

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 7 november 2017 met nummer RvVb/A/1718/0214  
in de zaak met rolnummer 1314/0495/A/6/0451

Verzoekende partij	de heer <b>Jochen PIECK</b>  vertegenwoordigd door advocaat Gregory VERHELST met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Uitbreidingstraat 2
Verwerende partij	de <b>deputatie</b> van de provincieraad van <b>VLAAMS-BRABANT</b>

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 11 april 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 13 februari 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de stilzwijgende weigering van het college van burgemeester en schepenen van de stad Diest ontvankelijk verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een eengezinswoning op de percelen gelegen te 3290 Diest, Tessenderloseweg 119, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie B, nummers 63a, 63f, 63k en 63l.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 5 september 2017.

Advocaat Gregory VERHELST voert het woord voor de verzoekende partij.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

1.

De verzoekende partij is de eigenaar van aanpalende percelen waarop een koppelwoning was gevestigd, gelegen te 3290 Diest, Tessenderloseweg 117-119, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummers 62-63a-63f en 63k-l.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Diest verleent op 11 december 2006 aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning in halfopen bebouwing (na sloop) op dezelfde plaats, op de percelen gelegen te 3290 Diest, Tessenderloseweg 119, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummers 62-63a-f. Het betreft de linker woning.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Diest verleent op 8 oktober 2007 aan mevrouw Maria BENS een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een vervangende nieuwe woning in halfopen verband na sloop van het bestaande gebouw, op het perceel gelegen te 3290 Diest, Tessenderloseweg 117, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummer 63k-l. Het betreft de rechter woning.

Op 7 april 2009 wordt een proces-verbaal van bouwovertrading opgesteld, waarin wordt vastgesteld dat de bouwplannen niet werden gevolgd. Beide bestaande halfopen woningen werden gesloopt, maar er werd één bouwvolume opgericht in de plaats van twee nieuwe aaneengesloten woningen zoals voorzien in de vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007.

De verwerende partij weigert op 25 februari 2010 aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een eengezinswoning van 2200m<sup>3</sup> ter vervanging van de twee gesloopte halfopen bebouwingen.

De rechtbank van eerste aanleg te Leuven veroordeelt de verzoekende partij op 9 januari 2013 tot het uitvoeren van de nodige aanpassingswerken aan het gebouw, met name het aanpassen van het gebouw door er twee aan elkaar gesloten eengezinswoningen van te maken op de wijze voorzien en volgens de goedgekeurde bouwplannen horende bij de vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007 en dit binnen een termijn van vierentwintig maanden. In de wederantwoordnota wordt gesteld dat het beroep tegen dit vonnis nog hangende is. Op de zitting stelt de verzoekende partij dat bij arrest van het hof van beroep te Brussel een beperkte herstelmaatregel werd opgelegd en dat de termijn om cassatieberoep in te stellen nog niet verstreken is.

2.

De verzoekende partij dient op 24 mei 2013 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Diest een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “een regularisatie: bouwen van een eengezinswoning” op de percelen gelegen te 3290 Diest, Tessenderloseweg 119, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie B, nummers 63a, 63f, 63k en 63l.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Aarschot-Diest’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 5 augustus 2013 tot 3 september 2013, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen weigert stilzwijgend een stedenbouwkundige vergunning.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 7 november 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 januari 2014 om dit beroep ontvankelijk te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verzoekende partij dient op 11 februari 2014 een replieknota in ter weerlegging van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Na de hoorzitting van 13 februari 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op dezelfde datum ontvankelijk en weigert zij een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

#### 5.2 Beschrijving van de aanvraag

*De aanvraag omvat de regularisatie van een in opbouw zijnde villa (gedeeltelijke ruwbouw) van ca. 2000m<sup>3</sup> gelegen in landschappelijk waardevol agrarische gebied. De woning heeft een kruisvormig grondplan. De voorgevelbreedte bedraagt 19.4m en de bouwdiepte bedraagt zowel op de benedenverdieping als op de eerste verdieping 11m aan de zijkanen van de woning en 14.8m ter hoogte van het middendeel. Met uitzondering van de uitspringende achterbouw die over twee bouwlagen met een plat dak wordt afgewerkt, wordt de woning afgewerkt met een schilddak onder een helling van 30°. De kroonlijsthoogte bedraagt 7.00m ten opzichte van het aangehoogde maaiveld. Het maaiveld wordt 50cm verhoogd, gezien de nulpas van de benedenverdieping momenteel ca. 50 cm boven het huidige maaiveld ligt.*

*De woning en het terras achter de woning (± 8.4m diep) worden volledig onderkelderd. De kelder is enkel bereikbaar via een interne trap en lift. Aan de linker zijgevel wordt buiten de omtrek van de woning een ondergrondse stookruimte voorzien, aansluitend op de kelders onder de woning. Er worden geen bijgebouwen, oprijlanen naar de autolift of enige tuinaanleg voorzien, met uitzondering van een onverhard toegangspad naar de voordeur en achter de woning een terrasverharding van 137m<sup>2</sup> boven de kelders.*

*De gevels worden opgetrokken in herbruikte, roodgeschakeerde gevelsteen. De overige materiaalkeuzes staan niet vermeld op het plan.*

*Ten opzichte van de geweigerde aanvraag van 25 januari 2010 wordt het maaiveld 50 cm verhoogd, waardoor de boord in blauwe hardsteen en de trappenpartijen rond de woning verdwijnen en de kroonlijst nog maar 7m i.p.v. 7.5m bedraagt. De dakhelling wordt van 35° naar 30° herleid, waardoor er een volumereductie van 2200m<sup>3</sup> naar ca. 1970m<sup>3</sup>. De autolift wordt niet uitgevoerd. De bouwdiepte van de kelder (420m<sup>2</sup>) van bijna 21m wordt behouden maar zal niet aangewend worden voor het stallen van auto's maar als een gewone kelder. Aan de gevelopeningen en de bovengrondse bouwlagen worden geen noemenswaardige wijzigingen aangebracht ten aanzien van de vorige aanvraag.*

...

#### 5.7 Beoordeling

...

*Het herbouwen van een residentiële woning is in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan.*

*d) De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziet voor zonevreemde constructies een aantal mogelijkheden om af te wijken van de planologische voorschriften. Artikel 4.4.10, §1 bepaalt dat de afdeling 2 'Basisrechten voor zonevreemde constructies' enkel van*

*toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies. Het voldoen aan deze voorwaarden 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, vernietiging of beschadiging. In dit artikel wordt verwezen naar de eerste 'vergunningsaanvraag' om geen onderscheid te maken in aanvragen die wel of niet tot een vergunning hebben geleid.*

*Verder vormen volgens artikel 4.4.13, §1 de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een bestaande zonevrije woning, op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal en het volume van de herbouwde woning beperkt blijft tot 1000m<sup>3</sup>.*

*De voorliggende aanvraag omvat de regularisatie van een vrijstaande woning in opbouw. Er is vandaag echter geen sprake meer van een bestaande, vergund geachte woning, waardoor geen toepassing kan gemaakt worden van artikel 4.4.13 voor het herbouwen van een woning.*

*e) Tot ca. 2008 stonden op de plek twee oude gekoppelde driegevelwoningen. Deze niet verkrotte woningen bestonden reeds voor de inwerkingtreding van de stedenbouwwetgeving in 1962 en waren bijgevolg vergund geacht. Beide woningen beschikten over een bescheiden bouwvolume van minder dan 500m<sup>3</sup>.*

*Op 11 december 2006 en op 8 oktober 2007 werden voor respectievelijk de linker en daarna de rechter woning elk een aparte stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herbouwen van een zonevrije woning met een volume van telkens maximaal 950m<sup>3</sup>. De vergunningen werden echter niet uitgevoerd. Op 7 april 2009 werd er PV van bouwoverschrijding opgesteld wegens het niet naleven van beide verleende vergunningen. De werken werden stilgelegd.*

*De uitgevoerde werken kunnen onmogelijk aanzien worden als ruwbouwwerken in uitvoering van twee gekoppelde driegevelwoningen. Het gaat hier duidelijk over de bouw van één grote, vrijstaande villa. Ook indien de gemeenschappelijke perceelsgrens gerespecteerd zou worden gaat het over twee woningdelen, met één inrit naar een gemeenschappelijke kelder, die groter is dan beide woningen samen. Beide wooneenheden zouden, zelfs mits interne grondplanaanpassingen, niet geheel afzonderlijk kunnen functioneren. De grondplanopbouw en de woningindeling van de 2 vergunde driegevelwoningen vertonen geen overeenkomsten met de huidige ruwbouwconstructie. Ook de esthetische en architecturale uitstraling zijn geheel anders van opzet dan initieel vergund in 2006 en 2007.*

*Er werden dan ook in geen enkele zin werken uitgevoerd die ertoe strekten om beide afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen van 2006 en 2007 te verwezenlijken. Hieruit volgt dat de 2 verleende vergunningen vervallen zijn, omdat met de uitvoering van de te herbouwen woningen niet binnen de geldigheidsduur gestart is. Enkel de sloop van beide woningen werd uitgevoerd. Voor het overige zijn beide vergunningen, op basis van art. 4.6.2.§1.1°. van de Codex, van rechtswege vervallen.*

*f) Er is op dit moment geen bestaande, vergund geachte zonevrije woning of woningen meer aanwezig, vanwaar vertrokken kan worden om de basisrechten voor zonevrije woningen toe te passen. De regularisatie van een herbouwde toestand is niet voorzien in de wetgeving. De enige uitzondering hierop is de regeling voor recent afgebroken constructies, waarvoor binnen de geldigheidsduur van de vergunning voor verbouwing van de woning, een nieuwe aanvraag wordt ingediend voor de herbouw. De voorliggende aanvraag voldoet niet aan deze regeling, gezien de vergunningsaanvragen van 2006 en 2007 vervallen zijn en bovendien niets te maken hebben met de voorliggende aanvraag.*

g) De aanvraag voldoet ook niet aan de voorwaarde dat het aantal woongelegenheden niet mag gewijzigd worden. Er kan verondersteld worden dat de grootste bekommernis van de wetgever geweest is om geen bijkomende woningen te creëren, en dat een vermindering van het aantal woongelegenheden op zich wel vergunbaar zou kunnen zijn. In dit geval wordt de vermindering van 2 naar 1 woongelegenheden evenwel aangegrepen om het volume quasi te verdubbelen tot een volume van bijna 2000m<sup>3</sup>. Dit gaat volledig voorbij aan de doelstellingen om rechtszekerheid en basisrechten toe te kennen aan zonevreemde woningen.

h) Bij herbouw van een woning dient altijd het bouwvolume beperkt te worden tot maximaal 1000m<sup>3</sup>, ook wanneer het af te breken volume groter is. In voorliggende aanvragen was het bestaande volume van de woningen apart kleiner dan 500m<sup>3</sup>, waardoor er in geen geval een volume van 1970m<sup>3</sup> kan verantwoord worden. De verwijzing naar de vergunningen, die de nagenoeg verdubbeling van het bouwvolume van de oorspronkelijke woningen inhielden, vindt geen rechtsgrond. De te regulariseren woning heeft een ontoelaatbaar groot bouwvolume.

i) Uit voorgaande blijkt dat voor de beoogde regularisatie van de herbouw van 1 woning geen toepassing kan gemaakt worden van de basisrechten voor zonevreemde constructies. Het willekeurig verwijzen naar vervallen vergunningen uit het verleden die inhoudelijk niets te maken hebben met de huidige aanvraag (één vrijstaande villa), gaat zelfs ver voorbij de doelstellingen en het opzet van Titel 4, Hoofdstuk 4, Afdeling 2 van de Codex aangaande "Basisrechten voor zonevreemde constructies".

j) Gelet op de planologische onverenigbaarheid is de ruimtelijke integratie en de goede plaatselijke ordening slechts een beoordelingselement van ondergeschikt belang. Zij kan de aanvraag niet verantwoorden.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de stedenbouwkundige vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007 zijn van rechtswege vervallen omdat men niet binnen de geldigheidsduur van de vergunningen effectief met de bouw van de woningen begonnen is; de uitgevoerde ruwbouwconstructie beoogt de realisatie van een ruime villa van bijna 2000<sup>3</sup> en niet de realisatie van twee gekoppelde woningen van 950m<sup>3</sup>;
- er is/zijn geen oorspronkelijke woning(en) meer aanwezig; er is geen bestaande, vergund geachte, constructie meer aanwezig; bijgevolg kunnen de "Basisrechten voor zonevreemde constructies" niet meer toegepast worden.

...

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

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

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 4.3.1, §1, 1°, a, 4.4.1, §1, 4.4.10, §1, 4.4.13, 4.4.20, 4.6.1, 4.6.2, §1, 1° en 4.7.23, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel. De verzoekende partij roept daarnaast ook een gebrek aan de vereiste feitelijke en juridische grondslag in.

Volgens de verzoekende partij maakt de verwerende partij een verkeerde toepassing van artikel 4.4.10, §1 VCRO.

De verzoekende partij zet uiteen dat de zonevreemdheidsregeling als algemene voorwaarde hanteert dat een aanvraag betrekking dient te hebben op 'hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies' en dat deze voorwaarde dient beoordeeld te worden 'op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden'. Dit betekent dat de vergunningverlenende overheid moet kijken naar de eerste vergunningsaanvraag die werd ingediend op basis van de zonevreemdheidsregeling, en moet aftoetsen of de constructie op dat ogenblik voldeed aan de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund en niet verkrot karakter. Er mag dus geen rekening gehouden worden met een vergunningstoestand die problematisch geworden zou zijn na deze eerste vergunningsaanvraag. De vernietiging (of het beweerd verval) van een reeds uitgevoerde zonevreemde vergunning betekent dus niet dat de constructie niet meer in aanmerking zou komen voor een zonevreemde vergunning.

De verwerende partij maakt volgens de verzoekende partij een volkomen verkeerde toepassing van voormelde bepaling aangezien de voorwaarde van het bestaand en hoofdzakelijk vergund karakter van de woning ten onrechte niet wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvragen voor de eigendommen in 2006 en 2007 (die hebben geleid tot de vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007), maar wel op datum van de bestreden beslissing.

De verzoekende partij meent dat de beoordeling door de verwerende partij inzake het verval in elk geval verkeerd is. Het staat buiten elke discussie dat de werken aan de woningen ruimschoots binnen de vervaltermijn van twee jaar voorzien in artikel 4.6.2, §1, eerste lid, 1° VCRO waren opgestart.

In het kader van de vervalregeling volstaat het dat de werken op grond van de vergunning een effectieve (niet-geveinsde) start kennen binnen de twee jaar na afgifte van de vergunning, en dat deze werken vervolgens worden verdergezet overeenkomstig de andere modaliteiten van de vervalregeling van artikel 4.6.2 §1 VCRO. De verzoekende partij stelt dat wel degelijk sprake is geweest van een normale start van de werken die kaderen binnen de verwezenlijking van de vergunningen, alleen al door de sloop van de vroegere woningen (die evenzeer deel uitmaakt van het pakket van vergunde werken), de funderingen en het oprichten van een ruwbouw. De werken werden vanaf 31 maart 2009 stilgelegd, zodat er vanaf de datum van het stakingsbevel sprake is van overmacht om uitvoering te geven aan de vergunning. Op datum van 31 maart 2009 was de vervaltermijn van twee jaar voor de start van de werken zelfs nog niet ingetreden met betrekking tot de stedenbouwkundige vergunning van 8 oktober 2007.

De verwerende partij houdt voor dat de stedenbouwkundige vergunningen (inmiddels) vervallen zouden zijn doordat de uitgevoerde werken zouden afwijken van de vergunde plannen. Deze stellingname van de verwerende partij zou in essentie met zich meebrengen dat een stedenbouwinbreuk, waarbij gewerkt werd in strijd met vergunde plannen, quasi-automatisch gelijkstaat aan de uitvoering van werken zonder vergunning. De uitvoering van afwijkende werken zou immers automatisch leiden tot het verval van de vergunning. Deze visie is in strijd met de decreetgeving en de vigerende rechtspraak en rechtsleer. Het tijdig aanvangen van het werk verleent de vergunning een definitief karakter. De aanvang van de werken moet reëel zijn en niet geveinsd. Met verwijzing naar rechtsleer en rechtspraak geeft de verzoekende partij voorbeelden van wat wordt beschouwd als een reële aanvang van de werken. Het gaat om een feitenkwestie, die geval per geval zal moeten worden onderzocht. In de talrijke in de rechtspraak en rechtsleer te vinden toepassingsgevallen wordt nergens een vervalsanctie toegepast ten aanzien van een eigenaar die gebouwd zou hebben in afwijking van zijn stedenbouwkundige vergunning. Het standpunt dat de verwerende partij hanteert gaat dan ook uit van een interpretatie van de vervalregeling die kennelijk in strijd is met de doelstelling van de decreetgever en die geen enkele steun vindt in enig precedent.

Bovendien is ook de ruwbouw die ter plaatse werd opgericht volgens de verzoekende partij quasi integraal in overeenstemming met de bouwplannen. Het gabariet van de vergunde constructie werd gerespecteerd. Zelfs als de sloop niet zou beschouwd worden als een ernstig begin van uitvoering van de stedenbouwkundige vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007, moet vastgesteld worden dat de reeds uitgevoerde ruwbouwwerken dit onmiskenbaar wel zijn. Het gegeven dat er beperkte afwijkingen zouden zijn ten aanzien van de vergunde toestand, wijzigt hier niets aan.

De verzoekende partij meent tevens dat de verwerende partij ten onrechte beweert dat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking zou kunnen komen omdat het aantal woongelegenheden vermindert van twee naar één. Volgens de verzoekende partij is deze wijziging principieel in overeenstemming met het verbod om het aantal woongelegenheden te vermeerderen. De verwerende partij erkent dit in de bestreden beslissing zelf onder punt g) door volgende argumentatie *"Er kan verondersteld worden dat de grootste bekommernis van de wetgever geweest is om geen bijkomende woningen te creëren, en dat een vermindering van het aantal woongelegenheden op zich wel vergunbaar zou kunnen zijn"*.

Ten slotte meent de verwerende partij dat de aanvraag strijdig zou zijn met de regel die het bouwvolume bij 'herbouwen' beperkt tot maximaal 1.000m<sup>3</sup>. De verzoekende partij had over de toepassing van deze voorwaarde reeds argumentatie opgenomen in het beroepschrift en stelde onder meer voor om, voor zover noodzakelijk, toepassing te maken van de afwijkingsregeling van artikel 4.4.1 VCRO. Het gaat hier immers niet om één van de verboden afwijkingen (bestemming / vloerterrein index / bouwlagen). Deze suggestie werd hernomen in de replieknota van de verzoekende partij na het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De verwerende partij gaat nergens in op deze suggestie, wat volgens de verzoekende partij een motiveringsgebrek vormt.

De verwerende partij besluit volgens de verzoekende partij ten onrechte dat de vermindering van het aantal woongelegenheden wordt aangegrepen om het volume quasi te verdubbelen tot 1970m<sup>3</sup>. Het totale bouwvolume van de twee vergunde woningen op grond van de vergunningen van 2006 en 2007 bedraagt ongeveer 2000m<sup>3</sup>, zodat er volgens de verzoekende partij in de aanvraag geen sprake is van een verdubbeling van het bouwvolume, aangezien het volume ongeveer gelijk blijft.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de voorwaarde inzake 'hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies' inderdaad beoordeeld moet worden op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden.

De verzoekende partij stelt volgens haar ten onrechte dat de voorwaarde van het bestaand/hoofdzakelijk vergund karakter van de woning beoordeeld moet worden op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvragen voor de eigendommen in 2006 en 2007. Deze vergunningsaanvragen betreffen immers het herbouwen van twee gekoppelde driegevelwoningen. Deze werden in 2008 afgebroken en men is gestart met het bouwen van één grote vrijstaande villa. Deze woning is bijgevolg nooit vergund geweest. Er is nooit een vergunning afgeleverd voor één grote vrijstaande woning. Slechts de twee gekoppelde woningen waren elk afzonderlijk vergund.

Verder volstaat de sloop niet als daadwerkelijke aanvang van de werken om het verval van de vergunningen tegen te houden. Overeenkomstig artikel 4.6.2, §1, 1° VCRO vervalt de stedenbouwkundige vergunning indien niet binnen de twee jaar na afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg gestart wordt met de verwezenlijking van deze vergunning. *In casu* is niet gestart met de verwezenlijking van de stedenbouwkundige vergunningen. In plaats van twee afzonderlijke woningen op te richten zoals voorzien in de stedenbouwkundige vergunning, is gestart met het bouwen van één grote woning. Dit kan geenszins beschouwd worden als de verwezenlijking van de stedenbouwkundige vergunningen. Bovendien blijkt uit de aangetroffen plannen op de werf, die afwijken van de vergunde plannen, dat het de bedoeling is van verzoekende partij om dit bouwvolume verder op te richten en te gebruiken als één grote woonentiteit. De verzoekende partij had dus geenszins de bedoeling om de afgeleverde vergunningen te verwezenlijken, zodat beide vergunningen vervallen zijn. Ook de rechtbank van eerste aanleg van Leuven oordeelde in deze zin (Rb. Leuven (5e k.) 9 januari 2013, nr. 12/462/A).

Overeenkomstig artikel 4.4.14 VCRO mag het aantal woongelegenheden niet gewijzigd worden. De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing dat de wetgever met deze voorwaarde de bedoeling had om geen bijkomende woningen te creëren. De aanvraag betreft een vermindering van het aantal woongelegenheden, maar het bouwvolume wordt quasi verdubbeld. De verwerende partij stelt dat ze zich geenszins tegensprekt in de bestreden beslissing door te overwegen dat een vermindering van het aantal woongelegenheden toegelaten kan worden, maar dat de aanvraag niet vergund kan worden vermits er een quasi verdubbeling is van het bouwvolume.

Verder stelt de verwerende partij dat artikel 4.4.1 VCRO inderdaad een mogelijkheid bevat om beperkte afwijkingen toe te staan. Het betreft louter een mogelijkheid voor de overheid en geen verplichting. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid en zeker geen gebonden bevoegdheid. Bovendien impliceert de motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, niet dat zij alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. De verwerende partij stelt dat ze geenszins verplicht was om de door verzoeker voorgestelde afwijkingsmogelijkheid te onderzoeken of te betrekken bij haar beoordeling. Evenmin was zij verplicht om te motiveren waarom zij de voorgestelde afwijking niet heeft onderzocht.

Uit de bestreden beslissing zelf blijkt dat de beslissing gedragen wordt door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. De verwerende partij meent dat ze dan ook in alle redelijkheid heeft geoordeeld dat voorliggende aanvraag niet vergunbaar is.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat de verwerende partij in haar antwoordnota nog steeds een verkeerde toepassing van artikel 4.4.10, §1 VCRO maakt. Het



geschilpunt aangaande de correcte toepassing van dit artikel betreft de interpretatie van dat onderdeel dat stelt dat de toepassingsvoorwaarde (met name het hoofdzakelijk vergund zijn van de constructie) dient beoordeeld te worden “op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden”. De verwerende partij gaat er verkeerdelijk vanuit dat deze eerste aanvraag de regularisatieaanvraag zou betreffen.

De verzoekende partij verwijst in dit kader naar een arrest met een volgens haar gelijkaardige feitelijke achtergrond (RvVb 2 mei 2011, nr. A/2011/0055). De volledige historiek van de constructie moet in rekening worden gebracht, en het al dan niet hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie dient beoordeeld te worden op het moment dat werkelijk de allereerste vergunningsaanvraag wordt ingediend.

Dit betekent in onderhavige zaak dus ook dat het hoofdzakelijk vergund karakter van de kwestieuze woning diende te worden beoordeeld, niet op het ogenblik van de aanvraag van de regularisatievergunning (zijnde de aanvraag waarop de bestreden beslissing betrekking heeft), maar wel op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag; dit zijn de aanvragen die hebben geleid tot de vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007. Op dat moment stond vast dat de bestaande woningen dateerden van voor de stedenbouwwetgeving van 1962 en dus genoten van het vermoeden van vergunning. Aldus diende er vastgesteld te worden in de bestreden beslissing dat aan de toepassingsvoorwaarde van artikel 4.4.10, §1 VCRO was voldaan.

Wat betreft het standpunt van de verwerende partij dat de twee stedenbouwkundige vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007 zouden vervallen zijn, omdat niet tijdig werd gestart met de bouw van twee afzonderlijke woningen, benadrukt de verzoekende partij dat de vergunningen elk afzonderlijk een vergunning betroffen tot het slopen van de bestaande bebouwing en het wederopbouwen van een halfopen nieuwbouwwoning in de plaats. Het slopen van de bestaande constructies maakt dus een essentieel onderdeel uit van de vergunning. Artikel 4.6.2, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat de verwezenlijking van de stedenbouwkundige vergunning binnen twee jaar dient te worden gestart, zonder te specificeren dat, indien de kwestieuze vergunning zowel sloop- als heropbouwwerken toelaat, de heropbouwwerken dienen te worden opgestart binnen twee jaar na de afgifte van de vergunning. De verzoekende partij verwijst naar rechtspraak en rechtsleer waaruit blijkt dat sloopwerken voldoende zijn om het verval van de vergunning tegen te houden.

De sloop werd tijdig binnen de twee jaar na afgifte van de vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007 gestart. Bovendien werden ook de ruwbouwwerken reeds aangevat binnen deze termijn van twee jaar na de afgifte. In dat opzicht kan er ook geen sprake zijn van een louter symbolisch begin der werken dat het verval van de vergunning niet zou kunnen tegenhouden.

De verzoekende partij verwijst naar een arrest van de Raad van State van 13 juni 2013 (nr. 223.861, Cavens), waarin werd geoordeeld dat artikel 46 Vlarem I (dat volgens de verzoekende partij sterk gelijkt op artikel 4.6.2, §1, eerste lid VCRO) niet bepaalt dat de milieuvergunning wordt geschorst of van rechtswege vervalt wanneer de bouwwerken niet in overeenstemming met de verleende bouwvergunning worden uitgevoerd. De Raad voegde daar nog aan toe dat het niet naleven van de voorwaarden van een bouwvergunning niet betekent dat die vergunning zelf uit het rechtsverkeer verdwijnt of geacht moet worden niet meer te bestaan. Er is volgens de verzoekende partij geen enkele reden om aan te nemen dat deze rechtspraak niet op dezelfde manier van toepassing zou zijn op de vervalregeling voor stedenbouwkundige vergunningen. Ze verwijst tevens naar het arrest nr. A/2013/0161 van 23 april 2013 waarin de Raad oordeelde dat er alleen verval van de stedenbouwkundige vergunning kan intreden in de door de wet bepaalde gevallen, met name artikel 4.6.2 VCRO.

Aangezien de interpretatie in het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Leuven van 9 januari 2013, waarin eveneens werd geoordeeld dat de vergunningen vervallen zijn, geheel verkeerd is en niet strookt met de heersende rechtspraak noch met de tekst van de VCRO, heeft dit vonnis volgens de verzoekende partij geen enkele relevantie of belang.

Wat betreft de redenering van de verwerende partij dat de vergunning niet kan verleend worden omdat het bouwvolume zagezegd zou zijn verdubbeld, meent de verzoekende partij dat de verwerende partij vertrekt vanuit een verkeerde premisse dat het bouwvolume in elk van de oorspronkelijke vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007 afzonderlijk zou moeten vergeleken worden met het bouwvolume van de ene vrijstaande woning waarvoor thans de regularisatievergunning wordt gevraagd. De verwerende partij poogt een schijnbeeld te creëren waarbij de verzoekende partij een woning zou trachten te regulariseren die tweemaal zo groot is als wat er voordien op de betreffende perceelnummers was vergund. De verzoekende partij benadrukt dat zij enkel het samenvoegen van deze gekoppelde woningen tot één grote woning wenst te bekomen en dit met een minimale impact op het totale bouwvolume. Een samenvoeging van de woningen zou volgens haar zonder enige twijfel leiden tot een betere plaatselijke aanleg. Het bouwvolume van de vrijstaande woning waarvoor de regularisatie thans wordt aangevraagd (ongeveer 1.970m<sup>3</sup>), dient dan ook redelijkerwijze vergeleken te worden met het bouwvolume van de oorspronkelijk vergunde constructies waarvoor deze in de plaats komt (ongeveer 2.000m<sup>3</sup> op grond van de vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007).

Uit het voorgaande volgt volgens de verzoekende partij dat er niets in de weg staat van een toepassing van artikel 4.4.1 VCRO dat beperkte afwijkingen toestaat in een vergunning met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen. Gelet op het feit dat het bouwvolume nauwelijks verandert, dat ook het gabariet van de oorspronkelijk vergunde woningen wordt gerespecteerd, en dat er in essentie enkel sprake is van een samenvoeging van twee voorheen gekoppelde halfopen woningen, betreft onderhavige zaak inderdaad slechts een beperkte afwijking in de zin van artikel 4.4.1 VCRO. Dat verwerende partij flagrant weigert gebruik te maken van deze mogelijkheid, en hier zelfs niet op antwoordt in de bestreden beslissing, wijst op de onzorgvuldige en onredelijke handelingswijze van verwerende partij.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Met de bestreden beslissing weigert de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van (het herbouwen van) een eengezinswoning.

Het aangevraagde project ligt volgens het gewestplan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het wordt niet betwist dat de aanvraag in strijd is met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

2.

De verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing een verkeerde toepassing maakt van artikel 4.4.10, §1 VCRO en geeft vervolgens kritiek op de beoordeling dat de stedenbouwkundige vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007 vervallen zouden zijn. De argumentatie hieromtrent door de verzoekende partij neemt niet weg dat de bestreden beslissing reeds een afdoende weigeringsmotief bevat in de vaststelling dat het bouwvolume van 1970 m<sup>3</sup> nagenoeg het dubbele is van het toegelaten bouwvolume van een zonevreemde woning na herbouw.

2.1.

Afdeling 2 van Hoofdstuk IV “Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften” onder Titel IV van de VCRO betreft de “Basisrechten voor zonevreemde constructies”.

Artikel 4.4.10, §1 VCRO omschrijft het toepassingsgebied (en de draagwijdte) van Afdeling 2 “Basisrechten voor zonevreemde constructies”. Artikel 4.4.10, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat deze afdeling van toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies. Of de zonevreemde constructie als hoofdzakelijk vergund en niet verkrot kan worden beschouwd, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste aanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden dan wel, in voorkomend geval, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging (artikel 4.4.10, § 1, tweede lid VCRO).

Onderafdeling 2 betreft de bepalingen die betrekking hebben op “Bestaande zonevreemde constructies” (de artikelen 4.4.12 tot 4.4.19). Onderafdeling 3 heeft betrekking op “Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies” (artikel 4.4.20).

De bepalingen met betrekking tot de “bestaande” zonevreemde constructies worden onderverdeeld in “Sectie 1: Bestaande zonevreemde woningen” en “Sectie 2: Bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw”.

Zowel uit de titel van onderafdeling 2 “Bestaande zonevreemde constructies”, als uit elk artikel onder deze onderafdeling blijkt dat de bepalingen betrekking hebben op het verkrijgen van een vergunning voor nog bestaande zonevreemde constructies.

Onderafdeling 3 “Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies” betreft daarentegen geheel of gedeeltelijk afgebroken zonevreemde constructies. De bepaling onder deze onderafdeling werd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, als volgt toegelicht (*Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, p. 159, nr. 494*):

*“De nieuwe onderafdeling 3 (nieuw artikel 133/11 DRO) omvat een specifieke uitzondering op de voorwaarde dat zonevreemde constructies moeten “bestaan” op het ogenblik van de vergunningaanvraag vooraleer zij kunnen worden verbouwd, herbouwd, of uitgebreid.”*

Uit deze toelichting blijkt dat de decreetgever met ‘bestaande constructies’ heeft bedoeld de op het ogenblik van de betrokken vergunningsaanvraag bestaande constructies.

Bij een vergunningsaanvraag tot herbouwen van een zonevreemde constructie dient het vergunningverlenende bestuursorgaan dus te beoordelen of een vergunningsaanvraag betrekking heeft op hetzij een op het ogenblik van deze vergunningsaanvraag bestaande zonevreemde constructie, hetzij een afgebroken constructie. In het eerste geval zijn de bepalingen van onderafdeling 2 “Bestaande zonevreemde constructies” van toepassing en in het andere geval is onderafdeling 3 “Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies” van toepassing.

De onderafdeling 3 “Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies”, bestaande uit artikel 4.4.20 VCRO, heeft betrekking op constructies die zijn afgebroken vóór de betrokken vergunningsaanvraag en vormt derhalve een uitzondering op de voorwaarde dat zonevreemde constructies moeten “bestaan” op het ogenblik van de vergunningsaanvraag, zoals ook blijkt uit de hierboven aangehaalde toelichting.

2.2.

De verzoekende partij voert in de eerste plaats aan dat de verwerende partij een verkeerde toepassing maakt van artikel 4.4.10, §1 VCRO. Zij stelt dat de voorwaarde van het bestaand/hoofdzakelijk vergund karakter van de woning ten onrechte niet wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvragen in 2006 en 2007 maar wel op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing.

In de bestreden beslissing beoordeelt de verwerende partij echter niet of de vergunningsaanvraag voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.10, §1 VCRO, maar gaat zij wel na of artikel 4.4.13 VCRO, inzake het herbouwen van een zonevrije woning, kan worden toegepast. De vraag of het een bestaande constructie betreft, moet niet beantwoord worden door zich te verplaatsen naar het tijdstip van het indienen van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of de vooravond van de afbraak, vernietiging of de beschadiging van de constructie, maar wel op het ogenblik dat de betrokken aanvraag waarbij men toepassing wenst te maken van de basisrechten voor zonevrije constructies ter beoordeling voorligt. De verwijzing door de verzoekende partij in de wederantwoordnota naar het arrest nr. A/2011/0055 van 2 mei 2011 en het arrest nr. A/2013/0354 van 2 juli 2013 doet dan ook niet ter zake.

De verzoekende partij ontkent niet dat de oorspronkelijke, zonevrije koppelwoningen reeds in 2009 werden gesloopt.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing dan ook terecht dat er geen bestaande, vergund geachte zonevrije woning of woningen meer aanwezig zijn waardoor geen toepassing gemaakt kan worden van artikel 4.4.13 VCRO voor het herbouwen van een zonevrije woning op dezelfde plaats.

Op grond van artikel 4.4.13, §1 VCRO kan immers geen vergunning worden verkregen voor het herbouwen van een zonevrije woning die op het ogenblik van de vergunningsaanvraag reeds was afgebroken, ook niet wanneer deze woning na de afbraak ervan zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning of - zoals hier het geval is - in strijd met een verleende stedenbouwkundige vergunning opnieuw werd heropgebouwd.

### 2.3.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij terecht dat de enige uitzondering op de vereiste van een bestaande zonevrije woning op het ogenblik van de vergunningsaanvraag de regeling is van artikel 4.4.20 VCRO voor recent afgebroken constructies.

Overeenkomstig artikel 4.4.20, §1 VCRO zijn de mogelijkheden vermeld in onderafdeling 2 van de basisrechten voor zonevrije constructies (bestaande zonevrije constructies) van de VCRO “van overeenkomstige toepassing” op zonevrije constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken, indien cumulatief voldaan is aan volgende voorwaarden:

- (1) Voorafgaand aan de afbraak is een stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of verbouw verleend en de aanvrager wenst het plan aan te passen of om te zetten naar herbouw;
- (2) De aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of verbouw.

Indien voldaan is aan deze twee voorwaarden komt een recent afgebroken zonevrije woning of constructie in aanmerking voor alle mogelijkheden vermeld in de artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.19 VCRO waaronder ook het herbouwen en uitbreiden.

De tweede voorwaarde van artikel 4.4.20, §1 VCRO vereist dat de nieuwe aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de stedenbouwkundige vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007.

De verwerende partij oordeelt dat de voorliggende aanvraag niet aan de tweede voorwaarde van artikel 4.4.20, §1 VCRO voldoet omdat de vergunningsaanvragen van 2006 en 2007 vervallen zijn op basis van artikel 4.6.2, §1, 1° VCRO, aangezien de herbouw van de woningen niet binnen de geldigheidsduur is gestart. Enkel de sloop van beide woningen werd tijdig uitgevoerd. De uitgevoerde werken kunnen volgens de verwerende partij niet beschouwd worden als werken ter verwezenlijking van de vergunningen van 2006 en 2007, aangezien de verzoekende partij van in het begin de bedoeling had om een grote woning te bouwen en geen twee halfopen, aaneengesloten woningen zoals voorzien in de voormelde vergunningen.

Volgens de verzoekende partij zijn de twee vergunningen niet vervallen.

## 2.4.

Ongeacht de vraag of de vergunningen vervallen zijn, bevat de bestreden beslissing een afdoende weigeringsmotief wat betreft de overschrijding van het toegelaten bouwvolume.

De bestreden beslissing overweegt onder meer:

*“h) Bij herbouw van een woning dient altijd het bouwvolume beperkt te worden tot maximaal 1000m<sup>3</sup>, ook wanneer het af te breken volume groter is. In voorliggende aanvragen was het bestaande volume van de woningen apart kleiner dan 500m<sup>3</sup>, waardoor er in geen geval een volume van 1970m<sup>3</sup> kan verantwoord worden. De verwijzing naar de vergunningen, die de nagenoeg verdubbeling van het bouwvolume van de oorspronkelijke woningen inhielden, vindt geen rechtsgrond. De te regulariseren woning heeft een ontoelaatbaar groot bouwvolume.”*

De voorwaarde die stelt dat het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning vergunbaar is, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1000 m<sup>3</sup> is opgenomen in artikel 4.4.15, eerste lid VCRO. Deze voorwaarde is van overeenkomstige toepassing voor een recent afgebroken zonevreemde woning, zoals bepaald in artikel 4.4.20, §1 VCRO.

Deze afwijkingsbepalingen zijn restrictief toe te passen. De overweging van de verzoekende partij dat een samenvoeging van de twee woningen tot één woning leidt tot een ‘betere plaatselijke aanleg’ kan niet leiden tot een versoepelde interpretatie van het toegelaten maximale bouwvolume.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, hanteert de verwerende partij geen verkeerde premisse waar ze stelt dat het bouwvolume nagenoeg verdubbeld is. Ze geeft terecht aan dat het bouwvolume van elk van de twee gesloopte woningen kleiner was dan 500 m<sup>3</sup>. Aangezien slechts één woning wordt gerealiseerd na de sloop en herbouwwerken, is het toegelaten bouwvolume van deze woning beperkt tot 1000 m<sup>3</sup> en kan het bouwvolume van 1970 m<sup>3</sup> niet in aanmerking komen voor regularisatie.

Overigens heeft de toepassing van artikel 4.4.13, §1 VCRO tot gevolg dat zelfs indien voor de zonevreemde woning wordt uitgegaan van een bestaand bouwvolume dat groter is dan 1000 m<sup>3</sup>, het bouwvolume van de woning na herbouw beperkt is tot 1000 m<sup>3</sup>.

De verzoekende partij voert nog aan dat de verwerende partij nalaat om artikel 4.4.1 VCRO toe te passen om een afwijking toe te staan op het toegelaten bouwvolume. Artikel 4.4.1 VCRO heeft betrekking op ‘beperkte’ afwijkingen op ‘stedenbouwkundige voorschriften’ en verkavelingsvoorschriften. De verzoekende partij toont niet aan dat artikel 4.4.1 VCRO kan worden

toegepast op de aangevraagde herbouw. Ten eerste is een 'stedenbouwkundig voorschrift' in artikel 1.1.2, 13° VCRO gedefinieerd als een reglementaire bepaling opgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, een plan van aanleg, of een stedenbouwkundige verordening. Artikel 4.4.15 VCRO (dat een uitbreiding tot een maximaal bouwvolume van 1000 m<sup>3</sup> toelaat) is een decreetsbepaling en geen 'stedenbouwkundig voorschrift' in de zin van artikel 1.1.2, 13° VCRO. Hetzelfde geldt overigens voor artikel 4.4.13, §1 VCRO dat een beperking van het bouwvolume tot 1000 m<sup>3</sup> eveneens oplegt bij herbouw indien het bouwvolume van de bestaande woning groter is dan 1000 m<sup>3</sup>.

Ten tweede maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat een quasi verdubbeling van het bouwvolume een 'beperkte' afwijking is.

Bovendien is de verwerende partij er niet toe gehouden om van artikel 4.4.1 VCRO, zo het al toepasselijk zou zijn, gebruik te maken. Artikel 4.4.1 VCRO biedt louter een mogelijkheid om beperkte afwijkingen toe te staan en geen verplichting. De verwerende partij is evenmin verplicht om de door verzoekende partij voorgestelde afwijkingsmogelijkheid te onderzoeken en te motiveren waarom zij de voorgestelde afwijking niet heeft onderzocht. De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, heeft immers niet tot gevolg dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle beroepsargumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

5.

De vaststelling van de verwerende partij dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarde van een maximaal bouwvolume van 1000 m<sup>3</sup> heeft tot gevolg dat de herbouw niet vergund kan worden op basis van artikel 4.4.20, §1 VCRO en volstaat als motief om de vergunningsaanvraag te weigeren.

Het middel wordt verworpen.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 4.7.23, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel. De verzoekende partij roept daarnaast ook een gebrek aan de vereiste feitelijke en juridische grondslag in.

De verzoekende partij zet uiteen dat zij na het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nog een omstandige weerleggingsnota heeft ingediend, die in de bestreden beslissing in het geheel niet werd betrokken. De bestreden beslissing is een woordelijke overname van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en verwijst zelfs niet naar de weerleggingsnota. Ten onrechte wordt beweerd dat de toelichting van de verzoekende partij geen nieuwe relevante elementen bij zou brengen ten overstaan van de stukken in het dossier.

Volgens de verzoekende partij moet uit de motivering blijken dat het bestuur kennis heeft genomen van alle argumenten die omtrent de aanvraag bestaan. Het gebrek aan een zorgvuldige voorbereiding van een beslissing maakt ook een schending uit van het zorgvuldigheidsbeginsel. De verzoekende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad die stelt dat de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht vereisen dat argumenten van een beroepsindiener in de beoordeling worden opgenomen en dat anders erover oordelen het decretaal verankerde hoorrecht tot een lege doos zou maken.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat artikel 4.7.23 VCRO enkel bepaalt dat de deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep dient te nemen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar. Het feit dat de bestreden beslissing een woordelijke overname is van het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar verhindert niet dat de verwerende partij zich een eigen beoordeling heeft gevormd over de ingediende aanvraag.

Voor administratieve rechtshandelingen geldt geenszins dat alle opgeworpen argumenten moeten worden behandeld. De verwerende partij is niet verplicht om alle aangehaalde feitelijke en juridische argumenten te beantwoorden. Het volstaat dat de motivering draagkrachtig is.

De decreetgever heeft enkel voorzien dat de betrokken partijen op hun verzoek moeten gehoord worden en dat de beslissing gegrond moet worden op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, hetgeen ontegensprekelijk is gebeurd. Hierbij werd door de decreetgever echter geenszins een verplichting opgelegd om te verwijzen naar de eventuele hoorzitting, de eventueel ingediende verweerstukken en de opgeworpen argumenten, laat staan weer te geven of en om welke redenen deze argumentatie al dan niet wordt aangenomen.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat een belangrijke nuancering aangebracht moet worden op de draagwijdte die door verwerende partij wordt toegekend aan het arrest van de Raad van 6 mei 2014 (nr. A/2014.0332). Uit voormeld arrest blijkt dat alleen de conclusie van het deputatiebesluit een woordelijke overname was van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en dat de deputatie voor het overige wel nog een eigen beoordeling had gemaakt van de voorliggende zaak.

*In casu* blijkt echter nergens uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij een eigen beoordeling zou gemaakt hebben, aangezien de volledige beoordeling van het dossier de woordelijke overname is van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Nergens is enige aanwijzing te vinden van een eigen beoordeling door de verwerende partij zelf.

In de bestreden beslissing wordt zelfs niet vermeld dat de verzoekende partij een replieknota heeft neergelegd. Bijgevolg kan uit de bestreden beslissing niet afgeleid worden dat de verwerende partij kennis heeft genomen van de nota. De verzoekende partij verwijst naar het arrest nr. A/2012/0410 van 16 oktober 2012 van de Raad, waarin werd geoordeeld dat de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht vereist dat uit de genomen beslissing minstens moet blijken dat de replieknota mee in de beoordeling werd opgenomen.

Aangezien de bestreden beslissing geen enkele melding maakt van de replieknota die door verzoekende partij werd neergelegd op de hoorzitting van 13 februari 2014 laat staan enige poging doet deze replieknota te weerleggen, is er sprake van een flagrante schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel, en van artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO luidt als volgt:

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

*De Vlaamse Regering kan nadere regelen met betrekking tot de hoorprocedure bepalen.”*

In de VCRO is het hoorrecht voor de beroepsindiener uitdrukkelijk voorzien en vormt daar een wezenlijk onderdeel van de administratieve beroepsprocedure. Tot zolang voor dit hoorrecht nog geen inhoudelijke verplichtingen voor de verwerende partij bepaald zijn, moet het optreden van de overheid getoetst worden aan de verplichtingen die het bestuur heeft op grond van het algemeen beginsel van de hoorplicht. Het verhoor van de aanvrager die daarom heeft verzocht, is dan ook een substantiële vormvereiste.

Aan voormelde hoorplicht is, gelet op de volgorde van de artikelen 4.7.22 en 4.7.23 VCRO, slechts voldaan indien diegene die verzoekt te worden gehoord, over alle gegevens en stukken beschikt die de verwerende partij heeft op het moment dat zij uitspraak doet over het beroep.

2.

Wanneer de verwerende partij op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, § 1 VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Gelet op het devolutief karakter van het beroep onderzoekt zij de aanvraag in haar volledigheid, op grond van een eigen beoordeling van zowel de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag.

De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij als vergunningverlenend bestuursorgaan alle aangevoerde middelen of argumenten, opgenomen in het administratief beroepsschrift en in de replieknota, dan wel alle voorafgaande adviezen, rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. Het volstaat dat zij duidelijk doet blijken op welke overwegingen zij zich steunt om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen, en de argumenten die relevant zijn in het kader van de beoordeling van de aanvraag in haar beoordeling en besluitvorming betreft, in het bijzonder het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de eventuele (relevante) opmerkingen daarop van de betrokken partijen.

Het recht om gehoord te worden en het recht dat de beroepsindiener heeft om een ‘replieknota’ in te dienen, betekent dus niet dat de verwerende partij verplicht wordt om elk argument punt na punt te beantwoorden. Het recht om gehoord te worden houdt wel in dat de beroepsindiener het recht heeft om aan de overheid die over zijn beroep uitspraak doet zijn visie te laten kennen omtrent een standpunt dat wordt ingenomen terwijl dit voordien nog niet aan bod was gekomen. Het hoorrecht houdt immers in dat de beroepsindiener op nuttige wijze zijn zienswijze moet kunnen brengen en de mogelijkheid moet hebben om opmerkingen te geven op het dossier zoals het ter beoordeling aan het bestuur voorligt om op die wijze een voor hem ongunstige beslissing te proberen omzetten in een gunstige beslissing.

De op de verwerende partij rustende motiverings- en zorgvuldigheidsplicht vereist dan dat uit de genomen beslissing minstens impliciet blijkt dat de replieknota van de beroepsindiener mee in de beoordeling werd opgenomen.

3.

De verzoekende partij voert aan dat zij, na kennis genomen te hebben van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, aan de verwerende partij een omstandige replieknota heeft bezorgd, dat de motivering van de bestreden beslissing echter identiek is aan het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat de replieknota niet in de bestreden beslissing werd betrokken en nergens op de argumentatie wordt ingegaan, dat er in de bestreden beslissing zelfs niet verwezen wordt naar de replieknota en dat ten onrechte beweerd wordt dat de toelichting van de verzoekende partij geen nieuwe relevante elementen oplevert ten opzichte van de stukken in het dossier.



4.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partij in haar administratief beroepschrift gevraagd heeft om te worden gehoord, dat zij op 11 februari 2014 aan de verwerende partij een replieknota op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 29 januari 2014 heeft bezorgd en dat zij op 13 februari 2014 werd gehoord. In haar wederantwoordnota bevestigt de verzoekende partij dat zij haar replieknota op de hoorzitting van 13 februari 2014 heeft neergelegd.

In de bestreden beslissing wordt het volgende vermeld in verband met het horen van de verzoekende partij:

“ ...

*De beroepsindiener licht zijn beroepschrift toe en weerlegt het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Er mag niet zomaar gesteld worden dat de vergunningen van 2006 en 2007 vervallen zijn. Het is niet omdat de vergunning niet geheel gevolgd werd, dat er na 2 jaar niet meer geregulariseerd kan worden. Dit kan niet de bedoeling van art. 4.4.20. zijn. De rechtbank heeft aanpassingswerken bevolen ter uitvoering van beide vergunningen van 2006 en 2007, dus zijn ze niet vervallen. In Mechelen werd een gelijkaardige aanvraag vergund. Om ruimtelijke redenen is één woning op de plaats beter dan 2. De toelichting van de beroepsindieners brengt geen nieuwe relevante elementen bij ten overstaan van de stukken in het dossier.”*

Uit de bestreden beslissing blijkt dus dat de verzoekende partij op de hoorzitting het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft kunnen weerleggen en dat de verwerende partij geoordeeld heeft dat de toelichting van de verzoekende partij geen nieuwe relevante elementen heeft opgeleverd ten aanzien van de stukken in het dossier.

De verwerende partij blijkt dus wel degelijk de reactie van de verzoekende partij op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (op de hoorzitting) bij haar beoordeling te hebben betrokken. Dat in de bestreden beslissing niet uitdrukkelijk naar de replieknota van de verzoekende partij wordt verwezen, doet daar geen afbreuk aan en impliceert geenszins dat de verwerende partij geen kennis zou hebben genomen van de replieknota.

De verzoekende partij slaagt er bovendien niet in aan te tonen dat in de replieknota argumenten zijn opgenomen waarmee de verwerende partij geen of onvoldoende rekening heeft gehouden. Uit de motivering in de bestreden beslissing kan voldoende worden afgeleid waarom de argumenten van de verzoekende partijen niet worden weerhouden.

In het onderdeel 'A1a' voert de verzoekende partij aan dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ten onrechte stelt dat de stedenbouwkundige vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007 van rechtswege vervallen zijn omdat niet binnen de geldigheidsduur van de vergunningen effectief met de bouw van de woningen begonnen is. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij tot de conclusie is gekomen dat de vergunningen van 11 december 2006 en 8 oktober 2007 vervallen zijn. In de replieknota van de verzoekende partij zijn geen nieuwe gegevens terug te vinden die de verwerende partij bij haar beoordeling diende te betrekken en die zouden nopen tot een andere conclusie.

In het onderdeel 'A1b.- de uitgevoerde ruwbouwconstructie beoogt de realisatie van een ruime villa van bijna 2000m<sup>3</sup> en niet de realisatie van twee gekoppelde woningen van 950m<sup>3</sup>' voert de verzoekende partij in essentie aan dat het volume van 1970,18 m<sup>3</sup> van de te regulariseren woning niet in strijd is met de basisrechten voor het herbouwen van een zonevreemde woning op dezelfde

plaats, en dat subsidiair toepassing gemaakt kan worden van artikel 4.4.1 VCRO. Bij de beoordeling van het eerste middel is reeds vastgesteld dat de verwerende partij dit terecht als weigeringsmotief kon hanteren. De gegevens die de verzoekende partij in haar replieknota aanbrengt, nopen niet tot een andere conclusie.

In het onderdeel A2 van de replieknota voert de verzoekende partij aan dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ten onrechte stelt dat er geen oorspronkelijke woning(en) en geen bestaande, vergund geachte constructie meer is en dat de basisrechten voor zonevreemde constructies bijgevolg niet meer toegepast kunnen worden. De verzoekende partij zet meer bepaald uiteen dat artikel 4.4.10 VCRO stipuleert dat het hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot zijn van de constructie, beoordeeld wordt op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag, en dat het feit dat er geen oorspronkelijke woning en geen bestaande, vergund geachte constructie meer aanwezig is, niet ter zake doet. Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat de vaststelling van de verwerende partij dat de oorspronkelijke woningen niet meer aanwezig zijn en er dus geen bestaande, vergund geachte constructie is, verband houdt met het onderzoek naar de toepassing van artikel 4.4.13 VCRO. De argumentatie van de verzoekende partij die verband houdt met artikel 4.4.10 VCRO, doet dan ook niet ter zake.

5.

De verwerende partij neemt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk kennis van “*het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 29 januari 2015*”. Daarmee geeft de verwerende partij aan dat zij kennis heeft genomen van het verslag en de inhoud ervan, en zich, al is het impliciet, aansluit bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, wat op zich reeds getuigt van een eigen beoordeling door de verwerende partij.

Niets belet de verwerende partij om de beoordeling van de aanvraag in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te volgen en letterlijk over te nemen in de bestreden beslissing. Er bestaat ook geen vereiste dat de verwerende partij moet motiveren waarom zij het verslag volgt.

Zoals hiervoor werd gesteld, betekent het woordelijk overnemen van de beoordeling uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, niet noodzakelijk dat de verwerende partij geen rekening heeft gehouden met de aanvullende nota ter weerlegging van dit verslag.

6.

Het middel wordt verworpen.

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

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 7 november 2017 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO