

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 25 juni 2019 met nummer RvVb-A-1819-1148  
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0753-SA

Verzoekende partij	mevrouw <b>Anette DE SCHRYVER</b>  vertegenwoordigd door advocaat Koen VAN WYNSBERGE, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9860 Oosterzele, Kwaadbeek 47a
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>VLAAMS-BRABANT</b>

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 13 juni 2017 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van verwerende partij van 6 april 2017.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bever van 19 december 2016 niet ingewilligd.

Verwerende partij heeft aan de heer en mevrouw VAN UFFEL – DE BLANDER (hierna: aanvragers) een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de herbouw van een eengezinswoning en de verbouwing van een bijgebouw op de percelen gelegen te 1547 Bever, Ghesuele 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummers 965b en 966l en 966m.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.  
De Raad verwerpt met een arrest van 5 december 2017 met nummer RvVb/S/1718/0319 de vordering tot schorsing. Verzoekende partij dient tijdig een verzoek tot voortzetting in.

2.  
Verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. Verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

2.  
De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 16 oktober 2018.

Advocaat Koen VAN WYNSBERGE voert het woord voor verzoekende partij. Verwerende partij verschijnt schriftelijk.

3.  
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.

### III. FEITEN

1.

De aanvragers dienen op 2 september 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bever een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het verbouwen van een eengezinswoning en van een bijgebouw”. De discussie tussen partijen heeft betrekking op de verbouwing van het bijgebouw.

De aanvraag kent een voorgeschiedenis. Op 26 mei 2015 wordt een aanvankelijk proces-verbaal opgesteld en worden de (verbouwings)werken aan het bijgebouw stilgelegd:

“ ...

#### PLAATSBESCHRIJVING ...

➤ *Wij stellen vast dat er achteraan de woning Ghesuele 5 aan een losstaand bijgebouw werken worden uitgevoerd. Het dak van het gebouw is volledig verwijderd en er werd een nieuwe binnenmuur opgetrokken met snelbouwstenen. De buitenomtrek van het oude gebouw is +/- 6,80 op 6,20 meter. De nieuw opgetrokken binnenmuur heeft een omtrek van 5,98 op 5,34 meter. De nieuwe muur is +/- 0,5 meter hoger dan de oorspronkelijke muur. De voorste muur van het oude gebouw is ingestort en het puin ligt verspreid voor het gebouw.*

...”

2.

De percelen liggen volgens het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, in agrarisch gebied.

3.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 15 september 2016 tot en met 15 oktober 2016, dient verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 19 december 2016 een stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

#### Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

... *Het voorgestelde project voorziet in de eerste plaats het verbouwen van de woning. ...*

*Verder wordt ook achteraan een bijgebouw van iets meer dan 40m<sup>2</sup> verbouwd. Toen de vroegere eigenares van de hoeve en gronden ... stierf, kocht de buur, de heer A. De Schryver het geheel aan. Een landmeter maakte een opmetings- en verdelingsplan om het geheel in twee te delen en zo te verkopen. De perceelsgrens kwam net achter dit bijgebouw liggen. De hoeve zelf werd verkocht aan de aanvrager. De gronden erachter en errond werden eigendom van de dochter van de heer De Schryver, mevrouw Annette De Schryver, tevens bezwaarindienster. Haar familie bewerkt de grond erachter als landbouwers. Hoewel zijzelf een landmeter gevraagd hadden om de perceelsgrens vast te leggen, hebben zij deze van in het begin betwist. Toen de aanvrager werken startte om het bijgebouw te verbouwen en het dak te vernieuwen, dienden zij klacht in bij de politie. Het college liet via de politie de werken stilleggen en maande de eigenaar aan om een stedenbouwkundige vergunning ter regularisatie aan te vragen, met medewerking van een architect omdat het bijgebouw net boven de 40m<sup>2</sup> is. De verbouwing van het bijgebouw is opgenomen bij de verbouwing van de woning in het aanvraagdossier dat nu voorligt. Drie buitenmuren van het bijgebouw, waaronder die aan de perceelsgrens blijven behouden. Enkel de voorgevel wordt heropgebouwd en het*

*dak wordt vernieuwd. Ter ondersteuning van het nieuwe dakgebinte werden al binnenmuren gemetst, waarvoor nu regularisatie wordt gevraagd. Het nieuwe bijgebouw zal dezelfde dakvorm en hetzelfde volume hebben als tevoren. De aanvraag kan bijgevolg vergund worden. Het feit dat de architect heeft ingevuld dat de werken nog niet gestart waren, heeft vermoedelijk te maken met het feit dat deze in eerste instantie een dossier heeft opgemaakt voor het verbouwen van de woning. Hier zijn inderdaad nog geen werken gebeurd. Omdat het bijgebouw net boven de 40m<sup>2</sup> komt, kon de eigenaar niet zelf een regularisatiedossier samenstellen, maar werd aan de architect gevraagd om ook het bijgebouw op te nemen in het aanvraagdossier. Dit kan verklaren waarom er ingevuld is dat de werken nog niet gestart zijn. De staking van de werken aan het bijgebouw werd op regelmatige wijze gecontroleerd door politie en gemeentediensten. Het stakingsbevel werd zonder probleem opgevolgd tot nu toe.*

*Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening*

*Het ontwerp betreft de verbouwing van een woning en een bijgebouw, volgens de regelgeving ter zake. Beide worden voorzien van dezelfde gevelsteen en dakpan, wat zal leiden tot een harmonieus geheel dat zich inpast in de landelijke omgeving en wat de ruimtelijke draagkracht niet in het gedrang brengt.*

*...*

4.

Tegen deze beslissing tekent verzoekende partij op 19 januari 2017 administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 28 maart 2017 om het beroep deels in te willigen, en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen met uitsluiting van “de werken aan het vrijstaand bijgebouw dat tot op de achterste perceelgrens staat”:

*...*

*5.7. Beoordeling ...*

*d) De reden van beroep betreft voornamelijk het bijgebouw achteraan op het perceel. ...*

*In voorliggende aanvraag is één muur verdwenen waardoor nog circa 70% van de buitenmuren bewaard is. Het bouwvolume dat nog aanwezig is, wordt volledig bepaald door de drie wel nog bestaande buitenmuren, meer bepaald kan de oorspronkelijke hoogte van de nok nog afgelezen worden door de bestaande kopgevel. Het ontbreken van het dak kan niet aangegrepen worden om te stellen dat er geen bouwvolume meer zou zijn. De constructie betreft aldus een vergund geachte constructie.*

*e) Rest nog de beoordeling of het gaat om een verbouwing van het bijgebouw of dat ook dit gedeelte van de aanvraag neerkomt op een herbouw. Volgens de wetgeving zijn beide opties mogelijk zoals bepaald in de artikelen 4.4.16 en 4.4.17 waarbij echter ook altijd artikel 4.4.11 van toepassing is waarin wordt gesteld dat bij de afgifte van een vergunning binnen deze afdeling van zonevreemde constructies de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening onverkort geldt.*

*Om vast te stellen of deze werken al dan niet een herbouw betreffen dient nagegaan te worden in hoeverre de bestaande draagstructuur is bewaard gebleven, gebruikelijk zijn hierin de buitenmuren het belangrijkste onderdeel. Hier kan vastgesteld worden dat het grootste gedeelte, namelijk 3 van de 4 buitenmuren, nog aanwezig is. Deze buitenmuren hebben evenwel volledig hun dragende functie verloren, zodat niet kan gesteld worden dat de draagstructuur bewaard werd, integendeel werd de draagstructuur volledig gewijzigd. Het nog op te richten nieuwe dak met spanten dakstructuur zal volledig op de nieuw gemetste muur in snelbouwsteen rusten. Drie van de vier buitenmuren worden dan wel bewaard, maar slechts als een gevelafwerking en niet langer als draagstructuur. Onder die omstandigheden dient de aanvraag gelijk gesteld worden aan een herbouw.*

*Wanneer vervolgens de goede ruimtelijke ordening van de plaats wordt onderzocht, dient vastgesteld te worden dat het behoud van dit bijgebouw tot op de perceelsgrens niet wenselijk*

is. Immers bestaat bij herbouw de mogelijkheid om de constructie te herbouwen op een gewijzigde plaats indien dit de goede ruimtelijke ordening van de plaats ten goede komt, zoals omschreven in artikel 4.4.18 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Derhalve komen de werken aan deze vrijstaande constructie zoals deze thans worden aangevraagd, niet in aanmerking voor vergunning.

...

Na de hoorzitting van 4 april 2017 verklaart verwerende partij het beroep op 6 april 2017 ongegrond en verleent zij een stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

### 3. Horen

... De aanvrager geeft mee dat ... enkel het dak wordt vernieuwd waardoor het wel nog om een verbouwing gaat. Daarbij blijven de buitenmuren behouden en wordt enkel een nieuwe binnenmuur geplaatst om het nieuw dakgebinte op te laten rusten. Ter verduidelijking worden er foto's neergelegd. Hieruit blijkt ook dat de binnenmuren niet hoger dan de bestaande zijmuren komen.

...

### 5.3 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag vermeldt “het verbouwen van een eengezinswoning”. Uit de plannen wordt opgemaakt dat het om een herbouw van de woning gaat. ...

Naast de woning heeft de aanvraag betrekking op al deels uitgevoerde bouwwerken achteraan op het perceel. Op 9.22m van de achtergevel van de nieuwe woning staat een constructie tot op de achterste perceelsgrens, deel van een voormalige stalling/schuur met grondoppervlak 6.10m op 6.70m. Op het plan wordt vermeld: “Interne verbouwing (te regulariseren) en heropbouwen dak bestaand bijgebouw.” De gevel vooraan is verdwenen en er is geen dak meer. De 3 andere gevels zijn nog bestaand. Binnenin is er rondom een nieuwe muur gemetst in snelbouwsteen. De nieuwe dakstructuur met spanten komt op deze binnenmuur en wordt afgewerkt met een onderdak en nieuwe dakpannen. De plannen tonen een kroonlijst die 2.87m hoog is en een nok van 6.00m hoog.

...

### 5. Beoordeling ...

b) ... Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een agrarisch gebied. ...

c) Artikelen 4.4.10 tot 4.4.22 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening behandelen de basisrechten voor zonevrije constructies. Deze artikelen zijn van toepassing voor aanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies (artikel 4.4.10).

...

De herbouw van de woning voldoet aan het algemeen artikel 4.4.10 dat het moet gaan om een vergunde niet verkrotte woning en tevens aan het specifiek artikel 4.4.13 §1 aangezien het aantal wooneenheden behouden blijft op één en het herbouwde volume beperkt blijft onder het maximaal toegelaten volume van 1000m<sup>3</sup>, meer bepaald 987m<sup>3</sup>.

d) De reden van beroep betreft voornamelijk het bijgebouw achteraan op het perceel. Omtrent dit bijgebouw is er een proces-verbaal van 26 mei 2015 opgesteld waarin onder meer bij de plaatsbeschrijving staat: “Het dak van het gebouw is verwijderd en er werd een nieuwe binnenmuur opgetrokken met snelbouwsteen. De buitenomtrek van het oude gebouw is ±6.80m op 6.20m. De nieuwe opgetrokken binnenmuur heeft een omtrek van 5.98m op 5.34m. De nieuwe muur is ±0.50m hoger dan de oorspronkelijke muur. De voorste muur van het oude gebouw is ingestort en het puin ligt verspreid voor het gebouw.” Bij dit proces-verbaal zitten documenten van een aanvraag met eenvoudige dossiersamenstelling, ingediend op 18 april 2015. Gelet echter op het gegeven dat het bijgebouw net groter was dan 40m<sup>2</sup> werd dit dossier stopgezet. Het bijgevoegd plannetje toont een grondoppervlak van 6.80m op 6.20m, een kroonlijst van ±2.70m hoog en een nok van ±5.55m hoog.

*Hierover kan meegegeven worden dat in het besluit van het college van burgemeester en schepenen staat dat de staking van de werken aan het bijgebouw op regelmatige wijze is gecontroleerd door politie en gemeentediensten en dat het stakingsbevel zonder probleem is opgevolgd. Uit een plaatsbezoek blijkt dat de werken inderdaad werden gestaakt. De zeer beperkte afwijkingen in grondplan van slechts  $\pm 10\text{cm}$  kunnen begrepen worden als zijnde een meer correcte opmeting bij het indienen van de voorliggende aanvraag.*

*Ook voor de werken aan het bijgebouw zijn de basisrechten voor zonevreemde constructies van toepassing en dient allereerst voldaan te worden aan artikel 4.4.10, meer bepaald dat het moet gaan om een hoofdzakelijk vergunde constructie. Artikel 4.4.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geeft als definitie voor hoofdzakelijk vergund dat het om een vergunningstoestand moet gaan waarbij geldt dat: ...*

*- overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwwolume 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.*

*Bij de definitie van hoofdzakelijk vergund dient gesteld dat 'met inbegrip van de buitenmuren en het dak' weergeeft op welke wijze het bouwwolume dient gemeten te worden, namelijk met de bruto-afmetingen van de constructie. Het vergund karakter van 90% van het bouwwolume houdt niet noodzakelijk in dat ook 90% van de buitenmuren en/of 90% van het dak dient bewaard te worden. Het bouwwolume in  $\text{m}^3$ , zoals dat afleesbaar is aan de contouren van de constructie dient wel voor 90% van dit volume bepaald te worden door constructieve onderdelen die vergund of vergund geacht zijn.*

*In voorliggende aanvraag is één muur verdwenen waardoor nog circa. 70% van de buitenmuren bewaard is. Het bouwwolume dat nog aanwezig is, wordt volledig bepaald door de drie wel nog bestaande buitenmuren, meer bepaald kan de oorspronkelijke hoogte van de nok nog afgelezen worden door de bestaande kopgevel. Het ontbreken van het dak kan niet aangegrepen worden om te stellen dat er geen bouwwolume meer zou zijn. De constructie betreft aldus een vergund geachte constructie.*

*e) Rest nog de beoordeling of het gaat om een verbouwing van het bijgebouw of dat ook dit gedeelte van de aanvraag neerkomt op een herbouw. Volgens de wetgeving zijn beide opties mogelijk zoals bepaald in de artikelen 4.4.16 en 4.4.17.*

*Artikel 4.1.1 in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat verbouwen neerkomt op het doorvoeren van aanpassingswerken binnen het bestaande bouwwolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden. Ook al wordt hier vastgesteld dat er binnenin een nieuwe muur gemetst wordt waarop de nieuwe structuur van het dak zal rusten, er wordt voldaan aan deze voorwaarde. Er zijn namelijk 3 van de 4 buitenmuren bewaard.*

*Ten slotte wordt opgemerkt dat het zeer beperkt hoger komen van de nieuwe binnenmuur niet zorgt voor een uitbreiding gelet op de helling van het dak.  
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

1.

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

2.

Zoals blijkt uit de omschrijving van haar belang en de uiteenzetting van de middelen, beoogt verzoekende partij de vernietiging van de bestreden beslissing, in zoverre daarin een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor (de regularisatie van) de verbouwing van een bijgebouw ter hoogte van de grens met haar perceel, en niet in zoverre daarin tevens een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de herbouw van een woning.

Een stedenbouwkundige vergunning is in beginsel één en ondeelbaar, en niet vatbaar voor een gedeeltelijke vernietiging. Van dit beginsel kan uitzonderlijk worden afgeweken, indien vaststaat dat het onderdeel dat het voorwerp uitmaakt van het verzoek tot vernietiging kan worden afgesplitst van de rest van de bestreden vergunning, en de vergunningverlenende overheid dezelfde beslissing zou hebben genomen ongeacht of het betrokken gedeelte al dan niet mede deel uitmaakte van de aanvraag. In andersluidend geval zou een partiële vernietiging, waarbij het niet-vernietigd gedeelte van de bestreden vergunning blijft bestaan, neerkomen op een hervorming van de bestreden vergunning door de Raad, die zich alsdan in de plaats zou stellen van verwerende partij als vergunningverlenende overheid en zich niet zou beperken tot zijn vernietigingsbevoegdheid.

Het onderdeel van de aanvraag voor de herbouw van de woning en het onderdeel de aanvraag voor de regularisatie van de verbouwing van het bijgebouw maken geen ondeelbaar (ruimtelijk) geheel uit en kunnen redelijkerwijze van elkaar worden afgesplitst. Uit niets blijkt dat verwerende partij een andere beslissing zou hebben genomen indien de verbouwing van het bijgebouw niet zou zijn aangevraagd, zoals wordt bevestigd door de afzonderlijke ruimtelijke beoordeling in de bestreden beslissing van beide onderdelen. In zoverre één van de aangevoerde middelen gegrond wordt bevonden en de bestreden beslissing wordt vernietigd, heeft deze vernietiging derhalve enkel betrekking op de vergunning voor het bijgebouw, en niet op de vergunning voor de woning.

## **V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

### **A. Tweede middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van de artikelen 4.1.1, 7°, 4.4.10, §1, 4.4.13 en 4.4.17, §1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Zij wijst op de vaststelling dat het bijgebouw in agrarisch gebied niet is bestemd voor de landbouw en een zonevreemde constructie betreft. Zij stelt dat verwerende partij in de bestreden beslissing ten onrechte oordeelt dat de aanvraag voldoet aan de decretale voorwaarden om toepassing te kunnen maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies. Zij stelt met name dat de aanvraag ingevolge de verwijdering (zonder vergunning) van het dak en van één van de vier muren van het bijgebouw niet langer betrekking heeft op een bestaande constructie, noch op een hoofdzakelijk vergunde constructie.

2.

Verwerende partij betwist de gegrondheid van het middel. Zij stelt dat het bijgebouw wel degelijk nog steeds kan worden beschouwd als een bestaande en tevens hoofdzakelijk vergunde zonevreemde constructie, die kan genieten van de basisrechten voor zonevreemde constructies, gezien slechts één gevel en het dak werden afgebroken, en de andere drie gevels er nog staan, zodat *“het niet is dat niets meer overeind staat”*.

3.

Verzoekende partij stelt in haar toelichtende nota nog dat *“het verweer dat het niet zo is dat er niets meer van het gebouw zou overblijven niet overtuigt”*, gezien *“dit mogelijk hoogstens relevant is voor de vraag of het voorwerp van de aanvraag betrekking heeft op een bestaand gebouw”*, en gezien *“de vraag of en zoja welke restanten er nog overblijven van een gebouw in kwestie niet relevant is in zo verre moet worden onderzocht of de aanvraag betrekking heeft op een hoofdzakelijk vergund gebouw”*.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, betreft het voorwerp van de aanvraag (onder meer) het verbouwen dan wel het herbouwen op dezelfde plaats van een zonevreemd bijgebouw in agrarisch gebied. Derhalve dient de aanvraag te worden getoetst aan de *“basisrechten voor zonevreemde constructies”* in de artikelen 4.4.10 tot en met 4.4.24 VCRO. Deze basisrechten betreffen uitzonderingsbepalingen. Zij verbieden de vergunningverlenende overheid om een stedenbouwkundige vergunning louter (overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 VCRO) te weigeren omwille van een strijdigheid van de aanvraag 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).

2.

Artikel 4.1.1, 2°, 6°, 7°, 9°, 11°, 12°, 15° en 17° VCRO, waarin de relevante begrippen worden gedefinieerd, luidt (in de toepasselijke versie) als volgt :

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

*2° bouwvolume: het bruto-bouwvolume 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;*

*6° herbouwen: een constructie volledig afbreken, of méér dan veertig procent van de buitenmuren van een constructie afbreken, en binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen;*

*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;*

9° onderhoudswerken: werken, andere dan stabiliteitswerken, die het gebruik van een constructie voor de toekomst ongewijzigd veilig stellen door het bijwerken, herstellen of vervangen van geërodeerde of versleten materialen of onderdelen;

11° stabiliteitswerken: werken die betrekking hebben op de constructieve elementen van een constructie, zoals:

a) het vervangen van dakgebintes of dragende balken van het dak, met uitzondering van plaatselijke herstellingen,

b) het geheel of gedeeltelijk herbouwen of vervangen van buitenmuren of dragende binnenmuren, zelfs met recuperatie van de bestaande stenen;

12° verbouwen : aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden;

15° verkrot: niet voldoende aan de elementaire eisen van stabiliteit;

17° zonevrije constructie: hetzij een constructie die niet beantwoordt aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften ...”

Artikel 4.4.10, §1 VCRO, dat ressorteert onder de titel “Toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen” (Onderafdeling 1), luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

“§1. Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies ...

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.”

De artikelen 4.4.16, lid 1 en 4.4.17, §1 VCRO, die respectievelijk betrekking hebben op “Verbouwen” en op “Herbouwen op dezelfde plaats”, en die ressorteren onder de titel “Bestaande zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw” (sectie 2), die op zijn beurt ressorteert onder de titel “Bestaande zonevrije constructies” (Onderafdeling 2), luiden (in de toepasselijke versie) 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 zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw.”

“§ 1. De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het op dezelfde plaats herbouwen van een bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw. Er is sprake van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe constructie ten minste drie kwart van de bestaande oppervlakte overlapt.”

Artikel 4.3.1 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) 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;

...”

3.

Op basis van geciteerde artikelen dient verwerende partij -als vergunningverlenende overheid- op concrete wijze, en met inachtneming van de adviezen en de argumentatie in het beroepschrift, te onderzoeken of de aanvraag beantwoordt aan de stedenbouwkundige voorschriften van het



geldende gewestplan dan wel of hiervan overeenkomstig de basisrechten voor zonevreemde constructies kan worden afgeweken, en of zij beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aandachtspunten en criteria bij haar beoordeling dient te betrekken. Zij dient daarbij *in casu* met name (in eerste instantie) te oordelen of de aanvraag betrekking heeft op een bestaande hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructie.

De Raad kan zijn beoordeling daaromtrent niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht 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 wordt vastgesteld 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 toets van de aanvraag aan de stedenbouwkundige voorschriften en aan de basisrechten voor zonevreemde constructies 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.

4.

Blijkens hoger geciteerde bepalingen dient de vergunningverlenende overheid in het kader van een zonevreemde aanvraag onder meer te onderzoeken en te motiveren in hoeverre de aanvraag betrekking heeft op een hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructie, conform de definities van de begrippen 'hoofdzakelijk vergund' en 'verkrot' in artikel 4.1.1, 7° en 15° VCRO. Teneinde hieromtrent een zorgvuldig onderzoek te kunnen voeren, is het normalerwijze vereist dat de constructie waarop de aanvraag betrekking heeft nog bestaat. De basisrechten voor zonevreemde constructies gelden ook enkel voor bestaande constructies. Hierop worden slechts enkele uitzonderingen voorzien, waaronder artikel 4.4.20 VCRO, dat ressorteert onder de titel "*Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies*" (Onderafdeling 3), en dat luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

*"§1. De mogelijkheden, vermeld in onderafdeling 2, zijn van overeenkomstige toepassing op zonevreemde woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken, indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:*

*1° voorafgaand aan de afbraak werd een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw afgeleverd, en de aanvrager wenst het plan nu aan te passen of om te zetten naar herbouw;*

*2° de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw.*

*Telkens in onderafdeling 2 gerefereerd wordt aan het bestaande bouwvolume van een woning of een andere constructie, wordt daaronder voor de toepassing van het eerste lid het bouwvolume, voorafgaand aan de afbraak, verstaan."*

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, is het betreffende bijgebouw voorafgaandelijk aan voorliggende (eerste) (regularisatie)aanvraag deels afgebroken, gezien zowel het dak als één van de vier gevels zijn verwijderd, en er nog enkel drie gevels, waaronder een kopgevel, overblijven. Gelet op de gedeeltelijke afbraak van het bijgebouw voorafgaandelijk aan het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen

dan wel het herbouwen van deze zonevreemde constructie, is er (mede in het licht van het uitzonderlijk karakter van de basisrechten) redelijkerwijze niet langer sprake van een 'bestaande' constructie, zoals *in casu* vereist door artikel 4.4.10, §1 VCRO om toepassing te kunnen maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies. In het kader van de toepasselijke bepalingen geldt verder dat zelfs indien de vereiste inzake het hoofdzakelijk vergund karakter van het bijgebouw nog zou kunnen worden onderzocht aan de hand van de overblijvende buitenmuren (via fictieve reconstructie van het oorspronkelijke dakvolume op basis van de overgebleven kopgevel), dit alleszins niet het geval is voor de vereiste inzake het niet verkrotte karakter van dit bijgebouw. Bij dit onderzoek zijn immers zowel de staat van het dak als van de buitenmuren essentieel, gezien dit (in het licht van artikel 4.1.1, 11° en 15° VCRO) constructieve elementen betreffen van de constructie, terwijl er op het ogenblik van de aanvraag binnenin het bijgebouw reeds nieuwe binnenmuren waren geplaatst, waarop het nieuwe dakgebinte zou rusten. Voormelde vaststelling wordt bevestigd door hoger geciteerd artikel 4.4.20 VCRO, dat betrekking heeft op "*constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken*", terwijl verwerende partij erkent dat het dak en een gevel van het bijgebouw zijn afgebroken, hetgeen redelijkerwijze moet worden beschouwd als een gedeeltelijke afbraak van deze constructie.

Gelet op voormelde vaststellingen, voldoet de aanvraag niet aan de decretale voorwaarden in artikel 4.4.10, §1 e.v. VCRO, en bestaat er overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 VCRO derhalve een legaliteitsbelemmering om de stedenbouwkundige (regularisatie)vergunning te verlenen wegens strijdigheid met de geldende gewestplanbestemming.

Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Overige middelen**

Het eerste en het derde middel dienen in het licht van de beoordeling van het tweede middel niet te worden onderzocht, temeer ze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

## **VI. INDEPLAATSSTELLING MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET**

1.

Artikel 37 DBRC-decreet luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

"...

*§1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuursrechtscollege ... de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. ...*

*§2. Het Vlaams bestuursrechtscollege ... kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.*

..."

Geciteerd artikel werd ingevoerd bij artikel 12 van het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft, waarbij de parlementaire voorbereiding bij het voorstel van decreet (*Parl. St. VI.P.*, 2015-2016, 777, nr. 1, p. 11) het volgende bepaalt:

"...

*Substitutiebevoegdheid*

*Naast de hierboven aangehaalde aanpassingen, wordt in artikel 37, §2, voorzien in een (beperkte) bevoegdheid tot indeplaatsstelling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dit naar analogie met artikel 36, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan, wanneer de nieuw te nemen beslissing, bevolen overeenkomstig paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.*

*Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarbij de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Omwille van de louter gebonden bevoegdheid, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel weigeren, zodat het overbodig is de zaak terug te verwijzen naar dit bestuursorgaan. Omwille van de efficiëntie is het in dat geval beter dat de Raad zich in de plaats stelt van het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan en op die manier een definitief einde stelt aan het betrokken rechtsgeschil. Deze substitutiebevoegdheid van de Raad moet aldus bijdragen tot een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux.*

*Het dient evenwel opgemerkt dat deze bevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.*

*...*

Gelet op artikel 37 DBRC-decreet en de parlementaire toelichting hieromtrent, beschikt de Raad in functie van een efficiënte geschillenbeslechting en mits het respecteren van de scheiding der machten over een beperkte substitutiebevoegdheid om zijn arrest in de plaats te stellen van de bestreden beslissing, en om desgevallend zelf de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren, in zoverre verwerende partij in dit kader als vergunningverlenende overheid slechts beschikt over een gebonden bevoegdheid.

2.

Zoals hierboven bij de beoordeling van het tweede middel werd vastgesteld, kan de aanvraag overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 VCRO niet worden ingewilligd, gezien ze strijdig is met de geldende gewestplanbestemming agrarisch gebied, en gezien ze niet voldoet aan de decretale voorwaarden in artikel 4.4.10, §1 e.v. VCRO om toepassing te kunnen maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies. Derhalve dient verwerende partij de aanvraag in het licht van deze legaliteitsbelemmering noodzakelijk te weigeren. Gelet op deze vaststelling bestaat er in hoofde van verwerende partij een gebonden bevoegdheid en wordt er overeenkomstig artikel 37, §2 DBRC-decreet overgegaan tot indeplaatsstelling.

## **VII. KOSTEN**

1.

De kosten van het geding, die het rolrecht en de rechtsplegingsvergoeding omvatten, worden overeenkomstig artikel 33 DBRC-decreet ten laste gelegd van verwerende partij, die ingevolge het inwilligen van het verzoek tot vernietiging wordt beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

2.

Verzoekende partij vordert naast het betaalde rolrecht van 300 euro tevens een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro. De Raad kan overeenkomstig artikel 21, §7 DBRC-decreet, op verzoek van een partij, een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk wordt gesteld. Het gevorderde bedrag van 700 euro is conform met het basisbedrag overeenkomstig artikel 20/1, §1 Procedurebesluit. Gezien er geen redenen zijn om af te wijken van het basisbedrag, en verwerende partij hieromtrent overigens geen verweer voert, kan de gevorderde rechtsplegingsvergoeding worden toegekend.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De beslissing van verwerende partij van 6 april 2017, waarbij aan de heer en mevrouw VAN UFFEL – DE BLANDER een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de herbouw van een eengezinswoning en de verbouwing van een bijgebouw op de percelen gelegen te 1547 Bever, Ghesuele 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummers 965b en 966l en 966m, wordt vernietigd, in zoverre ze betrekking heeft op de verbouwing van het bijgebouw.
2. De vergunning voor het verbouwen van een bijgebouw op de percelen gelegen te 1547 Bever, Ghesuele 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummers 965b en 966l en 966m, wordt geweigerd.
3. De kosten van het beroep, begroot op 300 euro rolrecht en 700 euro rechtsplegingsvergoeding, worden ten laste gelegd van verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 25 juni 2019 door de achtste kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE