

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 22 oktober 2019 met nummer RvVb-A-1920-0206  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0809-A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het Departement OMGEVING  vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>
Tussenkomenende partij	de heer <b>Johan DE BOCK</b>  vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Roy VANDER CRUYSSSEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 25 juli 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 31 mei 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde van 12 oktober 2015 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het slopen en herbouwen van bijgebouwen op het perceel gelegen te 9700 Mater (Oudenaarde), Bronstraat 50, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie B, nummer 0714L.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 10 september 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 9 oktober 2018 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 27 augustus 2019.

De verzoekende, verwerende en tussenkomende partij verschijnen schriftelijk.

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 tussenkomende partij dient op 23 juni 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het "slopen en herbouwen van bijgebouwen" op een perceel gelegen te 9700 Mater (Oudenaarde), Bronstraat 50.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Oudenaarde', vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 17 juli 2015 tot en met 15 augustus 2015, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 16 juli 2015 ongunstig:

"...

*De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten. Het betreft het slopen van bijgebouwen bij een zonevreemde woning en het herbouwen van een loods van 1310,40m<sup>3</sup>. Gelet op de bestaande toestand en de lokale ruimtelijke situatie dienen de normen van de wetgeving m.b.t. zonevreemde woningen en gebouwen gerespecteerd te worden m.a.w. dient er herbouwd te worden op dezelfde inplantingsplaats. Bovendien stellen we vast dat de aanvrager een zelfstandig beroep uitoefent als oa loodgieter. Het kan absoluut niet aanvaard worden dat er een loods gebouwd wordt in agrarisch gebied voor de uitoefening van deze zonevreemde activiteit bijgevolg wordt een ongunstig advies gegeven.*

..."

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 7 oktober 2015 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 12 oktober een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

"...

*Overwegende dat moet vastgesteld worden dat de regeling voor zonevreemde constructies een afwijkende regeling betreft en derhalve strikt moet geïnterpreteerd worden. Bovendien moet vastgesteld worden dat in deze regeling een onderscheid gemaakt wordt tussen "bestaande zonevreemde woningen" en "zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw", waarbij een verschillende regeling geldt voor het uitbreiden, verbouwen en herbouwen van deze constructies en waarbij de regeling voor het "herbouwen op een gewijzigde plaats " voor "bestaande zonevreemde constructies niet zijnde woningbouw" voorziet in strikte voorwaarden.*

*Overwegende dat het oprichten van één nieuwbouw op een gewijzigde plaats ter vervanging van de drie te slopen bijgebouwen in strijd is met de afwijkingsbepalingen binnen de VCRO.*

*Overwegende dat de constructies niet zijn getroffen door een rooilijn - dat deze zich niet bevinden in een achteruitbouwzone en dat de verplaatsing niet volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening (zie beschrijvende nota: wij citeren - ...Middels huidige aanvraag wensen de aanvragers het geheel van bijgebouwen te slopen en te vervangen door één nieuw bijgebouw, gebouwd 10 m achter de woning, zodat er tuintje ontstaat achter de woning).*

*Gelet op art. 4.4.17 § 1 van de VCRO dat luidt als volgt: "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 zoneveemde 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.*

*Overwegende dat de ruimtelijke draagkracht van het betrokken gebied, gezien het doel en de omvang van de voorgestelde werken, wordt aangetast.*

*...*

***Advies en eventueel voorstel van voorwaarden - ongunstig*** - *uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in strijd is met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.*

*...*

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 5 november 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 december 2015 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 12 januari 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 18 februari 2016 ongegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning.

2.

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 12 april 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 18 februari 2016.

De Raad vernietigt met een arrest van 23 januari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0475 voormelde beslissing van 18 februari 2016 omdat geen esthetische toets is doorgevoerd en niet is aangetoond dat het aangevraagde landschappelijk inpasbaar is in het gebied.

3.

Ingevolge dit vernietigingsarrest wordt de procedure hernomen.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 23 april 2018 opnieuw om het administratief beroep van de tussenkomende partij niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*"...*

### **2.3 De juridische aspecten**

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder*

*geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.*

*De aanvraag is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, het gaat immers niet om een aanvraag in functie van de landbouw.*

*In toepassing van artikel 4.1.1 VCRO wordt de bebouwing op onderhavig perceel beschouwd als een zonevreemde constructie.*

*Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2 van de VCRO bepaalt de basisrechten voor dergelijke zonevreemde constructies.*

*Art. 4.4.10. van de VCRO bepaalt betreffende het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen het volgende:*

*(...)*

*De aanvraag voldoet aan de in voormeld artikel 4.4.10. gestelde voorwaarden. De bestaande bebouwing is immers geenszins verkrot en wordt als vergund of vergund geacht beschouwd. Bijgevolg valt de aanvraag onder het toepassingsgebied van de basisrechten voor zonevreemde constructies.*

*In Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2, onderafdeling 2 Bestaande zonevreemde constructies zijn onder meer volgende afwijkingsmogelijkheden opgenomen:*

*(...)*

*Zonevreemde bijgebouwen mogen aldus verbouwd worden of op dezelfde plaats binnen het bestaande volume heropgebouwd worden. In voorliggende aanvraag wordt voorgesteld om 3 bijgebouwen te slopen en te vervangen door één nieuwbouwvolume op een gewijzigde plaats. Aan de mogelijkheid tot herbouwen en inplanten op een gewijzigde plaats heeft de decreetgever bepaalde plichten gekoppeld.*

*Er dient onderzocht of het herbouwen van de constructies in een samengevoegd volume op een gewijzigde plaats te verantwoorden is, waarbij het streven naar ruimtelijke kwaliteit primeert.*

*Geoordeeld wordt dat het voorgestelde niet binnen de boven geciteerde afwijkingsbepalingen valt.*

*Vaststaand feit is dat bestaande constructies niet getroffen zijn door een rooilijn en zich niet bevinden in een zone voor achteruitbouw.*

*Appellant argumenteert in het beroepschrift dat het gevraagde leidt tot een tuinzone achter de woning, waardoor een betere functionele inpasbaarheid wordt bekomen, een beter ruimtegebruik, goede schaal en een verhoogd gebruiksgenot van de woning.*

*Het gevraagde wordt aldus voornamelijk gemotiveerd vanuit het oogpunt en het perceel van de aanvraag.*

*Appellant vermeldt tevens dat de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg oplevert en zich richt naar de omgevende bebouwing, doch dit zijn loutere stijlformules die niet concreet worden aangetoond.*

*Het blijft onduidelijk waarom de gevraagde gewijzigde inplanting zou leiden tot een verbetering van de plaatselijke aanleg en de goede ruimtelijke ordening voor de omgeving, aangeduid bovendien als landschappelijk waardevol.*

*Indien gekeken wordt naar de bebouwing in de omgeving dient vastgesteld dat geen vaste bouwlijn aanwezig is. In het algemeen is het aangewezen diepere insnijding in het agrarisch gebied te vermijden, teneinde een open agrarisch gebied te vrijwaren.*

*De voorgestelde herschikking draagt niet bij tot een verbetering van de goede ruimtelijke ordening van de omgeving, wel in tegendeel, en kan dus ruimtelijk gezien niet bijgetreden worden.*

*De gevraagde gewijzigde inplanting komt enkel tot stand door de wil van de aanvrager om de 3 bestaande volumes samen te voegen tot één ruime loods, wat een gewijzigde inplanting noodzaakt.*

*Zulks is evenwel niet in overeenstemming met de afwijkingsbepalingen.*

*Het gevraagde valt om deze reden reeds niet binnen het toepassingsgebied van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.*

*In tweede instantie, doch niet minder belangrijk, komt het nieuwe bijgebouw ook inzake functie niet voor vergunning in aanmerking.*

*Er dient vastgesteld dat in het aanvraagdossier niet verduidelijkt wordt welke functie het nieuwe 'bijgebouw' zal uitoefenen. In de aanvraag noch in het beroepsschrift wordt hierover gerept.*

*Uit het advies van het departement Landbouw en Visserij blijkt evenwel dat de aanvrager een zelfstandig beroep uitoefent als loodgieter.*

*Aldus kan aangenomen dat de loods, zoals tevens blijkt uit het volume en de vormgeving van het gebouw, geen dienst zal doen als 'woningbijgebouw' bij de zonevrije woning, doch dat de uitoefening van een zonevrije activiteit beoogd wordt.*

*Voorliggende aanvraag omvat een vergunningsplichtige zonevrije functiewijziging.*

*Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 3, artikel 4.4.23 VCRO voorziet afwijkmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften voor zonevrije functiewijzigingen. Deze mogelijkheid werd verder uitgewerkt in het door de Vlaamse regering vastgestelde besluit van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen, o.m. voor het gebruik van zonevrije constructies als particuliere opslagruimte (echter met uitsluiting van andere activiteiten).*

*Deze mogelijkheden gelden evenwel enkel in bestaande gebouwen.*

*Deze regelgeving is immers ingegeven vanuit het oogpunt dat bestaande zonevrije gebouwen moeten kunnen gevaloriseerd worden door functiewijzigingen. Hetgeen hier gevraagd wordt kan niet als het valoriseren van een bestaand gebouw genoemd worden; het betreft de herbouw van 3 bijgebouwen als 1 nieuwbouw in functie van een nieuw gebruik.*

*Ook qua functie komt de herbouwde loods aldus niet voor vergunning in aanmerking.*

*Uit dit alles dient besloten dat de voorliggende aanvraag tot oprichting van een nieuwbouw loods niet binnen het toepassingsgebied valt van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.*

#### 2.4 De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op de hiervoor aangehaalde legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning zijn verdere opportuïteitsafwegingen niet relevant.*

*...*

Na de hoorzitting van 8 mei 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 31 mei 2018 ongegrond en verleent onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning. Ze beslist:

*“... ”*

#### 2.3 De juridische aspecten

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder*

*geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.*

*De aanvraag is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, het gaat immers niet om een aanvraag in functie van de landbouw.*

*De aanvraag strekt tot het slopen en herbouwen van drie bijgebouwen, met een gezamenlijk volume van 1.312 m<sup>3</sup>, welke direct achter de voorliggende woning van appellant eertijds werden opgericht in functie van het roken en bewaren van vis; deze activiteit werd stopgezet en de desbetreffende bijgebouwen zijn thans dienstig als opslagruimte.*

*Ter vervanging van deze drie bijgebouwen wordt, volgens de voorgebrachte plannen voorzien in het bouwen van één nieuwe loods, met afmetingen van 18,00 m. breed op 14,00 m. en een volume van 1.310 m<sup>3</sup>.*

*Het wordt in deze niet betwist dat de te slopen bijgebouwen bestaande, niet verkrotte, vergund geachte gebouwen betreffen, die wat de hoofdfunctie (roken en bewaren van vis, thans opslagruimte) betreft thuishoren in de functiecategorie industrie en bedrijvigheid.*

*Gelet op de ligging overeenkomstig het bij K.B. van 24 februari 1977 goedgekeurd gewestplan Oudenaarde, in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, betreffen het zonevreemde constructies.*

*Overeenkomstig artikel 4.4.18 §1 VCRO vormen de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het op een gewijzigde plaats herbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, op voorwaarde dat voldaan is aan alle hiernavolgende vereisten:*

*(...)*

*Aan de mogelijkheid tot herbouwen en inplanten op een gewijzigde plaats heeft de decreetgever aldus bepaalde voorwaarden gekoppeld.*

*Er dient onderzocht of het herbouwen van de constructies in een samengevoegd volume op een gewijzigde plaats te verantwoorden is, waarbij het streven naar ruimtelijke kwaliteit primeert.*

*Vaststaand feit is dat bestaande constructies niet getroffen zijn door een rooilijn en zich niet bevinden in een zone voor achteruitbouw, zodat in eerste instantie dient onderzocht of de verplaatsing volgt uit (1) redenen van een goede ruimtelijke ordening en (2) door de aanvrager uitdrukkelijk wordt gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept.*

*De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt dat appellant in het beroepsschrift argumenteert dat het gevraagde leidt tot een tuinzone achter de woning, waardoor een betere functionele inpasbaarheid wordt bekomen, een beter ruimtegebruik, goede schaal en een verhoogd gebruiksgenot van de woning, zodat de aanvraag kennelijk wordt gemotiveerd vanuit het oogpunt en het perceel van de aanvraag.*

*In afwijking op het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar kan appellant wel degelijk worden bijgetreden in zijn standpunt dat de aanvraag wel degelijk volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening en (minstens) wordt gemotiveerd vanuit een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept beoogt.*

*Artikel 4.3.1. §2 VCRO bepaalt dat de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:*

*(...)*

*Appellant stelt terecht dat de te slopen constructies werden opgericht direct achter de woning waardoor deze woning niet beschikt over een tuinzone. Bovendien wordt met appellant vastgesteld dat deze bijgebouwen een diverse omvang hebben en een*

onsamenhangend geheel vormen, verspreid ingepland op het perceel, tot op de perceelsgrenzen of er zeer dicht tegen.

Door het oprichten van één vervangende nieuwbouw, opgericht op voldoende afstand van de woning (met tuinzone tot gevolg) en met respect van de gangbare bouwvrije stroken ten opzichte van de perceelsgrenzen, in kwalitatief esthetisch verantwoord materiaal, asbestvrij en goed geïsoleerd, kleiner in oppervlakte en volume, beoogt appellant een functioneler, veiliger, gezonder minder hinderlijk en rationeler gebruik van deze loods, als de woning.

Aldus wordt de herbouw op een gewijzigde plaats wel degelijk ingegeven door redenen van goede ruimtelijke ordening (onder expliciete verwijzing naar beginselen zoals schaal, ruimtegebruik, bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen) en wordt de aanvraag gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, minstens een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept.

Evenmin kan de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar worden gevolgd in diens overweging dat het onduidelijk blijft waarom de gevraagde gewijzigde toestand een betere plaatselijke aanleg zou opleveren en zich richt op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen.

Vooreerst moet worden vastgesteld dat, ten opzichte van de thans bestaande toestand, op het perceel van appellant een betere terreinbezetting wordt gerealiseerd. Immers in plaats van diverse bijgebouwen van verschillende omvang, ingeplant direct achter de woning, tot tegen de perceelsgrenzen of er zeer dicht tegen, wordt thans één loods opgericht met een minder groot volume en oppervlakte, met een aanvaardbaar gabariet (kroonlijsthoogte 3.11 m. en nokhoogte 6.34 m.) en dit centraal op het terrein, 10 meter achter de woning en met bouwvrije stroken van 4.00 m. ten opzichte van de linker perceelsgrens én 3.06 m. ten opzichte van de rechter perceelsgrens, alwaar naastgelegen een voetweg is gesitueerd.

Deze inplanting laat meer ruimte op het perceel, creëert een beperkte tuin bij de woning en zorgt voor een betere schaal tussen woning en op te richten gebouw.

Ook ten opzichte van de omliggende percelen wordt een betere plaatselijke aanleg gecreëerd. Waar de diverse bijgebouwen momenteel links zijn ingeplant tot op de perceelsgrens en rechts tot zeer dicht ertegen, wordt thans voldoende vrije ruimte gelaten ten opzichte van de links en rechts aanpalende percelen.

Gelet op de beperkte kroonlijst- en nokhoogte van de nieuw op te richten loods zijn de voorziene bouwvrije stroken, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening een verbetering en aanvaardbaar.

Door de beoogde inplanting wordt evenmin het landschappelijk waardevol agrarisch gebied of een open agrarisch gebied aangetast.

De bouwplaats maakt deel uit van een vroegere exploitatie in functie van het roken en bewaren van vis en is gelegen in een buitenbocht van de Bronstraat, met links en rechts residentiële bebouwing in tweede bouwzone.

Deze percelen en opstaande gebouwen maken geen deel meer uit van enige agrarisch bedrijfsvoering. De nieuw op te richten loods wordt opgericht, ter vervangen van de bestaande bijgebouwen, zonder aansnijding van nieuwe percelen en binnen de begrenzing van de bestaande gebouwencluster. Noch door de inplanting, noch door de omvang van de loods of aangewende materialen komt het landschappelijk waardevol gebied in het gedrang.

Ook richt de aanvraag zich wel degelijk naar de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen. De onmiddellijke omgeving wordt gekenmerkt door een zeer verscheiden bebouwing, waarbij meerdere woningbijgebouwen vrijstaand van de woning werden opgericht. Wat meer is, de aanvraag richt zich in bijzonder naar de iets verder, aan dezelfde zijde gelegen landbouwexploitatie, Bronstraat nr. 54, waar de meer recentere landbouwbedrijfsgebouwen eveneens vrijstaand van de (bedrijfs)woning werden opgericht.

*De voorwaarden opgenomen in artikel 4.4.18 §1 VCRO zijn aldus vervuld.*

*De verdergaande overwegingen vanwege de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar inzake de beoogde hoofdfunctie kunnen om hierna volgende redenen absoluut niet worden bijgetreden.*

*De aanvraag beperkt zich tot de sloop van drie bestaande gebouwen en de vervangende herbouw, onder de vorm van één op te richten nieuwbouwloods.*

*Uit het aanvraagdossier en het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar blijkt dat deze bijgebouwen destijds werden opgericht in functie van het roken en bewaren van vis en thans gebruikt worden als opslagruimte.*

*Deze bijgebouwen hebben derhalve nooit de hoofdfunctie gehad van “woningbijgebouw”, zodat zij ingevolge het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 (gewijzigd bij besluiten van de Vlaamse Regering van 17 juli 2015 en 30 oktober 2015) tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen niet behoren tot de vergunde hoofdfunctie “(1°) wonen”, maar tot deze van “(8°) industrie en bedrijvigheid”.*

*De verwijzing naar het advies van het departement Landbouw en Visserij, de vaststelling dat de aanvrager een zelfstandig beroep uitoefent als loodgieter én de volkomen foutieve conclusie dat het gebouw geen dienst zal doen als ‘woningbijgebouw’ en voorliggende aanvraag ‘derhalve’ een vergunningsplichtige zonevreemde functiewijziging omvat is derhalve totaal ongepast, doet niets terzake en is binnen deze context volslagen irrelevant. Binnen de bestaande vergunde hoofdfunctie “industrie en bedrijvigheid” beoogt appellant, loodgieter van beroep, de herbouw van de voormalige gebouwen dienstig voor het roken en bewaren van vis, thans uitsluitend deze magazijnen (opslagruimte) te vervangen door één nieuwbouwloods, binnen dezelfde categorie van hoofdfunctie.*

*Wat echter meer is, ten overvloede en louter volledigheidshalve, uit de door appellant ter zitting neergelegde stukken blijkt dat de nieuw op te richten loods zou worden gebruikt door mevrouw Anna De Bock, landbouwster, met nabijgelegen bedrijfszetel Bronstraat 41, voor het stallen van seizoen-machines om dagelijkse passage te vermijden en om meer plaats te winnen op de boerderij.*

*Dergelijk gebruik, binnen het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, kan uiteraard worden aanvaard binnen deze nieuw op te richten loods.*

*Wat betreft de landschappelijke toets dient vastgesteld dat appellant op zoek is gegaan naar manieren om het gevraagde inpasbaar te maken in dit landschappelijk waardevol gebied. Hiervoor werd een landschapsintegratieplan opgemaakt, waarvan de uitvoering verplicht kan gesteld worden via een voorwaarde. Het gevraagde ontwikkelt zich binnen een landschap dat mee bepaald wordt door bebouwing, verspreid in het landschap. Zo is dit terrein gelegen tussen (noordelijk en zuidelijk) bebouwde percelen. De herbouw van de bijgebouwen vormt een bestendiging van dit sinds lang aanwezige bebouwingspatroon. Er kan bezwaarlijk verwacht worden dat de bij de opmaak van het gewestplan vastgestelde landschappelijk waarde van dit gebied erin moet resulteren dat de enkel de bestaande bebouwing kan behouden worden.*

*De basisrechten voor zonevreemde gebouwen sluiten dit alleszins niet uit.*

*Voorgesteld ontwerp brengt de schoonheidswaarde van dit landschap niet in het gedrang, temeer daar het zelfs een sanering van dit terrein inhoudt.*

*Er is stelt zich dan ook geen enkele legaliteitsbelemmering.*

#### 2.4 De goede ruimtelijke ordening

*De overeenstemming van de goede ruimtelijke ordening dient te worden beoordeeld rekening houdende met de reeds geciteerde beginselen, opgenomen in artikel 4.3.1. §2, 1° van de V.C.R.O., indachtig de doelstellingen vervat in artikel 1.1.4. V.C.R.O.*



*Zoals reeds aangegeven beoogt de aanvraag enerzijds het slopen van drie bijgebouwen, direct opgericht achter de voorliggende woning, in functie van het roken en bewaren van vis, thans in gebruik als magazijn of opslagruimte en anderzijds het oprichten van één nieuwe loods.*

*De bestaande gezamenlijke oppervlakte van de te slopen gebouwen bedraagt 296,68 m<sup>2</sup> en het totale volume bedraagt 1.312 m<sup>3</sup>. De totale oppervlakte van de nieuwbouw bedraagt 252 m<sup>2</sup> en het totale volume omvat 1.310 m<sup>3</sup>, zodat over het ganse perceel sprake is van een beperkte vermindering van de bebouwing.*

*De bestaande te slopen bijgebouwen bevinden zich tot onmiddellijk achter de woning; links tot op de perceelsgrens en rechts zeer dicht tot tegen de perceelsgrens. Deze te slopen gebouwen hebben geen bijzondere waarde.*

*Het slopen van deze bijgebouwen is dan ook vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar.*

*De nieuwe inplanting situeert zich centraal op het terrein op minimaal 10,00 m van de achtergevel van de woning, 4,00 m van de linkerperceelsgrens en minimaal 3,06 m van de rechterperceelsgrens, waar het terrein paalt aan een voetweg.*

*Met een kroonlijsthoogte van 3,11 m. en een nokhoogte van 6,34 m. zijn deze bouwvrije stroken ten opzichte van de zijdelingse perceelsgrenzen ruimtelijk aanvaardbaar en beter dan de thans bestaande toestand.*

*Bovendien wordt aldus een beperkte tuinzone aansluitend bij de woning gecreëerd, wat het gebruiksgenot van de woning ten goede komt.*

*Inzake materiaal wordt geopteerd voor gevelmaterialen in rood-bruine silex betonmuren als buitengevels, een dak in antraciet geprofileerde dakplaten, alu buitenschrijnwerk en poorten.*

*Dit materiaalgebruik is voor landelijke bedrijfsgebouwen aanvaardbaar en is vergelijkbaar met andere bedrijfsgebouwen in de onmiddellijke omgeving.*

*De bouwplaats ligt langs de buitenzijde van een bocht in de Bronstraat, alwaar zich links en rechts residentiële bebouwing situeert, met achterliggend woningen in tweede bouwzone.*

*De inplanting van de nieuw op te richten loods blijft gesitueerd binnen deze cluster van bestaande zonevreemde bebouwing, vervangt bestaande bebouwing en tast het landschappelijk waardevol karakter niet aan.*

*Dit landschap wordt trouwens in de Bronstraat gekenmerkt door een zeer verscheiden bebouwing van zowel residentiële als landbouw woon- en bedrijfsgebouwen en de nieuw op te richten loods schakelt zich in, in deze bebouwing, welke het landschap kenmerkt.*

*Evenmin is er sprake van aantasting van het achterliggend agrarisch gebied en aantasting van het landschap, nu het nieuw op te richten gebouw, ook wat de achterbouwlijn betreft zich situeert ter hoogte van de achterbouwlijn van de links en rechts bestaande bebouwing.*

*Bovendien blijft de beoogde nieuwe loods gesitueerd op het, vreemd van de landbouw, bestaande perceel en worden geen bestaande landbouwstructuren of -percelen aangetast.*

*De aanvraag is dan ook in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.*

## 2.5 Conclusie

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

*Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens ingediend plan, onder de uitdrukkelijke voorwaarden dat de loods dient verbonden te blijven met de woning en niet mag afgesplitst worden en dat het woningbijgebouw niet kan aangewend worden voor zonevreemde activiteiten en dat het landschapsintegratieplan dient uitgevoerd te worden in het eerste plantseizoen na het realiseren van het gevraagde én in stand gehouden moet worden.*

*...*

Dat is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

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

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

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

#### **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

##### **A. Eerste middel**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van het gewestplan Oudenaarde, van artikel 11.4.1 en 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van artikel 4.3.1, §1 en §2, artikel 4.4.10 en artikel 4.4.18, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de Motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt, gelet op de inhoud van het arrest van de Raad van 23 januari 2018, niet langer de schending van artikel 4.4.19 VCRO aan te voeren. Ze zet verder uiteen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf aangeeft dat de aanvraag niet kadert binnen een agrarische of para-agrarische activiteit zodat de verwerende partij de aanvraag diende te weigeren. De verwerende partij oordeelt vervolgens dat de herbouw op een gewijzigde plaats voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.18, §1 VCRO. De verzoekende partij stelt dat niet voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.18 VCRO. Ze benadrukt dat de bestaande constructie niet wordt getroffen door een rooilijn of achteruitbouwstrook zodat de aanvrager volgens artikel 4.4.18, §1 VCRO moet aantonen dat de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg oplevert en zich richt op de omgevende bebouwing of plaatselijke courante inplantingswijzen. De verzoekende partij beschrijft de aanvraag en meent dat de beoordeling van de aanvraag in de bestreden beslissing voornamelijk wordt gemotiveerd aan de hand van de toestand op het eigen terrein en niet vanuit de onmiddellijke omgeving met bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De verwerende partij neemt zonder enige kritische analyse de argumentatie van de tussenkomende partij over en voldoet niet aan de op haar rustende strengere motiveringsplicht omwille van het andersluidend standpunt van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oudenaarde en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Die laatste overwoog in zijn verslag dat de bebouwing in de omgeving geen vaste bouwlijn heeft en een diepere insnijding in het agrarisch gebied te vermijden is om een open agrarisch gebied te vrijwaren.

Ten overvloede wijst de verzoekende partij op de omzendbrief van 18 juli 1997 waarin gesteld wordt dat de eventuele toelaatbaarheid van de te vergunnen constructies steeds moet uitgaan van

de grondkleur, in dit geval agrarisch gebied en dat de aanvraag op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst, namelijk een planologisch en een esthetisch. Uit de omzendbrief volgt eveneens dat het bestaan van beperkte bebouwing niet kan worden aangevoerd om een verdere aantasting van een waardevol landschap te rechtvaardigen en dat bijgebouwen zoveel mogelijk een eenheid moeten vormen met het hoofdgebouw. Aangezien het bestaan van beperkte bebouwing niet kan leiden tot een verdere aantasting van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, kan de te slopen constructie in beginsel niet meer opnieuw worden heropgericht en is de aanvraag strijdig met artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit.

De verzoekende partij benadrukt dat de Raad in het arrest van 23 januari 2018 heeft overwogen dat de aanvraag gelegen is in een overwegend open landschap en dat de schoonheidswaarde van het betrokken landschap op zich niet voortvloeit uit de bestaande bebouwing. Ze stelt dat het uitsluiten van herbouw op een gewijzigde inplantingsplaats de enige rechtmatige optie is en dat minstens moet worden vastgesteld dat de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit primeren op de restrictief te interpreteren basisrechten voor zonevreemde constructies. Volgens de verzoekende partij dient, indien afbraak en herbouw mogelijk wordt geacht, de herbouw te geschieden aansluitend op de woning. Ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelde dat een diepere insnijding in het agrarisch gebied moet worden vermeden en stelt dat het streven naar ruimtelijke kwaliteit moet primeren. Hij kwam dan ook tot het oordeel dat de voorgestelde herschikking niet bijdraagt tot een verbetering van de goede ruimtelijke ordening in de omgeving en dat de gewijzigde inplanting enkel is ingegeven vanuit de wil van de tussenkomende partij.

De verzoekende partij stelt verder dat er ook niet voldaan is aan het esthetisch criterium en dat de aanvraag niet in overeenstemming kan worden gebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap. Ze zet uiteen dat de vergunning wordt verleend onder meer onder de voorwaarde van het uitvoeren van een landschapsintegratieplan. Dit landschapsintegratieplan maakte evenwel geen voorwerp uit van het originele aanvraagdossier en de verzoekende partij stelt hiervan tot op heden geen kennis te hebben kunnen nemen. Bovendien volstaat het louter bijbrengen van een landschapsintegratieplan duidelijk niet om te voldoen aan het esthetisch criterium.

## 2.

De verwerende partij antwoordt dat de Raad het middelonderdeel van de verzoekende partij dat de aanvraag niet voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.18, §1 VCRO, reeds heeft verworpen in het arrest van 23 januari 2018. De verzoekende partij brengt geen argumenten bij die kunnen leiden tot een andersluidend oordeel en ook de verwijzing naar de omzendbrief van 8 juli 1997 kan niet overtuigen aangezien deze geen bindend karakter heeft en een eventuele schending hiervan geen onwettigheid kan opleveren.

Ze stelt verder dat de bestreden beslissing een uitdrukkelijke esthetische toets bevat en hiermee tegemoet komt aan de opmerkingen in het vernietigingsarrest van de Raad. De verwerende partij beoordeelt concreet dat de aanvraag in dit geval de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang brengt en de verzoekende partij toont de onjuistheid van deze motivering niet aan. De verwerende partij beperkt zich ook niet tot de vaststelling dat een landschapsintegratieplan is toegevoegd.

## 3.

De tussenkomende partij wijst erop dat de verzoekende partij de schending aanvoert van artikel 4.4.10 VCRO maar nalaat aan te geven op welke wijze dit artikel geschonden zou worden, zodat het middel in die zin onontvankelijk is.

De tussenkomende partij stelt verder dat de verzoekende partij niet kan worden bijgetreden dat de vergunning geweigerd diende te worden omdat de aanvraag niet in functie staat van een agrarische of para-agrarische activiteit en bijgevolg niet in overeenstemming is met de planologische bestemming. De verwerende partij heeft terecht toepassing gemaakt van de basisrechten voor zonevreemde constructies en de aanvraag getoetst aan artikel 4.4.18 VCRO.

Ze stelt verder dat de verwerende partij in de bestreden beslissing formeel motiveert dat de herbouw van de constructies is ingegeven om redenen van goede ruimtelijke ordening en dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 4.4.18 VCRO. Volgens de tussenkomende partij stuurt de verzoekende partij in haar kritiek louter aan op een opportuiniteitsbeoordeling door de Raad, aangezien ze zich beperkt tot het niet akkoord gaan met de beoordeling in de bestreden beslissing. Zoals ook blijkt uit de beschrijvende nota en het beroepschrift, beoogt voorliggende aanvraag een betere terreinbezetting en plaatselijke ordening. De verwerende partij heeft op uitgebreide wijze geoordeeld dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.18 VCRO en de verzoekende partij toont niet op concrete wijze aan dat deze beoordeling niet deugdelijk is, gesteund zou zijn op onjuiste gegevens dan wel kennelijk onredelijk is. De tussenkomende partij benadrukt dat de Raad in het vernietigingsarrest van 23 januari 2018 het eerste onderdeel van het eerste middel heeft verworpen en dat de verzoekende partij niet afwijkt van haar kritiek in de vorige procedure, zodat dit middelonderdeel opnieuw moet worden verworpen.

De tussenkomende partij stelt verder vast dat waar de verzoekende partij verwijst naar de omzendbrief van 18 juli 1977, ze waarschijnlijk doelt op de omzendbrief van 8 juli 1977, maar dat het middel als onontvankelijk dient te worden beschouwd omwille van deze onduidelijkheid. Bovendien dient deze argumentatie om een ongegrond middelonderdeel 'kracht bij te zetten', zodat deze argumentatie ook ongegrond is. Daarenboven is het vaste rechtspraak van de Raad dat de omzendbrief geen verordenend karakter heeft.

Ze verwijst wat de kritiek van de verzoekende partij betreft over de beoordeling van het esthetisch criterium naar haar repliek op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Gelet op deze nota, waarover de verzoekende partij geen verweer heeft gevoerd, en op het landschapsintegratieplan, kon de verwerende partij oordelen dat de aanvraag de esthetische toets doorstaat. Het wordt ook niet betwist dat de bestreden beslissing een esthetische toets bevat.

4.

De verzoekende partij benadrukt in haar wederantwoordnota dat ze geen schending aanvoert van de omzendbrief van 8 juli 1977, maar hiernaar enkel verwijst als ondersteuning en toelichting bij het middel. De vergunningverlenende overheid moet steeds rekening houden met de hierin vervatte richtlijnen.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De exceptie van de tussenkomende partij dat de verzoekende partij in het eerste middel de aangevoerde schending van artikel 4.4.10 VCRO nalaat te duiden, kan niet worden aangenomen. Uit de uiteenzetting in het verzoekschrift blijkt voldoende duidelijk dat wordt aangevoerd dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.10 VCRO (en verder), minstens dat de bestreden beslissing daarover geen enkele beoordeling bevat.

2.

De verzoekende partij betwist in het eerste middel vooreerst dat de aanvraag voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.18 VCRO en in het bijzonder dat de verplaatsing zou

volgen uit redenen van goede ruimtelijke ordening en de aanvraag wordt gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept.

Artikel 4.4.18 VCRO bepaalt:

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

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

*a) de constructie is getroffen door een rooilijn,*

*b) de constructie bevindt zich in een achteruitbouwzone,*

*c) de verplaatsing volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en wordt door de aanvrager uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept;*

*2° ten minste één van volgende voorwaarden is vervuld :*

*a) de herbouwde constructie krijgt dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie,*

*b) de nieuwe toestand levert een betere plaatselijke aanleg op, en richt zich op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen.*

*...”*

Bestemmingsvoorschriften vormen aldus geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor het op een gewijzigde plaats herbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, op voorwaarde dat voldaan is aan de hierboven vermelde vereisten.

3.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht moet de verwerende partij de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen, waarop ze haar beslissing steunt, vermelden zodat de aanvrager van de vergunning of een belanghebbende derde met kennis van zaken de bestreden beslissing kan aanvechten. De motieven die vermeld worden in de bestreden beslissing moeten bovendien afdoende zijn.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Wanneer er doorheen de administratieve procedure reeds andersluidend werd geoordeeld, en ook indien de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een andersluidend advies heeft verleend, geldt voor de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht en dient ze haar beslissing op dat punt des te preciezer/concreter en zorgvuldiger te motiveren.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en dus dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat ze met kennis van zaken kan beslissen.

4.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overweegt in zijn verslag van 23 april 2018 dat de aanvrager stelt dat een tuinzone achter de woning gecreëerd wordt. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt daarom dat de aanvraag voornamelijk is ingegeven vanuit het oogpunt en het perceel van de aanvraag. Verder overweegt hij dat de stelling dat het aangevraagde een betere plaatselijke aanleg oplevert een loutere stijlformule is en het onduidelijk is waarom dat het geval zou zijn. Op basis van de bebouwing in de omgeving stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vast dat er geen vaste bouwlijn aanwezig is en een diepere aansnijding van het agrarisch gebied vermeden moet worden.

De verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing dat de verplaatsing wel degelijk volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en door de aanvrager uitdrukkelijk wordt gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept (artikel 4.4.18, §1, eerste lid, 1°, c VCRO). Ze overweegt daarover:

“ ...

*In afwijking op het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar kan appellant wel degelijk worden bijgetreden in zijn standpunt dat de aanvraag wel degelijk volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening en (minstens) wordt gemotiveerd vanuit een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept beoogt.*

... ”

*Appellant stelt terecht dat de te slopen constructies werden opgericht direct achter de woning waardoor deze woning niet beschikt over een tuinzone. Bovendien wordt met appellant vastgesteld dat deze bijgebouwen een diverse omvang hebben en een onsamenvattend geheel vormen, verspreid ingepland op het perceel, tot op de perceelsgrenzen of er zeer dicht tegen.*

*Door het oprichten van één vervangende nieuwbouw, opgericht op voldoende afstand van de woning (met tuinzone tot gevolg) en met respect van de gangbare bouwvrije stroken ten opzichte van de perceelsgrenzen, in kwalitatief esthetisch verantwoord materiaal, asbestvrij en goed geïsoleerd, kleiner in oppervlakte en volume, beoogt appellant een functioneler, veiliger, gezonder minder hinderlijk en rationeler gebruik van deze loods, als de woning.*

*Aldus wordt de herbouw op een gewijzigde plaats wel degelijk ingegeven door redenen van goede ruimtelijke ordening (onder expliciete verwijzing naar beginselen zoals schaal, ruimtegebruik, bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen) en wordt de aanvraag gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, minstens een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept.*

... ”

Over de voorwaarde in artikel 4.4.18, §1, 2°, b) dat de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg dient op te leveren en zich dient te richten op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen overweegt de verwerende partij, anders dan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat er ten opzichte van de bestaande toestand op het perceel van de aanvrager een betere terreinbezetting wordt gerealiseerd aangezien er in plaats van diverse bijgebouwen van verschillende omvang, ingeplant direct achter de woning, tot tegen de perceelsgrenzen of er zeer dicht tegen, nu één loods wordt opgericht met een minder groot volume en een minder grote oppervlakte, met een aanvaardbaar gabariet centraal op het terrein, 10 meter achter de woning en met bouwvrije stroken ten opzichte van de linker en rechter perceelsgrens. De verwerende partij meent dat die inplanting meer ruimte laat op het perceel, een beperkte tuin creëert bij de woning en zorgt voor een betere schaal tussen de woning en het op te richten gebouw.

De verwerende partij overweegt verder:

“ ...

*Ook ten opzichte van de omliggende percelen wordt een betere plaatselijke aanleg gecreëerd. Waar de diverse bijgebouwen momenteel links zijn ingeplant tot op de perceelsgrens en rechts tot zeer dicht ertegen, wordt thans voldoende vrije ruimte gelaten ten opzichte van de links en rechts aanpalende percelen.*

*Gelet op de beperkte kroonlijst- en nokhoogte van de nieuw op te richten loods zijn de voorziene bouwvrije stroken, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening een verbetering en aanvaardbaar.*

*Door de beoogde inplanting wordt evenmin het landschappelijk waardevol agrarisch gebied of een open agrarisch gebied aangetast.*

*De bouwplaats maakt deel uit van een vroegere exploitatie in functie van het roken en bewaren van vis en is gelegen in een buitenbocht van de Bronstraat, met links en rechts residentiële bebouwing in tweede bouwzone.*

*Deze percelen en opstaande gebouwen maken geen deel meer uit van enige agrarisch bedrijfsvoering. De nieuw op te richten loods wordt opgericht, ter vervangen van de bestaande bijgebouwen, zonder aansnijding van nieuwe percelen en binnen de begrenzing van de bestaande gebouwencluster. Noch door de inplanting, noch door de omvang van de loods of aangewende materialen komt het landschappelijk waardevol gebied in het gedrang.*

*Ook richt de aanvraag zich wel degelijk naar de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen. De onmiddellijke omgeving wordt gekenmerkt door een zeer verscheiden bebouwing, waarbij meerdere woningbijgebouwen vrijstaand van de woning werden opgericht. Wat meer is, de aanvraag richt zich in bijzonder naar de iets verder, aan dezelfde zijde gelegen landbouwexploitatie, Bronstraat nr. 54, waar de meer recentere landbouwbedrijfsgebouwen eveneens vrijstaand van de (bedrijfs)woning werden opgericht.*

...”

Aldus oordeelt de verwerende partij dat voldoende vrije ruimte wordt gelaten ten opzichte van de links en rechts aanpalende percelen. Ze overweegt dat de aanvraag zich richt naar de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen en stelt dat de onmiddellijke omgeving wordt gekenmerkt door een zeer verscheiden bebouwing, waarbij meerdere woningbijgebouwen vrijstaand van de woning werden opgericht. Verder stelt de verwerende partij nog dat de aanvraag zich richt naar de iets verder, aan dezelfde zijde gelegen landbouwexploitatie, Bronstraat nr. 54, waar de meer recentere landbouwbedrijfsgebouwen eveneens vrijstaand van de (bedrijfs)woning werden opgericht.

5.

Zoals reeds aangehaald, rust op de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht bij het beoordelen of de aanvraag voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.18, §1 VCRO.

Uit de stukken van het dossier blijkt dat de tussenkomende partij, in het kader van de vernietigde beslissing, een replieknota heeft ingediend op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 14 december 2015. Met de verzoekende partij stelt de Raad vast dat de argumentatie van de tussenkomende partij over de planologische verenigbaarheid woordelijk heeft overgenomen in de bestreden beslissing.

Hoewel de aanvrager principieel het recht heeft om zich (in het kader van de normatieve hoorplicht) te verweren en schriftelijk bijkomende argumenten aan te reiken om een dreigende ongunstige uitkomst van de beroepsprocedure in het licht van het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar af te wenden, en verwerende partij zich door die argumentatie kan laten overtuigen, dient verwerende partij de deugdelijkheid in feite en in rechte van de betreffende

argumenten steeds te onderwerpen aan een eigen kritisch onderzoek. Door het woordelijk overnemen in de bestreden beslissing van de argumentatie van de aanvrager, rijst er gerede twijfel of de beoordeling is gesteund op een eigen zorgvuldig onderzoek van verwerende partij als vergunningverlenende overheid. De verwerende partij voldoet hiermee niet aan de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht.

6.

De verzoekende partij voert vervolgens aan dat de verwerende partij de impact van de nieuwbouwloods op de schoonheidswaarde van het landschap niet afdoende heeft onderzocht. In essentie stelt de verzoekende partij dat de beoordeling in de bestreden beslissing niet afdoende is omdat de bestaande aantasting een verdere aantasting van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet kan verantwoorden en omdat het louter toevoegen van een landschapsintegratieplan niet volstaat.

7.

Artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit bepaalt onder meer het volgende:

*“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheden voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.”*

Artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

*“De landschappelijk waardevolle agrarische gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gevaar brengen.”*

Uit de samenlezing van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit volgt dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijke waardevolle agrarische gebieden op grond van een tweevoudig criterium getoetst moet worden:

- 1) een ‘planologisch criterium’, wat veronderstelt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied, en,
- 2) ‘een esthetisch criterium’, wat inhoudt dat de bedoelde werken in overeenstemming gebracht moeten kunnen worden met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

Voor het esthetisch criterium dient de bestreden beslissing bijgevolg de motieven aan te duiden op grond waarvan geoordeeld wordt waarom de aanvraag al dan niet de schoonheidswaarde van het landschap in het gedrang brengt en een formele motivering te bevatten over de inpasbaarheid van het aangevraagde in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Deze motieven moeten in feite juist en in rechte pertinent zijn. Ze moeten duidelijk vermeld worden in de bestreden beslissing zelf en moeten op een duidelijke en afdoende wijze weergeven waarom het bevoegde bestuursorgaan tot die beslissing gekomen is.

Artikel 5.7.1 VCRO, ingevoegd door artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna: Codextrein) bepaalt bovendien:



“ ...

§ 1. Het voorschrift, vermeld in artikel 15, 4.6.1, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, wordt toegepast als volgt. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, evenals handelingen en werken die de landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben.

Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen wordt rekening gehouden met de actueel in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw. In deze gebieden mogen slechts handelingen en werken worden uitgevoerd in zoverre op basis van een afweging wordt aangetoond dat het aangevraagde landschappelijk inpasbaar is in het gebied. Deze afweging kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding en kan eveneens rekening houden met de landschapskenmerken uit de vastgestelde landschapsatlas, vermeld in artikel 4.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur.

§ 2. Als de gebieden, vermeld in paragraaf 1, deel uitmaken van een erfgoedlandschap of een beschermd cultuurhistorisch landschap, vermeld in artikel 2.1, 14°, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, mogen slechts handelingen en werken worden uitgevoerd in zoverre op basis van een afweging wordt aangetoond dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw niet in gevaar brengt. Deze afweging bevat een actuele analyse van de landschaps- en erfgoedelementen van het gebied en een beschrijving van maatregelen ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding.

§ 3. Als er in de aanvraag in de gebieden, vermeld in paragrafen 1 of 2, maatregelen voorzien worden of als in de vergunning voorwaarden voor landschapsintegratie opgelegd worden, impliceert dat niet dat het aangevraagde niet kan worden ingepast in het gebied noch dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw in gevaar brengt.”

...”

De memorie van toelichting bij de Codextrein beschrijft de reden voor invoeging van artikel 5.7.1 VCRO als volgt: (Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 117-118, artikel 79):

“Conform artikel 15.4.6.1, tweede lid, van het Inrichtingsbesluit 1972 zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied alle handelingen en werken toegelaten die in gewoon agrarisch gebied mogelijk zijn ‘voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen’. Aldus is bebouwing in landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet uitgesloten. Zowel de RVS als de RvVb hanteren evenwel een zeer strikte interpretatie van deze bepaling die reeds tot talrijke vernietigingsarresten heeft geleid waarin wordt geoordeeld dat de omstandigheid dat een landschap reeds door bestaande bebouwing is aangetast geen reden uitmaakt om het door nieuwe bebouwing nog verder aan te tasten en/of het voorzien van maatregelen die de landschappelijke integratie bevorderen (zoals bijvoorbeeld de aanleg van een groenscherm) net aantonen dat de schoonheidswaarde wordt aangetast door de voorziene bouwwerken. Hierdoor is het op vandaag de facto quasi onmogelijk geworden om nog stedenbouwkundige vergunningen af te leveren voor het

*uitvoeren van bouwwerken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Deze problematiek werd ook reeds aangekaart in de rechtsleer. Daarom wordt de initiële bedoeling, die er nooit heeft in bestaan om van landschappelijk waardevol agrarisch gebied bouwvrij gebied te maken, inzake de toepassing van artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit 1972 verder verduidelijkt. Als algemeen principe wordt gesteld dat alle handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in de grondkleur aangegeven bestemming evenals handelingen en werken die de landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel.*

*Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen moet aan de hand van een afweging worden aangetoond dat de handelingen en werken inpasbaar zijn in het gebied (paragraaf 1, tweede lid). Deze afweging kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding en kan eveneens rekening houden met de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur. Onder de verspreide bebouwing worden ook de bestaande bedrijfsgebouwen van de vergunningsaanvrager gerekend. Het is evident dat indien het niet gaat om een van de opgesomde gevallen, dit niet automatisch betekent dat het aangevraagde niet kan worden ingepast in het gebied. In paragraaf 1 wordt verwezen naar de vastgestelde landschapsatlas, zoals vermeld in het Onroerendergoeddecreet, als een van de elementen waarmee rekening kan worden gehouden bij de afweging inzake de landschappelijke inpasbaarheid. Voor gebieden die deel uitmaken van erfgoed- en cultuurhistorische landschappen wordt, met het oog op maximale bescherming van deze landschappen, een strenger criterium gehanteerd voor de afweging dan voorzien in paragraaf 1, tweede lid, in die zin dat moet worden aangetoond dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw niet in het gevaar brengt (paragraaf 2). Ook wordt expliciet aangegeven dat het voorzien van maatregelen in de aanvraag of het opleggen van voorwaarden in de vergunning voor landschapsintegratie niet impliceren dat het aangevraagde niet kan worden ingepast in het gebied (paragraaf 3)."*

Bijgevolg moet een vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van landschappelijke inpasbaarheid rekening houden met de actueel in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw. Haar afweging van de landschappelijke inpasbaarheid kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie. Artikel 5.7.1, §3 VCRO bepaalt nadrukkelijk dat het opleggen van een groenscherm op zich niet impliceert dat de schoonheidswaarde van het landschap wordt geschaad, wat echter niet wil zeggen dat (het opleggen van een voorwaarde tot) het voorzien van een groenscherm kan volstaan om tot de inpasbaarheid van het project in het landschappelijk waardevolle gebied te besluiten.

Artikel 5.7.1 VCRO blijft echter uitdrukkelijk bepalen dat in landschappelijk waardevol agrarisch gebied slechts handelingen en werken mogen worden uitgevoerd in zoverre op basis van een afweging wordt aangetoond dat het aangevraagde landschappelijk inpasbaar is in het gebied.

## 8.1

De bestreden beslissing beoordeelt de landschappelijke inpasbaarheid van de aanvraag als volgt:

“ ...

*Wat betreft de landschappelijke toets dient vastgesteld dat appellant op zoek is gegaan naar manieren om het gevraagde inpasbaar te maken in dit landschappelijk waardevol*

*gebied. Hiervoor werd een landschapsintegratieplan opgemaakt, waarvan de uitvoering verplicht kan gesteld worden via een voorwaarde.*

*Het gevraagde ontwikkelt zich binnen een landschap dat mee bepaald wordt door bebouwing, verspreid in het landschap. Zo is dit terrein gelegen tussen (noordelijk en zuidelijk) bebouwde percelen. De herbouw van de bijgebouwen vormt een bestendiging van dit sinds lang aanwezige bebouwingspatroon. Er kan bezwaarlijk verwacht worden dat de bij de opmaak van het gewestplan vastgestelde landschappelijk waarde van dit gebied erin moet resulteren dat de enkel de bestaande bebouwing kan behouden worden.*

*De basisrechten voor zonevreemde gebouwen sluiten dit alleszins niet uit.*

*Voorgesteld ontwerp brengt de schoonheidswaarde van dit landschap niet in het gedrang, temeer daar het zelfs een sanering van dit terrein inhoudt.*

*...*

De verwerende partij meent aldus dat de verenigbaarheid met het landschappelijk waardevol agrarisch gebied vaststaat omdat de tussenkommende partij, met het landschapsintegratieplan, op zoek is gegaan naar manieren om het aangevraagde inpasbaar te maken in het landschap en omdat het landschap mee bepaald wordt door in het landschap verspreide bebouwing, waarbij de herbouw een bestendiging vormt van het sinds lang aanwezige bebouwingspatroon.

## 8.2

De beoordeling van het esthetisch criterium veronderstelt een concreet onderzoek van (1) de kenmerken van het landschap, (2) de specifieke kenmerken van het gebouw en (3) van de vraag of het kwestieuze gebouw in het betreffende landschap kan worden ingepast.

Met de verzoekende partij stelt de Raad vast dat uit de motivering in de bestreden beslissing niet blijkt dat concreet rekening is gehouden met de aanwezige karakteristieke open landschapselementen en landschapsopbouw. In het vernietigingsarrest van 23 januari 2018 werd reeds gesteld dat de verwerende partij miskende dat de aanvraag gelegen is in een open landschap, terwijl ze nochtans de omgeving in de bestreden beslissing had omschreven als een “open landelijke omgeving”, “gekenmerkt door een agrarisch grondgebruik” met binnen dit landschap een “verspreide bebouwing”. De verwerende partij beperkt zich bij de beoordeling van de landschappelijke inpasbaarheid opnieuw tot een verwijzing naar de in de omgeving bestaande verspreide bebouwing en de stelling dat de herbouw van de bijgebouwen een bestendiging vormt van het sinds lang aanwezige bebouwingspatroon. Hoewel artikel 5.7.1, §2, tweede lid VCRO uitdrukkelijk bepaalt dat er ook rekening kan worden gehouden met de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van verspreide bebouwing, zodat de aanwezigheid van verspreide bebouwing mee de schoonheidswaarde van het landschap kan bepalen, dient de vergunningverlenende overheid nog steeds op grond van een afweging aan te tonen dat het aangevraagde landschappelijk inpasbaar is in het gebied.

Uit de motivering in de bestreden beslissing blijkt niet dat de verwerende partij bij de beoordeling van de impact van de aanvraag op de schoonheidswaarde van het landschap oog heeft gehad voor het open landschap waarin de aanvraag gelegen is. De landschappelijke kwaliteiten van de omgeving kunnen niet herleid worden tot enkel de aanwezige bestaande bebouwing. De overwegingen in de bestreden beslissing kunnen dan ook niet volstaan als een concrete beoordeling van de inplantingsplaats in het als landschappelijk waardevol aangewezen gebied.

Ook de verwijzing naar het landschapsintegratieplan kan op zich niet volstaan. Het landschapsintegratieplan bevat, naast een aanduiding van de bestaande fruitbomen, een aanduiding van de beoogde inplanting van dertien fruitbomen en een haagbeuk. De tussenkommende partij merkt terecht op dat artikel 5.7.1, §3 VCRO uitdrukkelijk bepaalt dat het opleggen van een groenscherm op zich niet impliceert dat de schoonheidswaarde van het

landschap wordt geschaad, maar dit doet niets af aan de vereiste voor de vergunningverlenende overheid om nog steeds concreet te motiveren op grond waarvan ze van oordeel is dat het voorzien van een groenscherm kan volstaan om tot de inpasbaarheid van het project in het landschappelijke waardevolle gebied te besluiten.

De door de bestreden beslissing opgegeven motieven kunnen niet beschouwd worden als een zorgvuldige en concrete toetsing aan het esthetisch criterium en volstaan dan ook niet om aan te tonen dat de schoonheidswaarde van het gebied door de geplande loods niet in het gedrang wordt gebracht.

9.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Tweede en derde middel**

### *Standpunt van de partijen*

#### 1.1

De verzoekende partij voert in het tweede middel de schending aan van artikel 4.4.23 VCRO, van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overweegt volgens de verzoekende partij terecht dat in het aanvraagdossier niet wordt verduidelijkt welke functie de nieuwe loods zal uitoefenen. Uit het ongunstig advies van het departement Landbouw en Visserij blijkt dat de tussenkomen partij een zelfstandig beroep uitoefent als loodgieter. Bij gebrek aan duidelijkheid hierover in het aanvraagdossier, kan niet zomaar aangenomen worden dat het gebouw geen dienst zal doen als woningbijgebouw bij de zonevrije woning of zal worden gebruikt in functie van de uitoefening van een zonevrije activiteit. De tussenkomen partij toont niet aan dat de bestaande gebouwen behoren tot de functie 'industrie en bedrijvigheid', noch dat deze voorgehouden functie vergund zou zijn geweest.

Zelfs indien er sprake zou zijn van een toelaatbare zonevrije functiewijziging, bestaat deze mogelijkheid slechts in bestaande gebouwen. Het herbouwen van drie bijgebouwen als één nieuwbouw staat in functie van een nieuw gebruik, zodat de aanvraag niet binnen het toepassingsgebied valt van de toelaatbare functiewijzigingen. De verwerende partij kon niet dienstig verwijzen naar de oorspronkelijke bestemming aangezien ze hiermee de aangevraagde functie niet verduidelijkt en evenmin weerlegt dat de toelaatbare functiewijzigingen enkel gelden in bestaande gebouwen.

De verzoekende partij merkt vervolgens op dat in de bestreden beslissing staat dat de loods gebruikt zou worden voor het stallen van seizoenmachines. Deze functie blijkt evenwel niet uit de bestreden vergunning, die wordt verleend volgens het ingediend plan zonder enige vermelding van de voorgehouden functie. De verzoekende partij stelt zich bovendien de vraag waarom in dergelijk geval beroep wordt gedaan op de afwijkingsbepaling van artikel 4.4.18, §1 VCRO.

#### 1.2

In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.2.19. §1 VCRO, van artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt vooreerst dat de opgelegde voorwaarden tot doel hebben om de leemte van een onvolledige aanvraag op te vangen en bijgevolg strijdig zijn met artikel 4.3.1 VCRO. Het landschapsintegratieplan maakte bovendien geen deel uit van de initiële aanvraag, zodat dit plan niet beschouwd kan worden als een beperkte planaanpassing.

Ze zet verder uiteen dat de opgelegde voorwaarden eveneens strijdig zijn met artikel 4.2.19 VCRO. De bestreden beslissing bevat een intern tegenstrijdige motivering waar eerst (ten onrechte) wordt overwogen dat de te herbouwen loods een zonevreemde functie heeft (het bewaren en roken van vis) en dat binnen de beweerde zonevreemde functie ('industrie en nijverheid') de nieuwe loods gebruikt zal worden als opslagruimte, waarbij dus een zonevreemd gebruik wordt voorgehouden. Vervolgens stelt de verwerende partij echter ten overvloede dat de loods in de toekomst gebruikt zal worden voor het stallen van seizoenmachines, hetgeen een zone-eigen gebruik is. Bovendien legt de verwerende partij als voorwaarde op dat het woningbijgebouw niet mag worden aangewend voor zonevreemde activiteiten. Daarbij wordt enerzijds ontkend dat er sprake is van een woningbijgebouw, terwijl uit de opgelegde voorwaarde blijkt dat het wel degelijk gaat om een woningbijgebouw. Volgens de verzoekende partij is het minstens onduidelijk wat de functie is van de op te richten loods en zorgt deze onduidelijkheid voor een onvolledige aanvraag.

De verzoekende partij voert eveneens aan dat de voorwaarde over het landschapsintegratieplan strijdig is met artikel 4.2.19 VCRO aangezien dit plan niet aanwezig was in het initiële aanvraagdossier. Er is bovendien geen sprake van een beperkte planaanpassing aangezien het plan betrekking heeft op essentiële aspecten van de aanvraag, met name een integratie in overeenstemming met de inrichtingsvoorschriften. De opgelegde voorwaarden zijn ook onvoldoende precies en niet controleerbaar. Ook vereisen deze voorwaarden een bijkomende beoordeling door de overheid aangezien niet geweten is welke functie effectief aanwezig zal zijn in de nieuwe loods.

## 2.1

De verwerende partij antwoordt op het tweede middel dat er geen zonevreemde functiewijziging noodzakelijk is bij voorliggende aanvraag. Zowel uit het aanvraagdossier als uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar blijkt immers dat er geen sprake is van 'woningbijgebouwen' die voor een andere functie worden aangewend. De verwerende partij heeft uitdrukkelijk gemotiveerd dat de vergunningsaanvraag binnen dezelfde functiecategorie 'industrie en bedrijvigheid' vergund kan worden, zodat er geen onduidelijkheid bestaat over de beoogde en vergunde functie.

## 2.2

Over het derde middel stelt de verwerende partij dat er geen sprake is van een tegenstrijdigheid. De *ratio legis* van de betwiste voorwaarde is dat ze wil vermijden dat de loods wordt gebruikt voor (zonevreemde) bewoning. Het opleggen van voorwaarden dient niet om te specificeren welke functie wordt vergund. Ze merkt verder op dat de verzoekende partij nalaat te concretiseren in welke mate de betwiste voorwaarde in strijd zou zijn met artikel 4.2.19 VCRO.

## 3.1

De tussenkomenende partij licht over het tweede middel toe dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar er in zijn verslag verkeerdelijk van uitgaat dat er louter sprake is van 'woningbijgebouwen'. De aanvraag beperkt zich immers tot de sloop van drie bestaande gebouwen en de vervangende herbouw, onder de vorm van één op te richten nieuwbouwloods. De verwijzing

in de bestreden beslissing naar het toekomstig gebruik van de loods is, zoals de verwerende partij ook uitdrukkelijk heeft aangegeven, louter ten overvloede en volledigheidshalve. Bovendien vermeldt de bestreden beslissing wel degelijk de te vergunnen functie 'industrie en bedrijvigheid'.

### 3.2

De tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van het derde middel in de mate dat de verzoekende partij de schending aanvoert van artikel 4.2.19, §1 VCRO, aangezien deze bepaling met de inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningsdecreet van 23 februari 2017 is opgeheven.

Ze stelt verder dat het landschapsintegratieplan niet is toegevoegd om een leemte van een onvolledig plan op te vangen en dat er geen sprake is van een essentiële wijziging van de aanvraag. Ter ondersteuning hiervan wijst ze nog op rechtspraak van de Raad. Het landschapsintegratieplan is een loutere verduidelijking van de aanplant van groen op het perceel. Aangezien ook de oorspronkelijke plannen melding maakten van groenaanplant, kan er dan ook geen sprake zijn van een leemte in de aanvraag.

### 4.1

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota niets toe aangaande het tweede middel.

### 4.2

Ze voegt aan het derde middel nog toe dat de door de tussenkomende partij geciteerde rechtspraak niet dienstig is, aangezien er in dit geval sprake is van een legaliteitsbelemmering. De voorwaarde met betrekking tot het landschapsintegratieplan wringt des te meer omwille van deze legaliteitsbelemmering.

## *Beoordeling door de Raad*

### 1.

De bestreden beslissing verleent een vergunning voor het slopen van de drie bestaande bijgebouwen en het oprichten van één nieuw bijgebouw.

In haar uiteenzetting in het tweede en derde middel betoogt de verzoekende partij dat het onduidelijk is wat de daadwerkelijke functie zal zijn van de nieuw op te richten loods en dat de bestreden beslissing hierover tegenstrijdig gemotiveerd is.

### 2.1

Artikel 4.4.23 VCRO bepaalt:

“ ...

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

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in :*
  - 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*

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

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

*...*

## 2.2

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursorganen of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn.

De zorgvuldigheid verplicht het vergunningverlenend bestuursorgaan om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden zodat het met kennis van zaken kan beslissen. Tot slot moet het vergunningverlenend bestuursorgaan de gegevens die in rechte en feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen.

In artikel 4.7.23, §1 VCRO wordt bepaald dat de deputatie haar beslissing omtrent het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Uit deze bepaling volgt dat de verwerende partij bij het nemen van een beslissing omtrent het administratief beroep het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in haar beoordeling moet betrekken, hetgeen, onder meer, impliceert dat de deputatie aandacht moet besteden aan de knelpunten van planologische verenigbaarheid, zoals ze uit dit verslag blijken.

## 3.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn ongunstig verslag dat voorliggende aanvraag een vergunningsplichtige zonevrije functiewijziging omvat. Hij stelt vast dat het aanvraagdossier niet verduidelijkt welke functie in het nieuwe bijgebouw zal worden uitgeoefend, maar dat uit het advies van het departement Landbouw en Visserij blijkt dat de tussenkomen partij een zelfstandig beroep uitoefent als loodgieter. Hij besluit hieruit dat de loods geen dienst zal doen als 'woningbijgebouw' bij de zonevrije woning en dat aldus een zonevrije activiteit wordt beoogd. Als toepassingsvoorwaarde van artikel 4.4.23 VCRO geldt dat afwijkingsmogelijkheden voor zonevrije functiewijzigingen enkel gelden in bestaande gebouwen, zodat de loods qua functie niet voor vergunning in aanmerking kan komen.

De verwerende partij oordeelt andersluidend en overweegt dat de aanvraag geen vergunningsplichtige zonevrije functiewijziging omvat. Ze stelt dat de voormalige bijgebouwen gebruikt werden voor het roken en bewaren van vis en dan ook als functie 'industrie en bedrijvigheid' hadden. Volgens de verwerende partij wordt de nieuwe loods binnen diezelfde categorie van hoofdfunctie gebruikt als magazijn in het kader van het beroep van loodgieter van de tussenkomen partij. Ze wijst er ten overvloede op dat de loods in de toekomst gebruikt zal worden voor het stallen van seizoen-machines, hetgeen aanvaard kan worden binnen het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De verwerende partij legt als voorwaarde op dat dat het woningbijgebouw niet kan worden aangewend voor zonevrije activiteiten.

## 4.

Het komt aan de aanvrager, in dit geval de tussenkomende partij, toe zijn aanvraag duidelijk en correct te formuleren.

In het aanvraagdossier wordt over de bestaande bijgebouwen toegelicht dat deze destijds zijn opgericht in functie van het roken en bewaren van vis en dat de loods op heden dienst doet als opslagruimte voor rollend materieel en grondstoffen. De Raad stelt evenwel vast dat over de functie van de nieuw op te richten loods geen duidelijkheid wordt gegeven in het aanvraagdossier, hetgeen ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vaststelt in zijn ongunstig verslag. Er wordt evenmin melding gemaakt van een aanvraag tot een zonevreemde functiewijziging.

De Raad is van oordeel dat de verwerende partij in de bestreden beslissing de functie van de nieuw op te richten loods onvoldoende heeft onderzocht en niet op afdoende en zorgvuldige wijze motiveert dat voorliggende aanvraag, in tegenstelling tot het oordeel van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, geen zonevreemde functiewijziging omvat. De bestreden beslissing is hierover immers tegenstrijdig gemotiveerd. De verwerende partij stelt enerzijds bij de beoordeling van de juridische aspecten vast dat binnen dezelfde categorie van hoofdfunctie 'industrie en bedrijvigheid', hetgeen een zonevreemde activiteit is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, de tussenkomende partij de bestaande bijgebouwen beoogt te vervangen door de oprichting van een nieuwbouwloods. De verwerende partij legt evenwel anderzijds als voorwaarde op dat het woningbijgebouw niet mag worden aangewend voor zonevreemde activiteiten. Uit deze overwegingen blijkt dan ook niet of de nieuwbouwloods een woningbijgebouw is dan wel of er een zonevreemde activiteit in zal worden uitgeoefend.

Daarenboven overweegt de verwerende partij nog ten overvloede in de bestreden beslissing dat, zoals uit de door de tussenkomende partij ter zitting neergelegde stukken blijkt, de zus van de tussenkomende partij gebruik wil maken van de nieuw op te richten loods voor het stallen van seizoen-machines om dagelijkse passage te vermijden en meer plaats te winnen op de boerderij. De verwerende partij besluit dat dit gebruik zeker aanvaardbaar is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De verzoekende partij merkt terecht op dat voor een dergelijk gebruik zelfs geen beroep moet worden gedaan op de afwijkingsbepaling van artikel 4.4.18 VCRO. Het gegeven dat het slechts gaat om een overweging 'ten overvloede', doet geen afbreuk aan het feit dat het niet duidelijk is welke functie zal worden uitgeoefend in de nieuwe loods.

Uit de beoordeling in de bestreden beslissing blijkt dan ook dat er onduidelijkheid bestaat over de functie van de nieuw op te richten loods. Het is essentieel voor de vergunningverlenende overheid om met kennis van zaken te kunnen oordelen over de aanvraag, zodat er duidelijkheid moet bestaan over de functie van de nieuwe loods. De Raad is in het licht van bovenstaande elementen dan ook van oordeel dat het onderzoek voorafgaand aan de te nemen beslissing onvoldoende zorgvuldig is gebeurd en de bestreden beslissing niet afdoende en tegenstrijdig gemotiveerd is, zodat het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel geschonden zijn.

#### 5.1

De verzoekende partij stelt in het derde middel verder dat de in de bestreden beslissing opgelegde voorwaarden niet voldoen aan de vereisten gesteld door artikelen 4.2.19 en 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO.

#### 5.2

Uit artikel 4.3.1, §1 VCRO volgt dat een stedenbouwkundige vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met enerzijds de stedenbouwkundige voorschriften voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, en anderzijds met de goede ruimtelijke ordening.



Uit artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO volgt dat een aanvraag die door het vergunningverlenend bestuursorgaan onverenigbaar wordt geacht met het recht of met de goede ruimtelijke ordening, toch kan worden verleend wanneer de overeenstemming met het recht of met de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorliggende plannen.

Hiertoe is het wel vereist, overeenkomstig artikel 4.2.19 VCRO, dat die voorwaarden voldoende precies worden bepaald, dat ze redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen, dat ze kunnen verwezenlijkt worden door enig toedoen van de aanvrager en dat ze de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 116 en 128). De opgelegde voorwaarden en beperkte planaanpassingen mogen evenwel niet dienen om leemten in een aanvraagdossier op te vangen en de planaanpassingen moeten een ‘beperkt’ karakter hebben, te begrijpen als ‘kleine’ aanpassingen.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan kan dus een voorwaarde opleggen indien ze van mening is dat een aanvraag, die op zich niet voor vergunning in aanmerking komt, dit wel doet indien bepaalde voorwaarden worden nageleefd. Gaat het opleggen van voorwaarden gepaard met planaanpassingen, dan moeten deze voldoen aan artikel 4.3.1, §1, derde lid VCRO. De mogelijkheid om via voorwaarden en planaanpassingen toch een vergunning in overeenstemming te brengen met het recht of met de goede ruimtelijke ordening, is een uitzonderingsregeling en moet restrictief geïnterpreteerd worden.

### 5.3

De tussenkomenende partij stelt dat het derde middel onontvankelijk is voor zover de verzoekende partij de schending aanvoert van artikel 4.2.19 VCRO. Ze betwist de toepasselijkheid van artikel 4.2.19 VCRO in het voorliggende dossier omdat deze bepaling door de inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningsdecreet zou zijn opgeheven.

Artikel 397, §2 Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt:

*“Als het college van burgemeester en schepenen de bevoegde overheid is, worden aanvragen, meldingen, verzoeken of initiatieven, vermeld in dit decreet, ingediend of opgestart vanaf 23 februari 2017 behandeld op grond van de procedureregels die geldig waren op 22 februari 2017, op voorwaarde dat akte is genomen, overeenkomstig paragraaf 3.*

*(...)*

*Procedures in beroepen tegen uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen worden behandeld op grond van de procedureregels die van toepassing waren in eerste administratieve aanleg.”*

Het decreet van 2 juni 2017 houdende de nadere regels tot implementatie van de omgevingsvergunning, met inwerkingtreding op 1 juni 2017, voegt een paragraaf 4 toe aan artikel 397 Omgevingsvergunningsdecreet, waardoor ook aanvragen, meldingen, verzoeken of initiatieven, ingediend of opgestart vanaf 1 juni tot en met 31 december 2017, van rechtswege worden behandeld op basis van de procedureregels die geldig waren op 22 februari 2017 wanneer het college van burgemeester en schepenen de bevoegde overheid is, voor zover dat wordt gevraagd door het college van burgemeester en schepenen en de bevoegde Vlaamse minister daarvan akte neemt.

De bevoegde Vlaamse minister heeft akte genomen van de beslissing tot uitstel van het college van burgemeester en schepenen van Oudenaarde.

Hetzelfde decreet van 2 juni 2017 heeft in paragraaf 2 van artikel 397, §2 Omgevingsvergunningsdecreet het woord “bepalingen” vervangen door “procedureregels”.

Uit de parlementaire voorbereiding (*Parl. St. VI. Parl. 2016-17, nr. 1159:1, 2-4 en 7-9*) blijkt duidelijk dat ook de eerdere versie betrekking had op de toepasselijkheid van de procedure(regels): het Omgevingsvergunningsdecreet is ook vooral een proceduredecreet (artikelen 2 en 3 Omgevingsvergunningsdecreet; *Parl. St. VI. Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 11*). De vervanging van “bepalingen” door “procedureregels” met de wijziging door het decreet van 2 juni 2017, is daar dan ook eerder een bevestiging, dan een wijziging, van.

De verzoekende partij beroept zich dan ook terecht op artikel 4.2.19 VCRO, dat onderdeel is van de procedureregels.

6.

De tussenkomen partij heeft tijdens de beroepsprocedure een landschapsintegratieplan bijgebracht. In de bestreden beslissing wordt als voorwaarde opgelegd dat het landschapsintegratieplan dient uitgevoerd te worden in het eerste plantseizoen na het realiseren van het gevraagde en in stand moet worden gehouden.

Zoals blijkt uit artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO, strekt een voorwaarde, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de plannen, ertoe om een onverenigbaarheid van de aanvraag met het recht of de goede ruimtelijke ordening te verhelpen. Het enkele feit dat het opleggen van een voorwaarde of een aanpassing van de plannen noodzakelijk is om de vergunning af te geven, volstaat dan ook niet om te besluiten dat de voorwaarden of de planaanpassingen de perken van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO te buiten gaan. In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat het feit dat het landschapsintegratieplan niet aanwezig was in het initiële aanvraagdossier en dat dit plan nodig zou zijn om de aanvraag in overeenstemming te brengen met het recht of de goede ruimtelijke ordening, overtuigt ze dan ook niet dat er geen sprake zou zijn van een beperkte planaanpassing.

In de mate dat de verzoekende partij de wettigheid van het opleggen van de naleving van het landschapsintegratieplan als voorwaarde bekritiseert door te stellen dat deze voorwaarde onvoldoende precies is, kan ze evenmin overtuigen. De betwiste voorwaarde komt de Raad niet als onvoldoende precies voor en de verzoekende partij laat ook na concreet te duiden waarom ze deze voorwaarde onvoldoende precies acht.

Waar de verzoekende partij zich tot slot nog afvraagt wie de naleving van de in de bestreden beslissing opgelegde voorwaarden moet controleren, wijst de Raad erop dat dit een aspect van handhaving betreft.

7.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **VII. KOSTEN**

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De verzoekende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, die ten laste van de verwerende partij komt.

Zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste middel, wordt de verzoekende partij ten gronde in het gelijk gesteld en kan haar dus de gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro worden toegekend. Gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij met toepassing van artikel 21, §2 DBRC-decreet omvatten de kosten van het beroep in het huidige geval enkel de gevraagde rechtsplegingsvergoeding.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Johan DE BOCK is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 31 mei 2018, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het slopen en herbouwen van bijgebouwen op het perceel gelegen te 9700 Mater (Oudenaarde), Bronstraat 50 en met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie B, nummer 0714L.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 22 oktober 2019 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO