

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0661 van 12 november 2013
in de zaak 1011/0288/A/8/0251

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

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 4 december 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 16 september 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de heer en mevrouw ■■■■■, hierna de aanvragers, tegen de stilzwijgende weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wommelgem ingewilligd.

De deputatie heeft aan de aanvragers een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een vrijstaande woning van 8m breed op 13m 40 lang, met een nokhoogte van 8m 60.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de derde kamer werd op 23 september 2013 toegewezen aan de achtste kamer

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 15 oktober 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc BOES heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Diana ISLAMA die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor de verzoekende partij is 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. FEITEN

Deze zaak kent een voorgeschiedenis.

Op het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft bevond zich een gebouw dat werd opgericht voor de Tweede Wereldoorlog en dat tijdens die oorlog werd verwoest. Na de oorlog werd er weer een gebouw opgericht, gefinancierd door herstelbetalingen.

Het gebruik waarvoor het gebouw bestemd was, is niet zo duidelijk, zeker is dat de aanvragers van de vergunning er sedert 21 oktober 1985 ingeschreven zijn.

Wat ook niet duidelijk is, is de oppervlakte en het volume van het gebouw dat er na de Tweede Wereldoorlog werd opgericht.

De bestreden beslissing vermeldt over de feitelijke toedracht het volgende:

Op 8 februari 1989 werd een stedenbouwkundig attest afgeleverd, maar de precieze inhoud van dat attest wordt niet meegedeeld.

Op 12 april 1989 werd een proces verbaal opgemaakt voor het verbouwen van een woning van 51 m² zonder vergunning. Een tweede proces-verbaal werd opgesteld op 7 april 1995 voor het vernieuwen van een houten bungalow van 66 m², het bijbouwen van woonplaatsen in steen van 43 m² en het bouwen van een serre van 39 m² zonder vergunning. Een regularisatievergunning werd geweigerd bij ministerieel besluit van 3 augustus 1998, omdat volgens de minister de inplanting, vorm en grootte manifest verschilden bij vergelijking van de kadasterplannen en dat nergens bleek dat de als bestaand voorgestelde toestand aanwezig was voor de inwerkingtreding van de stedenbouwwet (bedoeld is de wet van 29 maart 1962). Het bij de Raad van State ingestelde beroep werd verworpen bij arrest van 22 december 2009. De aanvragers toonden niet aan dat het om een vergund gebouw ging.

Er werd ook het herstel in de vorige staat gevorderd, op 13 oktober 1998, maar het vervolg van die vordering is niet gekend.

Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan bepaalt blijkbaar dat voor de Selsaetenwijk een RUP zal worden opgesteld waardoor deze wijk de bestemming 'woonzone met landelijk karakter' zal krijgen, waarbij de bestaande woningen zullen worden gedoogd maar geen vergunningen voor overtredingen zullen worden afgeleverd.

Op 19 februari 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de aanvragers bij het college van burgemeester en schepenen van Wommelgem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een vrijstaande woning”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan ‘Antwerpen’, gelegen in agrarisch gebied.

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 15 juli 2010 tot en met 14 augustus 2010, wordt een bezwaarschrift ingediend door een aanpalende eigenaar, die bezwaar heeft tegen de inplanting van de te herbouwen woning, die volgens hem te dicht bij de perceelsgrens ligt.

Bij uitblijven van een tijdige beslissing van het college van burgemeester en schepenen stellen de aanvragers een naar de vorm en termijn regelmatig administratief beroep in bij de verwerende partij.

Na de hoorzitting van 13 juli 2010 beslist de verwerende partij op 16 september 2010 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“9. Verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening

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

De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheden voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.

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

De aanvraag heeft betrekking op een zonevreemde constructie. Op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden moet worden voldaan aan de (in art. 4.4.10 §1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) vermelde voorwaarden: de aanvraag moet betrekking hebben op een hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte constructie.

Voor wat betreft het hoofdzakelijk vergund zijn, wordt het volgende gedefinieerd (art. 4.1.7° Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening):

“Een stedenbouwkundige vergunningstoestand waarbij geldt dat de constructie slechts hoofdzakelijk vergund is indien ten minste 90% van het bruto-bouwwolume van de constructie, gemeten met inbegrip van de buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft.”

Voor wat betreft het niet verkrot zijn, wordt het volgende gedefinieerd (art. 4.1.1 15° Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening):

“Voldoend aan de elementaire eisen van stabiliteit.”

Voor voorliggende aanvraag tot herbouwen op een gewijzigde plaats is er bovendien de uitdrukkelijke voorwaarde dat het om een bestaande zonevreemde woning moet gaan (art. 4.4.14 §1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal, dat de verplaatsing volgt uit reden van goede

ruimtelijke ordening en dat de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg oplevert. Tot slot telt onverkort de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, waarbij wordt nagegaan of het architecturaal karakter van de herbouwde constructie behouden blijft gaan (art. 4.4.11 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening)

Beroeper heeft foto's, verklaringen, kadasterplannen, ed. bijgebracht om aan te tonen dat de constructie bestond voor de stedenbouwwet en alleszins voor de inwerkingtreding van het gewestplan, en dus als vergund geacht dient te worden beschouwd.

Voor de toepassing van de codex worden bestaande constructies waarvan door enig rechts toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, te allen tijde geacht te zijn vergund (art. 4.2.14 VCRO). Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zij, worden voor toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van 5 jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie (art. 4.2.14 §2 VCRO).

Dat er een weekendverblijf/woning op het perceel stond in de jaren '30, dat deze constructie vernield werd door de oorlog en met premiegeld opnieuw werd opgetrokken in de jaren '50, wordt niet betwist.

Tussen 1989 en 1995 werden zonder vergunning een aantal werken aan deze constructie uitgevoerd en werd deze uitgebreid van 51 tot 112m², zoals blijkt uit het PV van 7 april 1995.

De constructie waarvan sprake op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag in 1997 is een houten bungalow van 66m² met daartegen een woonplaats in steen van 43m² en een serre van 39m².

De deputatie neemt aan dat het op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag in casu een bestaande, niet verkrotte en hoofdzakelijk vergunde constructie betrof.

Het aantal woongelegenheden wordt niet vermeerderd, het blijft beperkt tot 1, zodat ook aan deze voorwaarde wordt voldaan

Tot slot is het duidelijk dat het architecturaal karakter van het geheel een ver- of herbebouwde weekendverblijven gelijkaardig is en aanvaardbaar in het betrokken gebied. De vereiste dat het architecturale karakter dient te worden behouden is hier weinig relevant.

In het beroepschrift wordt geargumenteed dat voor een andere woning aan de [REDACTED], in 2003 een regularisatievergunning werd afgeleverd.

Bedoeld vergunningsbesluit vermeldt als motivatie, dat het hier een cluster van woningen betreft, die eind jaren '30 van vorige eeuw, oorspronkelijk als weekendbedrijf werden opgericht. De oorspronkelijke constructies worden bijgevolg geacht vergund te zijn. Mettertijd werd die weekendverblijven overwegend verbouwd tot volwaardige woningen. Verder wordt gesteld dat het bijgevolg een structureel aangetast agrarisch gebied betreft, waarin dergelijke aanvraag de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengt. De ruimtelijke draagkracht van het gebied wordt niet overschreven en de voorziene verwerving van functies van de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving wordt niet in het gedrang gebracht of verstoord.

De deputatie is van oordeel dat deze motivatie ook geldt voor huidige aanvraag.

De gemeente Wommelgem heeft het openbaar onderzoek gehouden van 15 juli 2010 tot 14 augustus 2010. Tijdens dit openbaar onderzoek werd 1 bezwaarschrift ingediend, handelend over de inplanting van deze nieuwe woning, te dicht bij de stalleb van bezwaarindieners. Dit bezwaar wordt niet weerhoudend.

De deputatie is van oordeel dat de aanvraag voor vergunning in aanmerking komt.

Watertoets. Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of een mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

De voorliggende aanvraag voorziet de mogelijkheid van het bouwen en verharden v an een aanzienlijke oppervlakte, zodat rekening gehouden moet worden met het mogelijke effect op de plaatselijke waterhuishouding. Door de toename van de verharde

oppervlakte wordt de infiltratie van het hemelwater in de bodem beperkt. Dit dient te worden gecompenseerd.

Algemene conclusie:

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming, maar kan op grond van de decretale afwijkingsbepalingen met betrekking tot zonevreemde woningen worden toegestaan.

De aanvraag kan uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd bij aangetekende brief van 4 november 2010 aan de verzoekende partij betekend.

Het op 4 december 2010 ingestelde beroep is 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.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Enig middel

Standpunt van de verzoekende partij

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in 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, van de artikelen 4.3.1. en 1.1.4 VCRO, van artikel 4.4.10 juncto artikel 4.1.1 VCRO, van artikel 4.4.14 §1 VCRO, van de artikelen 4.4.11 VCRO en artikel 4.2.14 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juni 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, thans uitdrukkelijk bepaald in artikel 4.7.21 § 1 VCRO.

In de breedvoerige toelichting bij dit middel geeft de verzoekende partij met betrekking tot de voorliggende zaak samengevat de volgende relevante informatie: de verwerende partij heeft het bestaande gebouw ten onrechte, gelet op de definitie van artikel 4.1.1 VCRO, als hoofdzakelijk vergund beschouwd, en heeft dus ten onrechte een vergunning verleend met toepassing van artikel 4.4.14, § 1 VCRO.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.1.1., 7° VCRO luidt als volgt:

“hoofdzakelijk vergund: een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat:
a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,
b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft;”

Artikel 4.4.10 §1 VCRO luidt als volgt:

“§1. Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.
Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.”

Artikel 4.4.14 § 1 VCRO luidt als volgt:

“Art. 4.4.14. §1. De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een bestaande zonevrije woning op een gewijzigde plaats, op voorwaarde dat voldaan is aan alle hiernavolgende vereisten:
1° het aantal wooneenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal;
2° voor het herbouwen is ten minste één van volgende oorzaken aanwijsbaar:
a) de woning is getroffen door een rooilijn,
b) de woning bevindt zich in een achteruitbouwzone,
c) de verplaatsing volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en wordt door de aanvrager uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept;
3° ten minste één van volgende voorwaarden is vervuld:
a) de herbouwde woning krijgt dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie,
b) de nieuwe toestand levert een betere plaatselijke aanleg op, en richt zich op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen.
Als het bestaande bouwvolume meer dan 1.000 m³ bedraagt, is het maximale volume van de herbouwde woning beperkt tot 1.000 m³.”

2.

De bestreden beslissing vermeldt met betrekking tot het bestaande gebouw:

“Tussen 1989 en 1995 werden zonder vergunning een aantal werken aan deze constructie uitgevoerd en werd deze uitgebreid van 51 tot 112m², zoals blijkt uit het PV van 7 april 1995. De constructie waarvan sprake op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag in 1997 is een houten bungalow van 66m² met daartegen een woonplaats in steen van 43m² en een serre van 39m².”

Het is verder niet betwist dat de woning, voorwerp van de aanvraag, een oppervlakte heeft van 107,12 m² met een kroonlijsthoogte van 5 m 60 en een nokhoogte van 8 m 60, gelegen is op een perceel dat volgens het gewestplan Antwerpen bestemd is als agrarisch gebied, en dat de woning geen woning is die behoort bij een landbouwbedrijf.

De bestaande woning was dus een zonevreemde woning, hetgeen de verwerende partij overigens ook aanneemt, zodat de aanvraag voor het herbouwen van de woning enkel vergund kon worden als de aanvragers aanspraak konden maken op de basisrechten voor zonevreemde woningen.

Nu de verwerende partij zelf aangeeft dat het oorspronkelijk gebouw dat mogelijk als vergund geacht kan worden, slechts 51 m² bedroeg, waar later onvergunde uitbreidingen aan werden toegevoegd, kon zij niet op wettige wijze aannemen dat die onvergunde toevoegingen, die bestonden op het ogenblik dat, althans volgens de verwerende partij, de eerste aanvraag werd ingediend (1997) in aanmerking genomen mochten worden bij de berekening van het vergunde volume.

Door aan te nemen dat de onvergunde toevoegingen aan het mogelijk vergund of vergund geacht volume van 51 m² toch in aanmerking komen om uit te maken of het bestaande gebouw een hoofdzakelijk vergund geacht gebouw was in de zin van artikel 4.1.1, 7° VCRO, zodat de vergunning verleend kon worden bij toepassing van artikel 4.4.14 §1 VCRO, heeft de verwerende partij voormelde bepalingen, alsmede artikel 4.4.10 §1 VCRO, dat het hoofdzakelijk vergund zijn van de constructie als voorwaarde stelt voor de toepassing van onder meer artikel 4.4.14 §1 VCRO, geschonden, alsmede artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit en het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen.

Het middel is gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 16 september 2010, waarbij aan de aanvragers een stedenbouwkundige vergunning verleend wordt voor het herbouwen van een woning op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de aanvragers, dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 12 november 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc BOES, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van
Eddie CLYBOUW, griffier.

De griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Eddie CLYBOUW

Marc BOES