

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 13 februari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0538  
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0578/A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het departement RUIMTELIJKE ORDENING, WOONBELEID EN ONROEREND ERFGOED, gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar  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>  vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomenende partij	de heer <b>Jeroen BUSSCHAERT</b>  vertegenwoordigd door advocaten Wim DECUYPER 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 3 mei 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 17 maart 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 30 november 2015 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van het verbouwen van een eengezinswoning op de percelen gelegen te 9880 Aalter, Stratem 77 met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie E, nummers 188k2, 188l en 188y.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 15 juni 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 29 juli 2016 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 21 november 2017.

Advocaat Sandro DI NUNZIO *loco* advocaat Paul AERTS voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Roy VANDER CRUYSSSEN voert het woord voor de tussenkomende partij.

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

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

### **III. FEITEN**

1.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter heeft op 3 november 2014 een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een eengezinswoning. Volgens de vergunde bouwplannen werd de bestaande woning herbouwd over een breedte van 13,04 meter, met behoud van het gabariet. De resterende breedte van 12,95 meter diende integraal behouden.

Op 28 augustus 2015 stelde de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur een proces-verbaal op met een stakingsbevel. Ter plaatse werd vastgesteld dat afwijkend ten opzichte van de goedgekeurde bouwplannen een toestand is bekomen waarbij de volledige woning wordt herbouwd, behoudens één tussenmuur die behouden wordt tot op verdiepingshoogte. Tevens wordt vastgesteld dat enkele raamopeningen beperkt wijzigen en dat een bijkomend dakvlakraam wordt voorzien.

2.

De tussenkomende partij dient op 24 september 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het regulariseren van het verbouwen van een eengezinswoning" op de percelen gelegen te 9880 Aalter, Stratem 77.

Voorliggend project beoogt de regularisatie van de wederrechtelijk uitgevoerde werken. Volgens de voorgebrachte plannen is het te behouden gedeelte ingestort buiten de wil van de aanvrager waardoor het noodzakelijk is geworden om deze gedeeltes te herbouwen. Verder wordt voorzien in het wijzigen van enkele raam- en deuropeningen.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Eeklo-Aalter', vastgesteld met koninklijk besluit van 24 maart 1978, in bosgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 oktober 2015 tot en met 5 november 2015, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 20 november ongunstig:

“  
...

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

*Het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, is gelegen in een bosgebied. (...) De aanvraag betreft het verbouwen van een woning (regularisatie) en is principieel in strijd met deze geldende plannen.*

*De afwijking- of uitzonderingsbepalingen zoals omschreven in artikel 4.4.10., 4.4.11. en 4.4.12. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn van toepassing op deze aanvraag. Dit betekent dat een bestaande vergunde woning verbouwd kan worden binnen het bestaande bouwvolume op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden behouden blijft. Op basis van deze afwijkingsbepalingen werd op 3 november 2014 een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van de woning. De bouwwerken op het bouwperceel werden evenwel niet uitgevoerd conform de verleende stedenbouwkundige vergunning. Enkel de gemetste gevel van de houtberging werd behouden. Alle andere, op het goedgekeurde bouwplan als bestaand, metselwerk werd vervangen door nieuw metselwerk. Geen enkele gevel is uitgevoerd conform het plan. Overal zijn ramen en/of deuropeningen bijgekomen, verwijderd of vergroot. De voorliggende aanvraag doorstaat geenszins de toetsing aan de zonevreemde afwijkingsbepalingen. Gezien meer dan veertig procent van de buitenmuren van de woning werden afgebroken kan de aanvraag niet meer beschouwd worden als een verbouwing. De woning wordt herbouwd. Herbouwen kan een woning in een ruimtelijk kwetsbaar gebied is niet opgenomen in de zonevreemde afwijkingsbepalingen. De aanvraag doorstaat de legaliteitstoets niet.*

...

**Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening**

*De bouwplaats is gelegen in de bosrijke omgeving tussen Aalter en Sint-Maria-Aalter aan een voldoende uitgeruste weg. Het betreft één van de samenhangende grote boscomplexen. De bossen rond Sint-Maria-Aalter zijn gestructureerd en met elkaar verbonden door rechtlijnige ontginningsdreven. Binnen dit bosgebied treffen we langsheen de verbindingsweg beperkt een aantal woningen aan. Op de site bevindt zich een voormalige boswachterswoning. Daar de bestaande vergunde woning niet meer voldeed aan de hedendaagse normen betreffende de woonkwaliteit en de energienormen wenste de bouwheer de woning te renoveren. Hiervoor werd hem in 2014 een stedenbouwkundige vergunning verleend. Gedurende de bouwwerken werd besloten meer muren te herbouwen dan opgenomen in de vergunning. Ook de vergunde raam- en/of deuropeningen werden grondig gewijzigd. De gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur stelde op de bouwplaats het misdrijf vast en maakte hiervoor een proces-verbaal op. Een stakingsbevel werd opgelegd.*

*De aanvraag betreft een regularisatie van de uitgevoerde werken. Een regularisatieaanvraag dient met dezelfde criteria beoordeeld te worden als een nieuwe bouwaanvraag. Het kan niet zijn dat de regularisatie soepeler zou beoordeeld worden om reden dat de werken reeds uitgevoerd zijn en dat in dat geval de overtreder beloond zou worden. Dit zou in feite betekenen dat de aanvrager gestimuleerd wordt om te bouwen zonder vergunning.*

*De voorliggende aanvraag heeft betrekking op een perceel gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied. De wetgever bepaalt dat in dergelijke gebieden bestaande woningen enkel kunnen worden verbouwd binnen het bestaande bouwvolume. Herbouwen is niet toegestaan. Gezien op de bouwplaats wordt vastgesteld dat de meeste muren werden gesloopt en de goedgekeurde bouwplannen geenszins gevolgd werden, betreft deze aanvraag het herbouwen van de woning. De aanvraag doorstaat de legaliteitstoets niet.*

*Een toetsing aan de goede ruimtelijke ordening is niet nodig. De aanvraag is niet voor vergunning vatbaar.*

*...*

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 30 november 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkommende partij en maakt de motieven van het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar tot de hare.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkommende partij op 22 december 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 februari 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

#### *2.4 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.*

*Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het regulariseren van werken aan een woning niet in functie van het bosbedrijf, is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals beschreven in punt 1.1.*

*De bebouwing op onderhavig perceel is zonevreemd.*

*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 :*

*...*

*Uit het dossier blijkt dat de aanvraag tot doel heeft de wederrechtelijk uitgevoerde werken ten overstaan van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 te regulariseren.*

*Volgens de goedgekeurde bouwplannen werd een grondige verbouwing van de voormalige boswachterswoning voorzien. Hierbij werd voorzien dat de bestaande woning over een breedte van 13,04 m werd herbouwd met behoud van het gabariet, de resterende breedte van 12,95 m diende integraal behouden.*

*Ter plaatse werd vastgesteld dat afwijkend ten opzichte van de goedgekeurde bouwplannen een toestand is gekomen waarbij het volledige gebouw wordt herbouwd, behoudens één tussenmuur die behouden wordt tot op verdiepingshoogte. Tevens wordt vastgesteld dat enkele raamopeningen beperkt wijzigen, evenals wordt een bijkomend dakvlakraam voorzien.*

*Artikel 4.4.10. van de VCRO vermeld expliciet dat in dit geval de vergunningstoestand en het niet verkrot zijn dienen beoordeeld op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of beschadiging.*

*Op basis van de verleende stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 dient besloten dat de toen bestaande woning geenszins verkrot was en als geacht vergund werd beschouwd.*

*In Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2, onderafdeling 3 Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies van de VCRO zijn onder meer volgende afwijkingsmogelijkheden opgenomen:*

*...*

*In toepassing van artikel 1.1.2. 10° van de VCRO dient bosgebied, waarin onderhavig gebouw gelegen is, beschouwd als gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied.*

*Bijgevolg bestaat er een juridische belemmering voor de toepassing van bovenvermeld artikel 4.4.20 van de VCRO en bij extrapolatie de toepassing van de afwijkingsbepalingen van onderafdeling 2.*

*Appellant is van mening dat de aanvraag valt onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.21 van de VCRO :*

*...*

*Volgens de voorgebrachte plannen is het te behouden gedeelte ingestort buiten de wil van de aanvrager waardoor het noodzakelijk geworden is om deze gedeeltes te herbouwen.*

*Buiten de wil van de aanvrager betreft volgens de beschrijvende nota door de slechte staat van de muren, volgens het beroepsschrift door hevig stormweer. Ter plaatse werd vermeld dat door de slechte staat van het gebouw een behoud niet mogelijk was en werd overgegaan tot nieuwbouw, tevens werd vermeld dat het gebouw verzekerd was.*

*Dergelijke uitvoering, waarbij niet de nodige zorg werd besteed aan de uitvoering van de goedgekeurde bouwplannen, kan niet beschouwd worden als buiten de wil van de aanvrager.*

*Verder dient opgemerkt dat het gebouw niet werd bewoond en dat gegevens inzake het verzekeringsdossier niet aan het dossier werden toegevoegd, eveneens ontbreekt ieder bewijsstuk omtrent mogelijke stormschade.*

*Uit dit alles dient besloten dat de aanvraag niet valt onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.21 van de VCRO. Bijgevolg kan geen afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften worden toegestaan.*

#### 2.5 De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.*

*...*

De tussenkomende partij dient op 12 februari 2016 een replieknota in.

Na de hoorzitting van 16 februari 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 17 maart 2016 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“ ...*

#### 2.4 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.*

*Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het regulariseren van werken aan een woning niet in functie van het bosbedrijf, is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals beschreven in punt 1.1.*

*De bebouwing op onderhavig perceel is zonevreemd.*

*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 :*

*...*

*Uit het dossier blijkt dat de aanvraag tot doel heeft de wederrechtelijk uitgevoerde werken ten overstaan van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 te regulariseren.*

*Volgens de bij besluit van 3 november 2014 goedgekeurde bouwplannen werd een grondige verbouwing van de voormalige boswachterswoning voorzien, waarbij de bestaande woning over een lengte van 13,04 m. mocht worden “herbouwd”, waarbij de aldaar bestaande buitenmuren integraal door nieuwbouw mochten worden vervangen. Het overige gedeelte over een breedte van 12,95 m. diende te worden behouden. Dit te behouden gedeelte omvatte twee penanten in een doorsteek met aan beide zijden een dubbele poort, daarnaast twee bergingen en aansluitend een houten berging.*

*Ter plaatse werd vastgesteld dat voor wat betreft het te “herbouwen” gedeelte, de vergunning van 3 november 2014, minstens wat buitenmuren en bedanking betreft werd nageleefd, behoudens enkele beperkte wijzigingen aan de raamopeningen en het plaatsen van een bijkomend dakvlakraam.*

*Dat zoals blijkt uit de plannen, dit gedeelte a.h.w. een autonoom gedeelte betreft dat voldoet aan de bouwfysische vereisten en dient te worden beschouwd als een hoofdzakelijk vergund volume.*

*Overeenkomstig artikel 4.6.2. §3 VCRO kan de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 immers slechts vervallen ten aanzien van het niet afgewerkte gedeelte van een bouwproject.*

*Bovendien bepaalt artikel 4.1.1.7° V.C.R.O. voor “overige constructies” dat deze 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. Dit is het geval wat betreft het overeenkomstig de vergunning van 3 november 2014 uitgevoerde gedeelte.*

*Ter plaatse werd vastgesteld dat de aan één zijde van de doorsteek te behouden “penanten” niet werden behouden, evenals de buitenmuren van de hierbij aansluitende bergingen. De houten berging met een breedte van 5.70 m. werd daarentegen wel behouden.*

*Aangezien de houten berging over een breedte van 5.70 m., zoals aangegeven in de vergunning van 3 november 2014 werd behouden en de werken over een breedte van 13.04 m. als hoofdzakelijk vergund dienen te worden beschouwd, beoogt de huidige aanvraag in wezen de regularisatie van een verbouwing over een breedte van 7.31 m.*

*Overeenkomstig artikel 4.1.1.12° V.C.R.O. wordt beschouwd als verbouwen, het doorvoeren van aanpassingswerken binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden.*

*In casu dient vastgesteld dat minstens 60% van de buitenmuren, binnen het bestaande volume, overeenkomstig de vergunning van 3 november 2014 werden uitgevoerd, dan wel behouden, zodat nog steeds sprake is van een verbouwing, welke overeenkomstig artikel 4.4.12 V.C.R.O. vatbaar is voor vergunning.*

*Daarenboven verwijst appellant in zijn beroepschrift naar het toepassingsgebied van artikel 4.4.21 van de V.C.R.O.:*

*...*

*Afwijkend van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar maakt appellant inmiddels wel meer dan voldoende aannemelijk dat het, overeenkomstig de vergunning van 3 november 2014 te behouden gedeelte, grotendeels ingevolge noodweer werd vernield.*

*Uit de door appellante voorgebrachte nieuwsrapporten (waaronder het journaalverslag van Eén – De Redactie.be) blijkt dat ook Aalter op donderdag 13 augustus 2015 werd getroffen door een zeer zware onweerszone, welke gepaard is gegaan met zware regenval: “Aanvankelijk was er vooral in West-Vlaanderen zware regenval. Onder meer in Menen, Moeskroen en Kortrijk kwamen straten blank te staan. Ook in de buurt van Aalter was er zware regenval. Op tal van plaatsen kleurde de hemel donkergrijs: een teken dat het onweer dichterbij kwam. In Kortrijk heeft een boom het noodweer niet overleefd, maar “alles onder controle “ meldt Charlotte Mathijs ons via Facebook. In Kortemark is de bliksem ingeslagen op een rijdende trein. Er zijn geen gewonden gevallen, bevestigt Infrabel. “Stad Roeselare: donder, bliksem en gietende regen”, meldt Roos Pape aan onze redactie. “We krijgen constant oproepen binnen voor wateroverlast”, meldde de brandweer van Roeselare. “Heel wat straten in de regio staan blank.”*

*De heer Bart Vander Plaetsen, aannemer van elektriciteitswerken, verklaarde op 14 augustus 2015 ter plaatse te zijn geweest voor de verdere uitvoering van de werken. Hij stelde, in zijn eigen woorden, een ware ravage vast en constateerde dat de oude, bestaande buitenmuren waren ingestort ingevolge het noodweer.*

*Uit door appellant voorgelegde foto's blijkt bovendien dat zich onder de te behouden bergingen een mestkelder bevond, de muren zich niet in al te goede staat bevonden en een aantal schuren vertoonden.*

*In de gegeven omstandigheden mag aangenomen worden dat deze te behouden muren ingevolge het uitzonderlijke noodweer van 13 augustus 2015 zijn vernield; een omstandigheid welke als een vreemde oorzaak dient te worden beschouwd en waartegen appellant redelijkerwijze geen vrijwarende maatregelen kon nemen.*

*Het feit dat appellant na dit noodweer de bouwwerkzaamheden heeft verder gezet, zoals blijkt uit de aangekochte bouwmaterialen en overeenstemmende facturen, doet aan deze conclusie geen afbreuk.*

*Bovendien wordt aangetoond dat de desbetreffende woning, het jaar voorafgaand aan de vernieling, daadwerkelijk werd bewoond. Zowel dhr. Klaas Goddyn, Ommegangsstraats 36 te 8530 Harelbeke, als dhr. Vincent Stillatus, Sussexstraat 8 te 8840 Westrozebeke bevestigen dit uitdrukkelijk en verklaren appellant zelfs nog in september 2014 aldaar te hebben opgezocht. De woning is aangesloten gebleven op de nutsvoorzieningen, de onroerende voorheffing is ongewijzigd en blijvend aangerekend en de woning was verzekerd bij de KBC.*

*De huidige aanvraag werd ingediend binnen de vijf jaar na het optreden van de vernieling. De aangevraagde woning blijft beperkt tot 1.000 m<sup>3</sup> en het aantal woongelegenheden blijft ongewijzigd.*

*De aanvraag voldoet derhalve ook aan alle voorwaarden gesteld in artikel 4.4.21 V.C.R.O. zodat zich uit dien hoofde evenmin een juridisch beletsel stelt tegen het verlenen van de vergunning.*

## 2.5 De goede ruimtelijke ordening

*De desbetreffende woning wordt voorzien op de plaats van de voormalige boswachterswoning en blijft qua volume beperkt.*

*Zowel uit de water- als natuurtoets blijkt dat de werken vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, geen negatief impact zullen hebben op de omgeving.*

*Reeds bij de beoordeling van de aanvraag, welke heeft geleid tot de vergunning van 3 november 2014 werd geconcludeerd dat de aanvraag in overeenstemming was met de goede ruimtelijke ordening.*

*Deze conclusie kan onveranderd worden aangehouden m.b.t. tot de huidige aanvraag, vermits het karakter en het impact van de huidige aanvraag niets wijzigt.*

*De desbetreffende woning bevindt zich op een perceel dat niet werd aangeduid als biologisch waardevol en de werken zullen noch qua aard en omvang enig negatief effect hebben op de beperkt aanwezige natuurwaarden.*

*De woning wordt opgericht in esthetisch verantwoorde materialen en het karakter van de voormalige boswachterswoning wordt behouden.*

*Naar functionele inpasbaarheid, terreinbezetting, als naar mobiliteit stellen zich geen problemen en wordt de omgeving geenszins geschaad.*

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

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

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

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

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

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

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgesteld gewestplan Eeklo – Aalter, van de artikelen 4.1.1, 12°, 4.4.12 en 4.4.20 van de 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 (hierna: Motiveringswet) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Zij verwijst naar de stedenbouwkundige vergunning die op 3 november 2014 werd verleend door het college van burgemeester en schepenen voor het verbouwen van de boswachterswoning. De bestaande woning mocht over een lengte van 13,04m worden “herbouwd”, waarbij de bestaande buitenmuren integraal door nieuwbouw mochten worden vervangen. Het overige gedeelte over een breedte van 12,95m diende integraal te worden behouden. In afwijking van de verleende vergunning werd de volledige woning herbouwd, behoudens één tussenmuur die behouden wordt tot op verdiepingshoogte. Bovendien werden enkele raamopeningen beperkt gewijzigd en werd een bijkomend dakvlakraam voorzien.

De gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur stelde op 28 augustus 2015 een proces-verbaal op met stakingsbevel:



*“Ik stel vast dat enkel de gemetste gevel van de houtberging behouden is gebleven. Alle andere op het goedgekeurde plan aangeduid als bestaand metselwerk is gesloopt en/of vervangen door nieuw metselwerk.*

*De heer BUSSCHAERT Herman deelt mij spontaan mee dat het technisch niet mogelijk was om de op het plan als te behouden metselwerk te behouden aangezien het veel te slecht was. Ter illustratie neemt de heer BUSSCHAERT Herman twee stenen die hij tegen elkaar tikt waardoor de stenen in verscheidene stukken breken. Hij neemt eveneens wat oude metselspecie die hij met zijn hand kan kapot wrijven omdat het nog gemaakt is met kalk en meel i.p.v. cement. Dit laatste volgens de heer BUSSCHAERT.”*

De verzoekende partij meent dat de verwerende partij de 60%-regel die volgt uit artikel 4.1.1, 12° VCRO verkeerd toepast. Volgens de verwerende partij is voldaan aan de voorwaarde dat de buitenmuren voor ten minste 60% behouden worden, zodat er nog steeds sprake is van een verbouwing. De verwerende partij baseert zich hierop door te stellen dat de houten berging over een breedte 5,70m, zoals aangegeven in de vergunning van 3 november 2014 werd behouden, en de werken over een breedte van 13,04m als hoofdzakelijk vergund dienen te worden beschouwd, zodat “de huidige aanvraag in wezen de regularisatie van een verbouwing over een breedte van 7,31m beoogt”. De verzoekende partij zet uiteen dat de 60%-regel niet dient te worden beoordeeld op basis van de wederrechtelijk uitgevoerde toestand, doch wel in functie van de toegekende vergunning van 3 november 2014.

Volgens de vergunning van 3 november 2014 mocht de bestaande woning over een lengte van 13,04m worden herbouwd, waarbij de aldaar bestaande buitenmuren integraal door nieuwbouw mochten worden vervangen. Het overige gedeelte over een breedte van 12,95m diende te worden behouden. In het PV van bouwoverschrijding wordt vastgesteld dat de volledige woning wordt herbouwd, behoudens één tussenmuur die behouden wordt op verdiepingshoogte. Dit betekent dat meer dan de bij vergunning van 3 november 2014 toegelaten te herbouwen buitenmuren werden gesloopt en herbouwd. Hierdoor is duidelijk niet meer voldaan aan de 60%-regel.

De verwijzing naar artikel 4.6.2 §3 VCRO kan hieraan volgens de verzoekende partij geen afbreuk doen. Niet het gedeeltelijk verval van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 is hier het beoordelingselement. De aanvrager vraagt een regularisatie aan van de wederrechtelijk uitgevoerde werken. De 60%-regel dient dan ook getoetst te worden ten opzichte van de boswachterswoning op het ogenblik van het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014. Het is duidelijk dat ten opzichte van deze bestaande toestand in de te regulariseren toestand helemaal geen 60% van de buitenmuren werd behouden. Er is dan ook geen sprake van enige verbouwing in de zin van artikel 4.4.12 VCRO.

Verder stelt de verzoekende partij dat in de bestreden beslissing ook (verkeerdelijk – zie tweede middel) toepassing wordt gemaakt van artikel 4.4.21 VCRO, wat volgens haar aantoonde dat de 60%-regel voor het verbouwen niet was voldaan. Indien dat wel het geval zou zijn, dan was elke verwijzing naar artikel 4.4.21 VCRO volkomen overbodig.

Aangezien de bepaling van artikel 4.4.20 VCRO, waarbij een vergunning tot verbouwen kan omgezet worden naar herbouw, niet van toepassing is in ruimtelijk kwetsbare gebieden, zoals bosgebied, kan ook deze bepaling niet leiden tot enige vergunning.

De verzoekende partij stelt dat een zorgvuldige overheid alle feitelijke elementen van het dossier op correcte wijze dient te toetsen aan de bestaande regelgeving en deze regelgeving vervolgens op correcte wijze dient toe te passen. Bovendien betreffen de basisrechten voor zonevreemde constructies een uitzondering en afwijking op de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg zodat deze dan ook beperkend moeten worden geïnterpreteerd.

2.

De tussenkomende partij antwoordt dat de verwerende partij beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de beoordeling van vergunningsaanvragen en dat de Raad enkel bevoegd is na te gaan of zij bij het uitoefenen van deze bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

In het verzoekschrift wordt nergens gesteld dat de verwerende partij zou zijn uitgegaan van verkeerde feitelijke gegevens, waardoor de uiteenzetting van de verzoekende partij zich beperkt tot het niet akkoord gaan met de juridische beoordeling die de verwerende partij heeft gemaakt en opgenomen in de bestreden beslissing.

Uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij, op basis van ter plaatse vastgestelde omstandigheden en opmetingen, van oordeel is dat de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 werd uitgevoerd en in onderhavige vergunningsaanvraag 60 % van de buitenmuren worden behouden.

De tussenkomende partij verwijst naar een afbeelding, waarbij in groene kleur de reeds verbouwde en behouden buitenmuren (13m04 + 5m70) zijn aangeduid en in blauwe kleur de thans voor verbouwing aangevraagde buitenmuren (7m31). Hieruit mag duidelijk blijken dat voor de vergunningsaanvraag 60 % van de buitenmuren van de bestaande en vergunde zonevreemde woning worden behouden.

Volgens de tussenkomende partij toont de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet aan welke onderdelen van de motivering van verwerende partij incorrect of onredelijk zouden zijn. De verzoekende partij geeft enkel in algemene termen aan dat 'de verwijzing' naar artikel 4.6.2, §3 VCRO niet dienstig is, maar betwist geenszins dat de te verbouwen gedeelten van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 afgewerkte gedeelten betreffen die als afzonderlijke constructie kan worden beschouwd.

De tussenkomende partij verwijst ten overvloede naar afbeeldingen waaruit het behoud blijkt van de 'te behouden' muren uit de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 en het nodige stutwerk hiertoe *in tempore non suspecto*.

Verder stelt de tussenkomende partij dat zij met de onderhavige vergunningsaanvraag op geen enkel ogenblik de toepassing van artikel 4.4.20 VCRO heeft gevraagd en dat de verwerende partij evenmin de aanvraag heeft getoetst aan dit artikel. De verwijzing van de verzoekende partij naar artikel 4.4.20 VCRO kan dus niet de onwettigheid van het voormelde motivering aantonen.

3.

De verzoekende partij benadrukt in haar toelichtende nota dat de bestreden beslissing een regularisatievergunning betreft, na wederrechtelijke uitvoering van de werken. Uit het proces-verbaal van 28 augustus 2015 met het stakingsbevel is gebleken dat de volledige woning wordt herbouwd, behoudens één tussenmuur die behouden wordt op verdiepingshoogte.

De verzoekende partij benadrukt nogmaals dat de 60 %-regel niet mag worden beoordeeld op basis van de wederrechtelijk uitgevoerde toestand, doch wel in functie van de toegekende vergunning van 3 november 2014. Het was deze vergunning die diende te worden uitgevoerd.

De vaststelling dat verwerende partij voorhoudt dat de houten berging over een breedte 5,70 m, zoals aangegeven in de vergunning van 3 november 2014, werd behouden en de werken over een

breedte van 13,04 m als hoofdzakelijk vergund dienen te worden beschouwd zodat “de huidige aanvraag in wezen de regularisatie van een verbouwing over een breedte van 7,31 m beoogt”, toont aan dat verwerende partij duidelijk is uitgegaan van verkeerde feitelijke gegevens en/of een niet correcte feitelijke beoordeling van de 60 %-regel.

Een regularisatieaanvraag dient met dezelfde criteria beoordeeld te worden als een nieuwe bouwaanvraag. De verwijzing van tussenkomenende partij naar een grondplan in de schriftelijke uiteenzetting doet hieraan geen afbreuk. Op het plan worden in groene kleur “de reeds verbouwde en behouden buitenmuren” aangeduid en in blauwe kleur de “thans voor verbouwing aangevraagde buitenmuren”. De vergelijking moet gebeuren met de toestand vóór de vergunning van 3 november 2014.

Bovendien toont de tussenkomenende partij evenmin op afdoende wijze aan dat de te verbouwen gedeelten van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 afgewerkte gedeelten betreffen en als een afzonderlijke constructie dient te worden beschouwd. Dit kan op geen enkele wijze worden aanvaard aangezien de op 3 november 2014 verleende stedenbouwkundige vergunning als een geheel en niet splitsbaar dient te worden beschouwd. Tussenkomenende partij kan zich niet beroepen op een gedeeltelijk verval van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 en dit dient niet als beoordelingselement aanzien. De aanvrager mag uiteraard geen voordeel halen uit een wederrechtelijk bouwwerk en/of het niet correct uitvoeren van een stedenbouwkundige vergunning.

Tussenkomenende partij heeft bij de uitvoering van de bouwwerken ingevolge de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 de decretale voorwaarde van de 60%-regel niet nagekomen.

4.

De tussenkomenende partij stelt nog in haar laatste schriftelijke uiteenzetting dat de verzoekende partij aanvoert dat niet afdoende zou zijn aangetoond door de tussenkomenende partij dat de te verbouwen gedeelten van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 afgewerkte gedeelten betreffen, maar dat de verwerende partij wel degelijk expliciet heeft beoordeeld in de bestreden beslissing dat de vergunning van 3 november 2014, minstens wat de buitenmuren en bedaking betreft werd nageleefd, en dat dit gedeelte als het ware een autonoom gedeelte betreft. De verzoekende partij toont niet aan dat deze motivering in de bestreden beslissing manifest incorrect zou zijn.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij betwist in essentie de beoordeling in de bestreden beslissing dat de aanvraag voldoet aan artikel 4.4.12 VCRO.

2.

Met de bestreden beslissing heeft de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor “*de regularisatie van wederrechtelijk uitgevoerde werken*”.

Op 3 november 2014 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van de voormalige boswachterswoning. Volgens deze stedenbouwkundige vergunning bestaan de werken uit de herbouw van de bestaande woning over een breedte van 13,04 meter met behoud van het gabariet en wordt de resterende breedte van 12,95 meter integraal behouden. De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur heeft in zijn proces-verbaal vastgesteld dat de bouwwerken op het bouwperceel niet werden uitgevoerd overeenkomstig de verleende stedenbouwkundige vergunning. Enkel de gemetste gevel van de houtberging werd behouden. Alle

andere, op het goedgekeurde bouwplan aangeduid als bestaand metselwerk werd gesloopt of vervangen door nieuw metselwerk. Geen enkele gevel werd uitgevoerd conform het plan.

3.

Het wordt niet betwist dat het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft zich situeert in bosgebied en dat de bebouwing op het betrokken perceel zonevreemd is. Evenmin wordt betwist dat de wederrechtelijk uitgevoerde werken principieel in strijd zijn met de planologische bestemming van het gewestplan (bosgebied). De verwerende partij heeft evenwel toepassing gemaakt van de afwijkmogelijkheden inzake basisrechten voor zonevremde constructies, in het bijzonder van artikel 4.4.12 VCRO inzake het verbouwen van een bestaande zonevremde woning.

De regeling inzake basisrechten voor zonevremde constructies maakt het mogelijk om in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de vigerende verordenende bestemmingsvoorschriften. De toepassing van deze afwijkmogelijkheid moet bijgevolg restrictief worden geïnterpreteerd.

Artikel 4.4.10, §1 VCRO bepaalt het volgende:

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

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

Het hier toegepaste artikel 4.4.12 VCRO inzake “verbouwen” luidt als volgt:

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

Wat onder “verbouwen” dient begrepen te worden, wordt gedefinieerd in artikel 4.1.1, 12° VCRO:

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

Het “verbouwen” van een zonevremde woning dient te worden onderscheiden van het “herbouwen” van een zonevremde woning. Wat onder “herbouwen” wordt begrepen, wordt bepaald in artikel 4.1.1, 6° VCRO

*“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;”*

Artikel 4.4.13 VCRO maakt het mogelijk om in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden een zonevremde woning te “herbouwen” op dezelfde plaats. Dit artikel luidt als volgt:

*“§ 1. De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een bestaande zonevreemde woning op dezelfde plaats, op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.*

*Als het bestaande bouwvolume meer dan 1 000 m<sup>3</sup> bedraagt, is het maximale volume van de herbouwde woning beperkt tot 1 000 m<sup>3</sup>.*

*...*

*§ 3. De mogelijkheden, vermeld in § 1, gelden niet in :*

*1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;*

*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.”*

Volgens artikel 1.1.2, 10°, a), 3) VCRO wordt bosgebied beschouwd als ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Uit het voorgaande volgt, en dat wordt door de partijen ook niet betwist, dat de mogelijkheid om een bestaande zonevreemde woning te “herbouwen” op grond van artikel 4.4.13 VCRO niet geldt in bosgebied.

4.

De centrale vraag die zich hier stelt is bijgevolg of de gevraagde aanpassingswerken kunnen worden beschouwd als het “verbouwen” van een bestaande zonevreemde woning, dan wel of het gaat om “herbouwen”, steeds in de specifieke betekenis die in artikel 4.1.1 VCRO aan deze begrippen wordt gegeven. Daarbij is het dus cruciaal om te weten of de buitenmuren van de bestaande constructie voor ten minste zestig procent worden behouden, in welk geval het gaat om “verbouwen”, dan wel of meer dan veertig procent van de buitenmuren van de constructie wordt afgebroken, in welk geval er sprake is van “herbouwen”.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij hieromtrent het volgende overweegt in de bestreden beslissing:

*“ ...*

*Uit het dossier blijkt dat de aanvraag tot doel heeft de wederrechtelijk uitgevoerde werken ten overstaan van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 te regulariseren.*

*Volgens de bij besluit van 3 november 2014 goedgekeurde bouwplannen werd een grondige verbouwing van de voormalige boswachterswoning voorzien, waarbij de bestaande woning over een lengte van 13,04 m. mocht worden “herbouwd”, waarbij de aldaar bestaande buitenmuren integraal door nieuwbouw mochten worden vervangen. Het overige gedeelte over een breedte van 12,95 m. diende te worden behouden. Dit te behouden gedeelte omvatte twee penanten in een doorsteek met aan beide zijden een dubbele poort, daarnaast twee bergingen en aansluitend een houten berging.*

*Ter plaatse werd vastgesteld dat voor wat betreft het te “herbouwen” gedeelte, de vergunning van 3 november 2014, minstens wat buitenmuren en bedanking betreft werd nageleefd, behoudens enkele beperkte wijzigingen aan de raamopeningen en het plaatsen van een bijkomend dakvlakraam.*

*Dat zoals blijkt uit de plannen, dit gedeelte a.h.w. een autonoom gedeelte betreft dat voldoet aan de bouwfysische vereisten en dient te worden beschouwd als een hoofdzakelijk vergund volume.*

*Overeenkomstig artikel 4.6.2. §3 VCRO kan de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 immers slechts vervallen ten aanzien van het niet afgewerkte gedeelte van een bouwproject.*

*Bovendien bepaalt artikel 4.1.1.7° V.C.R.O. voor “overige constructies” dat deze 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. Dit is het geval wat betreft het overeenkomstig de vergunning van 3 november 2014 uitgevoerde gedeelte.*

*Ter plaatse werd vastgesteld dat de aan één zijde van de doorsteek te behouden “penanten” niet werden behouden, evenals de buitenmuren van de hierbij aansluitende bergingen. De houten berging met een breedte van 5.70 m. werd daarentegen wel behouden.*

*Aangezien de houten berging over een breedte van 5.70 m., zoals aangegeven in de vergunning van 3 november 2014 werd behouden en de werken over een breedte van 13.04 m. als hoofdzakelijk vergund dienen te worden beschouwd, beoogt de huidige aanvraag in wezen de regularisatie van een verbouwing over een breedte van 7.31 m.*

*Overeenkomstig artikel 4.1.1.12° V.C.R.O. wordt beschouwd als verbouwen, het doorvoeren van aanpassingswerken binnen het bestaande bouwwolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden.*

*In casu dient vastgesteld dat minstens 60% van de buitenmuren, binnen het bestaande volume, overeenkomstig de vergunning van 3 november 2014 werden uitgevoerd, dan wel behouden, zodat nog steeds sprake is van een verbouwing, welke overeenkomstig artikel 4.4.12 V.C.R.O. vatbaar is voor vergunning.*

*...*

Uit deze overwegingen blijkt dus dat de verwerende partij er van uitgaat dat het gaat om “verbouwen” in de zin van artikel 4.1.1, 12° VCRO omdat minstens 60% van de buitenmuren overeenkomstig de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 werd uitgevoerd of behouden.

De regularisatievergunning wordt afgegeven met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure. Artikel 4.2.24 VCRO met betrekking tot de regularisatievergunning is louter een bevestiging van het vergunningenstelsel (GwH nr. 129/2014 van 19 september 2014, B.5). Een regularisatieaanvraag moet dus op dezelfde wijze beoordeeld worden als een gewone vergunningsaanvraag. Er mag met andere woorden bij de beoordeling niet uitgegaan worden van een situatie van het voldongen feit, zodat de toestand die bestond vóór de (wederrechtelijk) uitgevoerde werken als uitgangspunt moet dienen voor de beoordeling van de regularisatieaanvraag. Samen met de verzoekende partij is de Raad dan ook van oordeel dat de 60%-regel niet dient toegepast te worden op basis van de wederrechtelijk uitgevoerde toestand, maar dat de toestand die is aangegeven als de toestand zoals die bestond vóór de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014, dit is de toestand vóór de uitgevoerde werken, als uitgangspunt moet dienen voor de beoordeling van de regularisatieaanvraag.

Uit het proces-verbaal van 31 augustus 2015 volgt dat de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur ter plaatse tot de vaststelling komt dat enkel de gemetste gevel van de houtberging

behouden is gebleven en dat al het andere op het goedgekeurde bouwplan bij de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 aangeduid als bestaand metselwerk is gesloopt en/ of vervangen door nieuw metselwerk (stuk 4 van de verzoekende partij). Artikel 6.1.5 VCRO verleent aan het proces-verbaal dat door een stedenbouwkundige inspecteur is opgesteld bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen. Het is met andere woorden aan de tussenkomen de partij om het tegenbewijs te leveren van de gemaakte vaststellingen in het proces-verbaal van 31 augustus 2015. De Raad stelt vast de tussenkomen de partij er niet in slaagt om het tegenbewijs te leveren van de in het in proces-verbaal gemaakte vaststellingen, met name dat de vaststelling dat de bouwwerken niet werden uitgevoerd conform de verleende stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2014 en dat meer dan veertig procent van de buitenmuren afgebroken, of omgekeerd, dat er minder dan zestig procent van de bestaande buitenmuren werd behouden. Er is geen sprake meer van “verbouwen”, maar wel van “herbouwen”, hetgeen uitgesloten is in bosgebied.

De verwerende partij heeft bijgevolg niet op goede gronden kunnen besluiten dat er sprake is van “verbouwen” in de zin van artikel 4.1.1, 12° VCRO *juncto* artikel 4.4.12 VCRO.

5.

Het middel is gegrond.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgesteld gewestplan Eeklo – Aalter, van artikel 4.4.21 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij zet uiteen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing aanneemt dat de te behouden muren ingevolge het uitzonderlijke noodweer van 13 augustus 2015 zijn vernield en dat deze omstandigheid als een vreemde oorzaak te beschouwen is waartegen de aanvrager redelijkerwijs geen vrijwarende maatregelen kon nemen.

De verzoekende partij wijst er op dat op 28 augustus 2015 door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur een proces-verbaal van bouwovertreiding is opgemaakt. De bewering dat de bestaande muren op 13 augustus 2015 werden getroffen door een zeer zwaar onweer is niet geloofwaardig. Het is immers niet realistisch dat in voorkomend geval na het (laten) maken van de nodige vaststellingen en het opruimen van “de ravage” de “nieuwbouw” reeds op 28 augustus 2015 reeds in ruwbouw met nieuw dak zou zijn voltooid. De bij het proces-verbaal van vaststelling van bouwovertreiding gevoegde foto's geven de toenmalige toestand van de werken weer. Dit is in kort tijdsbestek van amper 14 dagen helemaal niet te realiseren.

De verklaring van de aannemer van elektriciteitswerken kan hieraan geen enkele afbreuk doen.

De verzoekende partij vraagt zich af waarom de tussenkomen de partij, als er sprake zou zijn geweest van heirkraft, dan ook geen foto's, bewijs van aangifte bij de verzekering, uitbetalingsbewijs van een bedrag door de verzekering, proces-verbaal van vaststelling door de politie e.d. voorlegt.

De verzoekende partij wijst er op dat ook tijdens het plaatsbezoek van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur geen enkele melding werd gemaakt van het noodweer van 13 augustus 2015, laat staan van enige overmacht. De vader van de bouwheer verklaarde spontaan

dat het technisch niet mogelijk was om de op het plan als te behouden metselwerk te behouden aangezien het veel te slecht was.

Ook in de beschrijvende nota van de architect, gevoegd bij de aanvraag tot regularisatievergunning, wordt melding gemaakt dat een aantal bestaande muren door de slechte staat waarin ze zich bevonden ingestort zijn. Van heikracht of noodweer wordt ook hier geen melding gemaakt.

De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij niet in alle redelijkheid kon komen tot de aanname dat de te behouden muren ingevolge het uitzonderlijke noodweer van 13 augustus 2015 zijn vernield en dat dit als een vreemde oorzaak dient te worden beschouwd.

2.

De tussenkomende partij stelt hieromtrent dat de verzoekende partij in dit middel kritiek geeft op een tweede onderdeel van de bestreden beslissing, waar de toepassing van artikel 4.4.21 VCRO door de verwerende partij wordt getoetst.

Gelet op het toekennen van de stedenbouwkundige vergunning op basis van artikel 4.4.12 VCRO, vormt dit middel een kritiek op een overtollig motief. Alleen al omwille van deze reden dient het middel als ongegrond te worden afgewezen.

Verder verwijst de tussenkomende partij naar de overwegingen in de bestreden beslissing waaruit volgens haar blijkt dat de verwerende partij de aanvraag op zorgvuldige wijze heeft afgetoetst aan alle vereisten van artikel 4.4.21 VCRO. Ze zet uiteen dat ze aan de verwerende partij afdoende documenten heeft geleverd over de vreemde oorzaak van de beschadigingen, met name het zomeronweer van 13 augustus 2015, zoals onder meer afbeeldingen, verklaringen en nieuwsberichten.

De tussenkomende partij betwist ook de bewering dat ze alle buitenmuren, op de berging aan de rechterzijde na en een tussenmuur tot op verdiepingshoogte, in één beweging zou hebben gesloopt en vervolgens de woning herbouwd. Ze verwijst naar afbeeldingen waaruit blijkt dat de vergunde bebouwde gedeelten van de woning volledig waren afgewerkt (paramentsteen, isolatie + dakbedekking), terwijl de te behouden muren nog steeds aanwezig waren. Volgens haar blijkt hieruit dat zij de intentie had de 'te behouden' muren te behouden, maar dat een vreemde oorzaak (zomeronweer) deze muren heeft beschadigd.

De verwijzingen van verzoekende partij naar het proces-verbaal van 28 augustus 2015 en de "verklaringen" van de vader van de tussenkomende partij kunnen niet als ernstig worden weerhouden omwille van de onvolledigheid en het ontbreken van een verklaring van de tussenkomende partij zelf. Tot op heden werd de tussenkomende partij niet in persoon opgeroepen tot het afleggen van enige verklaring naar aanleiding van de vaststellingen van 28 augustus 2015 en melding te maken van de beschadigingen door het noodweer van 13 augustus 2015.

De tussenkomende partij besluit dat, gelet op alle bewijsmaterialen ze heeft overgemaakt, de verwerende partij voor de toepassing van artikel 4.4.21 VCRO op goede gronden kon oordelen dat delen van de te behouden muren omwille van het noodweer van 13 augustus 2015 waren beschadigd of vernield, waardoor "zich uit dien hoofde evenmin een juridisch beletsel stelt tegen het verlenen van de vergunning".

3.

De verzoekende partij stelt in haar toelichtende nota dat een toepassing van artikel 4.4.21. VCRO niet nodig is indien aan de 60%-regel zou zijn voldaan. Ze vraagt zich af waarom de



tussenkomen de partij dan voorhoudt dat de te behouden buitenmuren ingevolge een vreemde oorzaak zijn vernield.

Verder stelt de verzoekende partij dat de tussenkomen de partij er verkeerdelijk van overtuigd is dat ze afdoende bewijs heeft geleverd van de vernieling of beschadiging. Ze herhaalt dat op de foto's gevoegd bij het proces-verbaal van bouwovertreiding niets te merken is van schade veroorzaakt door enig stormweer en dat het niet realistisch is dat de tussenkomen de partij op korte termijn zijnde tussen 13 en 28 augustus 2015 niet alleen de schade heeft kunnen laten vaststellen, maar ook de ravage heeft kunnen opruimen en meteen de nieuwbouw reeds in ruwbouw met nieuw dak heeft kunnen voltooien. Ook in de beschrijvende nota van de architect, gevoegd bij de aanvraag tot regularisatievergunning, wordt melding gemaakt van de slechte staat van een aantal bestaande muren waardoor deze zijn ingestort, terwijl van heikracht of noodweer geen melding wordt gemaakt. Dit is slechts ter sprake gekomen tijdens de beroepsprocedure.

4.

De tussenkomen de partij voegt geen nieuwe argumenten toe in haar laatste schriftelijke uiteenzetting.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de verwerende partij in de bestreden beslissing een verkeerde toepassing maakt van artikel 4.4.21 VCRO. De verzoekende partij betwist de beoordeling van de verwerende partij dat de te behouden muren vernield zijn door het uitzonderlijke noodweer van 13 augustus 2015.

2.

Artikel 4.4.21 VCRO bepaalt:

*“Als een zonevreemde woning vernield of beschadigd werd ten gevolge van een vreemde oorzaak die de eigenaar niet kan worden toegerekend, kunnen herstelwerken worden vergund, in afwijking van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden :*

*1° de woning werd in het jaar voorafgaand aan de vernieling of beschadiging daadwerkelijk bewoond, waarbij de bewoning kan worden aangetoond middels alle rechtens toegelaten bewijsmiddelen;*

*2° de aanvraag gebeurt binnen de drie jaar na de toekenning van het verzekeringsbedrag of, zo de vernieling of beschadiging niet door een verzekering gedekt zijn, binnen de vijf jaar na het optreden van deze vernieling of beschadiging;*

*3° het bouwvolume van de herstellende woning blijft beperkt tot :*

*a) het vergunde of vergund geachte bouwvolume, met een maximum van 1 000 m3, indien de woning gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*

*b) 1.000 m3, indien de woning gelegen is in een ruimtelijk niet kwetsbaar gebied, in een parkgebied of in een agrarisch gebied met ecologisch belang of ecologische waarde;*

*4° het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het voor de vernietiging of de beschadiging bestaande aantal.”*

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (Parl. St., VI. Parl., 2008-2009, 2011/1, 153) wordt hierover volgende toelichting gegeven:

“ ...

476. Artikel 145 DRO regelt de herstelmogelijkheden van door een “plotse ramp” getroffen zonevreemde constructies.

Op grond van de praktijk is de vraag gesteld of het begrip “ramp” ook menselijke handelingen, gesteld buiten de macht van de eigenaar, kan insluiten (bvb. brandstichting). De wetshistoriek leert dat de decreetgever een zo ruim mogelijke dekking beoogde. Waar in de opgeheven versie van de bepaling van het decreet van 13 juli 2001 nog werd verwezen naar de artikelen 61 en 62 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst (hetgeen impliceerde dat enkel situaties werden gedekt die ressorteerden onder de gebruikelijke brandverzekeringsspolis), werd met het decreet van 19 juli 2002 een sterke uitbreiding van de dekking beoogd : elke “plotse ramp” zou voortaan een grond vormen om de regeling van artikel 145 DRO toe te passen. De toelichting bij voormelde decreetswijziging geeft overigens strikt gezien reeds aan dat handelingen door menselijk toedoen onder het begrip “ramp” kunnen sorteren ; in deze toelichting worden naast gevallen van stormschade, brand en overstroming ook nog verkeersongevallen en terroristische aanslagen genoemd ... . Bepaalde rechtsleer leidt uit één en ander af dat vandaag reeds bvb. opzettelijke vernieling door een huurder in aanmerking zou komen ...

477. De nieuw voorgestelde artikelen 133/12 en 133/13 DRO sluiten zeer duidelijk aan bij deze bedoeling van de decreetgever van 19 juli 2002.

Zo wordt bepaald dat de regeling betrekking heeft op een vernieling of beschadiging ten gevolge van een vreemde oorzaak, die de eigenaar niet kan worden toegerekend. Aldus wordt één en ander als het ware gealigneerd op het verbintenisrechtelijke begrip “vreemde oorzaak” (artikel 1147 B.W.). Het begrip “vreemde oorzaak” dekt effectief elk voorval, dat de vernietiging c.q. beschadiging van de zonevreemde constructie tot gevolg heeft, en waarop de eigenaar geen vat heeft of behoort te hebben.

... ”

Uit het voorgaande volgt dat indien een zonevreemde woning wordt beschadigd of vernield door een vreemde oorzaak, er onder bepaalde voorwaarden een vergunning kan worden verleend voor herstelwerken, waarbij onder het begrip “vreemde oorzaak” elk voorval kan worden begrepen, dat de vernieling of beschadiging van de zonevreemde constructie tot gevolg heeft, “en waarop de eigenaar geen vat heeft of behoort te hebben”.

Artikel 4.4.21 VCRO maakt deel uit van hoofdstuk IV “Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften”, Afdeling 2 “Basisrechten voor zonevreemde constructies”. Artikel 4.4.21 VCRO moet restrictief worden toegepast aangezien hierin een afwijkingsregeling wordt voorzien op de geldende bestemmingsvoorschriften.

De Raad kan zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het aan hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid haar bevoegdheid 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 besluit is kunnen komen.

3.

Wat de voorwaarde van de vreemde oorzaak betreft, besluit de verwerende partij in de bestreden beslissing, in tegenstelling tot het oordeel van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat de tussenkommende partij voldoende aannemelijk maakt dat de te behouden muren ingevolge het uitzonderlijke noodweer van 13 augustus 2015 zijn vernield. Zij overweegt hieromtrent het volgende in de bestreden beslissing:

“ ...

*Afwijkend van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar maakt appellant inmiddels wel meer dan voldoende aannemelijk dat het, overeenkomstig de vergunning van 3 november 2014 te behouden gedeelte, grotendeels ingevolge noodweer werd vernield.*

*Uit de door appellante voorgebrachte nieuwsrapporten (waaronder het journaalverslag van Eén – De Redactie.be) blijkt dat ook Aalter op donderdag 13 augustus 2015 werd getroffen door een zeer zware onweerszone, welke gepaard is gegaan met zware regenval: “Aanvankelijk was er vooral in West-Vlaanderen zware regenval. Onder meer in Menen, Moeskroen en Kortrijk kwamen straten blank te staan. Ook in de buurt van Aalter was er zware regenval. Op tal van plaatsen kleurde de hemel donkergrijs: een teken dat het onweer dichterbij kwam. In Kortrijk heeft een boom het noodweer niet overleefd, maar “alles onder controle “ meldt Charlotte Mathijs ons via Facebook. In Kortemark is de bliksem ingeslagen op een rijdende trein. Er zijn geen gewonden gevallen, bevestigt Infrabel. “Stad Roeselare: donder, bliksem en gietende regen”, meldt Roos Pape aan onze redactie. “We krijgen constant oproepen binnen voor wateroverlast”, meldde de brandweer van Roeselare. “Heel wat straten in de regio staan blank.”*

*De heer Bart Vander Plaetsen, aannemer van elektriciteitswerken, verklaarde op 14 augustus 2015 woorden, een ware ravage vast en constateerde dat de oude, bestaande buitenmuren waren ingestort ingevolge het noodweer.*

*Uit door appellant voorgelegde foto's blijkt bovendien dat zich onder de te behouden bergingen een mestkelder bevond, de muren zich niet in al te goede staat bevonden en een aantal schuren vertoonden.*

*In de gegeven omstandigheden mag aangenomen worden dat deze te behouden muren ingevolge het uitzonderlijke noodweer van 13 augustus 2015 zijn vernield; een omstandigheid welke als een vreemde oorzaak dient te worden beschouwd en waartegen appellant redelijkerwijze geen vrijwarende maatregelen kon nemen.*

...”

Uit het voorgaande blijkt dat de verwerende partij het bestaan van de vreemde oorzaak aanvaardt op grond van de door tussenkomende partij voorgebrachte nieuwsrapporten en een verklaring van de aannemer van elektriciteitswerken.

4.

De verzoekende partij betwist de vaststelling van de verwerende partij dat de bestaande muren op 13 augustus 2015 werden getroffen door een zeer zwaar onweer.

De Raad stelt vast dat uit de stukken van het dossier volgt dat de tussenkomende partij haar verklaringen over de reden of noodzaak van de herbouw heeft veranderd gedurende de administratieve procedure tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning.

De tussenkomende partij dient op 24 september 2015 de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in. Net zoals de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar tot de vaststelling komt in zijn verslag van 3 februari 2016, stelt de Raad vast dat de tussenkomende partij in de beschrijvende nota bij het aanvraagdossier aangeeft dat “*bij de oorspronkelijke verbouwing van de woning een aantal bestaande muren, door de slechte staat waarin ze zich bevonden, [zijn] ingestort*” (stuk 1 van het administratief dossier). Hieruit volgt dat de tussenkomende partij haar stedenbouwkundige aanvraag heeft gesteund op de slechte staat van de bestaande muren en geenszins op het noodweer van 13 augustus 2015.

Dit alles wordt ook bevestigd door de vaststellingen van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur in het proces-verbaal van 31 augustus 2015:

“  
...

*Ter plaatse worden wij te woord gestaan door Herman BUSSCHAERT, de vader van de bouwheer. Wij delen de heer BUSSCHAERT de reden van onze komst mee en krijgen de mondelinge toestemming om onze vaststellingen te verrichten.*

*Ik stel vast dat enkel de gemetste gevel van de houtberging behouden is gebleven. Alle andere op het goedgekeurde plan aangeduid als bestaand metselwerk is gesloopt en/ of vervangen door nieuw metselwerk.*

*De heer BUSSCHAERT Herman deelt mij spontaan mee dat het technisch niet mogelijk was om de op het plan als te behouden metselwerk te behouden aangezien het veel te slechts was. Ter illustratie neem de heer BUSSCHAERT Herman twee stenen die hij tegen elkaar tikt waardoor de stenen in verscheidene stukken breken. Hij neemt eveneens wat oude metselspecie die hij met zijn hand kan kapot wrijven omdat het nog gemaakt is met kalk en meel i.p.v. cement. Dit laatste volgens de heer BUSSCHAERT.*

*...” (stuk 4 van de stukkenbundel van de verzoekende partij)*

De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur komt tot de vaststelling dat enkel de gemetste gevel van de houtberging behouden is gebleven en dat al het andere metselwerk is gesloopt en/ of vervangen door nieuw metselwerk. Uit het proces-verbaal blijkt dat als reden de slechte staat van het te behouden metselwerk wordt gegeven en dat op geen enkel ogenblik wordt gesteld dat de muren zouden vernield of beschadigd zijn door het stormweer van 13 augustus 2015. Samen met de verzoekende partij stelt de Raad ook vast dat op de foto's, genomen op 28 augustus 2015 en gevoegd bij het proces-verbaal, niets te merken is van enige stormschade.

De Raad stelt verder vast dat de tussenkomende partij in haar administratief beroepsschrift voor het eerst het hevig stormweer van 13 augustus 2015 als oorzaak voor het vernielen en beschadigen van de bestaande muren aanwijst en de toepassing vraagt van artikel 4.4.21 VCRO. De Raad merkt bijkomend op dat de tussenkomende partij in haar administratief beroepsschrift wel om de toepassing van artikel 4.4.21 VCRO vraagt, maar geen bewijsstukken van het stormweer van 13 augustus 2015 bijbrengt. Deze bewijsstukken worden pas toegevoegd in de replieknota die de tussenkomende partij neerlegt naar aanleiding van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, waarin vastgesteld wordt dat ieder bewijsstuk omtrent mogelijke stormschade ontbreekt. De tussenkomende partij voegt bij haar replieknota nieuwsrapporten, een verklaring van de aannemer van elektriciteitswerken en foto's bij als bewijs.

De Raad is van oordeel dat de verwerende partij niet redelijkerwijze tot de beoordeling is kunnen komen dat met de door de tussenkomende partij voorgebrachte stukken voldoende bewijs voorligt dat de storm van 13 augustus 2015 de oorzaak is voor het vernielen of beschadigen van de te behouden muren en dat deze storm als vreemde oorzaak in de zin van artikel 4.4.21 VCRO kan beschouwd worden. Uit het administratief dossier blijkt eerder het tegendeel (meer bepaald het vermelde proces-verbaal van 31 augustus 2015, de foto's bij dit proces-verbaal en de beschrijvende nota bij de aanvraag), waarbij er ook dient gewezen te worden op de bijzondere bewijswaarde van het proces-verbaal.

5.

De Raad merkt bovendien op dat de in de bestreden beslissing opgenomen motivering wat betreft de toepassing van artikel 4.4.21 VCRO, een vrijwel letterlijke overname betreft van de motivering die door de tussenkomende partij aan de verwerende partij werd aangereikt in de replieknota van 12 februari 2016 (stuk 7 administratief dossier).

Het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat het bestuur zijn beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing moet

steunen op een zorgvuldige feitenvinding en een nauwgezette belangenafweging. De zorgvuldigheid verplicht de overheid onder meer om grondig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en om er voor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk worden geïnventariseerd en gecontroleerd, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

Door de door de aanvrager aangereikte motivering vrijwel letterlijk over te nemen, zonder te controleren of de inhoud hiervan in rechte en in feite juist is, schendt de verwerende partij het zorgvuldigheidsbeginsel.

6.

Het middel is gegrond.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Jeroen BUSSCHAERT is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 17 maart 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van het verbouwen van een eengezinswoning op de percelen gelegen te 9880 Aalter, Stratem 77 en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie E, nummers 188k2, 188l en 188y.
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. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende 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 13 februari 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO