

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0351 van 16 juni 2015
in de zaak 1011/0031/A/2/0027

In zake:

■■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Joris A. VERCRAEYE
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Jozef de Bomstraat 4
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomende
partij:*

het **AGENTSCHAP WEGEN EN VERKEER**

vertegenwoordigd door:

■■■■■

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 26 augustus 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 1 juli 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 11 maart 2010 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een zonevreemde woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te ■■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■■

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend. De tussenkomende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 7 februari 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter THOMAES die loco advocaat Joris VERCRAEYE verschijnt voor de verzoekende partij, en [REDACTED] die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

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

1.

Het Agentschap WEGEN EN VERKEER verzoekt met een aangetekende brief van 21 december 2010 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 31 januari 2011 de tussenkomende partij, als adviesverlenende instantie, toelating verleend om in de debatten tussen te komen.

2.

Artikel 4.8.19, §1 VCRO voorziet dat elk der belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.16, §1, eerste lid, kan tussenkomen in een zaak.

Artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO bepaalt als belanghebbende de bij het dossier betrokken adviserende instantie aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid VCRO (reguliere procedure), respectievelijk artikel 4.7.26, §4, 2° VCRO (bijzondere procedure), op voorwaarde dat deze instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.

Uit de bespreking ten gronde zal blijken dat aan het Agentschap Wegen en Verkeer als adviserende instantie, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid VCRO en krachtens het Besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, advies werd gevraagd op 2 december 2009. Het advies werd verleend op 3 maart 2010. Dit advies werd dus laattijdig verleend, zodat om die reden het verzoek tot tussenkomst onontvankelijk moet worden verklaard.

Het later door de verwerende partij ingewonnen facultatief advies valt buiten de hypothese van artikel 4.7.16, §1, eerste lid VCRO. Het advies van 14 juni 2010 herstelt de onontvankelijkheid niet.

Het verzoek tot tussenkomst wordt dan ook afgewezen als onontvankelijk.

IV. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING

Op de openbare terechtzitting van 7 februari 2012 werden door de verzoekende partij 4 bijkomende stukken neergelegd, waaronder de diverse adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer en een eenzijdig, op haar verzoek opgesteld opmetingsplan, gedateerd op 19 oktober 2010.

Partijen kunnen ter zitting geen bijkomende stukken neerleggen, tenzij dit zou gebeuren op vraag van de kamervoorzitter. Artikel 4.8.22 VCRO is duidelijk en laat geen afwijkingen toe enkel omdat de overige in het geding zijnde partijen tegen de neerlegging geen bezwaar maken.

Het gaat terzake over stukken die of reeds in het administratief dossier zitten (adviezen Agentschap Wegen en Verkeer) of de verzoekende partij zonder veel moeite reeds bij haar inleidend verzoekschrift had kunnen voegen.

V. FEITEN

1.

Op 25 november 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het *“verbouwen van een zonevreemde woning”*.

De woning maakt deel uit van een voormalig landbouwbedrijf dat nog diverse loodsen ter plaatse heeft.

Op 21 februari 2008 weigerde het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] reeds een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van de hoeve naar een zonevreemde woning, ondanks een gunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 11 december 2007, maar op grond van een negatief advies van de gemachtigde ambtenaar. Het administratief beroep tegen deze weigeringsbeslissing werd door de verwerende partij op 12 juni 2008 verworpen.

2.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Turnhout’, gelegen in agrarisch gebied, deels met overdruk reservatiestrook voor een aan te leggen omleidingsweg.

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.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 december 2009 tot en met 6 januari 2010, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 5 januari 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] verleent op 21 januari 2010 gunstig advies, op voorwaarde *“dat langs de waterloop van 3^{de} categorie een ruimingsstrook van 5 m wordt vrijgelaten”*.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 3 maart 2010 het volgende ongunstig advies uit:

"Ingevolge de brief van de gemeente [REDACTED] kenmerk 7668/RO/YVV/2009-224 dd. 02/12/2009 stuur ik u het advies van mijn afdeling. Gelieve de gemeente te verzoeken mij een afschrift van de weigering toe te sturen.

BESLUIT:

Er wordt een ONGUNSTIG advies verleend gezien de zonevreemde woning gelegen is in een reservatiestrook."

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 5 maart 2010 het volgende ongunstig advies:

" ...

Het perceel van aanvraag wordt getroffen door een overdruk van het gewestplan. Het betreft een reservatiestrook op het gewestplan van het tracé waar mogelijk een omleidingsweg rond [REDACTED] zou kunnen komen. Dit betekent dat andere aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning die geen betrekking hebben op het aanleggen van deze weg in strijd zijn met het geldende gewestplan. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziet hiervoor echter een uitzondering in artikel 4.3.8 §2:

...

Dit betekent concreet dat mits een gunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, omwille van het feit dat zij de reservatiestrook niet binnen de 5 jaar na de afgifte van de vergunning zullen uitvoeren, een stedenbouwkundige vergunning zou kunnen verkregen worden.

*Echter gelet op het **ongunstige advies van het Agentschap Wegen en Verkeer d.d. 03/03/2010** is niet aan deze voorwaarde van §2, 2° voldaan. Vanuit de decretale beoordelingsgronden dient dan ook geconcludeerd te worden **dat er geen stedenbouwkundige vergunning verleend kan worden** voor het bouwen in deze reservatiestrook.*

In ondergeschikte orde kan ook de afwijking voor het verbouwen in het agrarische gebied beoordeeld worden.

Art. 4.4.10. luidt: ...

→ *De hoeve werd gebouwd in de periode 1920-1930 en kan als vergund geacht beschouwd worden.*

Uit de foto's blijkt dat de hoeve nog niet vervallen is.

Art. 4.4.11. luidt: ...

→ *Het karakter, de vorm en het globale uitzicht van de hoeve blijven behouden.*

Art. 4.4.12. luidt: ...

→ *Er wordt in de verbouwde woning 1 woongelegenheid voorzien.*

Art. 4.4.15. luidt: ...

→ *Het brutovolume van het eigenlijke woongedeelte (dit is zonder de bergplaatsen, autobergplaatsen en onbenutte zolder) bedraagt volgens de berekening van de architect 975,67m³. De aanvraag is niet gelegen in het ruimtelijk kwetsbare gebied.*

Uit deze artikelsgewijze beoordeling blijkt dat de aanvraag wel voldoet aan de afwijkingsbepalingen voor woningen gelegen buiten de daartoe geëigende zone.

...

Gelet dat de aanvraag niet voldoet aan de decretale beoordelingsgronden om een stedenbouwkundige vergunning te bekomen, wordt aan de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening voorbijgegaan.

...

ADVIES
ongunstig

De aanvraag is volgens het geldende plan, zijnde het gewestplan, gelegen in een reservatiestrook voor een aan te leggen snelverkeersweg. Gelet op het ongunstige advies van het Agentschap Wegen en Verkeer d.d. 03/03/2010, is er niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.3.8. §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en kan er geen stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een zonevreemde woning afgeleverd worden.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 11 maart 2010 de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Gelet op het advies Ruimte en Erfgoed d.d. 05/03/2010 met kenmerk 8.00/13037/526414.4 waaruit blijkt dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een ongunstig advies verleent omdat de aanvraag volgens het geldende plan, zijnde het gewestplan, gelegen is in een reservatiestrook voor een aan te leggen snelverkeersweg. Gelet op het ongunstige advies van het Agentschap Wegen en Verkeer d.d. 03/03/2010 is er niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.3.8 §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en kan er geen stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een zonevreemde woning afgeleverd worden.

...”

3.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 13 april 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van onbekende datum om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

8. LEGALITEIT: *niet OK*

- *Gewestplan: niet*
- *Vlaamse codex: niet*
- *Sectorwetgeving: niet*

Toelichting:

- *De aanvraag is vergund geacht en niet verkrot.*
- *Het gaat om een dermate vergaande verbouwing dat men eerder van een herbouw dient te spreken. Enkel een deel van de buitenmuren worden behouden en daarin worden dan ook nog veel nieuwe raamopeningen voorzien.*
- *De nieuwe woning heeft een volume van meer dan 1000m3. De aanvraag is niet in overeenstemming met artikel 4.4.13 van de VCRO.*
- *Het bindend negatief advies van het Agentschap Wegen en Verkeer dient nageleefd te worden. Het advies is wellicht laattijdig, maar er dient toch rekening mee gehouden te worden. De hoeve is gelegen binnen een reservatiestrook voor*

een aan te leggen snelverkeersweg namelijk een omleidingsweg rond Rijkevorsel (N14).

9. GOEDE RO: *niet OK*

Toelichting:

De toetsing van de goede ruimtelijke ordening vloeit voort uit de toetsing aan de VCRO en het advies Wegen en Verkeer.

...

Na de hoorzitting van 25 mei 2010 beslist de verwerende partij op 27 mei 2010 om het Agentschap Wegen en Verkeer te vragen om een heroverweging van het negatieve advies van 3 maart 2010.

Het Agentschap Wegen en Verkeer deelt op 14 juni 2010 mee *“dat het advies van de Afdeling Wegen en Verkeer d.d. 03/03/2010 met kenmerk (...) ongewijzigd behouden blijft”*.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn aanvullend verslag van onbekende datum om het administratief beroep niet in te willigen en geen vergunning te verlenen.

De verwerende partij beslist op 1 juli 2010 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Volgens het vastgestelde gewestplan situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.

Het betreft de verbouwing van een bestaande hoeve tot woning op een perceel waarop zich ook nog 5 bijgebouwen (schuren) bevinden die geen voorwerp uitmaken van deze aanvraag.

1. Om voor vergunning in aanmerking te komen dient de aanvraag vooreerst te voldoen aan artikel 4.4.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening betreffende de basisrechten voor zonevreemde constructies. De constructie dient vergund geacht te zijn en niet verkrot. De woning dateert van de jaren 1920 – 1930. Volgens artikel 4.2.14 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in verband met het vermoeden van vergunnen, wordt een constructie vergund geacht wanneer ze gebouwd werd voor 22 april 1962.

Artikel 4.1.1.12° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening definieert verbouwen als het doorvoeren van aanpassingswerken binnen het bestaande volume van een constructie waarbij de buitenmuren voor ten minste 60% behouden blijven. Hoewel de beroeper spreekt over het verbouwen van de bestaande hoeve, gaat het in feite over het herbouwen op dezelfde plaats, daar een groot aantal gevelopeningen gewijzigd worden en geen enkele van de oorspronkelijke binnenmuren bewaard blijven. Bouwtechnisch is het dan ook niet mogelijk om de enkel stukken gevelmuur te behouden. In praktijk zal de hoeve volledig nieuw opgetrokken worden.

De aanvraag voldoet niet aan artikel 4.4.13 Herbouwen op dezelfde plaats. Het bestaande volume bedraagt meer dan 1000 m³. Er dient opgemerkt te worden dat de volumeberekening van de architect (welke wordt overgenomen door het schepencollege) foutief is. Zo worden de bestaande schuur – welke geïntegreerd is in de woning en het

dakvolume – niet meegerekend bij de bestaande toestand en worden de garages en bergplaatsen in de nieuwe woning niet meegeteld. Deze berekening is niet correct. Artikel 4.1.1.2° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening stelt immers dat een bouwvolume gedefinieerd wordt als het bruto-volume van een constructie en haar fysische aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht aansluiting vinden of steun vinden bij het hoofdgebouw,..., gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld.

Daar de aanvraag niet voldoet aan bovenvermelde bepalingen is de constructie in principe niet vergunbaar.

2. Het negatief advies van het Agentschap Wegen en Verkeer stelt dat de aanvraag niet vergund kan worden omdat deze gelegen is in een reservatiestrook voor een aan te leggen snelverkeerweg namelijk een omleidingsweg rond [REDACTED]

Artikel 4.7.16§1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat de Vlaamse Regering de instanties aanwijst die over een vergunningsaanvraag advies verlenen. Deze adviezen hebben de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en 4.3.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Deze artikelen stellen het volgende: ...

Verder stelt artikel 4.3.8§2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dat een vergunning niet kan worden verleend voor het bouwen van een constructie in een reservatiestrook, tenzij uit de adviezen van de bevoegde instanties blijkt dat de reservatiestrook niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning zal worden aangewend. Ondanks dat er geen weet is van eventuele plannen om deze verkeersweg te verwezenlijken binnen de vijf jaar, is het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer negatief. Bovendien wordt het project als herbouwen beschouwd. Het advies van Wegen en Verkeer is dan ook effectief bindend. Dientengevolge kan niet anders besloten worden dat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking kan komen.

...

Algemene conclusie:

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming, noch met de decretale en reglementaire bepalingen.

De aanvraag dient geweigerd te worden op basis van het bindend negatief advies van het Agentschap Infrastructuur Vlaanderen - Wegen en Verkeer.

...

Dit is de bestreden beslissing.

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

De verzoekende partij is de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning.

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

VII. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste, derde en vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van “*de rechten van verdediging*”.

De verzoekende partij benadrukt dat haar aanvraag door het college van burgemeester en schepenen enkel werd geweigerd omwille van het ongunstige advies van het Agentschap Wegen en Verkeer.

De verzoekende partij zet uiteen dat zij tijdens de hoorzitting van 25 mei 2010 totaal onverwacht werd geconfronteerd met de stelling dat haar aanvraag niet in overeenstemming zou zijn met de basisrechten voor zonevreemde constructies.

Verder wijst de verzoekende partij erop dat zij, na deze hoorzitting, nog een aantal stukken heeft bezorgd in verband met het bouwvolume aan de verwerende partij met de vraag om hierover een nieuwe hoorzitting te willen organiseren. De verzoekende partij verwijst ook naar een technische nota van haar architect waarin onder meer wordt benadrukt dat alleszins meer dan 60% van de buitenmuren wordt behouden.

De verwerende partij is echter op dit verzoek niet ingegaan, terwijl uit de bestreden beslissing blijkt dat de aanvraag niet voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.13 VCRO. De verzoekende partij meent dan ook dat zij niet het recht gekregen heeft zich naar behoren te verdedigen alhoewel zij daar uitdrukkelijk om verzocht heeft.

In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel en “*belangenafwegingsbeginsel*”.

De verzoekende partij stelt dat de inhoud van het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 3 maart 2010 volledig induist tegen het eerdere gunstig advies dat werd verleend in het kader van haar vorige vergunningsaanvraag.

Volgens de verzoekende partij werden haar bouwplannen bovendien niet zorgvuldig beoordeeld. De verzoekende partij voert aan dat alleszins meer dan 60% van de buitenmuren behouden blijft: “*praktisch alle ramen (worden) op dezelfde plaats (...) behouden, enkel het onderste deel wordt soms weggebroken tot op de grond*”, *de lintelen blijven grotendeels behouden* en “*de buitenmuren blijven dan ook INTEGRAAL behouden op enkele details na*”.

In het vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van het motiveringsbeginsel en van artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij de bestreden beslissing niet kon motiveren door verwijzing naar het ongunstige advies van het Agentschap Wegen en Verkeer aangezien uit de beslissing blijkt dat zij dit advies in feite niet bijtreedt (“*ondanks dat er geen weet is van eventuele plannen om deze verkeersweg te verwezenlijken binnen de vijf jaar, is het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer negatief*”). Bovendien werd dit advies laattijdig uitgebracht, is het alleen een stijlformule en is het advies zelf evenmin afdoende gemotiveerd.

Tot slot meent de verzoekende partij dat in de bestreden beslissing niet wordt gemotiveerd waarom de volumeberekening van de architect foutief zou zijn en hoe de verwerende partij aan een volumeberekening van meer dan 1.000 m³ komt.

2.

In haar toelichtende nota verwijst de verzoekende partij opnieuw naar het gunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 11 december 2007.

De verzoekende partij wijst erop dat er geen concrete plannen voorliggen omtrent de realisatie van de reservatiestrook. Volgens de verzoekende partij hebben zowel de burgemeester van de gemeente [REDACTED] als de verwerende partij zelf, toegegeven dat de omleidingsweg nooit zal worden gerealiseerd. Bovendien worden andere woningen op het traject wel vergund.

Beoordeling door de Raad

1.

Indien de deputatie uitspraak doet over een beroep tegen een vergunningsbeslissing verleend in eerste bestuurlijke aanleg, doet de deputatie geen uitspraak als administratief rechtscollege maar als een orgaan van actief bestuur.

Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep onderzoekt de deputatie daarbij de aanvraag in haar volledigheid. Dit houdt in dat de deputatie de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt voor een vergunningverlenend bestuursorgaan de plicht in om haar beslissing zorgvuldig voor te bereiden en ze te steunen op een correcte feitenvinding. Zij dient zich te informeren over alle relevante elementen om met kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen.

Waar de Raad in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht zich niet in de plaats mag stellen van het vergunningverlenend bestuursorgaan, is hij wel bevoegd na te gaan of deze de toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot een beslissing is gekomen.

2.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunning in essentie heeft geweigerd op grond van de twee volgende motieven:

- De aanvraag dient te worden gekwalificeerd als herbouwen, en dus niet als verbouwen. Aangezien het volume meer dan 1.000 m³ bedraagt, is de aanvraag niet in overeenstemming met artikel 4.4.13 VCRO.
- De woning is gelegen in reservatiegebied en het Agentschap Wegen en Verkeer heeft een negatief advies verleend. Zij beschouwt dit advies als bindend.

3.

Het perceel waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, is gelegen in agrarisch gebied, deels met overdruk reservatiegebied. De verzoekende partij betwist dat de woning effectief gelegen zou zijn in reservatiegebied en legde hieromtrent een eenzijdig opmetingsplan van 19 oktober 2010 neer op de openbare terechtzitting van 7 februari 2012. Zoals reeds gesteld onder sub IV. heeft de Raad dit stuk op grond van artikel 4.8.22 VCRO uit de debatten geweerd.

De Raad is evenwel van oordeel dat de exacte ligging van de woning ten overstaan van het reservatiegebied niet relevant is voor de beoordeling van de aanvraag van de verzoekende partij.

Artikel 4.3.8 §2 VCRO voorziet weliswaar in een principieel verbod tot het **bouwen** van constructies in reservatiestroken, doch deze regeling heeft geen betrekking op bestaande **zonevreemde constructies** (inz. woningen) (Parl. St. VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 135, nr. 428).

Uit artikel 4.1.1, °17 VCRO volgt dat constructies die gelegen zijn in een reservatiestrook en die niet behoren tot de nutswerken waarvoor de reservatiestrook is afgebakend, beschouwd worden als 'zonevreemde constructies'. Voor deze constructies zijn de basisrechten zonevreemde constructies van toepassing.

Dit principe werd overigens ook nog bevestigd in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (Typevoorschriftenbesluit). Bij de standaardtypebepaling voor categorie "8. Lijninfrastructuur, meer bepaald 8.3 Bouwvrije strook" wordt voorzien in een principieel verbod tot het oprichten van vergunningsplichtige gebouwen en constructies, maar "*werken, handelingen en wijzigingen aan bestaande bebouwing en constructies (zijn) toegelaten, voor zover ze in overeenstemming zijn met de stedenbouwkundige voorschriften van de grondkleur*".

Partijen betwisten niet dat de aanvraag van de verzoekende partij betrekking heeft op een **bestaande woning** en geen exploitantenwoning betreft in de zin van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (Inrichtingsbesluit).

Los van de vraag of de woning nu in een met overdruk aangeduide reservatiestrook of in agrarisch gebied gelegen is, staat derhalve vast dat de aanvraag van de verzoekende partij betrekking heeft op een zonevreemde woning.

4.

De basisrechten voor zonevreemde constructies zijn te beschouwen als uitzonderingsbepalingen die de vergunningverlenende overheid verbieden om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren louter omwille van een tegenstrijdigheid met de gewestplanbestemming die verordenend is. Voor zover er voldaan is aan de decretale voorwaarden mag met andere woorden de strijdigheid met de gewestplanbestemming geen reden zijn om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verzoekende partij heeft haar aanvraag omschreven als "*het verbouwen van een zonevreemde woning*" en verwijst in de aanvraagnota naar artikel 4.4.12 VCRO.

Artikel 4.1.1, 12° VCRO definieert het begrip verbouwen als volgt:

"aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden"

Het begrip bouwvolume wordt in artikel 4.1.1, 2° VCRO gedefinieerd als:

"het bruto-bouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip

van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld"

Het komt aan de vergunningverlenende overheid toe om de verklaringen van een aanvrager met betrekking tot het voorwerp en doel van de aanvraag te beoordelen en het werkelijk voorwerp van de aanvraag te bepalen.

Volgens de verwerende partij heeft de aanvraag betrekking op *"het herbouwen op dezelfde plaats"*. De verwerende partij motiveert dit in de bestreden beslissing als volgt:

"...

Hoewel de beroeper spreekt over het verbouwen van de bestaande hoeve, gaat het in feite over het herbouwen op dezelfde plaats, daar een groot aantal gevelopeningen gewijzigd worden en geen enkele van de oorspronkelijke binnenmuren bewaard blijven. Bouwtechnisch is het dan ook niet mogelijk om de enkel stukken gevelmuur te behouden. In praktijk zal de hoeve volledig nieuw opgetrokken worden."

De Raad leidt uit de bouwplannen af dat een aantal gevelopeningen worden gewijzigd. Met de verzoekende partij stelt de Raad evenwel ook vast dat op geen enkele manier aannemelijk wordt gemaakt dat de berekening van de architect van de verzoekende partij dat meer dan 60 % van de buitenmuren behouden blijft, fouten vertoont of bouwtechnisch niet mogelijk zou zijn. Dat de binnenmuren niet bewaard worden, heeft geen invloed op het bouwvolume aangezien het bouwvolume buitenmaats wordt gemeten, noch op het te behouden percentage van de buitenmuren.

De verwerende partij heeft dan ook niet zorgvuldig gemotiveerd waarom zij de aanvraag van de verzoekende partij als herbouw kwalificeert.

5.

Verder verwijst de verwerende partij in de bestreden beslissing naar artikel 4.7.16, §1 VCRO, naar artikel 4.3.3 VCRO, artikel 4.3.4 VCRO, artikel 4.3.8, §2 VCRO en het negatief advies van het Agentschap Wegen en Verkeer.

5.1

Artikel 4.7.16, §1 VCRO luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering wijst de instanties aan die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

Deze adviezen hebben de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en artikel 4.3.4. In voorkomend geval sorteren zij ook de gevolgen als bepaald in artikel 4.4.6, eerste lid, van deze codex of in artikel 11, §4, vierde lid, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten.

De adviezen worden uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen, ingaand de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Indien deze termijn wordt overschreden, kan aan de adviesvereiste voorbij worden gegaan."

De verzoekende partij houdt voor dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer laattijdig werd uitgebracht, zodat hieraan voorbij kon worden gegaan.

Uit het administratief dossier blijkt dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer gevraagd werd op 2 december 2009 en verleend werd op 3 maart 2010 zodat het inderdaad, zoals de verzoekende partij aangeeft, laattijdig werd uitgebracht. Ingevolge deze laattijdigheid was dit advies noch voor het college van burgemeester en schepenen, noch voor de verwerende partij bindend.

In het kader van de administratieve beroepsprocedure werd door de verwerende partij weliswaar aan het Agentschap Wegen en Verkeer op 27 mei 2010 gevraagd om een heroverweging, waarop het Agentschap op 14 juni 2010 mededeelt *“dat het advies van de Afdeling Wegen en Verkeer d.d. 03/03/2010 met kenmerk (...) ongewijzigd behouden blijft”*.

Deze ‘heroverweging’ dient beschouwd te worden als een facultatief ingewonnen advies dat geen bindend karakter heeft. Het bindend karakter van het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer vloeit immers uitsluitend voort uit de normatieve grondslag geboden door artikel 7.5.9 VCRO en artikel 4.7.16, §1 VCRO samen gelezen met het Besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, die restrictief moeten geïnterpreteerd worden.

De bindende adviesbevoegdheid van de wegbeheerder is naar tijd beperkt tot de adviestermijn zoals bepaald in artikel 4.7.16, §1 VCRO. Wanneer de wegbeheerder na het verstrijken van deze adviestermijn nog een facultatief advies uitbrengt, zelfs al is dit op verzoek van de verwerende partij ingevolge haar devolutieve bevoegdheid, kan het geen bindende kracht meer hebben.

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij ten onrechte aan het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer een bindende kracht heeft toegekend.

5.2

Het verlies aan bindende kracht van het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer betekent evenwel niet dat de verwerende partij met dit advies geen rekening zou mogen houden.

Met een te laat uitgebracht advies zoals dit van 3 maart 2010 mag in principe immers rekening gehouden worden, op voorwaarde dat dit advies zorgvuldig is naar inhoud en wijze van totstandkoming.

Hetzelfde geldt voor de door de verwerende partij gevraagde heroverweging, waaraan gevolg werd gegeven op 14 juni 2010, dat, zoals reeds gesteld, kan beschouwd worden als facultatief advies.

5.3

Het advies van 14 juni 2010 beperkt zich tot het volgende: *“In aansluiting aan uw bovenvermeld schrijven kan ik u mededelen dat het advies van de Afdeling Wegen en Verkeer d.d. 03/03/2010 met kenmerk (...) ongewijzigd behouden blijft”*.

Het advies van 3 maart 2010 wordt als volgt gemotiveerd:

“Er wordt een ONGUNSTIG advies verleend gezien de zonevreemde woning gelegen is in een reservatiestrook.”

In de bestreden beslissing wordt omtrent het advies als volgt geoordeeld:

“ ...

2. Het negatief advies van het Agentschap Wegen en Verkeer stelt dat de aanvraag niet vergund kan worden omdat deze gelegen is in een reservatiestrook voor een aan te leggen snelverkeersweg namelijk een omleidingsweg rond [REDACTED]

Artikel 4.7.16§1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat de Vlaamse Regering de instanties aanwijst die over een vergunningsaanvraag advies verlenen. Deze adviezen hebben de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en 4.3.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Deze artikelen stellen het volgende: ...

Verder stelt artikel 4.3.8§2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dat een vergunning niet kan worden verleend voor het bouwen van een constructie in een reservatiestrook, tenzij uit de adviezen van de bevoegde instanties blijkt dat de reservatiestrook niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning zal worden aangewend.

Ondanks dat er geen weet is van eventuele plannen om deze verkeersweg te verwezenlijken binnen de vijf jaar, is het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer negatief. Bovendien wordt het project als herbouwen beschouwd. Het advies van Wegen en Verkeer is dan ook effectief bindend. Dientengevolge kan niet anders besloten worden dat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking kan komen.

...”

Uit deze beoordeling kan de Raad enkel afleiden dat de verwerende partij, naast het inhoudelijk vermelden van het oorspronkelijk advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, het citeren van de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO als zijnde de gevolgen die een advies, verleend door een adviesinstantie volgens artikel 4.7.16, §1 VCRO kan hebben, enkel verwijst naar artikel 4.3.8, §2 VCRO om vervolgens te stellen dat er geen weet is van eventuele plannen om een verkeersweg binnen de reservatiestrook aan te leggen. De verwerende partij besluit niettemin dat, gelet op het bindend advies, “niet anders (kan) besloten worden dat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking kan komen”.

Zoals reeds vermeld had het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 3 maart 2010, zoals herbevestigd op 14 juni 2010, geen bindend karakter. De verwerende partij kon dan ook de aanvraag niet weigeren louter op grond van een beweerd bindend karakter.

Zoals ook reeds vermeld kon door de verwerende partij ook niet verwezen worden naar artikel 4.3.8, §2 VCRO aangezien dit artikel enkel een principieel verbod tot het **bouwen** van constructies in reservatiestroken inhoudt, doch geen betrekking heeft op **bestaande zonevreemde constructies**, waar de basisrechten zonevreemde constructies wel degelijk van toepassing zijn.

De verwerende partij heeft derhalve haar bevoegdheid overschreden, minstens onzorgvuldig geoordeeld door aan het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer bindende kracht toe te kennen en de aanvraag louter te weigeren op grond van deze bindende kracht.

5.4

Met de verzoekende partij dient de Raad ook vast te stellen dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer zelf onzorgvuldig is en niet afdoende gemotiveerd.

Het loutere feit dat de aanvraag mogelijks gelegen is binnen de op het gewestplan aangeduide reservatiestrook (artikel 18.7.3 Inrichtingsbesluit), houdt niet in dat daar een absoluut bouwverbod

geldt. Deze reservatiestrook moet bovendien onderscheiden worden van het tracé van de aan te leggen omleidingweg.

Verder stelt de Raad met de verzoekende partij vast dat het Agentschap Wegen en Verkeer op 11 december 2007 een vergelijkbare aanvraag nog gunstig heeft beoordeeld en het gewijzigd standpunt niet motiveert.

Bovendien maakt ook het Agentschap Wegen en Verkeer ten onrechte geen onderscheid tussen enerzijds het bouwen van nieuwe constructies en, anderzijds, werken aan bestaande constructies. Zoals *sub* 3 uiteengezet, heeft het principiële bouwverbod in reservatiegebied zoals bepaald in artikel 4.3.8 VCRO geen betrekking op werken aan bestaande constructies.

Het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 3 maart 2010, zoals bevestigd op 14 juni 2010, schendt hierdoor de motiveringsplicht evenals de zorgvuldigheidsplicht.

Aangezien het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer onwettig is, kon de verwerende partij zich in haar motivering dan ook niet beperken tot een verwijzing naar dit onwettig advies.

De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

VIII. Injunctie

Overeenkomstig artikel 4.8.3, derde lid, 3° VCRO kan de Raad, naast het bevel om een nieuwe beslissing te nemen binnen een door de Raad te bepalen termijn, de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan de herstelbeslissing moeten worden gesteld.

Nu de Raad *sub VII.* heeft geoordeeld dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 3 maart 2010, herbevestigd op 14 juni 2010, onwettig is, dient de verwerende partij, alvorens de herstelbeslissing te nemen, een nieuw advies te vragen aan het Agentschap Wegen en Verkeer.

Gelet op de bijkomende te stellen procedurehandeling acht de Raad het aangewezen dat aan de verwerende partij een langere termijn dan gebruikelijk wordt toegekend om een nieuwe beslissing te nemen. Een vervaltermijn van vijf maanden lijkt hiertoe in alle redelijkheid voldoende garanties te bieden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van het AGENTSCHAP WEGEN EN VERKEER is onontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 1 juli 2010, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen van een zonevreemde woning op een perceel gelegen te [REDACTED] en met 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 vervalt termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad beveelt de verwerende partij om, alvorens een nieuwe beslissing te nemen, een nieuw advies te vragen aan het Agentschap Wegen en Verkeer en verder rekening te houden met de overwegingen zoals gesteld onder het onderdeel "VIII. Injunctie" van dit arrest.
6. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 16 juni 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,
met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS