

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0288 van 4 juni 2013
in de zaak 2010/0308/A/2/0290

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves FRANCOIS
kantoor houdende te 8790 Waregem, Eertbruggestraat 10
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*

de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Katia BOUVE
kantoor houdende te 8420 De Haan, Mezenlaan 9
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 24 maart 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 4 februari 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zedelgem van 19 oktober 2009 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het uitvoeren van een renovatieproject met kamers en ontbijt.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

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 16 november 2010, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves FRANCOIS die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Anneleen WYNANTS die loco advocaat Katia BOUVE verschijnt 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 VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De nv [REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 7 mei 2010 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 18 mei 2010 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkomende partij beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

IV. FEITEN

Op 19 september 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zedelgem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het uitvoeren van een renovatieproject met kamers en ontbijt”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘Brugge-Oostkust’ gelegen in agrarisch gebied.

De percelen zijn 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 5 mei 2009 tot en met 4 juni 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, brengt op 28 mei 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit voor de renovatie van het bijgebouw 3. Het advies stelt evenwel dat een kelder in de te herbouwen woning als vergadersessieruimte niet inpasbaar is in het kader van een B&B. Het herbouwen van de woning zelf wordt ongunstig geadviseerd wegens te ver gelegen van de openbare weg en het te diep insnijden in het landschap.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zedelgem verleent op 22 juni 2009 het volgende voorwaardelijk gunstig advies:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening:

Overwegende dat de aanvraag gelegen is in een agrarisch gebied, zoals bepaald in het gewestplan Brugge-Oostkust met koninklijk besluit d.d. 7 april 1977, waarin artikel 145 bis van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening kan toegepast worden;

Overwegende dat de woning gelegen is aan een weg, niet zijnde een aardeweg, die minstens minimaal is uitgerust overeenkomstig artikel 100§1 van DORO;

Overwegende dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad;

Overwegende dat het karakter, de verschijningsvorm en de functie van het gebouw behouden blijven;

Overwegende dat het bruto volume van het woongedeelte na herbouwen beperkt blijft tot minder dan 1000m³;

Overwegende dat de maximum toegelaten volume uitbreiding van 100% ten opzichte van het bestaande woongedeelte niet wordt overschreden;

Overwegende dat het gebouw niet verkrot is;

Overwegende dat tijdens de openbaarmaking geen bezwaren werden ingediend;

Overwegende dat in het ontwerp de typische hoeve-erfstructuur, met achteraan de woning, en loodrecht daarop, er voor, de twee bijgebouwen, behouden blijft;

Overwegende dat de woning op het eerste zicht een historisch karakter heeft, maar dat bij nader onderzoek blijkt dat zeer weinig authentieke elementen (in de zin van originele ramen, haardschouwen, vloeren e.d.) bewaard zijn gebleven;

Overwegende dat het bakhuisje het meest historisch waardevolle element is, gezien dit nog authentiek bewaard is, en dat dit gebouwtje in het ontwerp behouden blijft en gerestaureerd wordt;

Overwegende dat in overleg met Regionaal Landschap Houtland een streekeigen landschapsplan werd opgemaakt, dat de landschappelijke kwaliteit van dit hoevecomplex en zijn omgeving nog zal versterken;

Overwegende dat de verbinding tussen woning en schuur functioneel noodzakelijk is voor de uitbating van de kamers met ontbijt (o.a. het aanbrengen van warme maaltijden dienen via binnenruimtes te gebeuren);

Algemene conclusie:

Uit de bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 12 oktober 2009 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Er dient echter opgemerkt te worden dat er geen plannen zijn van de bestaande toestand, noch van de bestaande verhardingen en dat ook de nieuw aan te leggen verhardingen niet volledig zijn weergegeven op de plannen.

De site “Rabauwenhoeve” zoals het gebouwencomplex wordt genoemd, zal omwille van zijn beeldbepalende ligging en historisch architecturale kwaliteiten opgenomen worden in de inventaris van het onroerend erfgoed van de gemeente Zedelgem, die momenteel in opmaak is.

De gebouwen zijn gelegen op ruim 350m van de openbare weg en snijden diep in in een open en homogeen gebied.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het voorzien van een vergaderruimte kan niet beschouwd worden als de normale accommodatie bij een logiesverstrekkend bedrijf zoals bedoeld in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone.

Aangezien het om een zonevreemde vestiging gaat is deze functie niet vergunbaar, maar ook niet wenselijk gelet op de ligging van het gebouwencomplex t.o.v. de openbare weg, in daarenboven een open en vrij homogeen gebied.

De woning wordt herbouwd en uitgebreid en de schuur wordt verbouwd. Beide worden aan elkaar gekoppeld waardoor ze als één geheel moeten aanzien worden. De functies gastenverblijven en wonen vervloeien in mekaar (o.m. vergaderruimte onder de woning) zodat het volume dat voor bewoning kan worden gebruikt eigenlijk een aanzienlijk groter volume inneemt dan toegestaan volgens de beperkingen opgelegd door artikel 4.4.13, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Bovendien wijzigt het architecturaal voorkomen grondig, mede door het gebruik van grote oppervlakten in houten lamellen.

De gewestelijk erfgoedambtenaar heeft daarenboven een ongunstig advies gegeven op de voorgenomen afbraak van de bestaande woning die duidelijk architecturaal, historisch waardevolle elementen heeft.

...”

Door het bindende ongunstige advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zedelgem op 19 oktober 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 13 november 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 januari 2010 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

Inclusief de kelder wordt het volume van de woning meer dan 1300m³. In deze bestaat een juridische belemmering, het volume van de herbouwde woning is te groot, het probleem schuilt in de kelder, die juridisch ook niet mogelijk is als uitbreiding van de verblijfplaatsen. Tijdelijke verblijfplaatsen zijn immers enkel mogelijk binnen een bestaand volume, als functiewijziging. Het is aangewezen het voorstel tot deze functie te beperken.

Aanvullend moet opgewerkt worden dat het allerm minst evident is om een woning uit te breiden tot 1000m³ en terzelfdertijd te verbinden met een schuur, terwijl deze volumes

oorspronkelijk van elkaar gescheiden zijn. Er zijn talloze voorbeelden van plattelandstoerisme in bijgebouwen die niet verbonden zijn met de woning van de uitbaters. In principe is het, indien een schuur verbonden wordt met een woning, aangewezen de woning uit te breiden in het volume van de schuur. Het verbinden van beide volumes is dus een probleem.

Het schepencollege acht de afbraak van de woning mogelijk, en dit in tegenstelling tot het advies van de gemachtigde ambtenaar en dit van de gewestelijke dienst onroerend erfgoed van het Vlaams Gewest, ongunstig voor wat betreft afbraak. Indien ervan uit gegaan wordt dat afbraak van de woning aanvaardbaar is, kan gesteld worden dat ook de voorgestelde verbouwing en herbouw mogelijk is, het architecturale karakter wordt behouden, met mooie hedendaagse accenten, zoals boven toegelicht. De materialen en kleuren zijn weliswaar te beperkt op de plannen aangegeven.

Een vraagteken moet gesteld bij de mobiliteit. De [REDACTED] is een smalle driemeter brede landelijke gemeenteweg die niet meteen aangewezen is voor dynamische activiteiten zoals beoogd, of zoals mogelijk in de voorzien polyvalente kelder.

De omgevingsaanleg, die in eerste aanleg aan het dossier werd toegevoegd (uitvoering van deze aanleg wordt door het schepencollege als voorwaarde opgelegd in zijn voorafgaand advies) is knap ontworpen door een tuinarchitect, maar niet verenigbaar met de agrarische bestemming, met te veel verharding en een residentialisering van agrarisch gebied.

Besloten moet worden dat het voorstel juridisch niet mogelijk is, ruimtelijk niet aangewezen.

...

Naar aanleiding van een vraag van de verwerende partij om een alternatief te onderzoeken waarbij stal en woning niet verbonden worden, maakt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het volgende bijkomend verslag op 28 januari 2010:

“ ...

2. Onderzoek

Indien de verbinding tussen woning en stal uitgesloten wordt, heeft dit twee voordelen waarmee zowel een juridische als een ruimtelijke weigeringsgrond weggenomen wordt.

- De woning blijft binnen de 1000m³
- De bestaande typologie met afzonderlijke gebouwen blijft gerespecteerd

Beroeper, bij monde van zijn architect, bezorgt een plannetje en berekening te staving van bovenstaande ingreep. Opgemerkt moet worden dat hierbij de patio op nivo 0 en 1, binnen de contour van de woning afgetrokken worden, voor in totaal 52,7m³.

Voor wat betreft de kelder wordt enkel de ongebruikelijke kelderruimte, bedoeld als vergaderruimte, met binnenafmeting 585cm bij 1437cm meegerekend.

Gelijkvloers, dak en vergaderruimte in de kelder komen op resp. 466,2 en 376,29 en 2010,19m³, in totaal 1052m³, wat na aftrek van de patio op nivo 0 en 1 een finaal resultaat voor de woning, inclusief de ondergrondse vergaderruimte, van 999,89m³ geeft.

3. Besluit

De vergunning kan juridisch verleend worden met als voorwaarde:

“Het verbindingsgedeelte tussen de woning en de voormalige stal, nu verblijfsgelegenheden, wordt uitgesloten uit de vergunning. Dit deel is 590cm bij 540cm. Hierdoor ontstaat een open ruimte tussen stal en woning van 590cm.

Ondergronds beperkt de kelder zich tot een binnenafmeting van 585m, het deel buiten de contour van de woning, de buitenpatio en de ondergrondse verbindingsgang en –trap worden eveneens uitgesloten.”

...

Na de hoorzitting van 19 januari 2010 beslist de verwerende partij op 4 februari 2010 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning, onder voorwaarden, te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Artikel 4.4.10 van de codex is van toepassing. Het uitbreiden van een bestaande woning kan slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 1000m³ (bruto). Deze uitbreiding mag een volumevermeerdering van 100% niet overschrijden. Herbouwen van bijgebouwen kan enkel binnen de bestaande volumes, en indien deze hoofdzakelijk vergund werden.

Bewust artikel vereist bovendien dat het architecturaal karakter van het gebouw behouden blijven. Een in concreto-beoordeling van de voorliggende aanvraag is op dit punt vereist.

Op dit punt is discussie mogelijk, in eerste aanleg werd gesteld dat het architecturale karakter niet behouden blijft. Dit kan tegengesproken worden.

Zowel planvorm als dakvorm als aantal bouwlagen worden gerespecteerd, en ook de openingen zijn vergelijkbaar, er zijn geen dakuitbouwen, de detaillering is aanvaardbaar.

Het is wel zo dat een aantal delen van de gevel in houten latwerk worden voorzien, wat als hedendaags accent, bovendien passend in het geheel, beschouwd kan worden.

Bovendien is het meer dan vormelijke verfraaiing, de ingrepen zijn een veruitwendiging van de functie en van het planconcept, getuigt van kwaliteit.

Het architecturale karakter blijft behouden.

Artikel 4.4.16 en art. 4.4.17 zijn van toepassing (zonevreemd verbouwen en herbouwen). Naast bovenbeschreven basisvoorwaarde, waaraan voldaan wordt, is het tevens zo dat het volume van de woning slechts mag toenemen tot 1000m³. Dit bouwvolume wordt in art. 4.4.1 gedefinieerd als het volume 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.

Hetgeen in voorliggend voorstel als onderkeldering voorzien wordt is geenszins gebruikelijk, dit deel dient dan ook meegerekend te worden in het volume van de woning. Het ontwerp voorziet immers een grote ruimte, “vergaderruimte”, genoemd (84m²). Deze functie kan bezwaarlijk omschreven worden als wat de decreetgever bedoeld heeft met “gebruikelijke onderkeldering”. Hetzelfde dient gesteld van de voorziene keuken op kelderniveau.

Lengte maal breedte maal hoogte van het volume van de woning, inclusief onderkeldering, is 25,4 x 6,55 x 7,9 in totaal dus 1314m³, meer dan de maximale 1000m³. In deze bestaat een juridische belemmering, het volume van de herbouwde woning is te groot.

Aanvullend moet opgemerkt worden dat het niet mogelijk is om een woning uit te breiden tot 1000m³ en terzelfdertijd te verbinden met een schuur, terwijl deze volumes oorspronkelijk van elkaar gescheiden zijn. Indien een schuur verbonden wordt met een

woning, dient de woning in de eerste plaats uit te breiden in het volume van de schuur. Het verbinden van beide volumes botst met de maximum toegelaten volumenorm.

Indien de verbinding tussen woning en stal uitgesloten wordt, heeft dit twee voordelen waarmee zowel een juridische als een ruimtelijke weigeringsgrond weggenomen wordt.

- De woning blijft binnen de 1000m³
- De bestaande typologie met afzonderlijke gebouwen blijft gerespecteerd

Beroeper bezorgde na de hoorzitting een plannetje en berekening te staving van bovenstaande ingreep. Opgemerkt moet worden dat hierbij de patio op nivo 0 en 1, binnen de contour van de woning afgetrokken worden, voor in totaal 52,7m³.

Voor wat betreft de kelder wordt enkel de ongebruikelijke kelderruimte, bedoeld als vergaderruimte, met binnenafmeting 585cm bij 1437cm meegerekend.

Gelijkvloers, dak en vergaderruimte in de kelder komen op resp. 466,2 en 376,29 en 2010,19m³, in totaal 1052m³, wat na aftrek van de patio op nivo 0 en 1 een finaal resultaat voor de woning, inclusief de ondergrondse vergaderruimte, van 999,89m³ geeft.

De vergunning kan dan ook enkel verleend worden onder volgende voorwaarde:

“Het verbindingsgedeelte tussen de woning en de voormalige stal, nu verblijfsgelegenheden, wordt uitgesloten uit de vergunning. Dit deel is 590cm bij 540cm. Hierdoor ontstaat een open ruimte tussen stal en woning van 590cm.

Ondergronds beperkt de kelder zich tot een binnenafmeting van 585m, het deel buiten de contour van de woning, de buitenpatio en de ondergrondse verbindingsgang en –trap worden eveneens uitgesloten.”

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Een plaatsbezoek werd uitgevoerd door de gemeentelijke diensten, die afbraak van de woning mogelijk achten, en dit in tegenstelling tot het advies van de gemachtigde ambtenaar en dat van de gewestelijke dienst onroerend erfgoed van het Vlaams Gewest, ongunstig voor wat betreft afbraak.

De gewestelijke afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling meent eveneens dat het karakter te sterk afwijkt van het bestaande.

Zowel planvorm als dakvorm als aantal bouwlagen worden echter gerespecteerd, en ook de openingen zijn vergelijkbaar, er zijn geen dakuitbouwen, de detaillering is aanvaardbaar.

Het is wel zo dat een aantal delen van de gevel in houten latwerk worden voorzien, wat als hedendaags accent, bovendien passend in het geheel, beschouwd kan worden.

Bovendien betreft het meer dan vormelijke verfraaiing, de ingrepen zijn een veruitwendiging van de functie en van het planconcept, dit getuigt van kwaliteit.

Het architecturale karakter is aanvaardbaar en blijft behouden, enkele mooie accenten niet te na gesproken. Het is goed dat de schuur behouden blijft, het bakhuisje gerenoveerd.

De omgevingsaanleg, die in eerste aanleg aan het dossier werd toegevoegd (uitvoering van deze aanleg wordt door het schepencollege als voorwaarde opgelegd in zijn voorafgaand advies) is knap ontworpen door een tuinarchitect, in samenspraak met het Regionaal Landschap Houtland.

De argumenten van beroeper kunnen weerlegd worden voor wat betreft de stelling dat een ondergrondse polyvalente ruimte onontbeerlijk is voor een goede uitbating. Het uitvoeringsbesluit inzake zonevreemde functiewijzigingen is bedoeld om tijdelijke verblijfplaatsen in te richten, niet met het oog op evenementen of thema-avonden, evenmin voor speciale gelegenheden zoals in het beroepschrift geschreven.

*Een openbaar onderzoek werd gehouden, waarbij geen bezwaren ingediend werden.
...*

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij stelt dat artikel 4.7.23, §2 VCRO geschonden is doordat zij niet gelijktijdig met de betekening van de bestreden beslissing een kopie van het volledige dossier heeft ontvangen. Dit heeft volgens de verzoekende partij tot gevolg dat de beroepstermijn nog niet is beginnen lopen.

Beoordeling door de Raad

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 23 februari 2010.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, bij aangetekende brief van 24 maart 2010, is dus tijdig.

Wat de opgeworpen schending betreft van artikel 4.7.23, §2 VCRO, stelt de Raad vast dat de VCRO geen sanctie oplegt bij het niet naleven van deze regel. Bovendien stelt de Raad vast dat het ingestelde beroep tijdig is. De verzoekende partij heeft bijgevolg geen belang bij het inroepen van deze schending.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikte op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO, in de versie zoals het bestond ten tijde van het indienen van het inleidend verzoekschrift, over het rechtens vereiste belang om een vordering in te stellen bij de Raad.

Door in de VCRO te bepalen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het beroep bij de Raad aanhangig kan maken, heeft de decreetgever hem niet enkel van rechtswege belanghebbende en procesbekwaam gemaakt, maar tevens de procesbevoegdheid gegeven om in die hoedanigheid zelf voor de Raad de vordering tot vernietiging in te leiden.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste, tweede, derde en vierde middel samengenomen

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsaanvragen en van artikel 4.7.15 VCRO.

De verzoekende partij stelt dat er een openbaar onderzoek is georganiseerd, maar niet betreffende de door de aanvrager in graad van beroep ingediende gewijzigde plannen. De tussenkomende partij heeft na de hoorzitting een plannetje en berekening bezorgd waarbij de verbinding tussen de opnieuw en uit te breiden woning en de te restaureren stalling wordt weggelaten. Dit gedeelte zou een oppervlakte van 31,86m² hebben. De verzoekende partij wijst er op dat er geen medegedeelde goedgekeurde plannen zijn, zodat niet kan worden nagegaan wat er nu precies uitgesloten is. De verzoekende partij meent dat de weglating van een leefgedeelte van bijna 32m² bezwaarlijk als niet essentieel beschouwd kan worden.

Essentiële wijzigingen kunnen, volgens de verzoekende partij, niet voor het eerst in graad van beroep worden doorgevoerd en al zeker niet zonder dat er eerst een nieuw openbaar onderzoek wordt georganiseerd.

In het tweede middel roept de verzoekende partij een schending in van artikel 4.2.19, §1 VCRO. Zij stelt dat de door de verwerende partij opgelegde voorwaarden (het weglaten van het verbindingsgedeelte tussen de woning en de stal en het beperken van de kelder tot 585m, met uitsluiting van de delen die verder komen dan het hoofdgebouw) het aangevraagde op essentiële punten wijzigt.

Ook zijn volgens de verzoekende partij de voorwaarden niet precies want het is niet duidelijk of de verwerende partij ook de '*buitenpatio en de ondergrondse verbindingsgang- en trap*' uitsluit, dan wel bedoelt dat het keldergedeelte onder deze constructies uitgesloten wordt. Het is ook niet duidelijk welke functie die ondergrondse ruimte zal mogen vervullen.

In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.4.13 en 4.4.15 VCRO. Samengevat stelt zij dat de aanvraag niet alleen het herbouwen van de woning betreft, maar ook de uitbreiding ervan. De verzoekende partij houdt voor dat men enkel door het toepassen van kunstgrepen onder een bouwvolume van 1000m³ blijft, daar waar niet zomaar delen van een aanvraag kunnen weggelaten worden (een verbindingstuk, delen van een kelder, een patio) en zeker niet in graad van beroep. Zij meent bovendien dat er geen enkele reden is om een patio van 52m³ uit de volumeberekening te sluiten aangezien dit conform de definitie van artikel 4.1.1, 2° VCRO eveneens een 'fysisch aansluitende aanhorigheid is die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vindt bij het hoofdgebouw'.

In het vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijziging voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone. Zij stelt dat de beoogde functie 'vergaderruimte en ruimte voor de organisatie van allerhande activiteiten' bezwaarlijk kan beschouwd worden als een complementaire functie die betrekking heeft op toeristische logies. Volgens de verzoekende partij geeft de verwerende partij niet duidelijk aan waarvoor die ondergrondse ruimte kan en mag gebruikt worden.

2.

De tussenkomende partij antwoordt dat de verwerende partij slechts een onderdeel van het gevraagde heeft geweigerd, hetgeen, volgens haar, perfect mogelijk is en geen schending uitmaakt van de aangehaalde bepalingen. De tussenkomende partij stelt dat het feit dat er minder wordt vergund dan gevraagd bezwaarlijk kan werken tegen de principes van het openbaar onderzoek. Er werd een openbaar onderzoek georganiseerd omtrent de volledige vergunningsaanvraag. De tussenkomende partij ziet niet in hoe de weigering van de gevraagde verbinding op enige wijze de formaliteit van het openbaar onderzoek zou miskennen.

Daarnaast zegt de tussenkomende partij dat er geen aangepaste plannen zijn. Zij heeft enkel een volumeberekening neergelegd. De tussenkomende partij meent dat de verwerende partij heeft geoordeeld op basis van de initieel ingediende plannen en heeft bepaalde duidelijk gelokaliseerde delen uitgesloten.

Met betrekking tot de door de verwerende partij opgelegde voorwaarden meent de tussenkomende partij dat de opgelegde voorwaarden een herbevestiging zijn van de uit de vergunning uitgesloten onderdelen. Met betrekking tot de kelder stelt zij dat enkel een 'gebruikelijke' onderkeldering werd vergund en dat deze dan nog werd meegerekend in de volumeberekening. Volgens de tussenkomende partij is er dus geen sprake van het opleggen van voorwaarden, enkel van het uitsluiten van bepaalde onderdelen van de aanvraag.

In antwoord op de grief inzake het bouwvolume merkt de tussenkomende partij op dat de verzoekende partij in haar in eerste aanleg gegeven advies zelfs niet over een overschrijding van het bouwvolume heeft gesproken. Zij stelt dat de patio niet in de bestreden beslissing niet uitgesloten is omdat een patio gewoon niet bij een volumeberekening in aanmerking dient genomen te worden. Zij stelt dat een patio geen bijgebouw is, laat staan een fysisch aansluitend bijgebouw.

Inzake de functie van de onderkeldering antwoordt de tussenkomende partij dat de verwerende partij duidelijk heeft aangegeven dat de kelderruimte vergund wordt als '*gebruikelijke kelder onder het maaiveld en binnen de contouren van de woning*'. Volgens de tussenkomende partij is er dus geen vergunning verleend voor een functiewijziging van deze ruimte naar polyvalente ruimte.

Beoordeling door de Raad

1.

De tussenkomende partij heeft een aanvraag ingediend voor het herbouwen op dezelfde plaats van de woning en het verbouwen van het bijgebouw in functie van de uitbating van kamers met ontbijt, waarbij drie gastenkamers zullen worden voorzien in de vroegere stalling. Het gastenverblijf en de woning worden verbonden met elkaar. Net deze verbinding is door de verwerende partij uit de vergunning gesloten. Onder de woning wordt een polyvalente ruimte voorzien die volgens de tussenkomende partij in functie staat van de toeristische logiesverstrekking.

Uit de bij de aanvraag gevoegde verklarende nota blijkt dat de verbinding tussen de te herbouwen woning en de te renoveren stalling voor de tussenkomende partij van essentieel belang was:

“ ...

De bewoners/uitbaters maken het ontbijt en/of brunch in het eigen private sfeer, om het vervolgens via een interne verbinding naar de ontbijt- en lounge ruimte tot bij de gasten te brengen. Een beperkte verbinding is hier essentieel voor de goede werking.

...”

Ook in het advies van het college van burgemeester en schepenen de gemeente Zedelgem van 22 juni 2009 werd dit als volgt benadrukt:

“ ...

Overwegende dat de verbinding tussen woning en schuur functioneel noodzakelijk is voor de uitbating van de kamers met ontbijt (o.a. het aanbrengen van warme maaltijden dienen via binnenruimtes te gebeuren);

... ”

Ook met betrekking tot de onderkeldering onder de woning geeft de tussenkomende partij een functioneel noodzakelijke uitleg aan de inrichting: onder de te renoveren stalling kon omwille van de stabiliteit geen vergaderruimte voorzien worden, dus werd deze onder de privéwoning voorzien, met een buitentrap die in verbinding staat met de te renoveren stalling die als gastenverblijf zal worden ingericht.

2.

Een stedenbouwkundige vergunning is in principe ondeelbaar, tenzij blijkt dat een onderdeel van de aanvraag kan afgesplitst worden zonder dat de andere onderdelen daardoor in feite zonder voorwerp worden of hun bestaansreden verliezen. De memorie van toelichting stelt hieromtrent dat van splitsbaarheid van rechtsgevolgen sprake is als een vergunning in feite bestaat uit een aantal deelvergunningen, die ook los van elkaar als zelfstandige vergunningen hadden kunnen bestaan, zoals bijvoorbeeld indien een vergunning zowel de aanleg van een bedrijventerrein als de buitenaanleg betreft (*Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, 186, nr. 553*).

De Raad dient uit de plannen af te leiden dat het verbindingsgedeelte tussen de woning en de B&B ruimte inderdaad functioneel noodzakelijk is om het vooropgestelde concept te verwezenlijken. Er is immers maar één keuken voorzien en deze bevindt zich in de privéwoning, deels binnen het verbindingsgedeelte. Ook het volledige inkomsgas zou zonder het verbindingsgedeelte wegvallen.

De Raad merkt tevens op dat het uitsluiten van het ondergronds verbindingsgedeelte (want keldergedeelte wordt beperkt tot de contouren van de woning) ook het wegvallen van de verbindingstrap met de B&B impliceert zodat het oorspronkelijk opzet van de tussenkomende partij, met het uitsluiten van het bovengronds en ondergronds verbindingsstuk, misschien wel een deel van haar bestaansreden zou kunnen verliezen.

Het standpunt van de tussenkomende partij, onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State, waarbij wordt voorgehouden dat de verwerende partij louter een onderdeel van het aangevraagde heeft geweigerd, kan dan ook niet bijgetreden worden nu dient vastgesteld te worden dat het aangevraagde moet beschouwd worden als niet van elkaar af te splitsen geheel.

3.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat ook de verwerende partij de mening was toegedaan dat de voorliggende plannen niet toelaten het aangevraagde te vergunnen. Hoewel de bestreden beslissing verwijst naar verkeerde artikelen van de VCRO, stelt zij uitdrukkelijk:

“ ...

Lengte maal breedte maal hoogte van het volume van de woning, inclusief onderkeldering, is 25,4 x 6,55 x 7,9 in totaal dus 1314m³, meer dan de maximale 1000m³. In deze bestaat een juridische belemmering, het volume van de herbouwde woning is te groot.

*Aanvullend moet opgemerkt worden dat het niet mogelijk is om een woning uit te breiden tot 1000m³ en terzelfdertijd te verbinden met een schuur, terwijl deze volumes oorspronkelijk van elkaar gescheiden zijn. Indien een schuur verbonden wordt met een woning, dient de woning in de eerste plaats uit te breiden in het volume van de schuur. Het verbinden van beide volumes botst met de maximum toegelaten volumenorm.
...*

De verwerende partij oordeelt hierbij terecht dat de gevraagde vergaderruimte in de onderkeldering niet beschouwd kan worden als een 'gebruikelijke' onderkeldering en dus in de volumeberekening moet gerekend worden.

Terecht bevestigt de verwerende partij het principe dat het herbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning en de renovatie van een zonevreemde constructie niet kan leiden tot een samenvoegen (door middel van een constructief verbindingsonderdeel) van beide constructies waarbij het volume van de zonevreemde woning het maximale volume van 1000m³ overschrijdt.

Op basis van de ingediende plannen kon het aangevraagde dus niet vergund worden.

4.

Artikel 4.3.1, §1 VCRO stelt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan de vergunning toch kan afleveren, *"wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, kan enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken"*.

Op vraag van de verwerende partij werd door de tussenkomende partij een plannetje met een nieuwe volumeberekening voorgelegd waarbij een deel van het verbindingsgedeelte tussen de oorspronkelijke woning en stalling werd weggelaten.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij dat hierdoor *"zowel een juridische als een ruimtelijke weigeringsgrond weggenomen wordt. De woning blijft binnen de 1000m³; de bestaande typologie met afzonderlijke gebouwen blijft gerespecteerd"*.

In de bestreden beslissing worden ook volgende voorwaarden opgelegd:

"het verbindingsgedeelte tussen de woning en de voormalige stal, nu verblijfgelegenheden, wordt uitgesloten uit de vergunning. Dit deel is 590cm bij 540cm. Hierdoor ontstaat een open ruimte tussen stal en woning van 590cm. Ondergronds beperkt de kelder zich tot een binnenafmeting van 585m, het deel buiten de contour van de woning, de buitenpatio en de ondergrondse verbindingsgang- en trap worden eveneens uitgesloten"

Op het door de verwerende partij goedgekeurde plan werd met gele fluostift enkel een deel van het verbindingsgedeelte op niveau 0 doorstreept.

Hieruit blijkt dat de verwerende partij getracht heeft om, mits het opleggen van voorwaarden en planaanpassingen, het aangevraagde in overeenstemming te brengen met het recht.

5.

Artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO zoals van toepassing ten tijde van de bestreden beslissing, bevatte de clausule dat planaanpassingen enkel in eerste administratieve aanleg kunnen worden opgelegd.

Dit op zich volstaat reeds om de bestreden beslissing te vernietigen nu de verwerende partij als orgaan van actief bestuur, zetelend in graad van administratief beroep, deze planaanpassingen zelfs niet principieel kon opleggen.

Met de decreetswijziging van 16 juli 2010 is de beperking inzake de eerste administratieve aanleg weggefallen, zodat de Raad in het kader van een definitieve geschillenbeslechting ook overgaat tot een verder onderzoek van de doorgevoerde planaanpassingen en opgelegde voorwaarden.

6.

Uit de samenlezing van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO, zoals gewijzigd bij decreet van 16 juli 2010 en artikel 4.2.19, §1 VCRO volgt dat een planaanpassing, al dan niet samen met het opleggen van voorwaarden, enkel kan om het aangevraagde in overeenstemming te brengen met het recht of met de goede ruimtelijke ordening en dat het opleggen van deze voorwaarden of planaanpassingen niet mag dienen om een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De planaanpassingen mogen ook uitsluitend betrekking hebben op 'kennelijk bijkomstige zaken'.

In het licht van het aangevraagde is de Raad van oordeel dat de door de verwerende partij aangebrachte 'planaanpassing' en de daarbij horende opgelegde voorwaarden, geen betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken.

De aangebrachte wijzigingen zijn immers zo essentieel dat de beoordeling van het aangevraagde moet bekeken worden vanuit een totaal andere invalshoek. Waar aanvankelijk door de uitbreiding een volledige verbinding tussen woning en stalling tot stand werd gebracht en de volumeberekening werd bekeken vanuit de 'uitbreiding' van de woning, moet het aangevraagde, bij het wegvallen van een deel van het verbindingsgedeelte, beoordeeld worden in het kader van de basisrechten, enerzijds voor de herbouw en uitbreiding van een zonevreemde woning (artikelen 4.4.13, 4.4.14 en 4.4.15 VCRO) en anderzijds de verbouwing/renovatie van een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw (artikel 4.4.16 VCRO), dit alles onder toepassing van de algemene voorwaarden van de artikelen 4.4.10 en 4.4.11 VCRO. Dit gegeven op zich rechtvaardigt reeds het feit dat het aangevraagde opnieuw aan een openbaar onderzoek dient onderworpen te worden, niet enkel om de adviesverlenende instanties opnieuw toe te laten advies te laten verstrekken, maar ook omdat de impact van de uitsluiting van een deel van het verbindingsgedeelte naar het oordeel van de Raad verderstrekkende gevolgen heeft dan wat de verwerende partij op het plan heeft voorgesteld.

Op het plan wordt immers enkel een deel van het verbindingsgedeelte op niveau 0 doorstreept en niet op niveau 1 of op kelderniveau. Het is dan ook niet duidelijk hoe, met het wegvallen van dit verbindingsgedeelte, de interne verdeling van zowel de privéwoning als de verbouwde stalling tot logiesverstrekking verblijf er in werkelijkheid kan/zal uitzien. Een deel van de keuken en het toilet in de privéwoning dreigt immers te verdwijnen, net zoals de ondergrondse verbinding tussen gastenverblijf en onderkeldering zodat helemaal niet meer duidelijk is welke functiewijziging de tussenkomende partij nog op het oog kan hebben die in werkelijkheid realiseerbaar is.

De door de verwerende partij doorgevoerde wijzigingen, via voorwaarden en planaanpassingen, zijn zo essentieel dat overeenkomstig artikel 4.7.15 VCRO een nieuw openbaar onderzoek dient georganiseerd te worden. De Raad stelt tevens vast dat de doorgevoerde aanpassing tot doel had de te herbouwen woning een volume beneden de 1000m³ toe te kennen. Het behoort niet tot

de bevoegdheid van de Raad om de berekening van dit volume zelf te overdoen om na te gaan of dit correct werd berekend. Hiertoe dient immers een openbaar onderzoek en de adviesverlening door de daartoe bevoegde diensten. De Raad kan hierop enkel een marginaal toetsingsrecht uitoefenen. Bij gebrek aan openbaar onderzoek omtrent de 'nieuwe' volumeberekening wordt het wettigheidsonderzoek door de Raad beknót.

De Raad stelt tevens vast dat er wel duidelijkheid is over de functie van de kelderruimte onder de privéwoning, maar niet over de afmetingen. Enerzijds wordt uitdrukkelijk gesteld dat enkel een onderkeldering van 585 cm binnenafmeting (585m moet beschouwd worden als materiële vergissing) wordt vergund en dat alle delen buiten het contour van de woning, de buitenpatio en de ondergrondse verbindingsgang- en trap worden uitgesloten, terwijl er geen duidelijkheid wordt gegeven over de diepte van de toegelaten kelder en het dus ook niet duidelijk is of de voorziene berging toegelaten wordt of niet. De berging ligt immers onder het deel van de te herbouwen/uit te breiden woning.

De gevraagde functiewijziging voor het deel van de onderkeldering, aangegeven als 'vergader ruimte' en hebbende een binnenafmeting van 585cm op 1437cm wordt uitdrukkelijk uitgesloten als functiewijziging, zodat het vierde middel van de verzoekende partij op dit punt ongegrond is. Hieruit leidt de Raad af dat de onderkeldering niet meer ter dienste kan en mag staan van het gastenverblijf.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overig middel

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

VII. INJUNCTIE

Overeenkomstig artikel 4.8.3, §1, tweede 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 formaliteit van het openbaar onderzoek onmiskenbaar als een substantiële pleegvorm moet worden aangemerkt, is de Raad van oordeel dat de loutere vernietiging van de bestreden beslissing op zich niet kan volstaan om een wettige beslissing te nemen.

Het komt de Raad dan ook passend voor dat de verwerende partij alvorens een nieuwe beslissing te nemen en voor zover zij een oordeel ten gronde zou nemen met inbegrip van de voorliggende of andere planaanpassingen, de nodige schikkingen treft om een openbaar onderzoek te doen organiseren door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zedelgem.

Opdat vermeld openbaar onderzoek met de nodige zorgvuldigheid zou kunnen georganiseerd worden en de resultaten ervan evenzeer zorgvuldig zouden kunnen worden beoordeeld, acht de Raad het aangewezen dat aan de verwerende partij een langere termijn dan gebruikelijk wordt gegund om een nieuwe beslissing te nemen. Een termijn 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 de NV [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 4 februari 2010, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het uitvoeren van een renovatieproject met kamers en ontbijt op de percelen 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 tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidige arrest.

De Raad beveelt conform artikel 4.8.3, §1, tweede lid VCRO de verwerende partij om bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing te handelen zoals bepaald in onderdeel VII van dit arrest.

5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zoals van toepassing op het ogenblik van het instellen van de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 4 juni 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Hildegard PETTENS

Hilde LIEVENS