

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0068 van 29 september 2015
in de zaak 1011/0671/A/8/0590

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle TOLLENAERE
kantoor houdende te 9000 Gent, Gebroeders Van Eyckstraat 4-6
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Herbert OVERDENBORGER en Frédéric CORYN,
kantoor houdende te 9000 Gent, Casinoplein 19
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 15 maart 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 10 februari 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de [REDACTED] van 11 oktober 2010 verworpen.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de functie van een weekendhuisje tot permanente bewoning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 15 juli 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 19 augustus 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Ludo DE JAGER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Olivier COOPMAN die loco advocaat Veerle TOLLENAERE verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Herbert OVERDENBORGER die verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

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

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] verzoeken met een aangetekende brief van 13 april 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 29 april 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkommende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO, nu zij de aanvragers van de vergunning zijn.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld.

IV. FEITEN

Op 15 juli 2010 (datum van de verklaring van volledigheid) dienen de tussenkommende partijen bij [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“een functiewijziging van weekend-verblijf tot permanente bewoning”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan [REDACTED].

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 18 augustus 2010 volgend ongunstig advies uit:

“
...
Bijkomende woongelegenheden in het agrarische gebied zijn hinderlijk voor een normale agrarische dynamiek: de belangen van een residentiële bewoner zijn niet altijd te verzoenen met de normale activiteiten van een landbouwer.
...”

Infrabel brengt op 8 augustus 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 15 september 2010 volgend ongunstig advies uit:

“
..
Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening
Gelet op art. 5 van het besluit van de Vlaamse regering 28/11/2003 en latere wijzigingen tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen dat luidt als volgt: “met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening kan een vergunning verleend worden voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de “landbouw” in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is :
- *het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep.*
- *in de ruimere omgeving van het gebouw of in het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen.*
Gelet op de positieve resultaten van het openbaar onderzoek.
Gelet op het gunstig advies van Infrabel.
Gelet op het ongunstig advies van het departement Landbouw en Visserij.
*Overwegende dat volgens hogervermeld besluit van 28/11/2003 onder een gebouwengroep het volgende dient verstaan : minstens **drie gebouwen of gebouwencomplexen**, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen.*
Overwegende dat binnen de voorliggende aanvraag niet kan gesproken worden van een gebouwengroep gezien binnen een straal van 50 m slechts één woning voorkomt.
Overwegende dat tussen het ontwerp en het eerst ruimtelijk aaneengesloten geheel een ruimte rest van ± 156 m – dat binnen deze afstand een spoorlijn gelegen is welke een fysische barrière vormt tussen voornoemd aaneengesloten geheel en het ontwerp.
Rekening houdend met voornoemde feiten is de aanvraag niet voor vergunning vatbaar.
...”

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] verleent op 11 oktober 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“
...
Beschrijving van de omgeving en de aanvraag
Het ontwerp beoogt een functiewijziging van weekendhuisje naar permanente bewoning.

De aanvraag heeft betrekking op gronden welke gelegen zijn langs een gemeentelijke verbindingsweg en die zich situeren in een woonweefsel aan de rand van de dorpskern van de deelgemeente [REDACTED]

. De omgeving bestaat uit een lintbebouwing van hoofdzakelijk open bebouwingen.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Gelet op art. 4.4.23. van de Vlaamse codex ruimtelijk ordening dat luidt als volgt:

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

het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,

het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,

het gebouw of gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,

het gebouw of gebouwencomplex is niet gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,

het gebouw of gebouwencomplex is niet gelegen binnen 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”.

Overwegende dat de aanvraag in overeenstemming is met voornoemde bepalingen;

Gelet op de positieve resultaten van het openbaar onderzoek;

Gelet op het gunstig advies van Infrabel;

Gelet op het ongunstig advies van het departement Landbouw en Visserij;

Overwegende dat in zitting van het college van burgemeester en schepenen d.d. 15/09/1991 een stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd voor het slopen van een houten huisje en bouwen woning (weekend-huisje);

Overwegende dat het hier een bestaande situatie betreft;

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

...

Advies

Gunstig

...

Voorwaarden

De werken uit te voeren volgens het plan geïllustreerd als bijlage aan deze beslissing.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 27 oktober 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 december 2010 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

De in het collegebesluit beschreven ruimtelijke context kan niet worden beaamd nu in situ werd vastgesteld dat er niet kan gesproken worden van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning deel zouden uitmaken. De dichtstbijzijnde woning ten opzichte van het weekendhuisje en naastgelegen woning bevindt zich op ± 160 m aan de overzijde van de spoorweg. Deze lijninfrastructuur vormt een harde grens op de percelen zuidwaarts grenzend aan de spoorweg. Bezwaarlijk kan

gesproken worden over een ruimtelijk geheel van gebouwen, nu deze twee woningen zich duidelijk aftekenen in het vlakke landschap en zich visueel sterk afscheiden van de woningen aan de andere zijde van de spoorweg die in een meer glooiende omgeving gelegen zijn.

Bij navraag op de dienst bevolking van de stad [REDACTED] werd vastgesteld dat tot op heden niemand ooit gedomicilieerd is geweest in onderhavig (weekend)huis. In het verleden is wel een vergunning verleend voor het herbouwen van een houten weekendhuisje (oprichtingsdatum niet gekend) naar een gemetseld weekendhuis. Echter heeft dit verblijf tot heden niet gefungeerd als residentiële woning voor permanent verblijf, maar louter als weekendverblijf, gezien in het bevolkingsregister geen gegevens terug te vinden zijn die moeten staven dat het huis als woning voor het permanent verblijf heeft gediend.

De gevraagde functiewijziging van weekendhuisje naar permanente bewoning kan omwille van het niet voldoen aan alle voorwaarden van voornoemd besluit betreffende toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, niet worden toegestaan.

...

Na de hoorzitting van 21 december 2010 beslist de verwerende partij op 10 februari 2011 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2.5.2 De juridische aspecten

(...)

Juridische context

De aanvraag is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

Voorliggende aanvraag betreft een functiewijziging van een bestaand weekendverblijf naar permanente bewoning.

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 betreffende bebouwing op het perceel is een zonevreemde constructie, gezien deze niets vandoen heeft met de agrarische bestemming van het gebied. In verband met de basisrechten voor zonevreemde constructies bepaalt Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:

"Art. 4.4.10. §1. Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

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

..."

Wat betreft de functiewijziging bepaalt dezelfde Codex:

"Art. 4.4.23. 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° *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.*
- De weigering om een afwijking, vermeld in het eerste lid, te verlenen, geeft nimmer aanleiding tot een planschadevergoeding."*

Art. 5 van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 en wijzigingen tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen en latere wijzigingen, geeft aan onder welke voorwaarden de gevraagde bestemmingswijziging kan vergund worden:

"Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de "landbouw" in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;*
- 2° in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen."*

Aan de voorwaarden dat functiewijzigingen welke in het voornoemde besluit van de Vlaamse regering zijn opgesomd, kunnen enkel worden toegestaan in bestaande, niet-verkrotte gebouwen en vergunde gebouwen, die bouwfysisch geschikt zijn voor een nieuwe functie, m.a.w. als aan het gebouw geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden, is voldaan.

De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar wordt niet gevolgd in zijn stelling dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering, te weten het niet deel uitmaken van een gebouwengroep.

De in het collegebesluit beschreven ruimtelijke context kan worden beaamd nu in situ werd vastgesteld dat er kan gesproken worden van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning deel uitmaakt.

De gevraagde functiewijziging van weekendhuisje naar permanente bewoning kan worden toegestaan.

2.5.3 De goede ruimtelijke ordening

Het gevraagde brengt de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang, de impact op de ruimte is immers quasi onbestaand.

2.6 Conclusie

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

De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens ingediend plan.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

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 VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“ ...

Schending van de artikelen 4.4.10 en 4.4.23 VCRO; Schending van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen en latere wijzigingen; Schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen; Schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

8. *Het perceel is gelegen in agrarisch gebied. Het inrichten van een woning voor permanente bewoning is niet in overeenstemming met deze bestemming.*

9. *Derhalve dienen de afwijkmogelijkheden van de stedenbouwkundige voorschriften, in het bijzonder afdeling 2 “Basisrechten voor zonevrije constructies” te worden toegepast. Artikel 4.4.10. §1 VCRO stelt :*

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

In afdeling 3 over de zonevrije functiewijzigingen stelt artikel 4.4.23 VCRO :

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.

De weigering om een afwijking, vermeld in het eerste lid, te verlenen, geeft nimmer aanleiding tot een planschadevergoeding.

Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen, zoals gewijzigd, stelt in uitvoering hiervan :

Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de "landbouw" in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;

2° in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen.

Artikel 1 van hetzelfde besluit definieert het begrip "gebouwengroep" en "ruimere omgeving" :

2° gebouwengroep: minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen;

4° ruimere omgeving: omgeving die ruimtelijk aansluit bij het gebouw of gebouwencomplex, steeds beperkt tot een maximum van 200 meter;

10. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar oordeelde in zijn beroep tegen de vergunning van het college van burgemeester en schepenen :

"Het gebouw maakt geen deel uit van een gebouwengroep zoals gedefinieerd in hogervermeld besluit van de Vlaamse Regering. Er staat slechts 1 woning in de directe omgeving. Het dichtst bijzijnde ruimtelijk aaneengesloten geheel van gebouwen ligt op ongeveer 155 m van de aanvraag aan de andere kant van de nabijgelegen spoorweg. Er wordt dus niet voldaan aan alle voorwaarden in art.5 zoals hoger vermeld."(eigen onderduiding)

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar sloot zich hierbij aan in haar verslag en stelde bovendien :

"De in het collegebesluit beschreven ruimtelijke context kan niet worden beaamd nu in situ werd vastgesteld dat er niet kan gesproken worden van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning deel zouden uitmaken. De dichtstbijzijnde woning ten opzichte van het weekendhuisje en naastgelegen woning bevindt zich op ± 160 m aan de overzijde van de spoorweg. Deze lijninfrastructuur vormt een harde grens op de percelen zuidwaarts grenzend aan de spoorweg. Bezwaarlijk kan gesproken worden over een ruimtelijk geheel van gebouwen, nu deze twee woningen zich duidelijk aftekenen in het vlakke landschap en zich visueel sterk afscheiden van de woningen aan de andere zijde van de spoorweg die in een meer glooiende omgeving gelegen zijn.

Bij navraag op de dienst bevolking van de stad [REDACTED] werd vastgesteld dat tot op heden niemand ooit gedomicilieerd is geweest in onderhavig (weekend)huis. In het verleden is wel een vergunning verleend voor het herbouwen van een houten weekendhuisje (oprichtingsdatum niet gekend) naar een gemetseld weekendhuis. Echter heeft dit verblijf tot heden niet gefungeerd als residentiële woning voor permanent verblijf, maar louter als weekendverblijf, gezien in het

bevolkingsregister geen gegevens terug te vinden zijn die moeten staven dat het huis als woning voor het permanent verblijf heeft gediend.

De gevraagde functiewijziging van weekendhuisje naar permanente bewoning kan omwille van het niet voldoen aan alle voorwaarden van voornoemd besluit betreffende toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, niet worden toegestaan.” (eigen onderduiding)

De deputatie stelt in zijn bestreden beslissing van 10 februari 2011 :

“De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar wordt niet gevolgd in zijn stelling dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering, te weten het niet deel uitmaken van een gebouwengroep.

De in het collegebesluit beschreven ruimtelijke context kan worden beaamd nu in situ werd vastgesteld dat er kan gesproken worden van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning deel uitmaakt...”

11. *Uit het dossier in het bijzonder de uitprint van “Bredero – Gis”, blijkt dat er niet ernstig kan worden voorgehouden dat de aanvraag deel uitmaakt van een gebouwengroep, nl. minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen.*

In de directe omgeving ligt slechts één andere woning. Er kan derhalve geenszins wordt gesproken van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning zouden deel uitmaken.

Het dichtst bijzijnde ruimtelijk aaneengesloten geheel van gebouwen ligt op minstens 155 m van de aanvraag aan de andere kant van de nabijgelegen spoorweg. Deze lijninfrastructuur vormt een harde grens tussen de woningengroep noordwaarts van de spoorweg en de twee woningen ten zuiden ervan (waaronder het weekendhuis, voorwerp van de bestreden beslissing).

12. *De formele motiveringsplicht houdt in dat de bestreden beslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die eraan ten grondslag liggen en dat die redengeving afdoende moet zijn en draagkrachtig. Een motivering is afdoende wanneer deze de bestuurde redelijkerwijze in staat stelt te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de beslissing is genomen. De vereiste dat de motivering afdoende is en voldoende draagkrachtig, houdt volgens rechtsleer en rechtspraak ook in dat de motivering duidelijk is, niet tegenstrijdig, juist, pertinent, concreet en precies. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oefent hierop een marginaal toezicht uit.*

De deputatie stelt, in strijd met de gegevens van het dossier, het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en het verslag van haar eigen provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, dat er wel sprake is van lintbebouwing, waarvan het weekendhuis en de naastliggende woning deel uitmaken.

Dit is in strijd met de feitelijke gegevens.

13. *Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt bovendien uitdrukkelijk dat de deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.*

In het licht van de formele en materiële motiveringsplicht, vereist artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO dat uit de bestreden beslissing zelf moet worden kunnen afgeleid of de deputatie bij het nemen van haar beslissing op gemotiveerde wijze is afgeweken van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, dan wel of de deputatie zich op gemotiveerde wijze heeft aangesloten bij de visie van de provinciaal

stedenbouwkundige ambtenaar en zich de motieven van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar eigen heeft gemaakt.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO veronderstelt met andere woorden dat zowel de feitelijk als de juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar worden opgenomen in de beroepsbeslissing zodat op basis van de beslissing zelf kan nagegaan worden of de deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar heeft genomen.

De deputatie verwijst in de bestreden beslissing zonder meer en bovendien uitsluitend in algemene bewoordingen naar het bestaan van een verslag van onbekende datum van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en naar de omstandigheid dat de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar tevens aanwezig was op de hoorzitting. Dit kan echter niet volstaan.

Aangezien in de bestreden beslissing op geen enkele wijze melding wordt gemaakt van de feitelijk en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, kan niet worden nagegaan of de deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van vermeld verslag heeft genomen en hierbij eventueel andersluidende overwegingen op afdoende wijze heeft weerlegd, schendt de bestreden beslissing artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, evenals de materiële motiveringsplicht (zie Rvvb, nr. S/2010/0066 van 15 december 2010).

14. Aangezien uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid of zij daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen, minstens dat niet kan worden vastgesteld of de deputatie rekening heeft gehouden met de determinerende overwegingen, zowel in feite als in rechte, van vermeld verslag, en dit ongeacht de aard en de draagwijdte ervan, schendt de bestreden beslissing ook het zorgvuldigheidsbeginsel.

Opdat de deputatie een zorgvuldige beslissing zou kunnen nemen, dient zij de aanvraag aan een eigen, zorgvuldig en afdoende onderzoek te onderwerpen. Gelet op artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO kan niet worden betwist dat het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar hierbij een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect van het dossier is.

Dit laatste niet in het minst nu vastgesteld moet worden dat de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar uitdrukkelijk adviseert om het beroep van de verzoekende partij in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De kennelijk niet gemotiveerde, minstens niet afdoende, negatie van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar impliceert dan ook een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. De omstandigheid dat de deputatie in de bestreden beslissing middels een stijlformule verwijst naar het bestaan van een verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar volstaat niet en doet geen afbreuk aan wat hoger werd vastgesteld. De bestreden beslissing is derhalve kennelijk onzorgvuldig (zie Rvvb, nr. S/2010/0066 van 15 december 2010).

15. Dit alles wordt bovendien versterkt door het feit dat zowel de gewestelijk als de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar op basis van het voorliggende dossier besluiten dat het in casu niet gaat gebouwengroep en er geen sprake is van lintbebouwing.

De motivering mag dus nooit beperkt blijven tot een louter tegenspreken van het advies, maar moet duidelijk maken waarom de beslissende overheid meent de argumenten waarop het advies steunt niet te kunnen volgen. De motiveringsplicht is in dat geval

strenger (I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge Die Keure, 1999, 196-197 en 201).

De Raad van State oordeelde ook meermaals dat de deputatie slechts mits een afdoende, draagkrachtige en nauwkeurige motivering kan afwijken van het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, en dat zoniet de vergunning in kwestie is aangetast met een onwettigheid die tot de vernietiging aanleiding geeft (R.v.St. Beukers e.a., 27 mei 2008, nr. 183.474; R.v.St. Pauwels e.a., 22 september 2009, nr. 196.249; zie ook S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht door publiekrechtelijke organen*, in *Administratieve Rechtsbibliotheek*, Brugge, die Keure, 2008, p. 127-128, met uitvoerige verwijzing naar rechtspraak).

Waar de provinciale en gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op concrete wijze motiveren waren er geen sprake kan zijn van een gebouwgroep, waarvan het weekendhuis deel uitmaakt, stelt de deputatie enkel dat dit wel het geval is. De deputatie motiveert dit geenszins op concrete wijze, laat staan dat zij extra motivering zou geven op basis waarvan zou blijken waarom zij het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar niet inwilligt of het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, niet volgt.

De deputatie "beaamt" bovendien het collegebesluit, dat op zijn beurt geen concrete en gemotiveerde weerlegging inhoudt van het verslag van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

" ...

Verzoeker stelt in een eerste middelonderdeel dat de bestreden beslissing de aangeduide regelgeving schendt, nu de deputatie van oordeel is dat het betreffende gebouw onderdeel uitmaakt van een gebouwengroep in de zin van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003, en zodoende aan alle voorwaarden voor het toekennen van een zonevreemde functiewijziging is voldaan.

De deputatie oordeelt hieromtrent:

"De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar wordt niet gevolgd in zijn stelling dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering, te weten het niet deel uitmaken van een gebouwengroep.

De in het collegebesluit beschreven ruimtelijke context kan worden beaamd nu in situ werd vastgesteld dat er kan gesproken worden van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning deel uitmaakt.

De gevraagde functiewijziging van weekendhuisje naar permanente bewoning kan worden toegestaan."

De deputatie is van oordeel dat het voorwerp van de aanvraag zich wel situeert binnen een gebouwengroep. Deze gebouwengroep bestaat uit de direct aanpalende woning en de verdere lintbebouwing langs de straat.

Deze beoordeling betreft een loutere feitenkwestie die volledig binnen de bevoegdheid van de deputatie valt. Naar analogie met vaste rechtspraak van de Raad van State komt het niet aan verzoeker, noch aan Uw Raad toe om een eigen oordeel van deze feitelijke beoordeling in de plaats van deze van de deputatie te stellen.

Uw Raad kan ik het kader van de haar toegekende wettigheidstoets enkel nagaan of de deputatie op grond van de juiste feitelijke en wettelijke gegevens tot een redelijk besluit is gekomen en of hiervan een afdoende motivering is voorzien.

Dit is in casu het geval.

In een tweede middelonderdeel werpt verzoeker op dat (hoewel niet aangeduid in het middel) artikel 4.7.23, §1, 1e lid VCRO is geschonden omdat in de bestreden beslissing ten onrechte de determinerende elementen van het verslag van de PSA niet werden opgenomen (hiermee neemt verzoeker een eerder ambtshalve middel van Uw Raad over).

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat de deputatie haar beslissing neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en nadat de betrokken partijen op hun verzoek zijn gehoord.

Geen enkele bepaling uit het VCRO legt daarbij op dat de feitelijk en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de PSA overgenomen moeten worden in het besluit. Integendeel, de vroeger geldende bepaling dat minstens het eerste deel van het verslag (de geldende wettelijke en reglementaire voorschriften) overgenomen moest worden in de motivering van het besluit, werd in de huidige codex geschrapt.

Ook de wet van 21 juli 1991 of de materiële motiveringsplicht legt zulks niet op. De motiveringswet bepaalt enkel dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, moeten vermeld worden en dat zij afdoende moet zijn. De materiële motiveringsplicht houdt in dat deze overwegingen uit het dossier moeten blijken. Het gaat om de overwegingen waarop de beslissing om het beroep te verwerpen en de vergunning te verlenen, gestoeld is. De motiveringsplicht houdt geenszins in dat in het besluit aangetoond moet worden dat de gevolgde procedure correct verlopen is.

Hieruit blijkt dat noch uit het VCRO, noch uit de formele motiveringsplicht er een plicht ontstaat om op uitdrukkelijke wijze het verslag van de PSA in zijn geheel of gedeeltelijk op te nemen in het besluit van de deputatie.

In het eerste onderdeel van dit middelonderdeel wordt geargumenteed dat het niet vermelden van de determinerende overwegingen van het verslag van de PSA, niet toelaat om na te gaan of het besluit wel op het verslag gestoeld is.

Dat is niet het geval. Ook al zouden de determinerende overwegingen niet volledig overgenomen zijn in het bestreden besluit, wat niet verplicht is, dan nog zou kunnen nagegaan worden of het besluit op het verslag van de PSA gestoeld is. Het verslag maakt immers deel uit van het volledige dossier en uit de opbouw van het dossier blijkt dat het verslag een belangrijke voorbereiding voor het besluit van de deputatie was.

Het verslag is verzoeker daarenboven duidelijk bekend, nu hij hier letterlijk uit citeert in zijn verzoekschrift, zodat hij alleszins geen belang heeft om dit middel op te werpen.

Tot slot dient gesteld te worden dat de woorden "op grond van" uit het VCRO niet gelijk gesteld kan worden met het louter overnemen van het verslag.

Het is immers de exclusieve bevoegdheid van de deputatie om een beslissing te nemen en dit inderdaad op grond van het verslag van de PSA. Dit ligt volledig in de normale werking van een democratisch verkozen orgaan: de administratie bereidt de beslissingen voor. Inzake ruimtelijke ordening wordt dit door het VCRO geformaliseerd door het stedenbouwkundig verslag. Het verkozen orgaan beslist op grond van de verschillende overwegingen opgenomen in het verslag en de administratie voert uit.

In deze werkwijze dient het verkozen orgaan niet op een uitdrukkelijke wijze aan te geven waarom ze het verslag (niet volledig) volgt. Zij dient wel overeenkomstig de formele motiveringsplicht uitdrukkelijk de motieven weer te geven op grond waarvan de beslissing is genomen.

Ten onrechte wordt dan ook gesteld dat het besluit van de deputatie niet op het verslag van de PSA gestoeld zou zijn.

Verder wordt gesteld dat het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden is, omdat het verslag van de PSA een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect is en niet duidelijk is of de bestreden beslissing op grond van dit verslag genomen is.

Het verslag van de PSA is geen advies in de zin van artikel 4.7.16, §1 VCRO. Het is een voorbereidende stap in de beroepsprocedure waarvan het besluit van de deputatie het eindresultaat is. Enkel de deputatie heeft het mandaat en de bevoegdheid om een beslissing over het beroep te treffen. De deputatie moet weliswaar haar beslissing op deugdelijke en afdoende motieven steunen, waardoor belanghebbende burgers kunnen begrijpen hoe zij tot haar beslissing is kunnen komen, maar zij hoeft zich daarbij niet te verantwoorden tegenover haar administratie.

Het eerste middel is niet gegrond.

...

3.

De tussenkomenende partijen voegen hieraan nog het volgende toe:

“... ”

Hierboven werd uitvoerig uiteengezet en gemotiveerd dat de vraag tot de beoogde functiewijziging van in den beginne gegrond was.

Aan al de voorgeschreven voorwaarden (art. 4.4.10 en 4.4.23 V.C.R.O.) werd voldaan en in feite beperkt de discussie zich tot het louter feit of het kwestieuze gebouw al dan niet deel uitmaakt van een “gebouwengroep”.

Betreffende dit feit, waarover de vergunningsverlenende overheid soeverein oordeelt, waren zowel het College van Burgemeester en Schepenen van de Stad [REDACTED] als de Deputatie bijzonder formeel.

Het College van Burgemeester en Schepenen beschreef de omgeving van het desbetreffend pand als volgt:

“Het ontwerp beoogt een functiewijziging van weekendhuisje naar permanente bewoning. De aanvraag heeft betrekking op gronden welke gelegen zijn langs een gemeentelijke verbindingsweg en die zich situeren in een woonweefsel aan de rand van de dorpskern van de deelgemeente [REDACTED]

De omgeving bestaat uit een lintbebouwing van hoofdzakelijk open bebouwingen”.

De Deputatie is, bij de beoordeling van deze feitenkwestie, al even duidelijk:

“Aan de voorwaarden dat functiewijziging welke in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering zijn opgesomd, kunnen enkel worden toegestaan in bestaande, niet-verkrotte gebouwen en vergunde gebouwen, die bouwfysisch geschikt zijn voor een nieuwe functie, m.a.w. als aan het gebouw geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden, is voldaan.

De Gewestelijk Stedenbouwkundig Ambtenaar wordt niet gevolgd in zijn stelling dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering, te weten het niet deel uitmaken van een gebouwengroep.

De in het collegebesluit beschreven ruimtelijke context kan worden beaamd nu in situ werd vastgesteld dat er kan gesproken worden van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning deel uitmaakt”.

Uit het hierboven vermelde citaat blijkt dat de Deputatie wel degelijk haar besluit gemotiveerd heeft. Aan die verplichting is voldaan als de stedenbouwkundige vergunning

duidelijk de met de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de Overheid haar beslissing steunt en als uit die beslissing blijkt dat de Overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die gegevens correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. De Deputatie heeft uiteengezet dat de kwestieuze woning aan de nodige voorwaarden tot bestemmingswijziging (het zich situeren binnen een gebouwengroep) voldoet.

Vervolgens heeft de Deputatie gemotiveerd waarom zij de Gewestelijk Stedenbouwkundig Ambtenaar en impliciet de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar niet heeft gevolgd:

“De in het collegebesluit beschreven ruimtelijke context kan worden beaamd nu in situ werd vastgesteld dat er kan gesproken worden van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning deel uitmaakt”.

Verder vermeldt het besluit van de Deputatie:

“Gelet op het verslag van de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar”.

Verder werd de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar gehoord op de zitting van 21 december 2010.

Geen enkele bepaling uit het V.C.R.O. schrijft voor dat de feitelijke en juridische determinerende overwegingen van het verslag van de P.S.A. moeten overgenomen worden in het besluit. Ook de wet van 21 juli 1991 op de materiële motiveringsplicht legt zulks niet op.

Tenslotte stelt de Deputatie terecht in haar verweerschrift:

“Verder wordt gesteld dat het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden is, omdat het verslag van de P.S.A. een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect is en niet duidelijk is of de bestreden beslissing op grond van dit verslag genomen is.

Het verslag van de P.S.A. is geen advies in de zin van art. 4.7.16 § 1 V.C.R.O. Het is een voorbereidende stap in de beroepsprocedure waarvan het besluit van de Deputatie het eindresultaat is. Enkel de Deputatie heeft het mandaat en de bevoegdheid om een beslissing over het beroep te treffen. De Deputatie moet weliswaar haar beslissing op deugdelijke en afdoende motieven steunen, waardoor belanghebbende burgers kunnen begrijpen hoe zij tot haar beslissing is kunnen komen, maar zij hoeft zich daarbij niet te verantwoorden tegenover haar administratie”.

Hier boven werd aangetoond dat de Deputatie haar beslissing wel degelijk deugdelijk gemotiveerd heeft.

...”

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“ ...

2. De deputatie is van mening dat het voorwerp van de aanvraag zich situeert binnen "een gebouwengroep" en verwijst/herneemt als antwoord op het verzoekschrift

naar de passage in de bestreden beslissing. Zij stelt dat het een loutere feitenkwestie is die volledig binnen de bevoegdheid van de deputatie valt en niet aan uw Raad kan worden voorgelegd.

De tussenkomende partijen sluiten zich hierbij aan.

3. Uw Raad kan in de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling wél nagaan of de bevoegde overheid haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en 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 het bestreden besluit is kunnen komen (RVVB, nr. A/2011/0016 van 1 maart 2011).

Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat de deputatie is uitgegaan van gegevens die zowel in rechte als in feite juist zijn en dat zij die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

De definitie van 'gebouwengroep' is specifiek vastgelegd bij artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. Indien de feitelijke gegevens worden bekeken, dan blijkt dat er in de directe omgeving slechts één andere woning ligt. Waar geoordeeld wordt dat er in casu sprake is van lintbebouwing waarvan het weekendhuis en de ene naastliggende woning deel zouden uitmaken, blijkt dat de deputatie niet op grond van redelijkheid, zich baserend op gegevens die zowel in rechte als in feite juist zijn, tot haar besluit is gekomen.

In casu wordt dit versterkt door het gegeven dat de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar in een ruime motivering heeft vastgesteld dat er inderdaad geen sprake is van een gebouwengroep, daarbij vertrekkend van vermelde definitie.

Doordat de deputatie in haar bestreden beslissing hier volledig is aan voorbijgegaan en als weerlegging van de uitgebreide motivering enkel heeft gesteld dat er kan gesproken worden van een lintbebouwing, worden bovendien ook alle andere beginselen geschonden zoals aangehaald in het eerste middel door de verzoekende partij. Hier wordt niet op geantwoord of gereageerd door de deputatie of de tussenkomende partijen.

Er kan niet worden ontkend, door het naast elkaar leggen van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en de bestreden beslissing, dat de formele en de materiële motivering in de bestreden beslissing op het punt van het voldaan zijn aan het criterium van de ligging in een gebouwengroep, geen weerlegging vormt.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar gaat gedetailleerd in op de ligging en op de afstanden ten aanzien van de dichtstbijzijnde woningen gelegen in het vlakke landschap. De bestreden beslissing, alsook de deputatie in haar antwoordnota en de tussenkomende partijen in hun "wederantwoordnota" gaan hier volledig aan voorbij.

4. Het eerste middel is gegrond.

...

Beoordeling door de Raad

In dit middel roept de verzoekende partij, benevens de schending van de modaliteiten binnen dewelke zonevreemde functiewijzigingen vergunbaar kunnen zijn, de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht, en, zoals blijkt uit de ontwikkeling van het middel, van artikel 4.7.23, §1 VCRO, nu de verwerende partij volgens haar zonder meer voorbijgang aan het andersluidend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, minstens de in dit advies ontwikkelde argumenten waarom het voorwerp van de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking kwam, niet afdoende heeft weerlegd.

Luidens artikel 4.4.23 VCRO, samen gelezen met artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, kan in agrarisch gebied een functiewijziging naar bewoning worden vergund, mits, onder meer, is voldaan aan de voorwaarde dat het gebouw deel uitmaakt van een gebouwengroep en dat in de ruimere omgeving nog vergunde woongebouwen voorkomen. Artikel 1 van hetzelfde besluit definieert het begrip “*gebouwengroep*” als “*minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen*”, en de “*ruimere omgeving*” als “*omgeving die ruimtelijk aansluit (...), steeds beperkt tot een maximum van 200 meter*”.

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.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn.

Een vergunningsbesluit moet derhalve duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing steunt.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Krachtens artikel 4.7.22 VCRO maakt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor elke beslissing in beroep een verslag op dat de vergunningsaanvraag kadert binnen de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening. Vermeld verslag vormt conform artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO de basis voor de uiteindelijke beslissing van de verwerende partij. Het artikel legt aan de deputatie immers de uitdrukkelijke verplichting op om haar beslissing omtrent het ingestelde beroep te nemen op grond van het voormelde verslag.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 december 2010 de verwerende partij om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren, omwille van de onverenigbaarheid van het aangevraagde met de afwijkingsbepalingen binnen dewelke zonevreemde functiewijzigingen kunnen vergund worden: “*De in het collegebesluit beschreven ruimtelijke context kan niet worden beaamd nu in situ werd vastgesteld dat er niet kan gesproken worden van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning deel zouden uitmaken. De dichtstbijzijnde woning ten opzichte van het weekendhuisje en naastgelegen woning bevindt zich op ± 160 m aan de overzijde van de spoorweg. Deze lijninfrastructuur vormt een harde grens op de percelen zuidwaarts grenzend aan de spoorweg. Bezwaarlijk kan gesproken worden over een ruimtelijk geheel van gebouwen (...)*”.

Nadat zij de partijen heeft gehoord, doet de verwerende partij uitspraak over het bij haar ingesteld beroep. Hierbij treedt zij op als een orgaan van actief bestuur en dient zij de aanvraag conform artikel 4.7.21, §1, in fine VCRO in haar volledigheid te onderzoeken.

Binnen de haar toegekende appreciatiebevoegdheid oordeelt de verwerende partij of de aanvraag al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede ruimtelijke ordening en, zoals in casu, met de uitzonderingsbepalingen van de artikelen 4.4.10 en 4.4.23 VCRO. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad deze afwegingen te maken.

Gelet op voormelde uitdrukkelijke verplichting uit artikel 4.7.23, §1 VCRO dient de verwerende partij evenwel het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij haar beoordeling te betrekken.

Wanneer door het vergunningsverlenend overheidsorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, geldt het principe dat het vergunningsverlenend bestuursorgaan des te zorgvuldiger moet motiveren waarom zij tot een andere besluitvorming komt.

Dit is des te meer het geval wanneer, zoals in casu, het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar andersluidende motieven of vaststellingen bevat. De verwerende partij dient weliswaar niet te antwoorden op alle argumenten en bezwaren die tijdens het administratief beroep worden aangebracht, maar indien zij meent te moeten afwijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet zij minstens de andersluidende elementen in dit verslag ontmoeten en motiveren waarom zij een andere mening is toegedaan. Op straffe van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel dient zij haar (andersluidende) beoordeling te baseren op een eigen onderzoek en feitenvinding.

De Raad stelt vast dat een aantal van de pertinente vaststellingen die tot het negatieve advies hebben geleid, niet in de bestreden beslissing worden ontmoet, laat staan gemotiveerd weerlegd. Met name op de ruime afstand tot de in de omgeving bestaande andere woningen, en de aanwezigheid van een spoorlijn tussen het voorwerp van de aanvraag en deze andere woningen - volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar redenen waarom er niet van een gebouwengroep kan worden gesproken - wordt in de bestreden beslissing niet ingegaan. Weliswaar bevat de bestreden beslissing een formele motivering, maar door deze te beperken tot *“de in het collegebesluit beschreven ruimtelijke context kan worden beaamd nu in situ werd vastgesteld dat er kan gesproken worden van een lintbebouwing, waarvan het betreffend weekendhuis en de naastliggende woning deel uitmaakt”*, - letterlijk het omgekeerde van het hierboven geciteerde advies, zonder enige motivering van deze afwijkende visie - schendt de verwerende partij zowel artikel 4.7.23, §1 VCRO als de formele motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overig middel

Het overige middel wordt niet onderzocht aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

VII. KOSTEN

Het verzoek van de verwerende partij om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen is zonder voorwerp nu er geen kosten zijn, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Michaël YASSUKOVICH en mevrouw Kristel EERDEKENS is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 10 februari 2011, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het wijzigen van de functie van een weekendhuisje tot permanente bewoning op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een vervaltermijn van 4 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 29 september 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Ludo DE JAGER, voorzitter van de achtste kamer,

met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Ben VERSCHUEREN

Ludo DE JAGER