaar onderzoek

Tijdens het openbaar onderzoek werden geen bezwaren ingediend.

1.7 Motieven beslissing college van burgemeester en schepenen (...)

1.8 Argumentatie appellant, hier de aanvrager

Appellant stelt in zijn beroepsschrift onder meer, dat de bestreden beslissing er ten onrechte vanuit gaat, dat de aanvraag niet voldoet aan de geldende regelgeving zoals opgenomen in de VCRO.

Vooreerst stelt appellant, dat voorliggende aanvraag integraal voldoet aan de voorwaarden van art. 4.4.13. De aanvraag heeft betrekking op het slopen van de bestaande woning en het heroprichten van een eengezinswoning. De aanvraag heeft volgens appellant geenszins betrekking op het oprichten van een meergezinswoning, doordat het aantal woongelegenheden gelijk blijft. De nieuw op te richten woning overlapt volgens appellant, de bestaande bouwplaats voor 77,4%, heeft een volume lager dan 1000m³ en het terrein is niet gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Met betrekking tot de luifel, stelt appellant, dat de bestreden beslissing poneert dat de voorziene luifel dient meegerekend te worden in het bouwvolume, waardoor het maximumvolume van 1.000m³ ruim zou worden overschreden.

Hierover stelt de memorie van toelichting bij de VCRO volgens appellant echter uitdrukkelijk: "Het bruto-bouwvolume wordt gemeten met inbegrip van de buitenmuren en dak (exclusief open dakoverstekten en schouwen), te vertrekken vanaf het maaiveld."

De open luifel met schuivende dakvlakken participeert aldus volgens appellant niet in het maximale bouwvolume van 1.000m³, gezien het een volledige open constructie betreft.

De bestreden beslissing poneert dat de voorziene luifel dient meegerekend te worden in het bouwvolume, waardoor het maximumvolume van 1.000m³ zou worden overschreden.

Hierover stelt de memorie van toelichting bij de VCRO echter uitdrukkelijk:

"Het bruto-bouwvolume wordt gemeten met inbegrip van de buitenmuren en dak (exclusief open dakoverstekten en schouwen), te vertrekken vanaf het maaiveld. "

De open luifel met schuivende dakvlakken participeert aldus niet in het maximale bouwvolume van 1.000m³. Het betreft een volledige open constructie.

Voorliggende aanvraag voorziet volgens appellant eveneens in het herbouwen van de zonevrije ééngesinswoning, waarbinnen 3 gastenkamers voorzien worden. De bestreden beslissing stelt volgens appellant dat art. 4.4.23 VCRO niet kan toegepast worden vermist er sprake is van een nieuwbouwproject.

Niets verbiedt volgens appellant dat een zonevrije functiewijziging (B&B als dienstverlening) gecombineerd wordt met een zonevrije herbouw en uitbreiding. De rechtsleer bevestigt volgens appellant deze mogelijkheid zelf:

"Relevant is dat de afwijkingsmogelijkheden (art. 125 t. e.m. 133), de basisrechten voor zonevrije constructies (art. 133/1 t. e.m. 133/13) en de zonevrije functiewijzigingen (art. 133/14) met elkaar kunnen worden gecombineerd. Evenmin vormt - bij een tegenstrijdige samenloop van diverse 'afwijkingen' - de ene regeling een belemmering voor de toepassing van de andere. In dat geval is de regel eenvoudig vermits geen voorrangsregels zijn vastgesteld, moet - bij samenloop van verschillende concurrerende regelingen - de meest soepele of ruimere worden toegepast. (...) Ook een combinatie tussen de verschillende zonevrije basisrechten onderling (verbouwen, uitbreiden,

herbouwen) én tussen de zonevreemde basisrechten en de zonevreemde functiewijzigingen zijn eveneens mogelijk, mits cumulatief is voldaan aan de voorwaarden die voor elk van deze regelingen geldt.”

Art. 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’ stelt volgens appellant eveneens: (...)

De oppervlakte van de gastenkamers blijft volgens appellant ruimschoots onder de gestelde 100m² en onder de 50% van de volledige oppervlakte. De aanvraag voldoet volgens appellant dus ook op dit punt aan de gestelde voorwaarden.

De gastenkamers vallen volgens appellant bijgevolg evident onder de noemer ‘recreatief medegebruik’, gelet dat de aanvraag wordt beperkt tot 3 gastenkamers. Gezien de relatieve kleine oppervlakte die als gastenkamer bestemd wordt, is er volgens appellant geen sprake van een impacterende weerslag op het terrein. De gastenkamers worden volgens appellant trouwens allen voorzien binnen het voor wonen toelaatbare volume van max. 1.000m³.

Het herbouwen van de woning, waarbij 3 gastenkamers voorzien worden, voldoet volgens appellant volledig aan de decretaal gestelde normen, zodat het project dan ook voor vergunning in aanmerking komt.

Met betrekking tot de herbouwde garageberging stelt appellant, dat deze vrijstaande garageberging valt onder art. 2.1. 11°, van het Vrijstellingenbesluit van 16 juli 2010, waarin een vrijstelling is voorzien voor:

(...)

Het bijgebouw heeft een oppervlakte van 36m² en een hoogte van 2,75m waardoor het integraal voldoet aan de in art. 2.1. 11°, van het vrijstellingenbesluit opgenomen voorwaarden.

Daarenboven kan de garageberging volgens appellant eveneens worden beschouwd als een zonevreemde herbouw, op een gewijzigde plaats, van het huidige bijgebouw (ca. 50m²).

De nieuwe inplanting van de garageberging leidt volgens appellant daarbij tot een betere plaatselijke aanleg die zich richt op de omgevende bebouwing: de verplaatsing leidt tot een clustering van de bebouwing op het aanvraagterrein; het terrein wordt ‘ontpit’; door het centreren van de bebouwing zijn geen ‘erfwegen’ tussen de constructies noodzakelijk. Appellant kan zich niet vinden in de stelling van de bestreden beslissing als zou de garageberging niet voldoen aan de in art. 4.4.18 VCRO gestelde vereisten.

2 Motivering

(...)

2.1 De watertoets

(...)

2.2 De MER-toets

(...)

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag is volgens het gewestplan Sint-Niklaas – Lokeren (KB 7 november 1978) gelegen in een agrarisch gebied.

Het betreft in voorliggende aanvraag het herbouwen van een (zonevreemde) ééngezinswoning met gastenkamers en een woningbijgebouw en een ophoging.

De aanvraag is strijdig met de voorschriften van het geldend gewestplan, als hoger omschreven, het gaat hier immers niet om een aanvraag in functie van de landbouw.

De VCRO voorziet evenwel in een aantal afwijkingsbepalingen.

Voor wat betreft de voorziene ophogingen, die quasi de volledige perceelsoppervlakte beslaan en niet in functie staan van de landbouw zijn decretaal geen afwijkingsbepalingen voorzien.

Het ontbreekt dan ook aan wettelijke basis om deze te vergunnen.

De voortuinstrook wordt in voorliggend ontwerp over een lengte van 43,8m verhard met waterdoorlatende verharding, een oppervlakte van 288m², wat niet past binnen een omgeving waarin de ruime voortuinstroken een aanzienlijk groen karakter hebben met in verhouding ondergeschikte verhardingsgraad.

Het ontbreekt dan ook aan wettelijke basis om deze te vergunnen.

Onderstaande artikels zijn relevant voor wat betreft de gevraagde herbouw van de woning:

“Art. 4.4.10. §1.

Art. 4.4.13. §1. ...

Art. 4.4.15.

(...)”

Het gaat om een bestaande vergund geachte woning, niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied, die nog voldoende stabiel is om niet als verkrot beschouwd te worden.

Een loutere herbouw gebeurt binnen het bestaande bouwvolume (zie art. 4.1.1, 6° VCRO). Dat betekent geenszins dat er geen uitbreidingen mogelijk zijn.

De memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet dat aanleiding heeft gegeven tot de opmaak van de VCRO verduidelijkt immers dat een zonevrije verbouw of herbouw binnen het bestaande volume gecombineerd kan worden met een zonevrije uitbreiding: “De regel blijft behouden dat aanvragen op grond van diverse basisrechten kunnen worden gecombineerd. Aldus kan een aanvraag voor het verbouwen van een zonevrije woning bvb. gecombineerd worden met een aanvraag voor de uitbreiding van die woning”.

De uitbreiding dient wel rekening te houden met art. 4.4.15 VCRO:

Deze voorwaarden worden met voorliggende aanvraag ontmoet: Er worden geen nieuwe woongelegenheden gecreëerd en het terrein is niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied gelegen. Het maximumvolume van de nieuwe ééngzinswoning is beperkt tot 1.000 m³ (992,68 m³).

De PSA stelt dat het maximumvolume van 1.000 m³ overschreden wordt. Hierbij poneert de PSA dat de voorziene luifel dient meegerekend te worden in het brutobouwvolume.

Hierover stelt de memorie van toelichting bij de VCRO echter uitdrukkelijk: “Het brutobouwvolume wordt gemeten met inbegrip van de buitenmuren en dak (exclusief open dakoversteken en schouwen), te vertrekken vanaf het maaiveld.”

De open luifel met schuivende dakvlakken participeert aldus niet in het maximale bouwvolume van 1.000m². Het betreft een volledige open constructie.

De PSA stelt dat art. 4.4.23 VCRO inzake de zonevrije functiewijzigingen niet kan worden toegepast op de voorliggende aanvraag.

Voorliggende aanvraag voorziet in het herbouwen van een zonevrije ééngzinswoning, waarbinnen tevens 3 gastenkamers voorzien worden. De bestreden beslissing stelt dat art. 4.4.23 VCRO niet kan toegepast worden vermist er sprake is van een nieuwbouwproject.

Niets verbiedt echter dat een zonevrije functiewijziging (B&B als dienstenverlening) gecombineerd wordt met een zonevrije herbouw of uitbreiding. Door de rechtsleer wordt deze mogelijkheid bevestigd:

“Relevant is dat de afwijkingsmogelijkheden (art. 125 t.e.m. 133), de basisrechten voor zonevrije constructies (art. 133/1 t.e.m. 133/13) en de zonevrije functiewijzigingen (art. 133/14) met elkaar kunnen worden gecombineerd. Evenmin vormt – bij een

tegenstrijdige samenloop van diverse 'afwijkingen' – de ene regeling een belemmering voor de toepassing van de andere. In dat geval is de regel eenvoudig vermits geen voorrangregels zijn vastgesteld, moet – bij samenloop van verschillende concurrerende regelingen – de meest soepele of ruimere worden toegepast. (...) Ook een combinatie tussen de verschillende zonevreemde basisrechten onderling (verbouwen, uitbreiden, herbouwen) én tussen de zonevreemde basisrechten en de zonevreemde functiewijzigingen zijn eveneens mogelijk, mits cumulatief is voldaan aan de voorwaarden die voor elk van deze regelingen geldt."

In die zin voorziet art. 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 'tot vaststelling van de lijst van toelaatbare functiewijzigingen':

(...)

De oppervlakte van de gastenkamers blijft ruimschoots onder de gestelde 100m² en onder de 50% van de volledige oppervlakte.

Ten overvloede kan ook nog gewezen worden op art. 4.4.4 VCRO inzake recreatief medegebruik.

(...)

In de memorie van toelichting bij art. 4.4.4 VCRO heeft de decreetgever het criterium van de 'beperkte impact' toegelicht als volgt:

"De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief):

- Het beperkte ruimtebeslag (...)
- De tijdelijkheid van de ingreep (...)
- De afwezigheid van weerslag op het terrein (...)."

De toepassingsvoorwaarden voor deze juridische mogelijkheid kunnen hier effectief worden ontmoet:

De gastenkamers vallen evident onder de noemer 'recreatief medegebruik', er is geen sprake van een bijkomend ruimtebeslag; de gastenkamers worden allen voorzien binnen het voor het wonen toelaatbare volume van max. 1.000 m³, er is sprake van een afwezigheid van weerslag op het terrein aangezien het perceel niet bijkomend aangesneden wordt.

De vrijstaande garageberging valt onder art. 2.1, 11°, van het Vrijstellingenbesluit van 16 juli 2010, waarin een vrijstelling is voorzien voor:

(...)

Het bijgebouw heeft een oppervlakte van 36m² en een hoogte van 2,75m waardoor het integraal voldoet aan de in art. 2.1, 11°, van het vrijstellingenbesluit opgenomen voorwaarden.

Daarenboven kan de garageberging worden beschouwd als een zonevreemde herbouw, op een gewijzigde plaats, van het huidige bijgebouw (ca. 50m²).

Art. 4.4.18 VCRO stelt:

(...)

Alle voorwaarden inzake herbouw van een zonevreemde constructie op een gewijzigde plaats worden met voorliggende aanvraag voldaan:

De nieuwe inplanting van de garageberging leidt tot een betere plaatselijke aanleg die zich richt op de omgevende bebouwing (allen dichter tegen straat gelegen)

Het terrein wordt ontpit; door gewijzigde inplanting wordt het achterliggende open agrarisch gebied gevrijwaard

Door het centreren van de bebouwing zijn geen 'erfwegen' tussen de constructies noodzakelijk

In de aanvraag zoals die op heden voorligt ter beoordeling wordt de voortuinstrook over een lengte van 43,8m verhard met waterdoorlatende verharding, wat neerkomt op een verharding van 288m². De PSA merkt terecht op dat dit niet past binnen een omgeving

waarin de ruime voortuinstroken een aanzienlijk groen karakter hebben met een in verhouding ondergeschikte verhardingsgraad.

Om hieraan tegemoet te komen wordt door aanvrager een beperkt aangepast plan neergelegd in toepassing van art. 4.3.1, §1, derde lid VCRO, waarbij:

Het aandeel van de achterliggende terrassen wordt aanzienlijk gereduceerd (supra)

De voorziene verharding in de voortuinstrook beperkt verhard wordt door middel van waterdoorlatende verharding in grasdallen, waarbij de voortuinstrook maximaal van groen voorzien wordt.

In het ontwerp worden 4 parkeerplaatsen in waterdoorlatende materialen voorzien in de voortuinstrook. Het ontwerp zal geenszins aanleiding geven tot het volledig verhard van de voortuinstrook. Bovendien wordt het groen karakter van de omgeving maximaal behouden, door het aanleggen van deze parkeerplaatsen in grasdallen.

De voorziene verhardingen kunnen gemotiveerd worden op grond van volgende vrijstellingen in de zin van art. 2.1 van het Vrijstellingenbesluit van 16 juli 2010:

niet-overdekte constructies zoals terrassen, zwembad met een max. van 80 m² (art. 2.1, 8° - bij woningen)

noodzakelijke toegangen en opritten (art. 2.1, 9° - bij woningen en art. 3.1, 8° - bij andere gebouwen).

Belangrijke elementen zijn hier dat: hetgeen vrijgesteld is van de vergunningsplicht uiteraard steeds ook kan worden vergund wanneer daar redenen toe zijn; in dit geval wenst aanvrager de totale toestand van het terrein in kaart te brengen en voor beoordeling door de vergunningverlenende overheid voor te leggen, de 80 m²-grens enkel geldt voor niet-overdekte constructies zoals terrassen en dus niet voor noodzakelijke toegangen en opritten, handelingen die genoemd worden in het Vrijstellingenbesluit van 16 juli 2010 mogen afwijken van de gewestplanbestemming ingevolge art. 4.4.1, §3, eerste lid, 2°, VCRO.

Zelfs los van de vraag of interne wegjes op een terrein (als noodzakelijke toegang) een vrijgestelde constructie betreffen, moet worden vastgesteld dat zij steeds kunnen afwijken van de bestemmingsvoorschriften. In het arrest-REDANT (nr. 41.264 van 3 december 1992) stelt de Raad van State dat een private, met dolomiet verharde weg die de verbinding vormt tussen twee eigendommen van dezelfde (zonevremde) schrijnwerkerij, niet participeert in de agrarische bestemming van het gebied, waarin hij zou worden aangelegd. Het ging immers om een weg voor privé-verkeer.

De Raad betitelde de weg letterlijk als een 'bestemmingongevoelige' constructie, die het verlenen van een vergunning niet in de weg kon staan. Zij moest niet getoetst worden op haar verenigbaarheid met de bestemming van het gebied.

Appellant heeft in beroep een beperkt aangepast ontwerp ingediend dat de voorziene terrassen aanzienlijk reduceert, zodat deze onder de 80m² grens voor niet-overdekte constructies komt te vallen.

Gelet op het voorgaande kan gesteld worden dat het aangepast ontwerp volledig onder het toepassingsgebied van het Vrijstellingbesluit van 16 juli 2010 komt te vallen:

de achterliggende terrassen en het zwembad samengeteld onder de gestelde 80m²- grens voor niet-overdekte constructies vallen (13,76m² terras 1 + 48,95 m² zwembad + 17,27m² terras 2)

de overige aanwezige verhardingen op het terrein omvatten:

de noodzakelijke toegangen en opritten tot de buitendeuren van de woning en de garageberging

in de onmiddellijke omgeving van de woning en de garageberging gelegen zijn (<30 m-zone)

bestemmingsongevoelig zijn

de noodzakelijke parking bij de B&B

Huidig perceel wordt gekenmerkt door een sterke onnatuurlijke depressie ten aanzien van de naastliggende percelen.

Met voorliggende aanvraag wordt het terrein licht opgehoogd om een meer natuurlijke glooiing van het terrein te bekomen. Deze ophoging kadert volledig binnen de noodzakelijke terreinaanlegwerken ten behoeve van de goede ruimtelijke ordening.

Mits voorliggende aanvraag wordt quasi het integrale terrein licht opgehoogd tot ca. 60cm. Deze ophoging is noodzakelijk gezien de sterke fluctuatie.

Het gevraagde doorstaat de legaliteitstoets.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Naast het juridisch aspect dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.

De PSA poneert dat het voorliggend ontwerp niet getuigt van een zuinig ruimtegebruik en bovendien atypisch is voor deze omgeving.

Het ontwerp voorziet in een ééngezinswoning, die gelet op het glooiend terrein gedeeltelijk verzonken in het terrein wordt voorzien. Er wordt als het ware een volledige ondergrondse verdieping gecreëerd. Door het voorzien van een verzonken verdieping wordt de ruimtelijke impact op de omgeving uitermate beperkt gehouden.

Door aanvrager wordt het ontwerp in administratieve aanleg beperkt aangepast, waarbij een deel van de voorziene verharding gesupprimeerd wordt, minstens mits een aanvullende groeninkleding beter integreert in de groene omgeving.

Door het voorzien van de garageberging op een gewijzigde plaats wordt het achterliggend agrarisch minder diep ingesneden. Deze verplaatsing is ingegeven door een betere plaatselijke aanleg. De nieuwe garageberging sluit hierdoor beter aan bij de overige aanwezige bebouwing in het straatbeeld.

Ten onrechte wordt nog gesteld dat perceel 0390C niet in de aanvraag kan betrokken worden, omdat er thans geen constructie op dit perceel aanwezig is.

Perceel 0390C maakt ontegensprekelijk deel uit van de huiskavel waarop de voorliggende aanvraag betrekking heeft. De huiskavel omvat onder meer perceel 0390 C, 0390D en 0390E.

Hierbij wensen wij te onderstrepen dat de kadastrale perceelsindeling een federale en fiscaal-zakenrechtelijke aangelegenheid betreft, die te onderscheiden valt van het (gewestelijke) domein van de ruimtelijke ordening.

De vergunningverlenende overheid dient bij de beoordeling van een stedenbouwkundige aanvraag uit te gaan van de betrokken woonkavel en niet vanuit de kadastrale perceelsindeling die werd opgemaakt vanuit fiscaal-zakelijk belang.

Bovendien stelt art. 4.2.22 VCRO nog dat zakenrechtelijke aangelegenheden niet betrokken kunnen worden in de beoordeling van vergunningsaanvragen.

Appellant is er met voorliggend ontwerp in geslaagd het beoogde programma op kwalitatieve wijze ingepast te krijgen op onderhavig terrein.

Het betreft een ontwerp van een eengezinswoning die door zijn strakke verschijningsvorm (met veel glas) goed integreert in de omgeving.

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens de tijdens de beroepsprocedure ingediende beperkt aangepaste plannen, met betrekking tot het reduceren van de verharding, en het verplaatsen van de garage.

3. Besluit

Artikel 1: Het beroep ingesteld tegen de beslissing van 1 augustus 2016 van het college van burgemeester en schepenen van Temse houdende weigering van een stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd door Segers VOF, wordt ingewilligd. Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens de tijdens de beroepsprocedure ingediende beperkt aangepaste plannen, met betrekking tot het reduceren van de verharding, en het verplaatsen van de garage.
...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing een schending vormt van het bij KB van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Sint-Niklaas – Lokeren, van artikel 11.4.1. van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van artikel 4.3.1, §1, 1° VCRO, artikel 4.3.1, §1 en 2 VCRO, van de artikelen 4.4.10, 4.4.13, 4.4.14, 4.4.15 en 4.4.17, §1 VCRO, art. 4.4.18. §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het is volgens de verzoekende partij duidelijk dat het voorwerp van de aanvraag niet verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften van agrarisch gebied zoals bepaald in artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit. Voor zonevreemde constructies kan volgens de verzoekende partij slechts worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften in zoverre toepassing kan gemaakt worden van de basisrechten voor zonevreemde constructies overeenkomstig artikel 4.4.10 VCRO. De verzoekende partij verwijst in dit verband naar de artikelen 4.4.13, §1 en 4.4.15 VCRO en stelt dat de basisrechten voor zonevreemde constructies onder andere ook in de artikelen 4.4.14, 4.4.17 en 4.4.18 VCRO een maximumvolume van 1000 m³ bepalen.

De verzoekende partij zet de artikelen 2 en 3 Motiveringswet, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel uiteen en wijst erop dat de aanvraag de sloop beoogt van alle op de percelen aanwezig constructies, zijnde de zonevreemde woning, het in betonnen panelen

opgetrokken bijgebouw en alle verhardingen. Vervolgens zou de aanvraag het oprichten van twee nieuwbouwvolumes, enerzijds een ééngesinswoning inclusief drie gastenkamers, overdekte terrassen en een overdekt zwembad, anderzijds een vrijstaande tuinberging, beogen. Het hoofdgebouw heeft een oppervlakte van 442,3 m² en een hoogte van 3,24 m boven het maaiveld, is langs vier zijden beglaasd en heeft een plat dak. Het bijgebouw heeft een oppervlakte van 36 m², een hoogte van 2,75 m, en wordt half verzonken uitgevoerd in spiegelinol. De aanvraag voorziet eveneens een ophoging tot circa 60 cm om aan te sluiten bij het niveau van de woning aan de rechterzijde. Tevens omvat de aanvraag de aanleg van een waterdoorlatende verharding met een oppervlakte van 288,1 m² waarop drie parkeerplaatsen worden ingericht.

De verzoekende partij stelt dat in het bestreden besluit wordt voorgehouden dat het voorwerp van de aanvraag voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.15. VCRO. Er zouden immers geen nieuwe woongelegenheden gecreëerd worden en het terrein is niet in een ruimtelijk kwetsbaar gebied gelegen. Het maximaal volume van de nieuwe ééngesinswoning is beperkt tot 1000 m³, specifiek 992,68 m³. De verwerende partij verwijst hiervoor naar de memorie van toelichting bij de VCRO waarin wordt gesteld dat *“het bruto-bouwvolume wordt gemeten met inbegrip van de buitenmuren en dak (exclusief open dakoverstekten en schouwen), te vertrekken van het maaiveld”*.

Volgens de verzoekende partij is deze beoordeling van de verwerende partij gebaseerd op verkeerde feiten, minstens worden de feiten niet op correcte wijze beoordeeld. Het bruto-bouwvolume van een constructie wordt overeenkomstig artikel 4.1.1. VCRO berekend inclusief haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging.

De vergunde plannen voorzien een doorlopend dak met een oppervlakte van 442,3 m². Onder de overkapping bevinden zich twee terrassen van respectievelijk 31,2 m² en 41,3 m² en een zwembad van 47,63 m². De woning, overkapping, terras en zwembad vormen volgens de doorsnede en het kelder- en funderingsplan één constructief geheel. De ruimtes onder de overkapping hebben bovendien een uitdrukkelijk residentiële bestemming. Het gaat immers om overdekte terrassen en een overdekt zwembad dat onmiddellijk aansluit bij de woning met zelfs een rechtstreekse toegankelijkheid.

In het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt volgens de verzoekende partij terecht benadrukt dat de overdekte terrassen en zwembad niet kunnen beschouwd worden als een gebruikelijke dakconstructie maar wel als een gedefinieerde en residentiële bestemde semi-buitentruimte. Dit blijkt alleen reeds uit de oppervlakte van 133 m². De volumes van deze overdekte ruimtes vormen fysisch één geheel met de woning en met hun uitdrukkelijke residentiële bestemming. Deze dienen dan ook in het maximaal volume te worden meegerekend. Uit de vergunde plannen blijkt dat het bruto-bouwvolume van de herbouw derhalve 13,9 m bij 31,82 m bij hoogte van 3,24 m, zodat het totaalvolume 1433 m³ bedraagt.

De artikelen 4.4.14. en 4.4.15. VCRO zijn slechts toepasbaar voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1000 m³. Aan deze voorwaarde is volgens de verzoekende partij derhalve niet voldaan, zodat de vergunde werken niet binnen het toepassingsgebied van de vermelde afwijkingsbepalingen vallen en derhalve niet voor vergunning vatbaar zijn.

Bij de bestaande woning bevindt zich verder een bijgebouw met een oppervlakte van 19 m². De inplantingsplaats van de vergunde tuinberging bevindt zich op een ander perceel. De tuinberging is dus vergunningsplichtig en dient te worden getoetst aan de basisrechten voor zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw. Het herbouwen van de tuinberging overlapt volgens de verzoekende partij op geen enkele plaats het grondvlak van het bestaande bijgebouw en ligt niet

op dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie. Aan de bepalingen van artikel 4.4.17 en 4.4.18 VCRO is aldus niet voldaan.

De verzoekende partij wijst er nog op dat de aanvraag overeenkomstig artikel 4.4.11 VCRO ook dient te worden beoordeeld aan de goede ruimtelijke ordening. Een gebouw met een bouwdiepte van 31,8 m en een grondbeslag van 433 m² over één bouwlaag getuigt volgens de verzoekende partij niet van een zuinig ruimtegebruik en heeft een al te grote impact op het agrarisch gebied. Bovendien wordt de tuinberging voorzien buiten wat nu de huiskavel is op het perceel dat in feite nog geschikt en bestemd is voor landbouwdoeleinden. De goede ruimtelijke ordening wordt volgens de verzoekende partij door de bestreden vergunning dan ook in het gedrang gebracht.

2.

De verwerende partij verwijst naar haar beoordeling in de bestreden beslissing inzake volumeberekening en stelt dat zij deze heeft toegepast zoals bedoeld door de decreetgever. Ze verwijst eveneens naar de bestreden beslissing wat betreft de beoordeling van de berging en stelt dat zelfs indien de berging niet onder de voorwaarden van het Vrijstellingsbesluit zou vallen, de VCRO voorziet in een grondslag om de berging te vergunnen.

Wat de kritiek van verzoekende partij op de toetsing van de goede ruimtelijke ordening betreft, kan volgens de verzoekende partij worden vastgesteld dat zij beweert dat deze geschaad wordt omdat de nieuw te bouwen woning te groot zou zijn en een atypisch voorkomen heeft in het agrarisch gebied. Volgens de verwerende partij gaat het om loutere beweringen, zonder enige concrete onderbouwing. De inhoudelijke beoordeling van de aanvraag behoort niet tot de wettigheidstoets door de Raad, zodat het middel op dit punt onontvankelijk is.

3.

De tussenkomende partij verwijst inzake de volumeberekening naar de uiteenzetting in de bestreden beslissing, die volgens haar in overeenstemming met het geldende recht is en duidelijk maakt waarom het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet gevolgd wordt. Zij wijst erop dat voor de berekening van het maximumbouwvolume uit artikel 4.4.15 VCRO moet gemeten worden “met inbegrip van buitenmuren en dak” conform de verduidelijking in artikel 4.1.1, 2° VCRO. De tussenkomende partij zet uiteen dat elementen die niet begrensd worden door buitenmuren en dak, niet participeren in het bouwvolume. Dit wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij de VCRO, zoals aangehaald in de bestreden beslissing: “*Het bruto-bouwvolume wordt gemeten met inbegrip van de buitenmuren en dak (exclusief open dakoversteken en schouwen), te vertrekken vanaf het maaiveld*”. Zij verwijst hiervoor ook naar praktijkliteratuur en besluit dat de bestreden beslissing aldus beknopt, maar duidelijk de principes uiteengezet heeft op grond waarvan de luifel, als open dakoversteek, volgens de decreetgever niet participeert in het bouwvolume.

Met betrekking tot een tweede onderdeel van het middel, waarbij de verzoekende partij opwerpt dat de herbouw van de tuinberging niet overlapt met het grondvlak van het bestaande bijgebouw, wijst de tussenkomende partij op het impliciet gebruik van een verkeerde rechtsgrondslag. De verzoekende partij zou immers impliciet verwijzen naar de regeling inzake de herbouw van zonevreemde constructies (niet zijnde woningbouw) op dezelfde plaats, zoals uitgewerkt in artikel 4.4.17 VCRO, terwijl de bestreden beslissing klaar en duidelijk toepassing maakt van (het uitdrukkelijk als rechtsbasis ingeroepen) artikel 4.4.18 VCRO (zonevreemde herbouw op een gewijzigde plaats). Zij stelt verder dat de verwerende partij bovendien heeft vastgesteld dat aan alle voorwaarden van artikel 2.1, 11°, van het Vrijstellingenbesluit is voldaan. Nu de legaliteitskritiek van de verzoekende partij ontleend wordt aan art. 4.4.17 VCRO, terwijl de bestreden beslissing expliciet een andere rechtsbasis naar voor heeft geschoven en geen toepassing maakt van voormeld artikel 4.4.17 VCRO, faalt de kritiek volgens de verzoekende partij in feite en naar recht.

De tussenkomende partij wijst verder nog op de betwisting van de goede ruimtelijke ordening in een derde onderdeel van het middel. Zij wijst erop dat de Raad optreedt als administratief rechtscollege en dus enkel in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening treedt wanneer er sprake is van een kennelijk onredelijke toets door de bestuurlijke overheid. De verzoekende partij maakt niet aan de hand van concrete en juiste feiten aannemelijk dat er sprake is van een manifest onbehoorlijke toetsing, zodanig dat het middelonderdeel niet ontvankelijk is. De bestreden beslissing zou overigens wel degelijk aandacht besteed hebben aan de integratie van het project in de omgeving onder rubriek 2.4, met name dat door het voorzien van een verzonken verdieping, de ruimtelijke impact op de omgeving uitermate beperkt gehouden wordt, het achterliggend agrarisch gebied minder diep ingesneden wordt en dat het ontwerp door zijn strakke verschijningsvorm (met veel glas) goed integreert in de omgeving.

4.

In haar wederantwoordnota antwoordt de verzoekende partij dat de tussenkomende partij onterecht voorhoudt dat de verwijzing in artikel 4.1.1, 2° VCRO naar *“met inbegrip van buitenmuren en dak”*, zo moet gelezen worden dat de elementen die niet begrensd worden door buitenmuren en dak, niet participeren in het bouwvolume. Dit zou geen correcte interpretatie zijn en voorbijgaan aan de bedoelingen van de bepaling.

De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij zich in de antwoordnota beperkt tot het citeren van de overwegingen van de bestreden beslissing. De tussenkomende partij meent dat de legaliteitskritiek van verzoekende partij ontleend wordt aan artikel 4.4.17. VCRO, terwijl in de bestreden beslissing deze bepaling niet wordt toegepast, maar wel verwezen wordt naar artikel 4.4.18. VCRO, zodat de kritiek in feite en naar recht faalt. De verzoekende partij stelt evenwel dat haar middel zowel een schending van artikel 4.4.17, §1 VCRO als van artikel 4.4.18, §1 VCRO omvat. Zelfs indien geen toepassing wordt gemaakt van artikel 4.4.17 VCRO, dan slaat de legaliteitskritiek van verzoekende partij ook op artikel 4.4.18 VCRO.

Overeenkomstig artikel 4.4.18, §1 VCRO is een vergunning voor het op een gewijzigde plaats herbouwen van een bestaande zonevrije constructie mogelijk wanneer is voldaan aan de in deze bepaling weergegeven vereisten en voorwaarden. Het herbouwen van de tuinberging overlapt volgens de verzoekende partij evenwel op geen enkele plaats het grondoppervlak van het bestaande bijgebouw en ligt, in strijd met wat artikel 4.4.18, §1 VCRO oplegt, niet op dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie (garage op perceel 391F). Hieruit volgt dat ook niet is voldaan aan de bepalingen van artikel 4.4.18 VCRO, in tegenstelling met hetgeen de verwerende partij en de tussenkomende partij trachten voor te houden.

5.

De tussenkomende partij voegt nog in haar laatste schriftelijke uiteenzetting toe dat de argumentatie van de verzoekende partij inzake het eerste middelonderdeel niet alleen weerlegd wordt door de memorie van toelichting, die al aangehaald werd in de schriftelijke uiteenzetting, maar dat deze in subsidiaire orde ook *a contrario* kan worden weerlegd, aan de hand van het arrest van 23 augustus 2016 met nummer RvVb/A/1516/1470. Daarin is door de Raad gesteld dat een constructie gerekend diende te worden tot het aldus gedefinieerde volume, dewelke zich volgens de motiveringsnota presenteerde als: *“een soort van volledig gesloten mantel (gedrapeerd) rond het niveau van de verdieping. Via deze achterliggende vides slagen wij er in, samen met enkele dakopeningen in het platte dak, om voldoende licht naar binnen te laten”*. In het aangehaalde arrest is door de Raad aangegeven dat de daarin behandelde constructie een ‘vide’ betrof en geen ‘open dakoversteek’, waarbij in het betrokken PSA-verslag aangegeven was dat er sprake was van *“welbepaalde afgebakende ruimtelijke volumes, zowel horizontaal als verticaal, die de ruimtelijke impact sterk beïnvloeden. Van buitenaf dit volume is het ruimtelijk niet waarneembaar of er zich hierachter woonruimtes bevinden of niet”*. Het ging dus om een van de *“fysisch aansluitende*

aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging” in de zin van artikel 4.1.1, 2° VCRO. Een gewone luifel die bescherming biedt tegen regen of zon en die niet of niet via substantiële dragende elementen op de grond rust kan omwille van het open karakter ervan daarentegen niet worden beschouwd als een van de in artikel 4.1.1, 2°, VCRO genoemde *“fysisch aansluitende aanhorigheden”*.

Zij wijst er nog op dat in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het ruimtelijke plannings-, vergunnings- en handhavingsbeleid omtrent dat begrip ‘fysisch aansluitende aanhorigheid’ gesteld is dat het moet gaan om constructies die beantwoorden aan een dubbel criterium: *“Enerzijds moeten de betrokken bijgebouwen fysisch één geheel vormen met het hoofdgebouw, hetgeen aparte en losstaande gebouwen uit. Anderzijds moet het gaan om “aanhorigheden”; d.w.z. dat de gebouwen dienstig moeten zijn voor de residentiële functie (buitentoilet, hobbyserre, bergplaats, garage, etc.)”*. Een louter overhangend deel van een woning boven een inkom, een terras,... kan niet als een ‘bijgebouw’ worden beschouwd.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel repliceert de tussenkomende partij nog bijkomend op de stelling van de verzoekende partij dat zelfs *“indien geen toepassing wordt gemaakt van art. 4.4.17 VCRO, [...] de legaliteitskritiek van verzoekende partij ook op art. 4.4.18 VCRO [slaat]”*. Dergelijke stelling kan volgens de tussenkomende partij niet worden aangenomen, zeker niet in hoofde van een overheidsorgaan dat belast is met het toezicht op de naleving van de stedenbouwwetgeving. Middelen dienen exact en juist te worden geformuleerd en het is niet mogelijk om in een wederantwoord een nieuwe rechtsbasis als grondslag van een middelonderdeel te kiezen.

Waar de wederantwoordnota nog stelt dat artikel 4.4.18 VCRO eist dat er sprake is van een verschuiving naar dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie, wordt volgens de tussenkomende partij de inhoud van artikel 4.4.18 VCRO miskend. Artikel 4.4.18, §1, eerste lid, 2°, VCRO voorziet meer bepaald twee mogelijkheden: ofwel het zich richten naar de voorbouwlijn van de dichtstbijzijnde constructie, ofwel het realiseren van een betere plaatselijke aanleg. Dit is uitdrukkelijk gemotiveerd in de bestreden beslissing, meer bepaald door uiteen te zetten dat de verplaatsing leidt tot een betere plaatselijke aanleg ingevolge de clustering van de bebouwing; deze leidt tot een straatbeeld in lijn met de omliggende bebouwing en vermijdt onder andere interne wegjes tussen de constructies. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat deze redenering kennelijk onredelijk zou zijn. Dat is volgens de tussenkomende partij dan ook niet het geval.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing een schending inhoudt van het bij KB van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Sint-Niklaas - Lokeren en van artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit, meer bepaald van de bestemmingsvoorschriften van het agrarisch gebied, waarvan niet op geldige wijze is afgeweken met toepassing van de bepalingen inzake de basisrechten voor zonevrije constructies, overeenkomstig de artikelen 4.4.10, 4.4.13, 4.4.14, 4.4.15 en 4.4.17, §1 VCRO en artikel 4.4.18, §1 VCRO.

2.

Het wordt door de partijen niet betwist dat de toepassing van artikel 4.4.13 VCRO en artikel 4.4.15 VCRO inzake het herbouwen op dezelfde plaats en het uitbreiden van een zonevrije woning (evenals artikel 4.4.14 VCRO, hetwelk niet toegepast werd in de bestreden beslissing) een bovengrens qua bouwvolume van 1000 m³ opleggen.

Het begrip 'bouwwolume' wordt in artikel 4.1.1, 2° VCRO als volgt omschreven: *"het bruto-bouwwolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld"*.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt de term "bouwwolume" toegelicht als volgt (*Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, 85*):

" ...

262. De term "bouwwolume" verwijst naar het bruto-bouwwolume van een constructie. Het brutobouwwolume wordt gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak (exclusief open dakoversteken en schouwen), te vertrekken van het maaiveld.

(...)

264. "Fysisch aansluitende aanhorigheden" (zoals een aangebouwde garage, veranda of berging) worden meegerekend bij de vaststelling van het bruto-bouwwolume. Dat begrip sluit een dubbel criterium in. Enerzijds moeten de betrokken bijgebouwen fysisch één geheel vormen met het hoofdgebouw, hetgeen aparte en losstaande gebouwen uitsluit. Anderzijds moet het gaan om "aanhorigheden"; d.w.z. dat de gebouwen dienstig moeten zijn voor de residentiële functie (buitentoilet, hobbyserre, bergplaats, garage, etc.).

" ...

De verwijzing naar het 'bruto-bouwwolume' ter vervanging van de vroegere norm '850 m³ nuttige ruimte' werd ingevoerd door het decreet van 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1966, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 29 januari 2004. In de parlementaire voorbereiding (*Parl. St. VI. Parl., 2002-2003, nr. 1800/3, 8*) wordt in dat verband gesteld:

" ...

De maat van 850 m³ nuttige ruimte was ingegeven door de bekommernis om met het binnenvolume van de woningen (de nuttige ruimte) rekening te houden bij het bepalen van de uitbreidingsmogelijkheden ervan. De praktijk wijst echter uit dat regelmatig ontwerpen worden ingediend met 850 m³ nuttige ruimte, terwijl een brutovolume van 1.200 m³ of meer wordt gepland.(...) Creatieve architecten pogen de regeling te omzeilen door op het plan voorzien van vides, verloren ruimtes, lage kelders, enzovoort. Aanvragers die over een oorspronkelijk groter gebouwencomplex beschikken zijn bij herbouwen gehouden om dit terug te brengen tot 1000 m³ bruto(...)

" ...

3.

De bestreden beslissing overweegt omtrent het voldaan zijn aan de voorwaarde inzake het maximale bouwwolume:

" ...

De uitbreiding dient wel rekening te houden met art. 4.4.15 VCRO:

Deze voorwaarden worden met voorliggende aanvraag ontmoet: Er worden geen nieuwe woongelegenheden gecreëerd en het terrein is niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied gelegen. Het maximumvolume van de nieuwe ééngezinswoning is beperkt tot 1.000 m³ (992,68 m³).

De PSA stelt dat het maximumvolume van 1.000 m³ overschreden wordt. Hierbij poneert de PSA dat de voorziene luifel dient meegerekend te worden in het brutobouwvolume. Hierover stelt de memorie van toelichting bij de VCRO echter uitdrukkelijk: "Het bruto-bouwvolume wordt gemeten met inbegrip van de buitenmuren en dak (exclusief open dakoversteken en schouwen), te vertrekken vanaf het maaiveld."

De open luifel met schuivende dakvlakken participeert aldus niet in het maximale bouwvolume van 1.000m². Het betreft een volledige open constructie.

...

De verwerende partij besluit dus dat het volume onder de open luifel met schuivende dakvlakken niet in het bouwvolume dient te worden meegerekend.

In zoverre de verwerende partij met de verwijzing naar de memorie van toelichting zou bedoelen dat er sprake is van een open dakoversteek en deze daarom niet in het bouwvolume dient te worden meegerekend, kan deze redenering niet gevolgd worden. Hetzelfde geldt voor de argumentatie van de tussenkomende partij dat er sprake is van een gewone luifel, die bescherming biedt tegen regen of zon en die niet of niet via substantiële dragende elementen op de grond rust en omwille van open karakter ervan niet beschouwd kan worden als een "fysisch aansluitende aanhorigheid".

De vraag of de 'open luifel' al dan niet als een "fysisch aansluitende aanhorigheid die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vindt bij het hoofdgebouw" dient beschouwd te worden, dient in dit geval positief te worden beantwoord aan de hand van de gegevens van het dossier. Het kan in redelijkheid niet worden betwist dat de luifel fysisch aansluit bij het hoofdgebouw en er in bouwtechnisch opzicht rechtstreekse aansluiting of steun in vindt, nu de luifel haar steun vindt in het hoofdgebouw, erop aansluit en er één geheel mee vormt.

Voor zover de memorie van toelichting als tweede criterium kennelijk doelt op een meer functionele invulling in die zin dat de 'aanhorigheid' in de residentiële woonfunctie moet kaderen, is het werkelijke gebruik van de aanhorigheid relevant om na te gaan of deze omwille van de residentiële bestemming of het gebruik ten dienste van de residentiële functie, bij het bruto-bouwvolume gerekend dient te worden. Er dient te worden vastgesteld dat de aangevraagde luifel duidelijk ten dienste van de woonfunctie staat. Dit blijkt uit de beschrijvende nota bij de aanvraag:

" ...

Aangrenzend aan de zuidzijde liggen terrassen en zwembad. Het geheel wordt overdekt door een dakplaat die doorloopt over het gesloten volume, het beglaasde volume en de terrassen en zwembad. Het gesloten volume wordt opgetrokken in spieginox waardoor het de groenaanleg rondom de woning reflecteert en zo opgaat in de omgeving.

(...)

Aansluitend op de woning aan de zuidzijde bevinden zich het zwembad en terrassen. Het geheel is overdekt door een plaatvormige luifel die zowel binnen als buiten boven de terrassen doorloopt. In deze luifel zijn er vierkante openingen die met behulp van zonnewering geopend of gesloten kunnen worden.

(...)

De woning is opgebouwd uit een onderbouw in beton. Kelder, verlaagd deel van de keuken en zwembad zijn opgebouwd uit betonnen wanden en platen. Op deze betonnen sokkel komt een stalen draagstructuur die de luifel draagt. De stalen structuur bevindt zich op draagassen die van noord naar zuid lopen. De stalendraagstructuur wordt volledig bekleedt en weggewerkt in het interieur.

(...)

Zoals reeds eerder vermeld bestaat de woning vormelijk uit drie delen: de spiegelende doos, het open woonlandschap en de luifel met dakopeningen. (...) De rand van de luifel is rondomronde de gehele woning voorzien in opgeschuurde en wit gelakte, gelaste staalplaten. Het woonlandschap binnenin en de terrassen buiten worden voorzien in een witte gietvloer.

... ”

Ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wees er in zijn verslag op dat de ruimtes onder de overkapping een residentiële bestemming hebben:

“ ...

Art. 4.4.14 en 4.4.15 VCRO zijn slechts toepasbaar voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1000 m³.

Het bruto bouwvolume van een constructie wordt overeenkomstig art. 4.1.1. van de VCRO berekend inclusief haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging.

Dit begrip sluit een dubbel criterium in. Enerzijds moeten de betrokken annexen fysisch één geheel vormen met het hoofdgebouw, anderzijds moet het gaan om ‘aanhorigheden’, d.w.z. dat zij dienstig moeten zijn voor de residentiële functie.

De plannen voorzien een doorlopend dak met een oppervlakte van 442,3m². Onder de overkapping bevinden zich twee terrassen van respectievelijk 31,2m² en 41,3m³, en een zwembad van 47,63m³. Woning, overkapping, terras en zwembad vormen volgens de doorsnede en het kelder- en funderingsplan één constructief geheel.

De ruimtes onder de overkapping hebben een uitdrukkelijke residentiële bestemming. Het gaat immers om overdekte terrassen en een overdekt zwembad dat onmiddellijk aansluit bij de woning met zelfs een rechtstreekse toegankelijkheid. Door zijn afmetingen (133m²) is het duidelijk dat het niet over een gebruikelijke dakrandconstructie gaat, maar om een gedefinieerde en residentieel bestemde semi-buitenruimte.

Door de volumes van deze overdekte ruimtes die fysisch één geheel vormen met de woning en met hun uitdrukkelijk residentiële bestemming niet in rekening te brengen bij de bepaling van het volume van de herbouwde woning, wordt art. 4.4.14 VCRO geschonden.

Het volume na herbouw blijft aldus niet beperkt tot 1000 m³.

De voorgestelde werken vallen bijgevolg niet binnen het toepassingsgebied van voormelde afwijkingsbepalingen. De voorgestelde herbouw van de woning is bijgevolg niet voor vergunning vatbaar.

De overdekte terrassen en zwembad kunnen niet worden aanzien als een niet-overdekte constructie, noch als een van het hoofdgebouw vrijstaand niet voor verblijf bestemd bijgebouw, waardoor ze niet vallen onder de vrijstelling van vergunningsplicht.

Wanneer, zoals appellant ten onrechte stelt, deze constructie niet zouden moeten meegerekend worden in het volume van de woning, ontbreekt het aan rechtsgrond op basis waarvan ze wel vergund kunnen worden.

... ”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wijst er onder meer op, net zoals het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg en de verzoekende partij, dat het fysisch geheel ook blijkt uit het kelder- en funderingsplan. Woning, overkapping, terras en zwembad vormen volgens de doorsnede en het kelder- en funderingsplan één constructief geheel.

De overdekte terrassen en zwembad zijn toegankelijk vanuit de woning en staan ten dienste van de woonfunctie. Ze vormen, zoals de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het omschrijft, een residentieel bestemde semi-buitenruimte.

Uit het voorgaande volgt dat de betwiste ruimte te beschouwen als fysisch aansluitende aanhorigheid, waardoor het toegelaten maximale bouwvolume van 1000m³ overschreden wordt.

Het middel is op dit punt gegrond.

4.

De verzoekende partij haalt in dit middel verder de schending aan van de artikelen 4.4.17 en 4.4.18 VCRO voor wat betreft het bijgebouw met oppervlakte van 19m². De verzoekende partij stelt vast dat de inplantingsplaats van de vergunde tuinberging zich op een ander perceel bevindt en de tuinberging vergunningsplichtig is. Deze dient aldus te worden getoetst aan de basisrechten voor zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw. Aangezien de tuinberging op geen enkele plaats overlapt met het grondvlak van het bestaande bijgebouw en niet op dezelfde voorbouwlijn ligt als de dichtstbijzijnde constructie, acht de verzoekende partij voormelde bepalingen geschonden.

In tegenstelling tot wat de tussenkomenende partij meent in haar (laatste) schriftelijke uiteenzetting, blijkt dat de verzoekende partij haar wettigheidskritiek niet alleen ontleent aan artikel 4.4.17, maar ook aan artikel 4.4.18 VCRO, dat in de bestreden beslissing wordt toegepast, naast de vaststelling dat het artikel 2.1, 11° Vrijstellingsbesluit van toepassing zou zijn. Hiermee wordt geen nieuwe wending gegeven aan het middel in wederantwoordnota.

De bestreden beslissing luidt wat de tuinberging betreft als volgt:

“ ...

De vrijstaande garageberging valt onder art. 2.1, 11°, van het Vrijstellingenbesluit van 16 juli 2010, waarin een vrijstelling is voorzien voor:

(...)

Het bijgebouw heeft een oppervlakte van 36m² en een hoogte van 2,75m waardoor het integraal voldoet aan de in art. 2.1, 11°, van het vrijstellingenbesluit opgenomen voorwaarden.

Daarenboven kan de garageberging worden beschouwd als een zonevreemde herbouw, op een gewijzigde plaats, van het huidige bijgebouw (ca. 50m²).

Art. 4.4.18 VCRO stelt:

“De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het op een gewijzigde plaats herbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, op voorwaarde dat voldaan is aan alle hiernavolgende vereisten:

1° voor het herbouwen is ten minste één van volgende oorzaken aanwijsbaar:

- a) de constructie is getroffen door een rooilijn,*
- b) de constructie bevindt zich in een achteruitbouwzone,*
- c) de verplaatsing volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en wordt door de aanvrager uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept;*

2° ten minste één van volgende voorwaarden is vervuld:

- a) de herbouwde constructie krijgt dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie,*
- b) de nieuwe toestand levert een betere plaatselijke aanleg op, en richt zich op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen.*

(...)”

Alle voorwaarden inzake herbouw van een zonevreemde constructie op een gewijzigde plaats worden met voorliggende aanvraag voldaan:

De nieuwe inplanting van de garageberging leidt tot een betere plaatselijke aanleg die zich richt op de omgevende bebouwing (allen dicht tegen straat gelegen)
Het terrein wordt ontpit; door gewijzigde inplanting wordt het achterliggende open agrarisch gebied gevrijwaard
Door het centreren van de bebouwing zijn geen 'erfwegen' tussen de constructies noodzakelijk
 ...”

De Raad dient vast te stellen dat de verzoekende partij, door het louter bekritisieren van de bestreden beslissing, zonder de concrete motivering inzake de conformiteit met artikel 4.4.18 (eerste lid, 2°, b) VCRO mee te nemen in haar kritiek en door enkel te wijzen op de omstandigheden dat “*de tuinberging [...] op geen enkele plaats het grondvlak van het bestaande bijgebouw [overlapt] en [niet] ligt [...] op dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie*”, terwijl dit niet de exclusieve noodzakelijke voorwaarden betreffen om te kunnen voldoen aan voormelde bepaling, de onwettigheid van de bestreden beslissing op dit punt niet aantoon

5.

Finaal haalt de verzoekende partij ook de schending van artikel 4.4.11 VCRO aan, aangezien de goede ruimtelijke ordening in het gedrang zou worden gebracht. Artikel 4.4.11 VCRO stelt dat bij de afgifte van een vergunning op grond van de basisrechten voor zonevreemde constructies de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, zoals vervat in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° VCRO, onverkort gelaten wordt. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt onderzocht en beoordeeld aan de hand van de aandachtspunten en criteria zoals vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

In de uitoefening van zijn opgedragen wettigheidstoezicht kan de Raad zijn beoordeling van de feiten en van de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde administratieve overheid, die in dit verband over een discretionaire bevoegdheid beschikt. De Raad is enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de beslissing is kunnen komen.

De verwerende partij stelt in haar bestreden beslissing wat betreft de goede ruimtelijke ordening:

“ ...
De PSA poneert dat het voorliggend ontwerp niet getuigt van een zuinig ruimtegebruik en bovendien atypisch is voor deze omgeving.
Het ontwerp voorziet in een ééngezinswoning, die gelet op het glooiend terrein gedeeltelijk verzonken in het terrein wordt voorzien. Er wordt als het ware een volledige ondergrondse verdieping gecreëerd. Door het voorzien van een verzonken verdieping wordt de ruimtelijke impact op de omgeving uitermate beperkt gehouden.
Door aanvrager wordt het ontwerp in administratieve aanleg beperkt aangepast, waarbij een deel van de voorziene verharding gesupprimeerd wordt, minstens mits een aanvullende groeninkleding beter integreert in de groene omgeving.
Door het voorzien van de garageberging op een gewijzigde plaats wordt het achterliggend agrarisch minder diep ingesneden. Deze verplaatsing is ingegeven door een betere plaatselijke aanleg. De nieuwe garageberging sluit hierdoor beter aan bij de overige aanwezige bebouwing in het straatbeeld.
 ...
Appellant is er met voorliggend ontwerp in geslaagd het beoogde programma op kwalitatieve wijze ingepast te krijgen op onderhavig terrein.

Het betreft een ontwerp van een eengezinswoning die door zijn strakke verschijningsvorm (met veel glas) goed integreert in de omgeving.

...”

De verzoekende partij stelt tegenover de beoordeling door de verwerende partij dat een gebouw met een bouwdiepte van 31,8 m en een grondbeslag van 433 m² over één bouwlaag niet getuigt van een zuinig ruimtegebruik en een al te grote impact zou hebben op het agrarisch gebied, bovendien zou het atypisch zijn voor de omgeving en moeilijk inpasbaar in deze omgeving. De verzoekende partij herneemt hiermee het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat evenwel door de verwerende partij in de bestreden beslissing niet wordt bijgetreden om de in de bestreden beslissing vermelde redenen (meer bepaald een ruimtelijk beperkte impact op de omgeving door het voorzien van een verzonken verdieping; een aanpassing van de plannen wat betreft het supprimeren van verharding en het verplaatsen van de garageberging waardoor deze beter aansluit bij de overige bebouwing in het straatbeeld). Het is aan de verzoekende partij om aan te tonen dat de verwerende partij mogelijke relevante aandachtspunten, zoals bepaald in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO, ten onrechte niet of onvoldoende in aanmerking heeft genomen voor wat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening betreft en een kennelijk onredelijke of onzorgvuldige beslissing heeft genomen. Louter het tegenovergestelde stellen dan datgene wat in de bestreden beslissing is opgenomen, toont op zich niet aan dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk of onzorgvuldig is en kan enkel beschouwd worden als opportuïteitskritiek.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing een schending vormt van artikel 4.4.23 VCRO, de artikelen 2 en 4 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevrije Functiewijzigingen), van artikel 2.1, 11° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (hierna: Vrijstellingsbesluit), van de artikelen 2 en 3 Motiveringswet, van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij wijst erop dat om te vallen onder de toepassing van artikel 4.4.23 VCRO, het gebouw of gebouwencomplex dient te bestaan en bouwfysisch geschikt dient te zijn voor de nieuwe functie om een zonevrije functiewijziging te kunnen ondergaan. Dit is *in casu* niet het geval. Er is sprake van een herbouw, zodat niet ernstig kan worden voorgehouden dat het gaat om het valoriseren van een bestaand gebouw. Het herbouwen van een woning, waarmee drie gastenkamers voorzien worden, voldoet dan ook volgens de verzoekende partij niet aan de decretaal gestelde normen, zodat de aanvraag niet kan worden vergund.

Wat betreft het herbouwen van de tuinberging, stelt de verzoekende partij dat het Vrijstellingsbesluit slechts van toepassing is op vrijstaande bijgebouwen horende bij een bestaande vergunde woning, dit in de zijtuin tot 3 m van de perceelsgrenzen. Aangezien het vergunde bijgebouw tot op minder dan 3 m van de zijstroken komt, is het niet vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunning.

2.

De verwerende partij merkt inzake de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO en de betwisting van het bestaan van een “‘bestaande’ woning” op dat het middel ernst ontbreekt. Vanzelfsprekend is er evengoed na de herbouw sprake van een bestaande woning waarop artikel 4.4.23 VCRO kan toegepast worden. Wat de berging betreft, verwijst de verwerende partij naar de weerlegging van het eerste middel.

3.

De tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij in een eerste onderdeel onterecht opwerpt dat de zonevreemde functiewijziging met betrekking tot de drie gastenkamers niet mogelijk zou zijn, aangezien dergelijke functiewijziging niet gecombineerd zou kunnen worden met een zonevreemde herbouw. De tussenkomende partij stelt dat zonevreemde functiewijzigingen inderdaad betrekking hebben op bestaande constructies, maar dat de decreetgever evenzeer uitdrukkelijk stelt (in de parlementaire voorbereiding van het aanpassingsdecreet) dat de decretale mogelijkheden inzake zonevreemde constructies kunnen worden gecombineerd en dat de rechtsleer op die grond stelt dat bijvoorbeeld een zonevreemde functiewijziging met een zonevreemde herbouw in de zin van artikel 4.4.17 VCRO kan worden gecombineerd.

De tussenkomende partij merkt over het bijgebouw vooreerst op dat de bestreden beslissing het voorziene bijgebouw tevens grondt op artikel 4.4.18 VCRO en de verzoekende partij hierop geen kritiek levert. Hierdoor zou zij belang ontberen bij het middelonderdeel inzake de toepassing van het Vrijstellingsbesluit. Ten tweede blijkt uit het inplantingsplan dat de 3m-grenzen wel degelijk worden gerespecteerd, waardoor het middelonderdeel in feite faalt.

4.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota toe dat de verwerende partij in de antwoordnota louter voorhoudt dat het middel ernst ontbreekt. Zij geeft verder aan dat de tussenkomende partij in de schriftelijke uiteenzetting stelt dat de decretale mogelijkheden inzake zonevreemde constructies kunnen worden gecombineerd, maar hiermee niet weerlegt dat om artikel 4.4.23 VCRO toepasbaar te maken, het gebouw of gebouwencomplex niet alleen moet bestaan, maar ook bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie om een zonevreemde functiewijziging te kunnen ondergaan.

Bovendien wordt volgens de verzoekende partij in het eerste middel op afdoende wijze aangetoond dat niet is voldaan aan de bepalingen van artikel 4.4.17 VCRO, noch aan de bepaling van artikel 4.4.18 VCRO, zodat de redenering van de verwerende partij en de tussenkomende partij helemaal niet opgaat.

5.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting voegt de tussenkomende partij nog toe dat de wederantwoordnota blijft vasthouden aan de bewering dat de toegekende functiewijziging enkel mogelijk is in bestaande functioneel geschikte gebouwen. De tussenkomende partij wijst evenwel op de recente omzendbrief RO 2017/01 – “*ruimtelijk transformatiebeleid*” (mededeling Vlaamse Regering 7 juli 2017) omtrent de verbouw, herbouw of uitbreiding van zonevreemde woningen, die luidt als volgt: “*De aanvraag tot functiewijziging kan in de aanvraag voor de verbouw, herbouw of uitbreiding worden opgenomen (aangezien dit decretaal niet wordt uitgesloten) of kan aan de aanvraag voor de verbouw, herbouw of uitbreiding voorafgaan*”.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing een schending vormt van onder meer artikel 4.4.23, eerste lid VCRO, dat luidt als volgt:

“Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden: 1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten :

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in :*

1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,

2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren;

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.”

Als afwijkingsregeling moet artikel 4.4.23 VCRO restrictief worden geïnterpreteerd.

2.

De verwerende partij en tussenkomende partij betwisten de stelling van de verzoekende partij dat het gebouw of gebouwencomplex dient te bestaan en bouwfysisch geschikt dient te zijn voor de nieuwe functie om een zonevrije functiewijziging te kunnen ondergaan en dat dit *in casu* niet het geval is aangezien de aanvraag betrekking heeft op een herbouw. De verzoekende partij stelt in dit verband in navolging van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en enigszins anders geformuleerd: *“Er is sprake van een herbouw, zodat niet ernstig kan worden voorgehouden dat het gaat om het valoriseren van een bestaand gebouw. Het herbouwen van een woning, waarmee drie gastenkamers voorzien worden, voldoet niet aan de decretaal gestelde normen, zodat de aanvraag ook niet kan worden vergund”*.

De verwerende en tussenkomende partij menen dat artikel 4.4.23 VCRO ook na herbouw kan toegepast worden en dat een herbouw gecombineerd kan worden met een zonevrije functiewijziging. Ze verwijzen hiervoor naar rechtsleer en de Omzendbrief RO 2017/01 van 7 juli 2017 (*“Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden”*).

3.

Overeenkomstig artikel 4.4.23, eerste lid, 2° VCRO, dient de gevraagde functiewijziging te voldoen aan het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

Artikel 2, §3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen luidt als volgt:

“§3. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 10 en artikel 11/1 en 11/2, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan

het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.”

Artikel 2, §3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen vereist dus dat het betrokken gebouw ook bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie voor de functiewijzigingen die vermeld zijn in artikel 4 tot en met 10 en artikel 11/1 en 11/2 van voormeld besluit, vereiste waarnaar de verzoekende partij verwijst. Hiermee wordt volgens dezelfde bepaling bedoeld dat er vanuit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken hoeven uitgevoerd te worden voor de nieuwe functie. Het verslag aan de Vlaamse Regering bij het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen verduidelijkt hierover als volgt:

“ ...

Dit besluit is dan ook gericht op een valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium in Vlaanderen. Gebouwen komen daarom enkel in aanmerking wanneer ze bouwfysisch nog in goede staat zijn en zonder al te grote investeringen of ingrijpende verbouwingen geschikt zijn voor de nieuwe functie. De financiële grootte van de investering wordt afgewogen tegen de waarde van het onroerend goed. Gebouwen waarin de laatste 2 jaar ingrijpende werken gebeurd zijn (die misschien speculatieve bedoelingen gehad hebben) komen niet in aanmerking. Uit het feit dat recentelijk ingrijpende werken zijn uitgevoerd in functie van het oorspronkelijke gebruik kan immers worden besloten dat de oorspronkelijke functie niet is achterhaald. ...Van herbouw kan al evenmin sprake zijn, aangezien dat regelrecht ingaat tegen de bedoeling van 145bis, § 2, namelijk valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium. Minder ingrijpende verbouwingen, zoals het bijmaken van raam- en deuropeningen, het aanbrengen van uithangborden, het uitvoeren van niet constructieve binnenverbouwingen kunnen wel vergund worden.

...”

Naar aanleiding van de wijziging van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen op 29 juni 2007 (wijziging van artikel 2, §4 door de tekst die heden ten dage gekend is als §3), werd ook het verslag aangepast in de volgende zin:

“Artikel 2. § 4. "bouwfysisch geschikt voor het nieuwe gebruik". Normalerweise dient die bestemming die festgelegt ist in den Plänen der Anlage befolgt zu werden. Hier auf Abweichungen zugehen ist nicht selbstverständlich. Dies ist nur verantwortbar, weil bestehende Gebäude abbrechen und anders (in der guten Zone) neue Gebäude errichten, Kosten mit sich bringt (finanzielle, aber auch Milieukosten). Dies ist dann auch gerichtet auf eine Valorisation des bestehenden Gebäudepatrimoniums in Flandern. Gebäude kommen daher nur in Betracht, wenn sie bauphysikalisch noch in gutem Zustand sind und ohne allzu große Investitionen oder einschneidende Umbauten geeignet sind für die neue Funktion. Die finanzielle Größe der Investition wird gegen den Wert des Immobilienvermögens abgewogen. Bei der Beurteilung des einschneidenden Charakters der Arbeiten wird auf die Möglichkeit geachtet, die Funktion zu realisieren, soweit die bestehende Struktur des Gebäudes größtenteils genutzt und aufgewertet wird, wobei das Gebäude an den heutigen Komfort-, Energie- oder Umweltanforderungen angepasst werden kann. Hiermit wird darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit besteht, dass obwohl das Gebäude konstruktiv in Ordnung ist, man doch Umbauten durchführen muss, die unmittelbar zu machen sind mit der Stabilität, doch die Realisierung der neuen Funktion müssen möglich machen innerhalb der bestehenden Struktur des Gebäudes, wie eine zusätzliche Etage, eine neue Etage. Ein zusätzliches Element hier ist, dass diese Arbeiten in der Funktion der heutigen Komfort-, Energie- und Gebrauchsanforderungen stehen können.“

Voorbeelden van minder ingrijpende verbouwingen zijn: het bijmaken van raam- en deuropeningen, het aanbrengen van uithangborden. Een voorbeeld hiervan is ook een schuur bij een zonevreemde woning, waarin men logies wil voorzien in toepassing van artikel 4 van het besluit. Het is vanzelfsprekend dat indien men dergelijke schuur wil omvormen er een verdieping wordt bij gecreëerd: de werken hiervoor zijn wel onrechtstreeks stabiliteitswerken, doch met deze werken raakt men niet aan de stabiliteit of de bestaande structuur van het gebouw zelf.”

Uit deze toelichtingen blijkt dat de regelgeving inzake zonevreemde functiewijzigingen de valorisatie van bestaande gebouwen beoogt. Met de invoering van de VCRO blijft deze zienswijze gelden aangezien in de memorie van toelichting (Parl.St. VI. Parl. 2008-2009, stuk 2011/1, 164) uitdrukkelijk wordt gesteld dat inzake zonevreemde functiewijzigingen de *“algemene, essentiële voorwaarden van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, decretaal [worden] verankerd.”*

4.

De bestreden beslissing maakt toepassing van artikel 4.4.23 VCRO voor een zonevreemde functiewijziging naar dienstverlening (B&B) en verwijst hiervoor naar artikel 3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen (*“voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de overige onderdelen van het gebouwencomplex, in een complementaire functie meer bepaald kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen”*). Uit artikel 2, §3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen blijkt dat voor de functiewijzigingen bedoeld in artikel 3 niet de vereiste geldt dat *“het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie”*.

5.

De verzoekende partij kwalificeert, net als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen, de aanvraag als een zonevreemde functiewijziging in de zin van artikel 4 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen (voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen, in een complementaire functie voor toeristische logies met maximaal acht tijdelijke verblijfgelegenheden). Waar de verzoekende partij in haar verzoekschrift en wederantwoordnota verwijst naar de vereiste van bouwfysische geschiktheid, betwist zij kennelijk dat dit criterium niet toegepast wordt. De verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing evenwel naar artikel 3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, waarvoor artikel 2, §3 van datzelfde besluit, waarin het criterium van de bouwfysische geschiktheid vervat zit, niet geldt.

De artikelen 3 en 4 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen luiden als volgt:

“Artikel 3:

Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kan een vergunning worden verleend voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de overige onderdelen van het gebouwencomplex, in een complementaire functie meer bepaald kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is :

1° de complementaire functie beslaat een totale maximale vloeroppervlakte van 100 vierkante meter;

2° de woonfunctie beslaat een grotere oppervlakte dan de complementaire functie.”

“Artikel 4:

Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kan een vergunning worden verleend voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen, in een complementaire functie, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is :

1° de complementaire functie heeft betrekking op het gebruik als een toeristisch logies als het maximaal acht tijdelijke verblijfsgelegenheden betreft, met uitsluiting van elke vorm van restaurant of café;

2° de aanvraag wordt voor voorafgaand advies voorgelegd aan Toerisme Vlaanderen."

6.

Het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen bevat een afwijkingsregeling en dient dus restrictief te worden geïnterpreteerd. De kwalificatie die de bestreden beslissing aan de zonevrije functiewijziging naar gastenkamers geeft, kan in het licht van de aangehaalde bepalingen niet gevolgd worden en is als kennelijk onredelijk te beschouwen, aangezien artikel 3 van voormeld besluit in algemene zin verwijst naar 'dienstverlening' en artikel 4 specifiek verwijst naar 'toeristisch logies'. Deze conclusie wordt nog versterkt gelet op de toelichting en voorbeelden in het verslag aan de Vlaamse Regering, waaruit duidelijk blijkt dat de gastenkamers beschouwd moeten worden als toeristische logies in de zin van artikel 4 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen:

" ...

Art. 3. Vaak werd de vraag gesteld of bij zonevrije woningen een complementaire functie kon worden uitgevoerd. Met "complementaire functie" worden voornamelijk kantoor- en dienstfuncties in de ruime zin bedoeld (architect, advocaat, dierenarts, kapsalon, ...), en dit ten behoeve van de bewoners van de zonevrije woning. Artikel 3 schept hiervoor ruimte, ook al blijft de oppervlakte beperkt tot 100 m². Doordat voor de woonfunctie een grotere oppervlakte moet worden voorzien dan voor de complementaire functie, wordt oneigenlijk gebruik van deze bepaling vermeden.

De complementaire functie wordt niet meegerekend voor de bepaling van het maximaal toelaatbare volume, bedoeld in artikel 145bis, § 1, 6° van het decreet. Hiermee wordt bedoeld dat de complementaire functie ook in niet-woonruimten (zoals stallen) kan ondergebracht worden.

Een voorbeeld van een aanvaardbare functiewijziging : een verzekeringsagent die in twee lokalen van zijn zonevrije woning klanten ontvangt, een bureau heeft en dossiers bijhoudt.

Een niet vergunbaar voorbeeld: een nieuw klein café in een zonevrije woning.

*Art. 4. Het begrip plattelandstoerisme wordt niet gedefinieerd. Dit is een bewuste keuze omdat de decreetgever ervoor kan opteren om in de sectorale regelgeving een eigen invulling van het begrip te geven. In tussentijd moge het duidelijk zijn dat met plattelandstoerisme de uit het buitenland genoegzaam bekende formules genre "**bed and breakfast**" of "zimmer frei" bedoeld zijn: het aanbieden van eenvoudige logiesmogelijkheid (maximaal 4 kamers) en eventueel ontbijt (in een aparte ontbijt- en verblijfsruimte) bij particulieren, zonder restaurant of café.*

De complementaire functie wordt niet meegerekend voor de bepaling van het maximaal toelaatbare volume, bedoeld in artikel 145bis, § 1, 6° van het decreet. Hiermee wordt bedoeld dat de complementaire functie ook in niet-woonruimten (zoals stallen) kan ondergebracht worden.

*Een voorbeeld van een aanvaardbare functiewijziging: 3 kamers voor **bed and breakfast** + 1 ontbijtruimte in schuur van zonevrije woning (voormalige boerderij) zonder landbouw als nevenfunctie.*

Een niet vergunbaar voorbeeld: een klein hotel met half pension in schuur van voormalige boerderij.

Nu vaststaat dat artikel 4 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen van toepassing is op een aanvraag voor drie gastenkamers (B&B), dient de aanvraag te voldoen aan het criterium van de bouwfysische geschiktheid zoals vervat in artikel 2, §3 van dat besluit.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing geen motivering bevat inzake de vereiste van de bouwfysische geschiktheid. Meer nog, uit het verslag aan de Vlaamse Regering bij het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen volgt dat het herbouwen van het bestaande gebouw ingaat tegen de *ratio legis* van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, dat de valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium beoogt. De aanvraag betreft evenwel een herbouw, zodat de noodzakelijk uit te voeren werken vanuit bouwtechnisch en financieel oogpunt te ingrijpend zijn en dus niet voldoen aan de definitie opgenomen in artikel 2, §3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, die bepaalt dat onder “bouwfysisch geschikt voor de nieuwe functie” wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden *“als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen”*.

De argumentatie van de verwerende partij en de tussenkomende partij dat een aanvraag die betrekking heeft op de basisrechten voor zonevrije constructies gecombineerd kan worden met een zonevrije functiewijziging, doet geen afbreuk aan het gegeven dat de aanvraag dient te voldoen aan alle voorwaarden die overeenkomstig artikel 4.4.23 VCRO gelden. De voorwaarde van de bouwfysische geschiktheid is niet verenigbaar met het slopen en herbouwen van een bestaande zonevrije constructie.

7.

De verwijzing door de tussenkomende partij naar de omzendbrief RO 2017/01 ‘Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden’ (mededeling Vlaamse Regering 7 juli 2017) doet niet anders besluiten. Integendeel, in deze Omzendbrief wordt onder de hoofding *“Strikte interpretatie van de basisrechten voor zonevrije constructies en van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen”* uitdrukkelijk gesteld, met verwijzing naar rechtspraak van de Raad, dat mogelijkheden inzake zonevrije functiewijzigingen (artikel 4.4.23 VCRO en het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen) te beschouwen zijn als uitzonderingsbepalingen en op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd.

Bovendien verwijst de tussenkomende partij naar een passage uit deze omzendbrief die handelt over een strikte toepassing van artikel 11 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen inzake de functiewijzigingen van hoevegebouwen naar uitsluitend wonen, terwijl de schending van dit artikel in het middel niet wordt aangevoerd en er bovendien evenmin sprake is van een met artikel 4 vergelijkbare vereiste van bouwfysische geschiktheid voor een functiewijziging in de zin van artikel 11, zoals blijkt uit artikel 2, §3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

8.

Wat betreft het feit dat de verzoekende partij aanvoert dat de tuinberging niet met toepassing van artikel 2.1, 11° Vrijstellingsbesluit van vergunning vrijgesteld werd, aangezien het vergunde bijgebouw tot op minder dan 3 m van de zijstroken komt, kan verwezen worden naar de beoordeling van het eerste middel, waarin vastgesteld werd dat de vermeende onwettige toepassing van artikel 4.4.18 VCRO voor deze aangevraagde tuinberging, door de verzoekende partij niet aangetoond werd.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing de schending vormt van het bij KB van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Sint-Niklaas- Lokeren, van artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit, van artikel 4.4.4, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 Motiveringswet, van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betwist de motivering in de bestreden beslissing dat de gastenkamers evident zouden vallen onder de noemer “recreatief medegebruik” en dat er volgens de verwerende partij geen sprake is van een bijkomend ruimtebeslag.

Uit artikel 4.4.4, §1 VCRO volgt volgens de verzoekende partij immers dat de werkzaamheden gericht op recreatief medegebruik in niet geëigende zones van het gewestplan bij afwijking toegelaten kunnen worden, op voorwaarde dat zij door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. *In casu* kan er volgens de verzoekende partij evenwel geen sprake zijn van een sociaal-cultureel of recreatief medegebruik. Het volledige terrein, ook het terrein waarop geen bestaande constructies aanwezig waren, wordt benut in functie van de nieuwe activiteit en wordt hiervoor geschikt gemaakt of ingericht/aangelegd.

Recreatief medegebruik is volgens de verzoekende partij een specifieke vorm van verweving van functies, zijnde een vorm van meervoudig ruimtegebruik. Waar bij functieverweving wordt uitgegaan van een gelijkwaardige ruimtelijke en functionele positie van functies en activiteiten, ligt bij een recreatief medegebruik de nadruk op het medegebruik. Medegebruik kan begrepen worden als ruimtelijk of functionele verweving van ongelijke functies. Bij medegebruik zal een functie in een ondergeschikte positie staan ten opzichte van een andere, de hoofdfunctie. Het gaat met andere woorden over vormen van recreatie in een omgeving die een niet-recreatieve hoofdfunctie heeft. De hoofdfunctie verwijst uiteraard naar de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg en de stedenbouwkundige voorschriften in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit is *in casu* de bestemming van een agrarisch gebied.

Het sociaal-cultureel of recreatief medegebruik als nieuwe functie is, gelet op de voorwaarde van beperkte impact, eerder bedoeld voor lijnvormige infrastructuren (zoals wandelwegen) of kleine oppervlaktes (zoals een zitbank of een informatiebord). De verzoekende partij verwijst naar de memorie van toelichting. Volgens de verzoekende partij betreft de recreatie op het terrein van de aanvrager een hoofdactiviteit en geen ondergeschikte functie of nevenfunctie van de gewestplanbestemming. Door het permanent gebruik van het eigendom voor de gastenkamers komt de agrarische basisbestemming van het eigendom te verdwijnen. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting betreffende het voormalig artikel 145 sexies, §2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, vallen activiteiten waardoor de percelen aan hun bestemming worden onttrokken, ook al zouden de activiteiten op zich slechts occasioneel plaatshebben, niet onder recreatief medegebruik. Het sociaal-culturele of recreatief medegebruik kan slechts gelden als een nevenfunctie of ondergeschikte functie op het terrein zelf, zodat een verwijzing naar “het ruim agrarisch gebied” in deze niet dienstig is. Aan de voorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO is derhalve volgens de verzoekende partij niet voldaan.

2.

De verwerende partij verwijst wat betreft het tweede middel en aldus de wettigheid van de kwalificatie van de gastenkamers als ‘recreatief medegebruik’ naar haar oordeel in de bestreden

beslissing en stelt dat de Raad zal willen opmerken dat de motivering van de gastenkamers als recreatief medegebruik een louter overtollig motief betreft, aangezien zij artikel 4.4.23 VCRO gebruikt als grondslag voor het toekennen van de vergunning.

3.

De tussenkomenende partij wijst erop dat de vergunning wordt verleend op grond van artikel 4.4.23 VCRO en slechts subsidiair op grond van artikel 4.4.4 VCRO. De kritiek van verzoekende partij wordt volgens de tussenkomenende partij dus ten eerste gericht tegen een argumentatie die door de bestreden beslissing uitdrukkelijk enkel ‘ten overvloede’ is aangehaald, waardoor het middel niet van aard is om de principiële overwegingen die aan de grondslag liggen voor de vergunningverlening voor de gastenkamers onderuit te halen. Om die reden is het middel onontvankelijk.

Verder citeert de tussenkomenende partij de bestreden beslissing, die volgens haar concreet aangeeft waarom artikel 4.4.4 VCRO van toepassing kan worden geacht. Het is daarbij van belang dat de gastenkamers inderdaad ingebed worden in het volume van de woning (hetgeen onder de 1.000 m³ blijft), zodat er geen sprake is van bijkomend ruimtebeslag. De tussenkomenende partij voert in dat verband nog aan dat de memorie van toelichting bij de bespreking van artikel 4.4.4 VCRO (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, nr. 2011/1, 139) nog stelt dat de impact beperkt kan zijn door (niet limitatief) “het beperkte ruimtebeslag, de tijdelijkheid van de ingreep en de afwezigheid van weerslag op het terrein”. De verwerende partij mocht volgens de tussenkomenende partij aldus met recht en rede oordelen dat er geen bijkomende ruimte in beslag genomen wordt door de betrokken gastenkamers. Waar de verzoekende partij doet gelden dat er geen sprake kan zijn van medegebruik, aangezien de gastenkamers de hoofdfunctie uitmaken, wordt volgens de tussenkomenende partij kennelijk voorbij gegaan aan het gegeven dat de gastenkamers slechts een beperkte nevenfunctie uitmaken. Zoals de bestreden beslissing vermeldt, blijft de oppervlakte van de gastenkamers ruimschoots onder de gestelde 100m² en onder de 50% van de volledige oppervlakte. Om die reden kan volgens de tussenkomenende partij ook niet worden aanvaard dat de gastenkamers de agrarische functie van het terrein wegnemen. Het gaat – zoals vastgesteld in de bestreden beslissing – om een terrein dat van oudsher reeds een residentiële bestemming heeft, nu de bestaande woning reeds voor de eerste inwerkingtreding van het gewestplan op het terrein aanwezig was. Bij de toetsing inzake de toelaatbaarheid van recreatief medegebruik moet rekening worden gehouden met de concrete kenmerken van het terrein, waarbij het een evident en natuurlijk uitgangspunt is dat voorrang gegeven moet worden aan reeds ingerichte terreinen. Bij een inplanting van recreatieve infrastructuur op een reeds ingericht terrein in agrarisch gebied wordt het functioneren van het agrarisch gebied in zijn globaliteit immers veel beter gevrijwaard.

4.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota nog bijkomend dat zowel de verwerende als de tussenkomenende partij voorhouden dat de motivering van de gastenkamers als recreatief medegebruik een louter overtollig motief vormt, daar de verwerende partij in de bestreden beslissing artikel 4.4.23 VCRO gebruikt als grondslag voor het toekennen van de vergunning.

De verzoekende partij stelt evenwel dat zij in het derde middel ook de schending inroept van artikel 4.4.23 VCRO. Omwille van de gegrondheid van het derde middel zal ook de toetsing van art. 4.4.4 VCRO moeten worden gemaakt. Het gaat in dit geval volgens haar over het motief en niet over een overtollig motief.

Het middel is volgens haar dan ook wel degelijk ontvankelijk en gegrond, gastenkamers vallen volgens haar evident niet onder de noemer ‘recreatief medegebruik’.

5.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting stelt de tussenkomende partij nog dat de stelling van de verzoekende partij dat het volledige terrein aangelegd zou worden voor de functie 'gastenkamers', duidelijk de strekking van het bouwplan miskent, dat in hoofdorde uitgaat van een eengezinswoning en slechts drie beperkte gastenkamers toelaat. Tenslotte is de bewering dat recreatief medegebruik enkel betrekking heeft op kleine oppervlaktes niet dienstig. *In casu* is immers wel degelijk sprake van een kleine oppervlakte; het gaat over drie kamertjes in een op grond van de bestaande bebouwing op de site toelaatbare woning zonder dat zulks voor gevolg heeft dat de 1.000 m³-grens overschreden wordt.

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende en tussenkomende partij wijzen erop dat de motivering inzake de vergunningverlening van de gastenkamers op basis van artikel 4.4.4 VCRO een overtollig motief is. De tussenkomende partij leidt hieruit af dat het middel onontvankelijk is, nu de gastenkamers vergund zijn op basis van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen en het middel aldus niet zou kunnen bijdragen aan de door verzoekende partij nagestreefde vernietiging.

Aangezien bij de beoordeling van het derde middel een onwettigheid inzake artikel 4.4.23 VCRO en de artikelen 2 en 4 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen werd vastgesteld, doet de vaststelling dat het tweede middel een motief "*ten overvloede*" betreft, niet af aan de ontvankelijkheid van het middel en moet overgegaan worden tot de beoordeling ten gronde.

2.

Het betrokken perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan 'St. Niklaas-Lokeren' in agrarisch gebied.

In dit geval staat buiten betwisting dat het gevraagde principieel in strijd is met de gewestplanvoorschriften die de betrokken percelen als agrarisch gebied aanmerken.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij niet alleen van oordeel is dat de aangevraagde gastenkamers op grond van de regeling inzake zonevrije functiewijzigingen kunnen worden verleend in afwijking van deze bestemming, maar ook met toepassing van artikel 4.4.4 VCRO.

3.

Artikel 4.4.4, §1 VCRO luidt als volgt:

" ...

§1. In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Voor niet van vergunningsplicht vrijgestelde handelingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning onder de voorwaarde dat de betrokken handelingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn. Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten waarvan de inrichtingen onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht, kunnen slechts op occasionele basis worden toegestaan.

" ...

Artikel 4.4.4, §1 VCRO gaat terug op artikel 145sexies, §2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoerd bij artikel 4, 2° van het decreet van het decreet van 22 april 2005 tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

De memorie van toelichting bij vermeld decreet van 22 april 2005 (*Parl. St.*, VI. Parl. 2004-2005, nr. 233/1, 8 e.v.) stelt onder meer het volgende:

“ ...

Er heerst momenteel onzekerheid over het al dan niet toegelaten zijn van recreatief medegebruik in gebieden die in de gewestplannen niet specifiek voor recreatie bestemd zijn, veelal, maar niet uitsluitend, in de agrarische gebieden.

Iedereen is vertrouwd met het fenomeen van de eenmalige jaarlijkse manifestaties : popfestivals, occasionele motorcrosswedstrijden, wielervedstrijden, mountainbikewedstrijden, ballonvaarten, oriëntatietlopen, paardrijconcoursen, waterskiwedstrijden, paintballevementen, enzovoort, die vaak niet enkel in de daartoe bestemde recreatiezones kunnen plaatsvinden, wegens de beperkte oppervlakte van de recreatiegebieden in Vlaanderen.

Ook in bestaande loodsen in industriegebied worden sporadisch eenmalige activiteiten georganiseerd, die niet direct een blijvende, ruimtelijke impact hebben door de zeer beperkte frequentie waarmee ze plaatsvinden. Verwevenheid van functies en medegebruik zijn trouwens één van de uitgangspunten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Ook worden heel wat recreatieve activiteiten op regelmatige basis uitgevoerd, zonder dat dit problemen oplevert. We denken daarbij bijvoorbeeld aan wandelen, paardrijden en fietsen op wegen in agrarisch gebied, bosgebied en natuurgebied. Het gaat in dit geval om laag dynamische activiteiten.

Een eerste aanzet tot oplossing voor één deelprobleem was de omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van Vlaams minister Eddy Baldewijns. Die omzendbrief regelde voornamelijk de advisering door AROHM met betrekking tot de verenigbaarheid van omlopen voor wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen met het oog op de naleving van de Vlarengregelgeving. De voornaamste uitgangspunten waren :

- er is slechts sprake van een beperkt aantal activiteiten (maximaal 3 per jaar);*
- de activiteit is van korte duur;*
- er is geen langdurige impact op de omgeving;*
- er gaat geen bouwvergunningsplichtige activiteit mee gepaard.*

Niettegenstaande de beperkte reikwijdte van deze omzendbrief en de strikte randvoorwaarden, kwam de afdeling Administratie van de Raad van State tot de conclusie dat de tekst van de omzendbrief geen interpretatie aangaf van de bestemmingsvoorschriften, maar een afwijkmogelijkheid beoogde.

In het arrest nr. 118.719 (arrest van 28 april 2003 inzake VZW Natuurpunt Schijnvallei te Wijnegem) waarbij een milieuvergunning voor motorcrossactiviteiten in landschappelijk waardevol agrarisch gebied in het geding was, maakte de afdeling Administratie van de Raad van State volgende overwegingen:

(...)

Los van een beoordeling van het concrete geval in het geding, moet worden vastgesteld dat de afdeling Administratie van de Raad van State er in het betrokken arrest lijkt van uit te gaan dat het toelaten van andere activiteiten in een gebied dan deze waarvoor het gebied bestemd is, per definitie een afwijking is van het bestemmingsvoorschrift (en bijgevolg alleen kan op basis van specifieke en rechtsgeldig tot stand gekomen rechtsregels).

Dergelijk standpunt is zeer betwistbaar en bovendien onhoudbaar. Want als men er inderdaad van uitgaat dat bijvoorbeeld alleen landbouwactiviteiten en para-agrarische activiteiten toegelaten zijn in agrarisch gebied, dan moet men concluderen dat ook bepaalde nooit eerder betwiste vormen van recreatief medegebruik, zoals wandelen en fietsen in agrarisch gebied, in principe niet toegelaten zijn. Het al dan niet (milieu)vergunningsplichtig zijn van bepaalde activiteiten is met het geciteerde uitgangspunt inderdaad geen criterium, alleen de toets of een activiteit als agrarisch of para-agrarisch kan aangemerkt worden is dat.

Eén en ander gaat voorbij aan het basisidee van de geciteerde omzendbrief, namelijk dat bepaalde activiteiten als het ware bestemmingsongevoelig zijn en geen afbreuk doen aan de bestemming van het gebied in kwestie. Nog beter geformuleerd: de activiteiten zijn verenigbaar met de bestemming doordat de frequentie en de duur waarmee zij ruimte innemen zo gering zijn dat het gebruik van de grond volgens de geldende plannen van aanleg niet wordt gehinderd of voor lange tijd ongeschikt zou worden.

Een goed voorbeeld betreft de plaatsing, eenmaal per jaar, van een festivaltent in een agrarisch gebied. De plaatsing van de tent is binnen de regelgeving op de ruimtelijke ordening vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning. De activiteiten in en rond de tent zijn vaak zelfs niet milieuvergunningsplichtig. Gelet op het standpunt dat de afdeling administratie van de Raad van State lijkt in te nemen in het geciteerde arrest zijn deze activiteiten echter strijdig met het bestemmingsvoorschrift. Personen met een rechtstreeks en persoonlijk belang kunnen bijgevolg de staking van deze activiteiten vorderen voor de rechtbank van eerste aanleg, zetelend in kortgeding.

(...)

Het lijkt hoe dan ook noodzakelijk om te komen tot een tekst die duidelijkheid verschaft inzake het recreatief medegebruik in bestemmingsgebieden die niet voor recreatie op zich zijn aangeduid.

Een wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1972 biedt geen oplossing. Uit meerdere arresten van de Raad van State blijkt immers dat dan de procedure van de volledige herziening van de gewestplannen gevolgd moet worden, wat praktisch ondoenbaar lijkt. Bovendien kunnen sinds 1 mei 2000 enkel nog gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden gestart. Een decretaal initiatief dringt zich dus op.

Hetzelfde vraagstuk rond de mogelijkheden van recreatief medegebruik heeft zich ook in Wallonië gesteld. Met de decretale wijziging van de gewestplanvoorschriften werd daar, o.a. voor de landbouwgebieden, gesteld:

(...)

In het nieuwe artikel 145sexies, §2, wordt een analoge oplossing uitgewerkt. Er wordt bepaald dat overal naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen gericht op de realisatie van de bestemming ook activiteiten, werkzaamheden, handelingen en wijzigingen toegelaten zijn, gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voorzover ze

door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief):

- het beperkte ruimtebeslag (dat geldt bijvoorbeeld voor lijnvormige infrastructuren, zoals wandelwegen, ruiterspaden en fietspaden of infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord);*
- de tijdelijkheid van de ingreep (zoals bij een occasionele motorcross in agrarisch gebied, die bijvoorbeeld maximaal 3 keer per jaar wordt gehouden);*
- de afwezigheid van weerslag op het terrein (zoals bij het overvliegen van een agrarisch gebied met modelvliegtuigen, of het waterskiën op een zone voor waterweg).*

Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verboden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de betrokken werkzaamheden, handelingen of wijzigingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn. Daarna moet het terrein uiteraard in de oorspronkelijke staat worden hersteld.

Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten die onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht (klasse I of II) kunnen hoe dan ook slechts op occasionele basis worden toegestaan. Dit betekent niet dat meldingsplichtige (klasse III) of niet door VLAREM ingedeelde inrichtingen op permanente basis kunnen worden toegestaan. Een evaluatie geval per geval is nodig. Enkele voorbeelden van zaken die onder het toepassingsgebied vallen, zijn:

- het plaatsen van een zitbank in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;*
- het plaatsen van een vogelkijkhut in natuurgebied;*
- het aanleggen van een fietspad of wandelpad in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;*
- het plaatsen van een fit-o-meter in bosgebied;*
- het organiseren van een eenmalig jaarlijks popfestival in agrarisch gebied, waarbij de periode vanaf de voorbereiding tot aan het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand slechts enkele weken duurt;*
- het organiseren van een festival in parkgebied (voor zover dit al niet als bestemmingsconform kan worden geacht gezien de sociale functie die het koninklijk besluit van 28 december 1972 inzake de gewestplannen toeschrijft aan de parken);*
- het tijdelijk en occasioneel opzetten van een tentenkamp van een jeugdbeweging in agrarisch gebied;*
- het organiseren van een eenmalige karting in open lucht op de parking van een fabriek in industriegebied;*
- het organiseren van een mountainbikewedstrijd in agrarisch gebied of bosgebied;*
- het organiseren van een occasionele motorcross in agrarisch gebied na de oogst van de landbouwgewassen, onder analoge beperkingen opgenomen in de betwiste omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van minister Eddy Baldewijns.*

Enkele voorbeelden van zaken die niet onder het toepassingsgebied vallen, zijn:

- het organiseren van een occasionele motorcross of een popfestival in natuurgebied (dergelijke evenementen hebben weliswaar een occasioneel karakter, maar de impact op het natuurgebied kan niet beperkt worden genoemd, zodat de realisatie van de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht);*

- het aanleggen van een permanente omloop voor motorcross in agrarisch gebied (geen occasioneel karakter en geen beperkte impact);
- het organiseren van activiteiten waarvoor bepaalde gronden op permanente basis gehuurd worden en daardoor aan hun bestemming onttrokken worden, ook al zouden de activiteiten op zich slechts occasioneel plaats hebben;
- het plaatsen van permanente vaste constructies (zoals verhardingen en gebouwtjes) in agrarisch gebied ten behoeve van de modelvliegerij;
- het aanleggen van een voetbalveld in agrarisch gebied (de realisatie van de algemene bestemming wordt in het gedrang gebracht).

Het spreekt voor zich dat voor elk toepassingsgeval een gebiedsgerichte beoordeling essentieel is, waarbij rekening gehouden wordt met de algemene bestemming van het betrokken gebied maar ook met de nabijheid van andere bestemmingsgebieden en de goede ruimtelijke ordening in het algemeen. In die zin moeten de decretale bepalingen in kwetsbare gebieden (de ruimtelijk kwetsbare gebieden en degene, aangewezen op basis van andere wetgeving, zoals speciale beschermingszones) een veel striktere beoordeling krijgen dan in bepaalde andere gebieden. Zelfs binnen eenzelfde categorie van bestemmingsgebieden kan de toelaatbaarheid van de betrokken activiteiten verschillen, bijvoorbeeld wegens nabuurschap met andere bestemmingsgebieden (cf. supra) of de feitelijke toestand zoals de aanwezigheid van bepaalde natuurwaarden of het landschappelijk waardevol karakter van een gebied bestemd voor agrarisch gebruik. Bij de plaatsgebonden beoordeling moeten ook elementen zoals de toegankelijkheid van een gebied en de verkeersimpact van bepaalde activiteiten in rekening worden gebracht.

Om het belang van de plaatsgebonden beoordeling te benadrukken, en om aan te geven dat de vergunningsplicht (stedenbouwkundige vergunningsplicht zowel als milieuvergunningsplicht) onverminderd blijft gelden, wordt in de tekst gesteld dat de betrokken handelingen, activiteiten e.d. kunnen worden toegelaten i.p.v. te stellen dat ze zijn toegelaten (dit is een wijziging ten opzichte van de tekst van het eerdere voorstel van decreet).

(...)

In haar advies over het eerdere voorstel van decreet waarvan de tekst in huidig ontwerp wordt hernomen (cf. supra), maakte de Raad een aantal opmerkingen.

(...)

De Raad merkt terecht op dat het niet de bedoeling is van de tekst om bijv. motorcrossactiviteiten toe te laten in natuurgebied (zie ook hierboven). Volgend de Raad sluit de tekst dat nochtans niet uit, omdat die activiteit “de realisatie van de bestemming” niet “in het gedrang brengt” of “verhindert”. Dit standpunt lijkt echter gebaseerd op het uitgangspunt dat “bestemming” per definitie iets “toekomstig” is. Dat is uiteraard niet het geval. Heel veel gebieden die bij de opmaak van de gewestplannen zijn aangeduid als bv. natuurgebied hebben die bestemming gekregen eenvoudigweg om de feitelijke toestand te beschermen, te bestendigen en/of verder te laten ontwikkelen. In die zin doet bijv. een hoogdynamische activiteit in natuurgebied wel degelijk afbreuk aan de (realisatie van de) bestemming. Er anders over oordelen gaat uit van een te strikte en letterlijke lezing van het begrip “bestemming”. Bij de toepassing van de regeling is het dus van belang de impact op de aanwezige en bestemmingsconforme activiteiten of functies in rekening te brengen.

De Raad van State merkte verder op dat in de haar voorgelegde tekst een notie als “hoogdynamische sociaal-culturele en recreatieve activiteiten” niet voldoende duidelijk was omschreven met het oog op de rechtszekerheid. In de huidige tekst is aan de bepaling zelf

niets toegevoegd terzake. De begrippen “sociaal-cultureel” en “recreatief ” kunnen in hun spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. De term hoogdynamisch (als tegenhanger van laagdynamisch) vergt wellicht wel enige toelichting. Eén en ander heeft te maken met, zoals het woord suggereert, de dynamiek van de activiteit. Activiteiten zoals wandelen, fietsen in bijv. agrarisch gebied zijn laagdynamisch: ze interfereren nauwelijks met de omgeving, veroorzaken geen momentane toeloop van personen, brengen geen milieuhinder mee e.d. Activiteiten zoals een motorcross of een festival zijn hoogdynamisch: ze genereren verkeer, brengen veel publiek op de been, kunnen vormen van geluidshinder of andere hinder teweegbrengen, enzovoort. Het is precies om die reden dat in de voorgestelde tekst de hoogdynamische activiteiten restrictiever en specifiek worden bekeken. Is de activiteit milieuvergunningplichtig bijvoorbeeld (precies omdat ze hinderlijk kan zijn), dan kan ze volgens de tekst slechts op occasionele basis. Want slechts in dergelijk geval is de impact op de bestemming gering te noemen, die impact is namelijk zeer tijdelijk (zie reeds hierboven). Het moet hoe dan ook duidelijk zijn dat de toelaatbaarheid van hoogdynamische activiteiten veel strikter moet bekeken worden dan die van laagdynamische activiteiten.

...”

4.

In de mate dat artikel 4.4.4, §1 VCRO bepaalde vormen van sociaal-cultureel of recreatief medegebruik toelaat in zones waar ze planologisch niet thuishoren, is het een uitzonderingsbepaling die als dusdanig restrictief moet worden geïnterpreteerd en toegepast.

5.

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij dat de aanvraag binnen het toepassingsgebied van artikel 4.4.4 VCRO valt en aan de voorwaarden ervan voldoet. Zij overweegt:

“ ...

Ten overvloede kan ook nog gewezen worden op art. 4.4.4 VCRO inzake recreatief medegebruik.

(...)

In de memorie van toelichting bij art. 4.4.4 VCRO heeft de decreetgever het criterium van de ‘beperkte impact’ toegelicht als volgt:

“De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief):

- Het beperkte ruimtebeslag (...)

- De tijdelijkheid van de ingreep (...)

- De afwezigheid van weerslag op het terrein (...).”

De toepassingsvoorwaarden voor deze juridische mogelijkheid kunnen hier effectief worden ontmoet:

De gastenkamers vallen evident onder de noemer ‘recreatief medegebruik’, er is geen sprake van een bijkomend ruimtebeslag; de gastenkamers worden allen voorzien binnen het voor het wonen toelaatbare volume van max. 1.000 m³, er is sprake van een afwezigheid van weerslag op het terrein aangezien het perceel niet bijkomend aangesneden wordt.

...”

6.

De verwerende partij wijst op het gegeven dat gastenkamers “evident onder de noemer ‘recreatief medegebruik’” vallen. Zij stelt dat er geen sprake is van bijkomend ruimtebeslag, dat de gastenkamers voorzien worden binnen het voor wonen toelaatbare maximumvolume en er een afwezigheid is van weerslag op het terrein, aangezien het perceel niet bijkomend aangesneden

wordt. Hiermee wordt naar alle waarschijnlijkheid bedoeld dat de impact op de algemene agrarische basisbestemming beperkt blijft. De verzoekende partij betwist dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO. Zij stelt dat er geen sprake is van recreatief medegebruik en dat de agrarische basisbestemming van het perceel in het gedrang komt.

7.

De Raad is van oordeel dat de beoordeling in de bestreden beslissing geen zorgvuldige en redelijke toets aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO inhoudt. Zoals de verzoekende partij ook aanhaalt in haar uiteenzetting in het inleidend verzoekschrift, is recreatief medegebruik een vorm van meervoudig ruimtegebruik, waarbij een functie in een ondergeschikte positie zal staan ten opzichte van een andere functie, met name de hoofdfunctie. Het gaat dan ook om een vorm van recreatie in een omgeving die een niet-recreatieve bestemmingsconforme hoofdfunctie heeft. De beweerde recreatieve functie is *in casu* echter niet ondergeschikt aan een bestemmingsconforme hoofdfunctie. Immers zal, zoals de verzoekende partij ook aangeeft, het volledige terrein, ook het terrein waarop geen bestaande constructies aanwezig waren, worden benut in functie van de woning met gastenkamers en wordt deze hiervoor geschikt gemaakt of ingericht/aangelegd, dit op percelen met als bestemming agrarisch gebied.

De stelling van de tussenkomende partij dat de gastenkamers onder voormelde bepaling toelaatbaar zijn, omdat 1) ze geen bijkomende ruimte in beslag zouden nemen, 2) ze een beperkte nevenfunctie uitmaken omwille van hun beperkte oppervlakte en aldus ook de agrarische functie van het terrein niet wegnemen, 3) het terrein van oudsher reeds een residentiële bestemming heeft, nu de bestaande woning reeds voor de eerste inwerkingtreding van het gewestplan op het terrein aanwezig was, 4) bij de toetsing nopens de toelaatbaarheid van recreatief medegebruik rekening moet worden gehouden met de concrete kenmerken van het terrein, waarbij het een evident en natuurlijk uitgangspunt is dat voorrang gegeven moet worden aan reeds ingerichte terreinen, kan niet overtuigen.

8.

Artikel 4.4.1, §1 VCRO bepaalt dat handelingen die gericht zijn op recreatief medegebruik vergund kunnen worden *“voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen”*. De memorie van toelichting verduidelijkt dat het recreatief medegebruik wordt afgewogen ten aanzien van bestemmingsconforme activiteiten of functies en dat de verwijzing naar de ‘beperkte impact’ betrekking heeft op, onder meer, het beperkte ruimtebeslag, zoals wandelwegen, ruiter- en fietspaden, infrastructuur met een kleine oppervlakte zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord, of op de tijdelijkheid van de ingreep.

De verwerende partij steunt haar bewering dat het voorzien van gastenkamers in een zonevreemde woning slechts een beperkte impact heeft op de bestemming, enkel op het feit dat er geen sprake zou zijn van bijkomend ruimtebeslag, de gastenkamers alle voorzien worden binnen het voor wonen toelaatbare maximumvolume en er een afwezigheid is van weerslag op het terrein, aangezien het perceel niet bijkomend aangesneden wordt. De verzoekende partij stelt terecht dat het permanent gebruik van het perceel in functie van gastenkamers op een perceel met bestemming agrarisch gebied, tot gevolg heeft dat de agrarische basisbestemming in het gedrang komt.

9.

De Raad stelt bovendien en ten overvloede vast dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag andersluidend oordeelde dat *“[e]en permanent bouwwerk met drie gastenkamers [...] niet [kan] worden beschouwd als zijnde een constructie met een beperkt ruimtebeslag dewelke nauwelijks met de omgeving interfereert. Alhoewel de aanvraag stelt dat voorliggende aanvraag*

betrekking heeft op het herbouwen van een eengezinswoning gaat, kan op basis van de plannen worden geoordeeld dat een aanzienlijk gedeelte, van minimum zeker al 3 ruimten zijn bestemd voor toeristisch logies". Gelet op het ongunstige verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, die uitdrukkelijk overweegt dat het bouwen van een inrichting voor gastenkamers niet valt onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.4, §1 VCRO, diende de verwerende partij dus zelfs des te concreter en zorgvuldiger te motiveren op grond van welke redenen zij meent een andersluidend standpunt te kunnen innemen inzake de toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO. De verwerende partij heeft nagelaten om in de bestreden beslissing de andersluidende bevindingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zorgvuldig te weerleggen.

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij niet op goede gronden heeft geoordeeld dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO om te kunnen afwijken van de thans geldende agrarische bestemming voor de aangevraagde inrichting van drie gastenkamers.

Het middel is gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van VOF Segers LK is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 8 december 2016, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor de “afbraak van een bestaande woning met annexen en de herbouw zonevreemde ééngezinswoning met gastenkamers” volgens de tijdens de beroepsprocedure ingediende beperkt aangepaste plannen, met betrekking tot het reduceren van de verharding, en het verplaatsen van de garage op de percelen gelegen te Temse, Elsstraat-Zuid 28, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nrs. 0390C, 0390D en 0390E.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 6 november 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO