

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/1514 van 30 augustus 2016  
in de zaak 1011/0737/A/8/0684

*In zake:* de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

vertegenwoordigd door:  
advocaat Johan CLAES  
kantoor houdende te 2550 Kontich, Mechelsesteenweg 160  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de **deputatie** van de provincieraad van **ANTWERPEN**

*verwerende partij*

*Tussenkomen  
de partij:* mevrouw **Helen VERBRUGGEN**

vertegenwoordigd door:  
advocaat Yves LOIX  
kantoor houdende te 2000 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 7 april 2011, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 17 februari 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle van 22 november 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning verleend overeenkomstig de voorgebrachte plannen voor het verhogen van een raamopening in de leefruimte van een woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 2390 Malle, Paaltjesdreef 5, met als kadastrale omschrijving sectie A, nummer 53 B3.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. Verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend. Tussenkomen de partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

2.

Partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van de eerste kamer van 9 december 2014, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld, de debatten werden gesloten en de zaak in beraad werd genomen.

Met een beschikking van 8 februari 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep toegewezen aan de achtste kamer.

Met een tussenarrest van 8 februari 2016 met nummer RvVb/A/1516/0583 heeft de Raad de heropening van de debatten bevolen en partijen opnieuw opgeroepen om te verschijnen op de openbare zitting van 1 maart 2016.

3.

De zaak wordt op de openbare zitting van 1 maart 2016 uitgesteld naar de zitting van 17 mei 2016. In het proces-verbaal van de zitting wordt het volgende geacteerd:

*“De kamervoorzitter stelt vast dat de uitkomst van de vordering tot vernietiging bij de Raad van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle van 31 mei 2010, waarbij geweigerd wordt om de door de tussenkomen de partij bewoonde woning als “vergund geacht” op te nemen in het gemeentelijk vergunningenregister (zaak met rolnummer 2010/0593/A/1/0555) invloed kan hebben op de beoordeling van het enig middel in de voorliggende zaak.*

*In afwachting van een arrest in voormelde zaak, wordt de zaak op vaste datum uitgesteld naar de zitting van 17 mei 2016, om 13u30. Aan partijen zal de mogelijkheid worden geboden om na tussenkomst van een arrest in voormelde zaak desgevallend voor de zitting standpunt in te nemen omtrent de implicaties hiervan op de beoordeling van huidige zaak.”*

In navolging hiervan dient verzoekende partij in het licht van de tussenkomst van een arrest in de zaak met rolnummer 2010/0593/A/1/0555 op 29 april 2016 een nota in, waarin zij standpunt inneemt omtrent de repercussie van dit arrest op de beoordeling van het middel in huidige zaak.

4.

De zaak wordt behandeld op de openbare zitting van 17 mei 2016.

Kamervoorzitter Pascal LOUAGE heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leen VANBRABANT die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor verzoekende partij, is gehoord. Verwerende en tussenkomen de partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, zijn niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

5.

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

### III. FEITEN

1.

Op 10 augustus 2010 (datum van de verklaring van volledigheid) dient tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verhogen van een raamopening in de leefruimte”*.

2.

De aanvraag kent een historiek.

Op 14 november 1968 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een directeurswoning, onder de voorwaarde dat de woning deel zou uitmaken van een toekomstig bedrijvencomplex aldaar. De directeurswoning wordt in 1970 gebouwd in strijd met het goedgekeurde bouwplan, en naderhand worden er in strijd met de voorwaarde op de terreinen geen bedrijfsgebouwen opgericht.

Op 9 november 2001 wordt een aanvraag tot regularisatie van de (sinds 1970 bestaande) woning ingediend. Deze aanvraag wordt op 3 oktober 2002 in eerste aanleg door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle geweigerd. De aanvraag wordt ook in beroep door verwerende partij op 22 mei 2003 geweigerd. Het beroep tot nietigverklaring van voormelde beslissing van 22 mei 2003 wordt door de Raad van State op 24 juni 2009 met het arrest nr. 194.623 verworpen.

Terloops de regularisatieprocedure wordt er op 20 januari 2003, naar aanleiding van de beslissing (in eerste aanleg) van het college van burgemeester en schepenen van 3 oktober 2002 tot weigering van de regularisatievergunning, door de lokale politie (op verzoek van de gemeentelijke dienst ‘ruimtelijke ordening’) een proces-verbaal opgesteld voor een bouwovertreiding. Vervolgens wordt er op 23 december 2005 tevens een vordering opgemaakt tot herstel in de oorspronkelijke toestand (waarvan het dossier geen nadere gegevens bevat).

Met een aangetekende brief van 15 maart 2010 verzoekt de raadsman van tussenkomende partij (toen nog als raadsman van de nv ANTELON INVESTMENTS) aan de gemeente Malle en aan haar college van burgemeester en schepenen om te willen bevestigen dat de woning conform artikel 4.2.14, §2 VCRO wordt geacht te zijn vergund. Op 31 mei 2010 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle om de woning niet in het vergunningenregister op te nemen. Hiertegen wordt door tussenkomende partij op 30 juni 2010 een beroep tot vernietiging ingesteld bij de Raad, die de bestreden beslissing met het arrest nr. RvVb/A/1516/0700 van 1 maart 2016 vernietigt. De Raad overweegt daarbij het volgende:

*“Krachtens artikel 4.2.14, §2 VCRO worden bestaande constructies, die gebouwd zijn in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarin zij gelegen zijn, geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken door een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.*

*Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de woning, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, in 1970 gebouwd is, dit is dus voor de inwerkingtreding van het gewestplan ‘Turnhout’ in 1977.*

*Pas op 20 januari 2003 is met betrekking tot de bouw van de woning een proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op de wetgeving inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening.*

*Voor het overige is er geen niet-anonieme klacht en geen proces-verbaal bekend, waardoor de woning, krachtens artikel 4.2.14, §2 VCRO, geacht wordt te zijn vergund.*

*De verwerende partij vergist zich wanneer zij stelt dat 'het PV wel degelijk binnen een periode van vijf jaar na de inbreuk werd opgesteld, namelijk binnen de vijf jaar nadat de eigenaar en titularis van de vergunning dd. 14 november 1968 middels de indiening van de regularisatie-aanvraag te kennen gaf aan de voorwaarden waaronder de vergunning dd. 14 november 1968 werd afgeleverd, en die op dat ogenblik nog perfect naleefbaar was, niet meer te zullen vervullen.'*

*Artikel 4.2.14, §2 VCRO bepaalt dat een proces-verbaal moet worden opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van een constructie.*

*De procespartijen betwisten niet dat de woning in 1970 gebouwd is. Pas 33 jaar later wordt er een proces-verbaal opgesteld voor destijds begane bouwovertradingen, hetgeen ruimschoots langer is dan voormelde termijn van vijf jaar. Deze bouwovertradingen hebben zowel betrekking op het niet voldoen aan de voorwaarde van het oprichten van een toekomstig bedrijfscomplex, als op het volledig anders dan volgens het bouwplan bouwen van de woning.*

*In het proces-verbaal zelf is overigens vermeld dat de werken meer dan vijf jaar voor de vaststellingen uitgevoerd zijn.*

*De Raad oordeelt dan ook dat de bestreden beslissing, door de woning niet als 'vergund geacht' in het vergunningenregister op te nemen, artikel 4.2.14, §2 VCRO schendt.*

*Het enig middel is gegrond."*

Tegen dit arrest wordt op 18 april 2016 (door het college van burgemeester en schepenen van Malle) cassatieberoep aangetekend bij de Raad van State, dat momenteel nog hangende is.

3.

Het perceel is volgens het gewestplan 'Turnhout', vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1977, gelegen in ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied.

4.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 16 augustus 2010 tot 15 september 2010, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 17 augustus 2010 gunstig.

Het departement Leefmilieu, Natuur en Energie – Natuurlijke Rijkdommen – Buitendienst Antwerpen en Limburg adviseert op 30 augustus 2010 gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle adviseert op 18 oktober 2010 ongunstig:

“ ...

**toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften**

**Stedenbouwkundige basisgegevens uit de plannen van aanleg: ...**

*Overwegende dat het goed, volgens dit van kracht zijnde gewestplan, gelegen is in ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied .*

...

*De aanvraag betreft het uitvoeren van gevelveranderingswerken aan een woning. De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde plan, meer bepaald omdat de aanvrager geen volwaardig landbouwbedrijf uitbaat, noch het een bedrijfswoning bij een bestaande steenbakkerij betreft.*

*...*

**toetsing aan de goede ruimtelijke ordening ...**

**Basisrechten voor zonevreemde constructies**

*De basisrechten voor zonevreemde constructies, overeenkomstig artikel 4.4.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zijn van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies. Het voldoen aan deze voorwaarden wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot bouwen, herbouwen of uitbreiden of op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.*

*Gelet op de weigering van het schepencollege tot opname van het gebouw Paaltjesdreef 5 in het vergunningenregister als vergund geacht d.d. 31 mei 2010, waardoor de bestaande woning niet kan beschouwd worden als een bestaand vergund woongebouw. De afwijkingsmogelijkheden van de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende gewestplan zijn derhalve niet van toepassing op dit gebouw en de gevelveranderingswerken aan een bestaande, niet vergunde woning komen niet voor vergunning in aanmerking.*

*...*

Verzoekende partij adviseert op 16 november 2010 ongunstig:

*“ ...*

*De directeurswoning werd wederrechtelijk opgericht.*

*Het beroep bij de deputatie tegen de weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van de directeurswoning werd niet ingewilligd.*

*Voor het goed werd op 20/01/2003 een proces-verbaal opgesteld met PV nr.: AN.66.LA.100623/2003-R.*

*Bij arrest van de Raad van State, met nr 194.623 van 24/06/2009, werd het beroep tot nietigverklaring van het besluit van de bestendige deputatie van de provincie Antwerpen van 22/05/2003, verworpen.*

*Volgens de gegevens in het advies van het college van burgemeester en schepenen werd het gebouw niet opgenomen in de vergunningenregister op 31/05/2010 als zijnde een vergund geacht gebouw.*

*Hiertegen werd beroep aangetekend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Er werd nog geen arrest geveld.*

*Ik sluit mij ... aan bij de motivering en de besluitvorming van het college van burgemeester en schepenen aangaande de aanvraag.*

*Derhalve adviseer ik deze aanvraag **ongunstig**.*

*...”*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle weigert op 22 november 2010, na kennisname van het advies van verzoekende partij, de stedenbouwkundige vergunning aan tussenkomende partij, op basis van dezelfde motivering als in haar eerder ongunstig advies:

*“ ...*

**ALGEMEEN BESLUIT  
WEIGERING**

*De aanvraag betreft het uitvoeren van gevelveranderingswerken.*

*Er moet geconcludeerd worden dat de aanvraag niet voldoet aan de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in het bijzonder met betrekking tot zonevreemde constructies (art. 4.4.10) De bestaande woning kan, gelet op voormelde historiek, niet*

*beschouwd worden als een bestaand vergund woongebouw. De afwijkmogelijkheden van de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende gewestplan zijn derhalve niet van toepassing op dit gebouw en de gevelveranderingswerken aan een bestaande, niet vergunde woning komen niet voor vergunning in aanmerking.*

...

5.

Tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 21 december 2010 administratief beroep aan bij verwerende partij.

Het college van burgemeester en schepenen bevestigt op 19 januari 2011 haar in eerste aanleg ingenomen standpunt.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert (in een niet ondertekend verslag van onbekende datum) om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“ ...

#### **8. LEGALITEIT: OK ...**

##### **Toelichting:**

- *De aanvraag wijkt af van de gewestplanbestemming. Het gaat om een zonevreemde woning in ontginningsgebied met nabestemming landbouwgebied.*
- *De 'directeurswoning' werd destijds vergund onder voorwaarde dat het deel zou gaan uitmaken van een geplande bedrijfssite. Dit laatste is er echter nooit gekomen. De woning werd ook afwijkend van het op het vergunde plan voorziene gebouw opgericht.*
- *Deze vergunning dateert echter van voor de inwerkingtreding van het gewestplan. Er werd binnen de vijf jaar na het verlenen van deze vergunning geen PV opgesteld, noch werd er een niet anoniem bezwaarschrift ingediend. Het gebouwde dient derhalve als vergund beschouwd te worden conform artikel 4.2.14, §2 van de VCRO.*
- *Er werd weliswaar na de weigering tot regularisatie in 2003 PV opgesteld, doch dit is niet binnen de vijf jaar na het plaatsen van de constructie.*
- *Het al dan niet opgenomen zijn in het vergunningenregister doet niets ter zake bij de toepassing van voormeld artikel.*

#### **9. GOEDE RO: OK**

##### **Toelichting:**

- *De aanvraag betreft een beperkte aanpassing aan de gevel ter hoogte van de leefruimte waar het raam in de hoogte vergroot wordt. Dit brengt geen enkele wijziging in volume met zich mee.*
- *Aangezien het bestaande volume vergund geacht wordt en de gevraagde gevelaanpassingen geen enkele ruimtelijke impact heeft, is de aanvraag vanuit het standpunt van de goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar.*

...”

Na de hoorzitting van 15 februari 2011 beslist verwerende partij op 17 februari 2011 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de voorgebrachte plannen. Zij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

#### **3. Omschrijving en historie van de aanvraag:**

*De aanvraag betreft het verhogen van een raamopening in de leefruimte van een bestaande zonevreemde woning, destijds aangevraagd als 'directeurswoning' bij een toekomstig op te richten bedrijf (steenbakkerij), dat er echter nooit gekomen is. Bovendien wijkt de woning af van de vergunde plannen.*

*Het bestaande raam in de achtergevel van de woning met een breedte van 6 meter wordt verhoogd tot een hoogte van 4,28 meter. Verder blijft het gebouw ongewijzigd.*

...

#### **9. Beoordeling:**

*Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied.*

...

*De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.*

*Het gaat om een zonevreemde woning in ontginningsgebied met nabestemming landbouwgebied. De 'directeurswoning' werd destijds vergund onder voorwaarde dat het deel zou gaan uitmaken van een geplande bedrijfssite. Die laatste is er echter nooit gekomen. De woning werd ook afwijkend van het op het vergunde plan voorziene gebouw opgericht (plat dak i.p.v. hellend dak, bruine gevelsteen i.p.v. witte steen, enz.). Deze vergunning dateert echter van voor de inwerkingtreding van het gewestplan. Er werd binnen de vijf jaar na het verlenen van deze vergunning geen PV opgesteld, noch werd er een niet anoniem bezwaarschrift ingediend. Het gebouwde dient derhalve als vergund beschouwd te worden conform artikel 4.2.14, §2 van de VCRO.*

*Er werd weliswaar na de weigering tot regularisatie in 2003 PV opgesteld, doch dit is niet binnen de vijf jaar na het plaatsen van de constructie. Het al dan niet opgenomen zijn in het vergunningenregister doet niets ter zake bij de toepassing van voormeld artikel.*

*De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.*

*De aanvraag betreft een beperkte aanpassing aan de gevel ter hoogte van de leefruimte waar het raam in de hoogte vergroot wordt. Dit brengt geen enkele wijziging in volume met zich mee.*

*Aangezien het bestaande volume vergund geacht wordt en de gevraagde gevelaanpassingen geen enkele ruimtelijke impact heeft, is de aanvraag vanuit het standpunt van de goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. TUSSENKOMST**

1.

Mevrouw Helen VERBRUGGEN verzoekt met een aangetekende brief van 13 mei 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

2.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 18 mei 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat tussenkomende partij beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

3.

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

### A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat het beroep tijdig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

### B. Ontvankelijkheid wat betreft de hoedanigheid en het belang van verzoekende partij

*Standpunt van de partijen*

1.

Verzoekende partij stelt dat zij *“het vereiste belang heeft ... doordat zij nominatim in artikel 4.8.16, §1, 5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is aangeduid als belanghebbende”*.

2.

Tussenkomen de partij werpt volgende exceptie op:

*“ ...*

***Onontvankelijkheid bij gebrek aan hoedanigheid***

*...*

*Geen bevoegdheid in het recent gewijzigd Oprichtingsbesluit*

*Het Agentschap werd in het leven geroepen door het Oprichtingsbesluit dat bepaalt op welke manier het Agentschap kan optreden, en op welke wijze dit dient te gebeuren ... Zo bepaalt art. 3 over welke bevoegdheden het Agentschap beschikt.*

*Art. 3 Oprichtingsbesluit voorziet niet in de bevoegdheid van het Agentschap om een beroep in te stellen tegen een beslissing van de Deputatie bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. ...*

*Het niet vermelden van deze bevoegdheid in het Oprichtingsbesluit heeft als gevolg dat het Agentschap, en bijgevolg de GSA als lid van het Agentschap, niet bevoegd is om een beroep in te stellen bij de RvVB.*

*In de mate verzoekende partij zou voorhouden dat de GSA zijn bevoegdheid niet dient te halen uit het Oprichtingsbesluit omdat de bevoegdheid zou volgen uit art. 4.8.16, §1, 5° VCRO, staat vast dat die stelling niet correct is. ... Immers, zowel art. 4.7.21, §2, 3° VCRO en art. 4.8.16, §1, 5° VCRO stellen dat de GSA een procedure kan instellen respectievelijk bij de Deputatie en bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Evenwel is ... deze bevoegdheid enkel opgenomen in het oprichtingsbesluit voor wat betreft de beroepsprocedure bij de Deputatie, en niet voor wat betreft de schorsings -en vernietigingsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Indien dit laatste wel de bedoeling zou geweest zijn, had het besluit eenvoudig dienen gewijzigd te worden.*

*Verzoekende partij verwijst doorgaans verder naar art. 117, §1 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en stelt dat in dat artikel de GSA reeds decretaal de bevoegdheid kreeg om beroep in te stellen tegen een vergunning van het college van burgemeester en schepenen. Het is onmiskenbaar duidelijk dat op dat ogenblik de bevoegdheid nog niet kon voortspruiten uit het Kaderdecreet bestuurlijk beleid en het daaruit volgend Oprichtingsbesluit aangezien beide van latere datum zijn ...*

*Noodzakelijk optreden “namens” het Vlaamse gewest*



*Zoals aangehaald werd het Agentschap in het leven geroepen door het Oprichtingsbesluit dat bepaalt op welke manier het Agentschap kan optreden, en op welke wijze dit dient te gebeuren.*

*Het Agentschap is een IVA (intern verzelfstandigd agentschap) zonder rechtspersoonlijkheid. ... heeft als gevolg dat het Agentschap geen van het Ministerie - waartoe zij behoort - onderscheiden rechtspersoonlijkheid heeft en dus telkens dient op te treden namens/in naam van het Vlaamse Gewest.*

*Dit wordt uitdrukkelijk bevestigd in artikel 6 van het Oprichtingsbesluit ... Het Oprichtingsbesluit voorziet niet in decretale uitzonderingen voor wat betreft de hoedanigheid waarin het Agentschap en bijgevolg de GSA dient op te treden.*

*...  
Bijgevolg kan de GSA, als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, enkel namens het Vlaamse Gewest optreden, en dus niet in eigen naam.*

*Het verzoekschrift zoals ingediend door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (in eigen naam) is niet ontvankelijk.*

### **Onontvankelijkheid bij gebrek aan belang**

*...  
Zoals gesteld is er reeds door tussenkomende partij een zaak aanhangig gemaakt bij uw Raad ... betreffende de opname van het pand in het vergunningenregister van de gemeente als zijnde 'geacht vergund' ... Bij besluit van 31 mei 20108 wees het college van burgemeester en schepenen dit verzoek af, waardoor verzoekende partij in tussenkomst zich genoodzaakt zag uw Raad hieromtrent te vatten.*

*Tussenkomende partij stelt vast dat verzoekende partij niet is tussengekomen in de voornoemde zaak bij uw Raad ...*

*Het is duidelijk dat in casu verzoekende partij enkel tracht aan te tonen dat het pand niet geacht vergund is en dus niet kan worden opgenomen in het vergunningenregister. Verzoekende partij hecht geen aandacht aan het effectieve voorwerp van de vergunning*

*...  
Verzoekende partij heeft nagelaten in de procedure betreffende de opname van het pand in het vergunningenregister tussen te komen. Bezwaarlijk kan verzoekende partij dan ook nu voorhouden dat zij voldoende belang heeft om huidige procedure in te leiden ...bij uw Raad aangezien het enige middel dat verzoekende partij aanhaalt, net het aan de zaak stellen van het geacht vergund karakter van het pand is.*

*... ”*

3.

Verzoekende partij repliceert als volgt:

*“ ...*

*Verzoekende partij verwijst naar het arrest van het Hof van Beroep te Gent dd. 20.01.2006, alsook naar het arrest nr. 154/2003 van het Grondwettelijk Hof waarnaar het Hof van Beroep verwijst;*

*... ”*

*M.a.w. m.b.t. de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur stelt het Hof van Beroep te Gent dat deze bij decreet gemachtigd is om als orgaan van het Vlaams Gewest herstelmaatregelen te vorderen voor de burgerlijke rechtbank; Hierdoor heeft de decreetgever hem de hoedanigheid en het belang toegekend om in de aangelegenheden van de ruimtelijke ordening zelf in rechte te treden (cfr. arrest grondwettelijk hof, overweging B.9.3);*

*Dezelfde principes uit het bijgevoegde arrest gelden onverkort in het kader van het optreden van de GSA voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen;*

*In artikel 4.8.16 VCRO wordt de GSA uitdrukkelijk aangeduid als belanghebbende die beroep kan instellen bij de Raad; Er kan dan ook geen twijfel over bestaan dat de GSA belang en hoedanigheid heeft om op te treden als verzoekende partij voor de RVV;*

*A fortiori heeft de GSA ook belang en hoedanigheid om op te treden als verwerende partij, wanneer een beslissing van de GSA wordt aangevochten voor de RVV; ...*

*Op te merken valt dat op 2 februari 2011 de 3de kamer van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een arrest heeft geveld (arrest nr. A/2011/0004) waarin de Raad het belang, de procesbevoegdheid en de hoedanigheid van de GSA erkent om een procedure bij de Raad aanhangig te maken;*

*...*

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De Raad is van oordeel dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar rechts- en handelingsbekwaam is, hetzij titularis is van bepaalde bevoegdheden en verplichtingen. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar krijgt in de VCRO immers de bevoegdheid om bepaalde handelingen te stellen, waaronder het instellen van een beroep bij de Raad.

2.

Artikel 4.8.16, §1, lid 1, 5° VCRO luidde (op het ogenblik van het instellen van de vordering en voor de decreetwijziging van 18 november 2011) als volgt:

*“§1. De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld:*

*...*

*5° de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voor wat betreft vergunningen afgegeven binnen de reguliere procedure, behoudens in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;”*

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt in geciteerd artikel ad nominatim vermeld. Dit impliceert dat hij van rechtswege als belanghebbende en dus als procesbekwaam wordt beschouwd. Door in de VCRO te bepalen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een beroep bij de Raad aanhangig kan maken, heeft de decreetgever hem niet enkel van rechtswege belanghebbende en procesbekwaam gemaakt, maar tevens de procesbevoegdheid gegeven om in die hoedanigheid zelf voor de Raad het beroep in te leiden. Deze procesbevoegdheid vloeit derhalve voort uit een hiërarchisch hogere norm dan het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed, waarnaar door tussenkommende partij wordt verwezen.

3.

De Raad merkt tevens op dat het middel van verzoekende partij niet louter betrekking heeft op het al dan niet vergund geacht karakter van de woning, maar tevens op de beoordeling door verwerende partij van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening.

De exceptie wordt verworpen.

## VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

### Standpunt van de partijen

1.

In het enig middel voert verzoekende partij de schending aan van “de artikelen 4.3.1 en 1.1.4 VCRO, de artikelen 4.4.10 en 4.2.14 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel (thans uitdrukkelijk bepaald in art. 4.7.21 §1 VCRO) en artikel 4.7.23 VCRO”.

Zij overweegt het volgende:

“ ...

*De aanvraag betreft het uitvoeren van gevelveranderingswerken ... aan de achtergevel van de bestaande woning; ... Het bestaande raam in de leefruimte met een breedte van 6 meter wordt verhoogd tot een hoogte van 4,28 meter; Verder blijft het gebouw ongewijzigd; De nieuwe raam wordt uitgevoerd in zwart aluminium, zoals het overige buitenschrijnwerk van de huidige woning;*

...

*Voor het gebouw werd een vergunning afgeleverd op 14 november 1968 onder de voorwaarde : 'Het bouwen van een directeurswoning, als deel uitmakende van een toekomstig bedrijvencomplex aldaar';*

...

*Het bedrijvencomplex werd nooit gerealiseerd en bovendien zijn er fundamentele afwijkingen op gevel- en dakuitvoering, materiaalgebruik, oriëntatie, indeling en bestemming van de ruimten; De bestaande vergunning legde uitdrukkelijk een toekomstig bedrijvencomplex op als conditio sine qua non voor het bouwen van de directeurswoning; Aangezien er niet werd voldaan aan deze fundamentele voorwaarde, dient de huidige bebouwing als niet-vergund te worden beschouwd; ...*

*Er is vervolgens de weigering van de stedenbouwkundige vergunning ... voor het regulariseren van een directeurswoning;*

...

*Er is eveneens de weigering van het schepencollege tot opname van het gebouw ... in het vergunningenregister als vergund geacht d.d. 31 mei 2010 ...*

...

*Hiertegen werd beroep aangetekend bij de Raad voor vergunningsbetwistingen ...*

...

*De aanvraag betreft het uitvoeren van gevelveranderingswerken aan een bestaande woning; De aanvraag is zonevreemd omdat de aanvrager geen volwaardig landbouwbedrijf uitbaat, noch het een bedrijfswoning betreft van een bestaande steenbakkerij;*

...

*De aanvrager boogt op het vermoeden van vergunning dat zou bestaan voor deze woning; Dit is echter niet correct; De destijds verleende vergunning stelde als uitdrukkelijke voorwaarde dat de woning deel zou gaan uitmaken van een bedrijf; Dit bedrijf is er nooit gekomen en de woning werd niet conform haar vergunning uitgevoerd; Zolang deze voorwaarde niet werd nageleefd bleef de woning zonevreemd, maar zolang de voorwaarde kon worden gerealiseerd was de woning principieel niet onvergund; De vervulling van deze voorwaarde was niet tijdsgebonden, en zo kon dus ook jaren na de bouw ervan de woning vergunbaar geacht worden door de oprichting van de bedrijfsgebouwen; Het onvergund karakter wegens het niet vervullen van de voorwaarde kon dus eenvoudigweg niet door een PV worden bestatigd binnen de vijf jaar na optrek van het gebouw, nu de eigenaar van het gebouw dit perfect had kunnen ondervangen door te verklaren dat hij nog steeds de intentie had de klei-ontginning op te starten en*

alsnog aan de voorwaarde te voldoen; Met de aanvraag tot regularisatie d.d. 2002 gaf de eigenaar aan niet van plan te zijn nog aan de voorwaarde van de in 1968 afgeleverde vergunning te zullen voldoen; Slechts op dat ogenblik werd de woning onvergund en onvergundbaar; Voormelde vergunning werd geweigerd en deze weigering werd door de deputatie bevestigd; Nog voor het besluit van de deputatie werd een PV opgesteld op 20/01/2003, dus onmiddellijk nadat vaststond dat de woning definitief zonevreemd was wegens het niet naleven van de voorwaarde waaronder deze vergunning werd verleend; Gelet op de weigering van het schepencollege tot opname van het gebouw ... in het vergunningenregister als vergund geacht d.d. 31 mei 2010, waardoor de bestaande woning kan niet beschouwd worden als een bestaand vergund woongebouw; De afwijkingsmogelijkheden van de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende gewestplan zijn derhalve niet van toepassing op dit gebouw en de gevelveranderingswerken aan een bestaande, niet vergunde woning komen niet voor vergunning in aanmerking;

...  
De aanvraag is in strijd met het van kracht zijnde plan;

...  
De motivering van het bestreden besluit - die zeer summier is - is onaanvaardbaar:

...  
Overeenkomstig artikel 4.3.1 §1 VCRO moet een vergunning worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening ...  
Ingevolge artikel 4.3.1 §2 VCRO moet de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening beoordeeld worden met inachtneming van volgende beginselen ...

...  
Uit de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening niet heeft onderzocht aan de hand van de criteria van artikel 4.3.1. VCRO meer nog geen enkele concrete en pertinente beoordeling welkdanige dan ook bevat;

Het verlenen van onwerkdadige cq. onuitvoerbare vergunningen is strijdig met het redelijkheidsbeginsel ...

De bestreden beslissing schendt dan ook artikel 4.3.1. 55 1 en 2 VCRO, de formele motiveringsplicht, het redelijkheids en het zorgvuldigheidsbeginsel ...

Overeenkomstig art. 4.7.23 VCRO vormt de deputatie haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar;

In het bestreden besluit is hier geen spoor van te vinden; Dit eerste en enige middel is gegrond;"

2.

Tussenkomen partij repliceert als volgt:

**"Het vermoeden van vergunning**

De argumentatie ... valt in hoofdzaak te herleiden tot het feit dat verzoekende partij van mening is dat het pand geen geacht vergund karakter heeft zoals bepaald in artikel 4.2.14, §2 VCRO waardoor de aanvraag niet kon worden vergund.

Het besluit ... omvat duidelijk de motieven op basis waarvan zij heeft besloten dat het pand een geacht vergund karakter heeft, zoals bepaald in art. 4.2.14, §2 VCRO. ...

Artikel 4.2.14, §2 VCRO stelt dat bestaande constructies die zijn gebouwd in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerking treding van het gewestplan (in casu gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij K.B. van 3 oktober 1979), voor de toepassing van de VCRO worden geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels (1) een proces-verbaal of (2) een niet-anoniem bezwaarschrift,

*telkens opgesteld binnen een termijn van 5 jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.*

*Volgens de stedenbouwkundige informatie die is bekomen bij de dienst ruimtelijke ordening van de gemeente Malle ... staat in het vergunningenregister van de gemeente dat de bouwwerken van de woning zijn uitgevoerd in 1970. Voorts blijkt uit dit schrijven dat er een proces-verbaal is opgesteld lastens dhr. Karel Schrijvers dd. 20 januari 2003 ... Gelet op de vermeldingen uit het vergunningenregister en het PV (welke een bijzondere bewijswaarde heeft) is over het voorgaande geen discussie mogelijk. Voor het overige is er geen niet-anonieme klacht of ander PV bekend. Het goed blijkt evenmin in een kwetsbaar gebied te liggen waardoor de bovenstaande regeling niet zou gelden. Tegenpartij toont het tegendeel overigens niet aan.*

*Op basis van deze gegevens dient te worden besloten dat er heden een onweerlegbaar vermoeden van vergunning geldt m.b.t. het pand ... Het pand moet worden gekwalificeerd als zijnde geacht vergund. Gezien het vergund karakter niet is tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift binnen de termijn van 5 jaar na het optrekken van het pand, diende conform art. 5.1.3, §2 VCRO het pand te worden opgenomen als "vergund geacht".*

*Verzoekende partij houdt voor dat de stedenbouwkundige voorwaarde die werd gekoppeld aan de vergunning dd. 14 november 1968 niet aan tijd gebonden is. Verzoekende partij stelt dat het niet vergund karakter van de bestaande woning op zich niet het gevolg is van het optrekken van het gebouw zonder vergunning, maar wel van het niet naleven van de voorwaarde waaronder de vergunning van 14 november 1968 werd afgeleverd. Verzoekende partij neemt dan ook de stelling in dat het PV wel binnen een periode van 5 jaar na de inbreuk werd opgesteld, namelijk binnen de 5 jaar nadat de eigenaar en titularis van de vergunning dd. 14 november 1968 bij wijze van de indiening van de regularisatie-aanvraag te kennen heeft gegeven dat de voorwaarde die werd opgelegd aan de vergunning dd. 14 november 1968 niet zal worden nageleefd.*

*Deze stelling is foutief. Volgens art. 4.2.19, §1, 1<sup>ste</sup> lid VCRO is een voorwaarde aan een vergunning verbonden. Art. 4.6.2, §1 VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning voor onbepaalde duur van rechtswege vervalt indien de verwezenlijking van de vergunning niet wordt gestart binnen de 2 jaar na afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg, de werken meer dan 2 jaar worden onderbroken en indien de vergunde gebouwen niet winddicht zijn gemaakt binnen de drie jaar na de aanvang van de werken. Het tweede en derde lid van die paragraaf geven aan in welke omstandigheden die termijnen worden geschorst ...*

*Geen enkel ander gegeven schorst de termijn tot verval van de vergunning, dus ook niet het niet-ervullen van een voorwaarde. In tegenstelling tot wat verzoekende partij beweert is het vervullen van een vergunning dus wel tijdsgebonden. Verzoekende partij haalt geen enkele wettelijke basis aan om zijn bewering te staven. Indien de redenering van verzoekende partij waar deze stelt dat "het onvergund karakter wegens het niet vervullen van de voorwaarde niet door een PV kon worden bevestigd binnen de vijf jaar na optrek van het gebouw, nu de eigenaar van het gebouw dit had kunnen ondervangen door het verklaren dat hij nog steeds de intentie had de kleiontginning op te starten en alsnog aan de voorwaarde te voldoen", wordt gevolgd, zou dit inhouden dat de correcte uitvoering van elke vergunning met voorwaarde ad eternam kan worden uitgesteld door simpelweg de voorwaarde niet uit te voeren. Dit is uiteraard niet correct.*

*Zoals verzoekende partij zelf stelt, werd de voorwaarde niet vervuld. Een voorwaarde maakt integraal deel uit van de vergunning. De niet-naleving van de voorwaarde moet dan ook worden beschouwd als het uitvoeren van vergunningsplichtige werken en handelingen in strijd met de vergunning. Bovendien is het duidelijk dat in casu een geheel*

*andere constructie is gerealiseerd dan vergund. Verzoekende partij erkent dit meermaals in haar verzoekschrift. ...*

*Er kan niet anders worden besloten dat de stedenbouwkundige vergunning die werd afgeleverd 14 november 1968 is vervallen waardoor de voorwaarde aan deze vergunning ook geheel irrelevant is geworden voor de beoordeling van het geacht vergund karakter. De theorie van verzoekende partij dat deze voorwaarde niet aan tijd is gebonden en dat slechts door de regularisatieaanvraag duidelijk is geworden dat men niet aan de voorwaarde zou voldoen waardoor de termijn van 5 jaar pas vanaf dat ogenblik zou beginnen lopen, is geenszins correct!*

*... Evenwel dient te worden opgemerkt dat een inschrijving in het vergunningenregister als zijnde 'geacht vergund' niet vereist was om de vergunning te verlenen. Immers, artikel 4.4.10 VCRO juncto artikel 4.4.12 VCRO houden in dat vigerende bestemmingsvoorschriften geen weigeringsgrond mag vormen bij het beoordelen van een aanvraag tot verbouwen van een zonevreemde woning in zoverre het gaat over een hoofdzakelijk vergunde, niet verkrotte constructie. Artikel 4.4.10 juncto 4.4.12 VCRO omvat niet dat de constructie moet zijn opgenomen in het vergunningenregister. Dit is geen expliciete voorwaarde. Er moet enkel aangetoond worden dat het om een hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte woning gaat.*

*Bovenstaande redenering duidt dat de motivering die werd opgenomen in het besluit van de deputatie correct is ...*

#### **De goede ruimtelijke ordening**

*Verzoekende partij stelt dat de vergunning diende geweigerd te worden aangezien de aanvraag onverenigbaar zou zijn met een goede ruimtelijke ordening. Tussenkomen de partij wenst te wijzen op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.*

*De aanvraag is zeer beperkt. Ze omvat het verhogen van een raamopening in de leefruimte van de zonevreemde woning. De deputatie beoordeelde de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening als volgt ...*

*Verzoekende partij laat na om in concreto aan te duiden waar de motivering van het besluit van de deputatie kennelijk onredelijk of onzorgvuldig zou zijn betreffende haar beoordeling over de goede ruimtelijke ordening.*

*...*

#### **Het advies van de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar (PSA)**

*Verzoekende partij merkt ten slotte op dat de deputatie haar beslissing niet zou hebben genomen op grond van het verslag van de PSA overeenkomstig art. 4.7.23 VCRO.*

*... Verzoekende partij merkt op dat het advies van de PSA niet zou zijn opgenomen in het betrokken bestreden besluit. In onderhavig geval heeft de PSA geadviseerd om het beroep van tussenkomen de partij in te willigen en de vergunning aan tussenkomen de partij af te leveren.<sup>21</sup> De Deputatie heeft hetzelfde beslist. Daarenboven heeft de Deputatie de overwegingen en de motivering van de PSA overgenomen in zijn besluit en heeft ze zich het advies van de PSA aldus eigen gemaakt.*

*... geen enkele wets- of decreetsbepaling de Deputatie verplicht om het verslag van de PSA in de beslissing zelf op te nemen. Artikel 4.7.23, §1 VCRO stelt enkel dat de Deputatie haar beslissing moet nemen op grond van het verslag van de PSA. Op basis van het administratief dossier kan worden vastgesteld dat de Deputatie in casu haar besluit effectief heeft genomen op basis van het verslag van de PSA. Niet alleen heeft de Deputatie haar beslissing gebaseerd op het advies, de Deputatie heeft het verslag nagenoeg letterlijk in haar besluit overgenomen.*

*...*

3.

De wederantwoordnota vormt een duplicaat van het verzoekschrift, zodat verzoekende partij hierin niets toevoegt aan haar argumentatie.

4.

In haar nota inzake de repercussie van het arrest in de zaak met rolnummer 2010/0593/A/1/0555 op de beoordeling van het middel volhardt verzoekende partij in (de drie onderdelen van) haar middel, en overweegt zij aanvullend nog het volgende:

*“In de bestreden beslissing wordt zodoende het tijdstip dat de constructie werd effectief geplaatst niet onderzocht daargelaten het gegeven dat niet het tijdstip van plaatsing van de constructie maar het tijdstip waarop de onrechtmatige toestand ontstond doorslaggevend is.”*

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

In een eerste onderdeel van het middel stelt verzoekende partij in essentie dat de aanvraag diende te worden geweigerd wegens haar strijdigheid met het geldende gewestplan, vermits er geen toepassing kon worden gemaakt van de ‘Basisrechten voor zonevreemde constructies’ in de artikelen 4.4.10 e.v. VCRO ingevolge het niet hoofdzakelijk vergund karakter van de woning. Zij meent dat de bestreden beslissing ten onrechte oordeelde dat de woning krachtens artikel 4.2.14, §2 VCRO wordt geacht te zijn vergund, waardoor de ‘Basisrechten voor zonevreemde constructies’ wel van toepassing zouden zijn op de aanvraag.

1.1.

De Raad stelt vast dat partijen niet betwisten dat de woning waarop de aanvraag tot verbouwen betrekking heeft is gelegen in ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied en zonevreed is. Partijen betwisten evenmin dat de aanvraag dient te worden getoetst aan de “Basisrechten voor zonevreemde constructies” in de artikelen 4.4.10 tot en met 4.4.24 VCRO, waarvan *in casu* de artikelen 4.4.10, §1 en 4.4.12 VCRO relevant zijn.

Artikel 4.4.10, §1 VCRO luidt als volgt :

*“§1. Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrutte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.*

*Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden ...”*

Artikel 4.1.1, 7° VCRO luidt als volgt :

*“Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder :*

*7° hoofdzakelijk vergund: een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat:*

*a) bedrijven en hun constructies ...*

*b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft;”*

Artikel 4.4.12 VCRO luidt als volgt :

*“In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.”*

De basisrechten voor zonevreemde constructies betreffen uitzonderingsbepalingen. Zij verbieden de vergunningverlenende overheid om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren louter omwille van een tegenstrijdigheid met de gewestplanbestemming, die verordenende kracht heeft. Gelet op hun uitzonderlijk karakter dienen de basisrechten op restrictieve wijze te worden geïnterpreteerd, en is de vergunningverlenende overheid verplicht om de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren indien zij vaststelt dat de aanvraag niet voldoet aan de decretale voorwaarden (waarbij zij zich alsdan bevindt in een geval van gebonden bevoegdheid).

1.2.

Om aanspraak te maken op de beoogde stedenbouwkundige vergunning diende tussenkomende partij, als aanvrager die gebruik wenst te maken van geciteerde uitzonderingsmaatregelen, (in ieder geval) aan te tonen dat de woning waarop de aanvraag tot verbouwen betrekking heeft (op het ogenblik van de -eerste- vergunningsaanvraag) een ‘hoofdzakelijk vergunde constructie’ is in de zin van (de algemene vereiste in) artikel 4.4.10, §1 VCRO (en artikel 4.1.1, 7° VCRO).

De betwisting tussen partijen betreft louter het oordeel in de bestreden beslissing dat de zonevreemde woning een ‘hoofdzakelijk vergunde constructie’ betreft, gezien ze overeenkomstig artikel 4.2.14, §2 VCRO geacht wordt te zijn vergund. Verzoekende partij betwist met name het in de bestreden beslissing weerhouden vermoeden van vergunning.

Het wordt (door verzoekende partij) derhalve niet betwist dat de zonevreemde woning een ‘niet verkrotte constructie’ is, zoals (eveneens) vereist door artikel 4.4.10, §1 VCRO, noch dat het een bestaande zonevreemde woning is, zoals vereist door artikel 4.4.12 VCRO, noch dat de aanvraag voldoet aan (het ondertussen gewijzigde) artikel 4.4.11 VCRO (onverminderd het tweede onderdeel). Verzoekende partij werpt evenmin op dat de bestreden beslissing bij de beoordeling van de aanvraag enkel overwegingen bevat waarom de woning (volgens verwerende partij) wordt geacht te zijn vergund overeenkomstig artikel 4.2.14, §2 VCRO, en (vervolgens) niet (expliciet) verwijst naar de (overeenstemming van de aanvraag met) artikelen 4.4.10 en 4.4.12 VCRO, waarvan wel impliciet toepassing wordt gemaakt en waarnaar wordt verwezen bij de bespreking van de argumentatie van tussenkomende partij en het advies van het college van burgemeester en schepenen. Tenslotte betwist verzoekende partij ook niet dat artikel 4.4.10, §1, lid 1 VCRO enkel vereist dat moet worden aangetoond dat er sprake is van een hoofdzakelijk vergunde constructie (in de zin van artikel 4.1.1, 7° VCRO), en niet dat de betreffende constructie tevens moet zijn opgenomen in het vergunningenregister.

1.3.

Verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing dat “de directeurswoning” “als vergund dient beschouwd te worden conform artikel 4.2.14, §2 VCRO”, gezien “deze vergunning dateert van voor de inwerkingtreding van het gewestplan”, en gezien “er binnen de vijf jaar na het verlenen van deze vergunning geen proces-verbaal werd opgesteld, noch er een niet-anoniem bezwaarschrift werd ingediend”. Zij stelt tevens dat “er weliswaar na de weigering tot regularisatie in 2003 proces-verbaal werd opgesteld, doch dit niet binnen de vijf jaar na het plaatsen van de constructie is”. Op basis hiervan beschouwt zij de (overeenkomstig artikel 4.2.14, §2, lid 1 VCRO



vergund geachte) zonevreemde woning (impliciet) als een 'hoofdzakelijk vergunde constructie' in de zin van artikel 4.4.10, §1 VCRO (en artikel 4.1.1, 7° VCRO), waardoor de aanvraag overeenkomstig de "Basisrechten voor zonevreemde constructies" kan worden ingewilligd. Verzoekende partij (evenals het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg) betwist dat de woning overeenkomstig artikel 4.2.14, §2, lid 1 VCRO moet worden geacht vergund te zijn (zodat ze ten onrechte zou worden beschouwd als een 'hoofdzakelijk vergunde constructie' in de zin van artikel 4.4.10, §1 VCRO).

Artikel 4.2.14, §2, lid 1 VCRO luidt als volgt inzake het vermoeden van vergunning:

*"§2. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie."*

Uit de niet betwiste stukken van het dossier blijkt vooreerst dat de betreffende woning een bestaande constructie betreft, die werd gebouwd in 1970, hetzij voor de inwerkingtreding van het geldende gewestplan 'Turnhout' op 30 september 1977 (en na 1962). De opmerking van verzoekende partij in haar nota na de zitting dat *"in de bestreden beslissing het tijdstip dat de constructie effectief werd geplaatst niet werd onderzocht"* (gezien daarin sprake is van de datum van de vergunning voor de woning) betreft niet alleen een ongeoorloofde uitbreiding van haar middel, maar strijdt tevens met de stukken van het dossier (terwijl de datum van oprichting van de woning ook door verzoekende partij in haar advies niet werd betwist).

Uit de niet betwiste stukken van het dossier blijkt tevens dat het (op basis van het tijdstip van de oprichting) vergund karakter van de woning niet wordt tegengesproken *"middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie"*. Er werd immers pas op 20 januari 2003, hetzij 33 jaar na de oprichting van de woning, een proces-verbaal opgesteld wegens inbreuken op de wetgeving inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, *"gelet op de weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie"*, die betrekking heeft op *"de reeds enkele tientallen jaren geleden opgerichte 'directeurswoning'"*.

Op basis van voormelde (beide) vaststellingen staat vast dat de woning overeenkomstig artikel 4.2.14, §2, lid 1 VCRO voor de toepassing van de VCRO (waaronder artikel 4.4.10 VCRO) wordt geacht te zijn vergund, terwijl het vergund karakter niet wordt tegengesproken conform de (twee) mogelijkheden die hiertoe in het decreet worden voorzien. Bovendien wordt door verzoekende partij niet betwist dat de (vergund geachte) constructie sindsdien niet (zonder vergunning) werd verbouwd dan wel uitgebreid, en steeds als woning werd gebruikt. De bestreden beslissing kon de directeurswoning dan ook op basis van hogervermelde overwegingen als vergund beschouwen conform artikel 4.2.14, §2 VCRO.

Overigens werd reeds in dezelfde zin geoordeeld in het arrest van de Raad nr. RvVb/A/1516/0700 van 1 maart 2016, waarin de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle van 31 mei 2010 (waarnaar door verzoekende partij in haar argumentatie wordt verwezen) om de woning niet als vergund geacht in het vergunningenregister op te nemen, wordt vernietigd. De Raad wijst in dit kader op volgende overweging van verzoekende partij in haar nota na de zitting, waarin zij standpunt inneemt omtrent de repercussie van voormeld arrest op de beoordeling van het middel:

*“Lezing van het arrest (in de zaak met rolnummer 2010/0593/A/1/0555: eigen toevoeging) leert mij dat in deze procedure het vermoeden van vergunning werd betwist op dezelfde gronden als in voorliggend beroep. De gevoerde argumentatie werd evenwel door de Raad niet aanvaard.”*

#### 1.4.

Het in de bestreden beslissing weerhouden vermoeden van vergunning wordt door verzoekende partij betwist, op basis van de stelling dat het onvergund karakter van de woning voortvloeit uit het feit dat de voorwaarde bij de stedenbouwkundige vergunning van 17 november 1968 houdende *‘het bouwen van een directeurswoning, als deel uitmakende van een toekomstig bedrijvencomplex aldaar’* niet werd nageleefd, terwijl het niet vergund karakter omwille van de niet naleving van deze voorwaarde niet zou worden gedekt door het vermoeden van vergunning. Zij wijst daarbij op het feit dat de betreffende voorwaarde houdende het oprichten van een bedrijvencomplex bij de woning ook nog na de inwerkingtreding van het gewestplan kon worden vervuld, waardoor *“het onvergund karakter wegens het niet vervullen van de voorwaarde eenvoudigweg niet door een PV kon worden bestatigd binnen de vijf jaar na optrek van het gebouw, nu de eigenaar van het gebouw dit perfect had kunnen ondervangen door te verklaren dat hij nog steeds de intentie had de klei-ontginning op te starten en alsnog aan de voorwaarde te voldoen”*. In die optiek meent zij dat *“zolang deze voorwaarde niet werd nageleefd de woning zonevreed bleef, maar zolang de voorwaarde kon worden gerealiseerd de woning principieel niet onvergund was”*, terwijl *“de vervulling van deze voorwaarde niet tijdsgebonden was”* en de woning *“ook jaren na de bouw ervan vergunbaar geacht kon worden door de oprichting van de bedrijfsgebouwen”*. In het kader van deze redenering stelt zij dat de eigenaar pas *“met de aanvraag tot regularisatie d.d. 2002 aangaf niet van plan te zijn nog aan de voorwaarde van de in 1968 afgeleverde vergunning te zullen voldoen”*, zodat *“slechts op dat ogenblik de woning onvergund en onvergund werd”*.

Voormeld standpunt van verzoekende partij kan niet worden gevolgd. Vooreerst stelt de Raad vast dat de discussie inzake de niet-naleving van de vergunningsvoorwaarde en het tijdstip waarop dit bouwmisdrijf kon worden vastgesteld zonder belang is voor de toepassing van artikel 4.2.14, §2 VCRO. Daarin wordt immers duidelijk bepaald dat het vergund karakter van de (bestaande en in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan gebouwde) constructie slechts kan worden tegengesproken door een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar *‘na het optrekken of plaatsen van de constructie’*. Gezien *in casu* vaststaat dat de (huidige) woning werd gebouwd in 1970, en er met uitzondering van het proces-verbaal van 2003 geen (ander) proces-verbaal of niet-anoniem bezwaarschrift voorligt, wordt de woning geacht te zijn vergund. Dit zou tevens het geval zijn geweest in de hypothese dat de woning indertijd zonder enige (voorafgaande) stedenbouwkundige vergunning (met voorwaarde) werd gebouwd, zodat de niet naleving van (de voorwaarde van) de indertijd voor de woning verleende stedenbouwkundige vergunning irrelevant is. Bovendien gaat verzoekende partij geheel voorbij aan de niet betwiste vaststelling dat de woning in 1970 (ook) in strijd met het goedgekeurde bouwplan (en derhalve de facto zonder stedenbouwkundige vergunning, waarmee het goedgekeurde bouwplan één geheel uitmaakt) werd opgericht (plat dak in plaats van hellend dak, bruine gevelsteen in plaats van witte steen enz.). Derhalve kon er indertijd reeds om die reden (onmiddellijk, en onafgezien van de niet naleving van de vergunningsvoorwaarde) een proces-verbaal worden opgemaakt, zonder dat hiervoor (zogezegd) moest worden gewacht totdat duidelijk werd dat het bedrijvencomplex nooit zou worden gerealiseerd.

Het eerste onderdeel wordt verworpen.

2.

In een tweede onderdeel van het middel voert verzoekende partij in essentie aan dat niet blijkt dat verwerende partij de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening heeft onderzocht, gezien de bestreden beslissing daaromtrent geen enkele concrete en pertinente beoordeling zou bevatten. Zij meent tevens dat verwerende partij een “*onwerkdadige cq. onuitvoerbaar vergunning*” heeft verleend, in strijd met het redelijkheidsbeginsel.

2.1.

Artikel 4.3.1. VCRO luidde op het ogenblik van de bestreden beslissing als volgt:

*“§1. Een vergunning wordt geweigerd :*

*1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met :*

*a) stedenbouwkundige voorschriften ..., voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.*

*b) een goede ruimtelijke ordening;*

*...*

*§2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :*

*1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, ... de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten... en op hinderaspecten, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4.;*

*2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;”*

Op basis van geciteerd artikel diende verwerende partij -als vergunningverlenende overheid- op concrete wijze en met inachtneming van de adviezen te onderzoeken of de bouwaanvraag beantwoordt aan de stedenbouwkundige voorschriften (van het geldende gewestplan), evenals aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aandachtspunten en criteria bij haar beoordeling diende te betrekken.

2.2.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar -bestreden- beslissing is kunnen komen. Een kennelijk onredelijke beslissing zal slechts voorliggen wanneer de Raad vaststelt dat de beslissing van verwerende partij dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, in dezelfde omstandigheden, tot dezelfde besluitvorming zou komen.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient verwerende partij in haar -bestreden- beslissing duidelijk de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

2.3.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing een afzonderlijke paragraaf bevat inzake de toetsing van de aanvraag op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Daarin

wordt overwogen dat “de aanvraag een beperkte aanpassing betreft aan de gevel ter hoogte van de leefruimte waar het raam in de hoogte vergroot wordt”, en dat “dit geen enkele wijziging in volume met zich meebrengt”. In die optiek overweegt de bestreden beslissing dat “aangezien het bestaande volume vergund geacht wordt en de gevraagde gevelaanpassingen geen enkele ruimtelijke impact heeft, de aanvraag vanuit het standpunt van de goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is”.

Gelet op deze vaststelling mist het argument van verzoekende partij dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat verwerende partij de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening heeft onderzocht feitelijke grondslag.

#### 2.4.

Verzoekende partij omschrijft het voorwerp van de aanvraag in haar verzoekschrift als volgt:

*“De aanvraag betreft het uitvoeren van gevelveranderingswerken ... aan de achtergevel van de bestaande woning; ... Het bestaande raam in de leefruimte met een breedte van 6 meter wordt verhoogd tot een hoogte van 4,28 meter; Verder blijft het gebouw ongewijzigd; De nieuwe raam wordt uitgevoerd in zwart aluminium, zoals het overige buitenschrijnwerk van de huidige woning;”*

Verzoekende partij betwist derhalve niet dat “de aanvraag een beperkte aanpassing betreft aan de gevel ter hoogte van de leefruimte waar het raam in de hoogte vergroot wordt”, en dat “dit geen enkele wijziging in volume met zich meebrengt”, zoals wordt overwogen in de bestreden beslissing.

Hoewel verzoekende partij een uitgebreide theoretische uiteenzetting geeft inzake de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, laat zij na om op concrete wijze, en rekening houdend met de feitelijke omstandigheden van de zaak, aan te duiden waarom de motivering in de bestreden beslissing als kennelijk onredelijk of onzorgvuldig zou moeten worden aangemerkt, dan wel waarom deze motivering niet zou volstaan. De Raad herhaalt in dit kader dat een aanvraag in beginsel enkel moet worden getoetst aan de noodzakelijke of relevante aandachtspunten en criteria in artikel 4.3.1, §2, lid 1, 1° VCRO. Verzoekende partij toont niet aan dat verwerende partij bepaalde “noodzakelijke of relevante” criteria (ten onrechte) niet bij haar beoordeling heeft betrokken. Zij wijst overigens zelf expliciet op de vaststelling dat het “nieuwe raam wordt uitgevoerd in zwart aluminium, zoals het overige buitenschrijnwerk van de huidige woning”. Zij maakt evenmin duidelijk op welke manier de vergunning “onwerkdadig” of “onuitvoerbaar” zou zijn.

Het tweede onderdeel wordt verworpen.

#### 3.

In een derde onderdeel van het middel argumenteert verzoekende partij dat er in de bestreden beslissing geen spoor te vinden is van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op basis waarvan verwerende partij haar beslissing dient te nemen. De Raad leidt hieruit af dat verzoekende partij argumenteert dat niet blijkt in hoeverre verwerende partij haar beslissing daadwerkelijk heeft genomen op basis van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, gezien daarin niet wordt verwezen naar het bestaan van een verslag, terwijl evenmin de feitelijke en juridisch determinerende overwegingen van het verslag in de beslissing zijn opgenomen.

##### 3.1.

Artikel 4.7.22, lid 1 VCRO luidt als volgt:

*“De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maakt voor elke beslissing in beroep een verslag op. Het verslag kadert de vergunningsaanvraag binnen de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening. ...”*

Artikel 4.7.23, §1 VCRO luidt als volgt:

*“§1. De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.”*

### 3.2.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan worden beschouwd als een onafhankelijk en extern synthese-advies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid van de ambtenaar. Verwerende partij is door dit advies echter niet gebonden, en kan hiervan afwijken. Wel heeft zij overeenkomstig artikel 4.7.23, §1 VCRO de verplichting om het verslag in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken. Het volstaat hierbij dat verwerende partij alle (andersluidende) elementen van het verslag in de motivering van de bestreden beslissing ontmoet. Verwerende partij dient daarbij de (andersluidende) motieven van het verslag niet letterlijk te citeren in haar beslissing, noch moet zij het verslag punt voor punt weerleggen. Uit de motivering van de bestreden beslissing moet expliciet of impliciet blijken waarom verwerende partij het verslag al dan niet bijtreedt.

Wanneer verwerende partij in haar beoordeling afwijkt van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

### 3.3.

De Raad stelt op basis van de stukken van het dossier vast dat verwerende partij *in casu* de inhoudelijke overwegingen van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar inzake de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften en met de goede ruimtelijke ordening (quasi letterlijk, onafgezien van enkele gewijzigde zinsconstructies) heeft overgenomen. Uit de (quasi letterlijke) overname van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij kennis heeft genomen van de inhoud van het verslag, zich bij de daarin gemaakte beoordeling heeft aangesloten en zich die beoordeling eigen heeft gemaakt.

### 3.4.

In zoverre verzoekende partij met het middelonderdeel tevens doelt op de noodzaak voor verwerende partij om in de bestreden beslissing expliciet melding te maken van het bestaan, de inhoud en de strekking van het verslag, heeft verzoekende partij geen belang bij het middel. Gelet op de vaststelling dat de motivering van de bestreden beslissing gelijklopend is aan het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zou een (gebeurlijke) vernietiging op basis van voormeld (vorm)gebrek niet leiden tot een inhoudelijk andersluidende beslissing, maar enkel tot een nieuwe beslissing met een uitdrukkelijke verwijzing naar het bestaan, de inhoud en de strekking van het betreffende (éénsluidend) verslag.

Het derde onderdeel wordt verworpen.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw Helen VERBRUGGEN is ontvankelijk.
2. Het beroep wordt verworpen.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling in hoofde van verzoekende partij voor de betaling van het rolrecht.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 30 augustus 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE