

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0534 van 10 september 2013
in de zaak 2010/0444/A/3/0400

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Johan CLAES
kantoor houdende te 2550 Kontich, Mechelsesteenweg 160
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkommende
partijen:*

1. de heer [REDACTED]
2. mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Johan VOET
kantoor houdende te 2800 Mechelen, Schaliënhoevedreef 20E
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 12 mei 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 4 maart 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkommende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg van 15 december 2009 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkommende partijen de stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het verbouwen van een woning.

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 wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend. De tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 8 september 2010 waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid GELIJKENS die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Julie LAUWERS die loco advocaat Johan VOET verschijnt voor de tussenkommende partijen, 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 heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] verzoeken met een aangetekende brief van 17 juni 2010 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 29 juni 2010 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkommende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

IV. FEITEN

Op 24 augustus 2005 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg een stedenbouwkundig attest voor het verbouwen van de boerderij tot particuliere eengezinswoning binnen het bestaand volume.

Op 9 januari 2007 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg een stedenbouwkundig attest onder voorwaarden voor het verbouwen binnen het bestaand volume van de boerderij tot particuliere eengezinswoning.

Op 10 oktober 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkommende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen van een woning”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan 'Mechelen' gelegen in bosgebied met als overdruk landschappelijk waardevol gebied.

De percelen zijn niet gelegen binnen 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 9 september 2009 tot en met 13 oktober 2009, wordt één bezwaarschrift ingediend.

De provinciale dienst Waterbeleid brengt op 19 december 2008 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 18 september 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Op 20 oktober 2009 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg het volgende standpunt in:

“ ...

Overwegende dat de woning werd gerenoveerd; Overwegende dat als voorwaarde wordt opgelegd dat er geen vernieuwbouw mag plaats vinden; Overwegende dat de omliggende weilanden worden beplant in samenspraak met Natuur en Bos;

Overwegende dat volgende werken worden uitgevoerd:

- *Afbraak achterbouw (bijkeuken);*
- *Aanpassen raam- en deuropeningen;*
- *Vernieuwen dakbedekking + eventueel de gordingen waar nodig;*
- *Oprichten schouwen;*
- *Interne herinrichting;*
- *Afbraak alle bijgebouwen;*

Overwegende dat het bouwvolume na de werken 974,719m³ bedraagt (-24,012m³);

Overwegende dat volgende materialen worden gebruikt;

- *Bestaand metselwerk in rood-bruin-grijs genuanceerde handvormsteen;*
- *Recuperatiesteen (afbraak bijgebouwen) voor aanpassen raam- en deuropeningen;*
- *Grijze dakpannen;*
- *Eiken buitenschrijnwerk;*

...

ENIG ARTIKEL: *een voorwaardelijk gunstig preadvies te verlenen aan hoger genoemde bouwaanvraag mits er geen vernieuwbouw is & de omliggende weilanden in samenspraak met het agentschap voor natuur en bos bebost worden en het dossier voor advies over te maken aan de gemachtigde ambtenaar van ruimtelijke ordening.*

...”

De verzoekende partij verleent op datum van 10 november 2009 een ongunstig advies met de volgende motivering:

“ ...

De aanvraag is principieel in strijd met de van kracht zijnde plan, meer bepaald omdat het uitbreiden van de woning niet kadert in de exploitatie van en het toezicht op de bossen.

...

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

Het betreft een vrij geïsoleerde woning.

Men voorziet de uitbreiding met verbouwing van de woning in de schuur alle vrijstaande bijgebouwen, waarvan sommige in bouwvallige staat zijn worden afgebroken.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Een landschappelijk waardevol bosgebied is een ruimtelijk kwetsbaar gebied. Derhalve kan de woning niet uitgebreid worden in toepassing van art. 4.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, ook niet in het bestaande volume van de schuur/stalling.

De verbouwing dient beperkt te blijven tot het huidige woongedeelte.

Algemene conclusie

De aanvraag is onaanvaardbaar.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg weigert op 15 december 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen op basis van het bindende ongunstig advies van de verzoekende partij.

De tussenkomende partijen tekenen tegen deze beslissing op 15 januari 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van onbekende datum adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren met de volgende motivering:

“ ...

De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan omdat het uitbreiden van de woning niet kadert in de exploitatie van en het toezicht op de bossen.

Afwijkings- en uitzonderingsbepalingen

Art. 4.4.12 het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

Deze uitzonderingsbepaling geldt indien de verbouwing enkel betrekking heeft op de eigenlijke woning van het landbouwcomplex. Dit is niet het geval. De voorliggende aanvraag voorziet de uitbreiding van de eigenlijke woning naar de naastliggende stallen (functies die behoren tot een beroepsactiviteit en niet tot de bestemming wonen). Bijgevolg is art. 4.4.15 van VCRO van toepassing. Daarenboven dient te worden opgemerkt, dat uit de plannen blijkt dat het eerder om herbouwen gaat dan verbouwen. Hoewel er meer dan 60% van de buitenmuren wordt behouden wordt er binnen het bestaand bouwvolume een geheel nieuwe constructie gebouwd.

Art. 4.4.15 Het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning is vergunbaar, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000 m³ en op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. De mogelijkheden gelden niet in ruimtelijk kwetsbare gebieden, zoals bosgebieden (art. 1.1.2, 10°, a), 3)).

Ook het gebruik maken van art. 4.4.23 betreffende de zonevreemde functiewijzigingen is niet mogelijk in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

...

Na de hoorzitting van 2 maart 2010 beslist de verwerende partij op 4 maart 2010 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Afwijkings- en uitzonderingsbepalingen:

Basisrechten voor zonevreemde constructies zoals bepaald in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

Artikel 4.4.10 en art. 4.4.11 bepalen dat deze afdeling van toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies. De aanvraag moet getoetst worden aan de goede ruimtelijke ordening en er dient te worden nagegaan of het architecturaal karakter van de constructie behouden blijft.

De boerderij en de meeste bijgebouwen dateren van voor de inwerkingstreding van de stedenbouwwet en worden bijgevolg hoofdzakelijk vergund geacht. De woning is verwaarloosd, maar niet verkrot. De architectuur van de kempische hoeve wordt gerespecteerd en de voorgestelde materialen zijn duurzaam. De in onesthetische materialen opgetrokken bijgebouwen worden afgebroken. De aanvraag brengt de goede ruimtelijke ordening niet in gedrang.

Art. 4.4.12 bepaald dat in alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

...

In casu vormt de bestaande woning één geheel met de stallen en is het de bedoeling de stallen om te vormen tot leefruimte. Uit de voorgebrachte plannen blijkt, dat de bijkeuken en een deel van de stalling verdwijnen. Meer dan 60% van de buitenmuren wordt behouden en er wordt verbouwd binnen het bestaand bouwvolume. Het aantal woongelegenheden blijft hetzelfde, namelijk één. De twee losstaande achterbouwen worden gesloopt.

Er is voldaan aan de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met betrekking tot het verbouwen van zonevreemde gebouwen binnen het bestaand bouwvolume.

Tevens wordt verwezen naar het op 09/01/2007 afgeleverde stedenbouwkundig attest nr. 2: voorwaardelijk gunstig advies (verbouwen binnen het bestaande volume van de boerderij tot particuliere ééngezinswoning). In dit stedenbouwkundig attest worden volgende voorwaarden gesteld:

- Toepassing van een passende architectuur en materiaalgebruik (kempische hoeve, duurzame materialen);*
- Afbraak van alle bijgebouwen (dit is aangegeven op de voorgebrachte plannen);*

- *Effectief bebossen van de omliggende weilanden in eigendom van de familie Bellens, gelegen in landschappelijk waardevol bosgebied in samenspraak met het Agentschap voor Natuur en Bos.*

De deputatie is van oordeel, dat de aanvraag betrekking heeft op het verbouwen van een boerderij tot particuliere ééngezinswoning binnen het bestaande bouwvolume, zodat, mede gelet op het voorwaardelijk gunstig stedenbouwkundig attest nr. 2 van 09/01/2007, vergunning kan worden verleend.

Ter vrijwaring van de schoonheidswaarde van het landschap, wordt als voorwaarde opgelegd, dat de omliggende weilanden in eigendom van de aanvrager dienen te worden bebost. Tevens dient te worden voldaan aan de opmerkingen in het advies van 19/12/2008 van de Provincie Dienst Waterbeleid.

...

Algemene conclusie:

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

De aanvraag kan uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard onder de voorwaarde dat de omliggende weilanden in eigendom van de aanvrager worden bebost en dat voldaan wordt aan de opmerkingen in het advies van 19/12/2008 van de Provinciale Dienst Waterbeleid.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd conform artikel 4.7.23, §3 VCRO met een aangetekende brief van 13 april 2010 aan de verzoekende partij betekend. Het verzoekschrift tot vernietiging werd door de verzoekende partij met een aangetekende brief van 12 mei 2010 ingediend en is bijgevolg tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1 VCRO over het rechtens vereiste belang om een vordering in te stellen bij de Raad.

De Raad aanvaardt tevens dat uit artikel 4.8.16, §1 VCRO niet alleen het potentieel belang van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar blijkt, maar ook diens hoedanigheid en meer bepaald diens procesbevoegdheid om een vordering in te stellen bij de Raad.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging - ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

In het enig middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.4.15 VCRO en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. De verzoekende partij licht haar middel toe als volgt:

"...

De aanvraag betreft het verbouwen van een bestaande boerderij tot woning in die zin dat het gedeelte "woning" wordt uitgebreid in het "schuurgedeelte" en bijgebouwen worden gesloopt; De woning, d.i. het leefgedeelte, is verbonden met twee stallen en door de verbouwing worden de stallen eveneens tot leefgedeelte verbouwd; Twee losstaande achterbouwen worden gesloopt;

De aanvraag is volgens het gewestplan Mechelen (KB 05/08/1976) gelegen in een landschappelijk waardevol bosgebied, in het open gebied aan de rand van de deelgemeente Itegem (Heist op den Berg);

In deze zone gelden de stedenbouwkundige voorschriften van art. 12.4.2. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;

De bosgebieden zijn de beboste of de te bebossen gebieden, bestemd voor het bosbedrijf; Daarin zijn gebouwen toegelaten, noodzakelijk voor de exploitatie van en het toezicht op de bossen, evenals jagers-en vissershutten, op voorwaarde dat deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk;

De overschakeling naar agrarisch gebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden (artikel 12 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen);

Landschappelijk waardevolle gebieden zijn die gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen;

In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen (artikel 15 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen);

Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; Het blijft aldus de bevoegdheid van de overheid de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de hiervoor geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan;

De aanvraag is principieel in strijd met de van kracht zijnde plan, meer bepaald omdat het uitbreiden van de woning niet kadert in de exploitatie van en het toezicht op de bossen;

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt:

Art. 4.4.10. ...

Art. 4.4.11. ...

Art. 4.4.12. ...

Art. 4.4.15. ...

Alwaar de bestreden beslissing tot de conclusie komt:

" De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming, maar wel met de decretale en reglementaire bepalingen" is dit onjuist:

Landschappelijk waardevol bosgebied is ruimtelijk kwetsbaar gebied (art. 1.1.2.10° a);

Derhalve kan de woning niet uitgebreid worden in toepassing van art. 4.4.15 VCRO, ook niet in het bestaande volume van de schuur/stalling; De verbouwing dient beperkt te blijven tot het huidige woongedeelte; Een volumeverandering in ruimtelijke kwetsbaar gebied (in casu landschappelijk waardevol bosgebied) kan niet worden toegestaan;

De bestreden beslissing gaat er verkeerdelijk vanuit dat het vroegere stalgedeelte als "woning" zou kunnen worden beschouwd en m.a.w. de woonfunctie zich over de globaliteit van de fysisch verbonden gebouwoonderdelen van de woning zou kunnen "uitstrekken";

Het "inbreiden" van een woning in de schuur op de wijze zoals in casu gebeurt is volstrekt ontoelaatbaar, temeer nu ze daarenboven nog gepaard zou gaan met grote verbouwingen binnenin en aanpassingen aan de buitenkant, o.a. het aanpassen van raam- en deuropeningen, oprichten van schouwen, e.d.;

De aanvraag is stedenbouwkundig onaanvaardbaar;

...

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend en lijkt de gegrondheid van dit middel dan ook niet te betwisten.

3.

De tussenkomende partijen antwoorden als volgt:

"...

2.- Primo dient er op gewezen dat onderhavige aanvraag geenszins betrekking heeft op de uitbreiding maar op de verbouwing van een bestaande woning met aanhorigheden.

Het oorspronkelijke woonhuis behoudt zijn woonfunctie en wordt enkel gerenoveerd. De woning bestaat in casu uit een leefgedeelte dat verbonden is met 2 stallen. Door de verbouwing worden de stallen verbouwd tot leefgedeelte. Het bestaande bouwvolume wordt kleiner omdat de bijkeuken en een deel van een stal verdwijnt.

*De werken voorzien door verzoekende partijen in tussenkomst betreffen dus **een verbouwing en geen uitbreiding van het bouwvolume**, waardoor artikel 4.4.15 VCRO geen toepassing vindt.*

Het aanpalend stalgebouw is het voorwerp een renovatie en zal hierdoor geïntegreerd worden in het woonhuis, volledig overeenkomstig de wettelijke voorwaarden van artikel 4.4.12 VCRO.

Verbouwen betekent volgens artikel 4.1.1., 12° VCRO het doorvoeren van aanpassingswerken binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden blijven.

Deze definitie is soepeler dan de vroegere regeling waarbij 60% van de buitenmuren, de dakvorm en het aantal bouwlagen moest behouden worden. Nu kan alles worden gesloopt, zolang 60% van de buitenmuren behouden blijft (memorie van toelichting, Parl. St. VI. Part 2008-09, nr. 2011/1, 90).

Hierdoor wordt een einde gesteld aan de discussie in de rechtsleer en rechtspraak over de precieze invulling van de term verbouwen (zie B. BOUCKAERT EN T. DE WAELE, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest, Brugge, Vanden Broele, 2004, p. 118-120).

Een bouwvolume wordt in artikel 4.1.1., 2° VCRO omschreven als het brutobouwvolume van een constructie én 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.

Volgens de auteurs ROELANDTS en DEFOORT leidt de nieuwe definitie van de term "bouwvolume" in artikel 4.1.1., 2° VCRO ertoe dat, wanneer een woning verbonden is met aanhorigheden (bv. een schuur), de totaliteit kan verbouwd worden (binnen het bestaand volume) door het woongedeelte volledig af te breken in de mate dat 60% van de buitenmuren van het globale 'bouwvolume', en in realiteit enkel deze van de schuur, bewaard blijven. Het gevolg van het ingewikkeld samenspel van de definities 'bouwvolume' en 'verbouwen' kan dus zijn dat woningen die een groter volume hebben dan 1.000 m³ via een verbouwingsaanvraag binnen een groter volume herbouwd worden (B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Eerste commentaar Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", TR.O.S. 2009, 144-145).

Dit betekent a fortiori dat een bestaande woning binnen het volledig bouwvolume (inclusieaanhorigheden) mag verbouwd worden op voorwaarde dat minstens 60% van de buitenmuren overeind blijft.

Volgens de Memorie van Toelichting mag het begrip "verbouwen" dus heel ruim worden uitgelegd; alleen volledig herbouwen wordt niet als een verbouwing beschouwd.

De term is voornamelijk dienend voor de geschreven regeling inzake zonevreemde constructies; om die reden. wordt gesteld dat de werken geschieden binnen het bestaande bouwvolume. Is er ook sprake van een aanbouw, dan vallen de werken dus (tevens) onder het begrip "uitbreiden". (memorie van toelichting, Parl. St. VI. Part 2008-09, nr. 2011/1, 90; W. DE CUYPER, T. HUYGENS, E. DE RENTMEESTER, S. WALGRAEVE, "De ruimtelijke ordening opnieuw geordend", T.M.R. 2009, p.496).

A contrario dient dus te worden vastgesteld dat wanneer er geen sprake is van een "aanbouw" - in tegendeel, de oude aanbouw met bijkeuken en een deel van de stal verdwijnt - de renovatie van de woning met de aangebouwde stalling onder het begrip "verbouwen" valt.

Enkel het reeds bestaande bouwvolume zal gerenoveerd worden tot woonhuis, hetgeen volledig in overeenstemming is met de 60% regelgeving in de VCRO.

Zo stelt ook verwerende partij in haar vergunningsbeslissing: (...)

Onderhavige aanvraag heeft het uitvoeren van aanpassingswerken binnen een bestaand bouwvolume tot voorwerp. Uit de plannen valt ontegensprekelijk af te leiden dat de woning en de hiermee verbonden stallingen één bouwvolume uitmaken. De stallingen maken immers samen met het leefgedeelte één gebouw uit met een gemeenschappelijke dakconstructie.

Onderhavige aanvraag valt dan ook onder de toepassing van artikel 4.4.12. VCRO. Inzake het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning bepaalt dit artikel: (...)

Omdat het aantal woongelegenheden in casu beperkt blijft tot het bestaande aantal is het bestemmingsvoorschrift van het betrokken bestemmingsgebied op zich geen weigeringsgrond voor de aanvraag.

Zoals verwerende partij stelt in haar vergunningsbeslissing dd. 4 maart 2010: (...)

Secundo moet er op gewezen worden dat het begrip "woning" zoals dit sinds de inwerking van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (B.S., 15 mei 2009, p. 37238) thans duidelijk gedefinieerd wordt.

Artikel 92, 16° van dit decreet, na hercoördinatie artikel 1, 4.1.16, 16° VCRO, bepaalt dat onder het begrip woning "een goed, vermeld in artikel 2, V, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode" dient begrepen.

Welnu bepaalt artikel 2 §1 eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode dat als een woning dient beschouwd: "elke onroerend goed of het geheel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin..."

Uit de Parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid blijkt dat het begrip hoofdzakelijk in de in artikel 2 §1, 31° VWC opgenomen definitie impliceert dat "naast het hoofdgebouw ook de fysisch verbonden woningbijgebouwen worden bedoeld" (Memorie van Toelichting, Parl. St. Vl. Pari. 2008-09, nr. 2011/1, 91) (eigen onderlijning).

Dit betekent dat zowel het hoofdgebouw als de fysisch verbonden woningbijgebouwen als 'de woning' moeten worden beschouwd en dat bijgevolg de woonfunctie zich over de globaliteit van de fysisch verbonden gebouwonderdelen van de constructie uitstrekt.

Doordat deze omschrijving verwijst naar de "hoofdzakelijke" woonbestemming, mag er volgens de Memorie van toelichting van uitgegaan worden dat benevens het hoofdgebouw ook de fysisch aansluitende woningbijgebouwen worden bedoeld (W. DE CUYPER, T. HUYGENS, E. DE RENTMEESTER, S. WALGRAEVE, "De ruimtelijke ordening opnieuw geordend", T.M.R 2009, p.497)

Volgens de auteurs ROELANDTS en DEFOORT leidt de in artikel 2 §1, 31° VWC opgenomen definitie van een woning ertoe dat kan worden verbouwd binnen het totale bouwvolume van het woongedeelte en het fysisch verbonden woningbijgebouw waarbij het voorbeeld wordt gegeven dat een kleine woning van 250m³ die verbonden is met een schuur

van 2.000 m³ kan worden verbouwd binnen het bestaande bouwvolume tot een woning van 2.250 m³ (B. ROELANDS en P-J. DEFOORT, "Eerste commentaar Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", T.R.O.S. 2009, 147-148).

In casu vormt het stalgedeelte het verlengde van de woning, dat zich onder dezelfde dakconstructie bevindt.

Volgens de huidige decreetgeving moet het gehele gebouw als "woning" worden beschouwd, waarvan de verbouwing en renovatie in overeenstemming is met de reglementaire en wettelijke bepalingen die gelden in ruimtelijk kwetsbare gebieden.

3.- Tenslotte maakt verzoekende partij niet duidelijk in welk opzicht de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden zouden zijn zodat op dit aspect het middel onontvankelijk dient verklaard te worden wegens schending van de exceptio obscuri libelli.

Een verzoekschrift tot nietigverklaring moet overeenkomstig artikel 2 §1, 2° Algemeen Procedurereglement onder meer een uiteenzetting van de middelen bevatten. Het was ook vaststaande rechtspraak van de Raad van State dat onder "middel" moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die regel naar de mening van de verzoeker door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.

Nergens in de uiteenzetting van het enige middel wordt door verzoekende partij aangegeven of verduidelijkt op welke wijze de beslissing van de deputatie dd. 4 maart 2010 het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht zou schenden.

Alleszins dient erop gewezen dat de deputatie zich in een gemotiveerde beslissing uitgesproken over de aanvraag, met name in vergunningsbesluit zelf.

...

Onderhavige motivering moet als afdoende worden beschouwd.

..."

4.

In haar toelichtende nota herhaalt de verzoekende partij haar standpunt zoals vervat in het inleidend verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

De tussenkomende partijen werpen op dat het middel onontvankelijk is omdat nergens wordt aangegeven of verduidelijkt op welke wijze de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht zou schenden. De tussenkomende partijen verwijzen hiertoe tevens naar artikel 2, §1, 2° Algemeen Procedurereglement van de Raad van State.

De verzoekende partij antwoordt in haar toelichtende nota ter weerlegging met een bijkomende toelichting en door in hoofdzaak te verwijzen naar rechtspraak en rechtsleer omtrent de draagwijdte van beide beginselen van behoorlijk bestuur.

2.

In zoverre de tussenkomende partijen verwijzen naar het Algemeen Procedurereglement van de Raad van State, mist hun exceptie de nodige juridische grondslag aangezien de te hanteren procedureregels bij de Raad zijn vervat in de VCRO. Meer specifiek is er overeenkomstig artikel

4.8.16, §3, tweede lid, 5° VCRO sprake van een ontvankelijk middel, en bij uitbreiding van een op dit punt ontvankelijke vordering, wanneer een omschrijving is terug te vinden van (a) de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur en (b) de wijze waarop deze regelgeving, voorschriften of beginselen naar het oordeel van de verzoeker geschonden wordt of worden.

Zoals hierna wordt vastgesteld, kan de exceptie van de tussenkomende partijen niet worden aangenomen. Uit de weerlegging van de tussenkomende partijen blijkt bovendien duidelijk dat de tussenkomende partijen de draagwijdte van het enig middel zeer goed hebben begrepen en in die zin voldoende precies hebben kunnen nagaan welke stedenbouwkundige voorschriften en/of beginselen van behoorlijk bestuur, evenals de wijze waarop, de verzoekende partij geschonden acht.

3.

Het voorwerp van de aanvraag is gelegen overeenkomstig het vigerende gewestplan gelegen in een bosgebied met als overdruk landschappelijk waardevol gebied. Er bestaat geen betwisting over de omstandigheid dat het aangevraagde niet verenigbaar is met de gewestplanbestemming en dat toepassing dient gemaakt te worden van de basisrechten voor zonevrije woningen.

In zoverre in de eerste plaats de artikelen 4.4.10 en 4.4.11 (*Afdeling 2. 'Basisrechten voor zonevrije constructies', Onderafdeling 1. 'Toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen'*) worden toegepast, betwist de verzoekende partij de wettigheid van de bestreden beslissing niet.

Waar in de bestreden beslissing vervolgens de aanvraag wordt afgetoetst aan artikel 4.4.12 VCRO (*Onderafdeling 2. 'Bestaande zonevrije constructies', Sectie 1. 'Bestaande zonevrije woningen', Subsectie 1. 'Verbouwen'*), meent de verzoekende partij evenwel dat artikel 4.4.15 VCRO (*Afdeling 2. 'Basisrechten voor zonevrije constructies', Onderafdeling 2. 'Bestaande zonevrije constructies', Sectie 1. 'Bestaande zonevrije woningen', Subsectie 1. 'Uitbreiden'*) dient te worden toegepast.

4.

Artikel 4.4.12 VCRO stelt dat in het geval van het verbouwen van een bestaande zonevrije woning in alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevrije woning, op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

Artikel 4.4.15, eerste lid VCRO stelt dat het uitbreiden van een bestaande zonevrije woning vergoedbaar is, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000m³ en op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Artikel 4.4.15, tweede lid VCRO bepaalt onder meer dat de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, niet gelden in ruimtelijk kwetsbare gebieden, zoals bosgebieden.

Artikel 4.1.1, 12° VCRO definieert het begrip 'verbouwen' als aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden.

Artikel 4.1.1, 2° VCRO omschrijft de term 'bouwvolume' 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.

De parlementaire voorbereidingen verduidelijken hierbij dat het begrip ‘fysisch aansluitende aanhorigheden’ een dubbel criterium insluiten. Enerzijds moeten de betrokken bijgebouwen fysisch één geheel vormen met het hoofdgebouw, hetgeen aparte en losstaande gebouwen uitsluit. Anderzijds moet het gaan om “aanhorigheden”, waarbij de gebouwen dienstig moeten zijn voor de residentiële functie (buitentoilet, hobbyserre, bergplaats, garage, etc.) (zie *Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 85, nr. 264).

Ook de door de tussenkomende partij aangehaalde verwijzing naar artikel 4.1.1, 16° VCRO *juncto* artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode die de term ‘woning’ definiëren als ‘...*elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande*’ bevestigt dat het om bijgebouwen met een residentiële functie moet gaan. In de parlementaire voorbereidingen wordt immers verduidelijkt dat met een hoofdzakelijke “woonbestemming” naast het hoofdgebouw ook wordt bedoeld op de fysisch aansluitende woningbijgebouwen (zie *Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, nr. 2011/1, 91, nr. 291).

5.

Uit het inplantingsplan blijkt dat de site bestaat uit drie afzonderlijk staande constructies, met name een deels af te breken hoofdconstructie, twee integraal te slopen achterbouwen die onder meer stallen (achterbouw 1) en een garage (achterbouw 2) bevatten, en volledig te slopen overdekkingen. Uit de foto’s van het aanvraagdossier en de plannen blijkt dat de te behouden constructie bouwfysisch één geheel vormt en kan opgedeeld worden in drie componenten, met name de woning (zithoek, keuken, twee slaapkamers, berging en nog een kamer), de schuur (twee stallen en een wc) en de buitenkeuken toegankelijk vanuit de twee andere componenten. Met andere woorden bestaat deze constructie uit een hoofdgebouw (woning) en twee bijgebouwen (schuur en buitenkeuken). De aanvraag voorziet de omvorming van dit hoofdgebouw en bijgebouwen tot één woning.

Er wordt niet betwist dat de buitenmuren voor ten minste 60 procent behouden worden. De verzoekende partij betwist wel dat ‘...*de woonfunctie zich over de globaliteit van de fysisch verbonden gebouwonderdelen van de woning zou kunnen "uitstrekken"*’. Zij beschouwt het stalgedeelte als een uitbreiding in de zin van artikel 4.4.15 VCRO door de toevoeging van het bestaande volume van de schuur/stallingen als bijgebouw zonder residentiële functie aan het thans bestaande woongedeelte. De vraag stelt zich dan ook of de betreffende schuur behoort tot het “bestaande bouwvolume” van de bestaande zonevreemde woning en in het bijzonder of deze schuur kan worden beschouwd als een “aanhorigheid”, dit is een bijgebouw met residentiële functie.

6.

Zoals eerder reeds aangegeven, zijn de stallen tegen de bestaande woning aangebouwd en bouwfysisch aansluitend, wat ook wordt vastgesteld in de bestreden beslissing zelf. De Raad stelt echter vast dat in de bestreden beslissing niet wordt onderzocht of de stallen kunnen worden beschouwd als “aanhorigheden” in de zin van artikel 4.1.1, 2° VCRO. De verwerende partij beperkt zich in de bestreden beslissing immers tot de loutere vaststelling dat de stallen zullen worden omgevormd tot “leefruimte” zonder te onderzoeken of de bijgebouwen, in het bijzonder de schuur, thans reeds een residentiële functie vervullen, om ze als aanhorigheid in de zin van artikel 4.1.1, 2° VCRO te kunnen beschouwen.

Uit het formulier “Statistiek van de bouwvergunningen” blijkt zelfs dat de tussenkomende partijen de stallen aanduiden met de kwalificatie “ander gebruik dan huisvesting”, waardoor in de

aanvraag zelf lijkt te worden aangegeven dat de stallen geen residentiële functie hebben. In de bestreden beslissing wordt dit aspect niet onderzocht, met name of de schuur als bijgebouw een aanhorigheid is van de woning als hoofdgebouw. Er wordt enkel onderzocht of de stallen fysisch aansluiten bij de woning, wat slechts één aspect is van het onderzoek naar het verbouwen binnen het bestaand bouwvolume in het geval van zonevreemd wonen.

De Raad kan dan ook niet nagaan of de verwerende partij in de bestreden beslissing terecht artikel 4.4.12 VCRO heeft toegepast in plaats van artikel 4.4.15 VCRO. De in de bestreden beslissing vervatte motivering volstaat dan ook niet. Het onzorgvuldig karakter van de bestreden beslissing blijkt des te meer uit het feit dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op concrete en precieze wijze in zijn verslag aangeeft dat de naastliggende stallen een functie behelzen die behoort tot een beroepsactiviteit en niet tot de bestemming wonen.

Het enig middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] wordt ontvankelijk verklaard.
2. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 4 maart 2010, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden wordt verleend voor het verbouwen van een woning 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 partijen en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidig arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het griffierecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 10 september 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Hildegard PETTENS

Filip VAN ACKER