

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0510 van 27 augustus 2013
in de zaak 2010/0131/A/3/0115

In zake:

mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Michel VAN HAELEWEYCK
kantoor houdende te 1730 Asse, Arsenaalstraat 1
en advocaat Sylvie KEMPINAIRE
kantoor houdende te 9051 Sint-Denijs-Westrem, Putkapelstraat 105
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 30 december 2009, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 3 december 2009.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erpe-Mere van 8 juli 2008 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een zonevreemde woning, het inrichten van een dierenartsenpraktijk, het uitvoeren van kleine verbouwingswerken en de gedeeltelijke afbraak van een bijgebouw.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 2 juni 2010, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick LACHAERT die verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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. FEITEN

Het oorspronkelijke hoevecomplex (woning met bijgebouwen en afzonderlijke schuur) dateert volgens de gegevens van het kadaster uit de periode 1875-1899.

Op 29 september 1998 werd een weigering van stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor het verbouwen van het voormalige hoevecomplex omdat een uitbreiding van de residentiële functies over de totaliteit van de gebouwen afbreuk deed aan de essentie van het decreet van 13 juli 1994 en de fysische toestand van sommige delen van het hoevegebouw een gedeeltelijke vernieuwbouw lieten vermoeden.

Na aanpassingen aan de aanvraag werd op 11 mei 1999 een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van het voormalige hoevecomplex.

De huidige verzoekende partij kocht het perceel op 28 augustus 2006.

Op 2 oktober 2007 werd een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van de woning met bijgebouwen en het deels slopen van een afzonderlijke schuur.

Op 21 april 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erpe-Mere een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de regularisatie van een zonevreemde woning, het inrichten van een dierenartsenpraktijk, het uitvoeren van kleine verbouwingswerken en de gedeeltelijke afbraak van een bijgebouw”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, gelegen in agrarisch gebied, de toegangsweg tot de bouwplaats is gelegen in woongebied met landelijk karakter.

Het perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurde 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 28 april 2008 tot en met 27 mei 2008, wordt één bezwaarschrift ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 5 mei 2008 een gunstig advies uit op voorwaarde dat de wetgeving met betrekking tot de zonevreemde woningen wordt gerespecteerd.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erpe-Mere verleent het volgende ongunstige advies:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

...

Overwegende dat het oorspronkelijke hoevecomplex volgens de gegevens van het kadaster werd opgericht tussen 1875-1899 en aldus dateert van voor de stedenbouwwet van 29 maart 1962; Overwegende dat voor het verbouwen van het totale complex een stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd op 11 mei 1999; Overwegende dat op 2 oktober 2007 een weigering van stedenbouwkundige vergunning voor een aantal kleine verbouwingen werd afgeleverd, aangezien werd vastgesteld dat het gebouwencomplex – in tegenstelling tot de op 11 mei vergunde bouwplannen- nagenoeg volledig werd herbouwd in plaats van verbouwd; Overwegende dat het huidige gebouwencomplex aldus als ‘niet vergund’ dient te worden aangeduid en om die reden in de huidige aanvraag in de eerste plaats een regularisatie van de herbouw wordt aangevraagd, door het volume van het woongedeelte terug te brengen tot <1000m³;

Overwegende dat uit het aanvraagdossier bij de stedenbouwkundige vergunning van 11 mei 1999 dat het oorspronkelijke hoevecomplex dat quasi volledig werd herbouwd, niet verkrot is;

Overwegende dat –zoals reeds werd gesteld- het oorspronkelijke hoevecomplex dateerde van voor de stedenbouwwet van 29 maart 1962 en als aldus als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd

Overwegende dat aangezien het over de regularisatie van een herbouw gaat, niet kan worden voldaan aan de voorwaarde dat het oorspronkelijke hoevecomplex waarover de aanvraag handelt, nog effectief bestaat;

Overwegende dat het huidige gebouwencomplex net als het oorspronkelijke hoevecomplex slechts één wooneenheid zal omvatten en het aantal wooneenheden aldus niet vermeerderd zal worden;

Overwegende dat de aanvraag niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied;

Overwegende dat het nieuwe gebouwencomplex is gelegen langsheen een voldoende uitgeruste (openbare) weg (■■■■■);

Overwegende dat het hoevecomplex quasi volledig werd herbouwd op dezelfde plaats; Overwegende dat het nieuwe gebouwencomplex aldus zeker op ten minste $\frac{3}{4}$ van de oppervlakte van het oorspronkelijke hoevecomplex werd opgericht;

Overwegende dat het karakter en de verschijningsvorm van het nieuwe gebouwencomplex ten opzichte van het oorspronkelijke hoevecomplex niet gewijzigd werd; Overwegende dat de functie- met uitzondering van de nieuwe voorgestelde complementaire functie als dierenartsenpraktijk- niet werd gewijzigd;

Overwegende dat het volume van het nieuwe gebouwencomplex beperkt kleiner is dan het volume van het oorspronkelijke hoevecomplex; Overwegende dat het totale volume van het nieuwe gebouwencomplex echter nog steeds ruimt boven de maximaal toegelaten 1000m³ gelegen is; Overwegen dat het beperken van het woongedeelte vinnen het totale gebouwencomplex aldus op twee punten niet in overeenstemming is met de bepalingen betreffende herbouwen in art. 145bis van het DRO;

Overwegende dat een regularisatie sowieso onmogelijk is, aangezien de boven vermelde aanvraag werd ingediend na 01/02/2003 en aldus geen toepassing meer gemaakt kan worden van art. 195 quinquies van het DRO;

Overwegende dat aldus ook de kleine verbouwingswerken aan het bestaande gebouwencomplex niet kunnen aanvaard worden, aangezien deze betrekking hebben op een niet-vergund - en volgens de huidige wetgeving niet regulariseerbaar- gebouwencomplex;

Overwegende dat het volgens art. 9 van het besluit van 28 november 2003 (gewijzigd op 23 juni 2006 en 29 juni 2007) tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone toegelaten is om het gebruik van een gebouw of een gebouwencomplex van de hoofdfunctie landbouw en gelegen in een agrarisch gebied geheel of gedeeltelijk te wijzigen naar een dierenartsenpraktijk; Overwegende dat het echter moet gaan over bestaande leegstaande boerderijen of stallingen bij een (leegstaande) boerderij; Overwegende dat aldus het inrichten van een dierenartsenpraktijk in de stallingen van een quasi volledig herbouwd hoevecomplex zoals in de huidige aanvraag het geval is niet kan aanvaard worden;

Overwegende dat door gedeeltelijke afbraak van het bijgebouw bij het boven vermelde gebouwencomplex de bestaande grondoppervlakte en het volume wordt beperkt; Overwegende dat het 'resterende' deel van het bijgebouw bestendig zal worden; Overwegende dat de impact van het bijgebouw na gedeeltelijke afbraak op de (bebouwde) omgeving beperkt zal blijven en zelfs zal verminderen;

Overwegende dat de aanvraag de '(zicht)relatie' tussen het gebouwencomplex en de voorliggende tuinzone zal verbeteren;

Overwegende dat het bijgebouw echter gelegen is bij het boven vermelde niet vergunde gebouwencomplex;

...

Is de aanvraag niet voor vergunning vatbaar.

..."

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 1 juli 2008 het volgende ongunstige advies:

“ ...

Het ingediende bouwaanvraagdossier is volledig en de procedure tot behandeling van deze aanvraag is correct verlopen. Ik sluit mij volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

Bijgevolg wordt deze aanvraag ‘ongunstig’ geadviseerd.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erpe-Mere weigert op 8 juli 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij en neemt ter motivatie haar ongunstige preadvies en het ongunstige advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar over.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 21 augustus 2008 administratief beroep aan bij de verwerende partij. Een eerste hoorzitting vond plaats op 23 oktober 2008, de uitspraak werd echter uitgesteld.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 oktober 2009 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 17 november 2009 beslist de verwerende partij op 3 december 2009 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2.6.2. De juridische aspecten

De aanvraag is principieel strijdig met de voorschriften van het gelende gewestplan, zoals hoger omschreven. Immers de te regulariseren werken staan niet in functie van agrarische of para-agrarische activiteiten.

De bestemmingsvoorschriften van een gewestplan hebben bindende en verordenende kracht.

Er kan evenwel van deze voorschriften afgeweken worden, conform de in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening opgenomen afwijkingsvoorschriften, meer bepaald deze opgenomen in afdeling 2- basisrechten voor zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Art. 4.4.10, § 1 van de Vlaamse Codex stelt:...

De beschikbare gegevens tonen aan dat de werken niet volgens de vergunning uitgevoerd werden aangezien meer muren herbouwd werden dan diegene als zodanig aangeduid op de vergunde plannen. Zo is in alle geval de westelijke hoek quasi volledig herbouwd, en blijkt uit foto's dat het weinig waarschijnlijk is dat van de andere vleugels veel van de oorspronkelijke muren bewaard bleven dat (zo is er duidelijk een nieuw binnen en buitenspouwblad te zien bij de zuidoostelijke vleugel).

In het dossier is onvoldoende inspanning gedaan om aan te tonen wat nu zou herbouwd en wat zou verbouwd zijn. Van de verschillende arceringen van de muren op de plannen

is geen legende toegevoegd, wel blijkt dat de arceringen voor de nieuwe garage op verschillende plaatsen terugkomt, net als o.m. de arcering van de met zekerheid herbouwde westvleugel. Er zijn geen foto's toegevoegd van tijdens het bouwproces, die bvb. een ingewerkte oorspronkelijke muur tonen in zijn context.

De stelling van appellant dat het hier een uitzonderingsbepaling betreft zodat de bewijslast bij de overheid ligt helpt deze aanvraag niet vooruit, aangezien de stukken waarover de overheid beschikt aangeven dat er aanzienlijk meer dan waarschijnlijk sprake is van een quasi volledige herbouw.

De aanvraag heeft betrekking op een zonevreemd gebouw dat niet hoofdzakelijk vergund is, het betreft hier immers een gebouw dat quasi volledig nieuw werd opgetrokken, en dit zonder voorafgaandelijke vergunning, er was enkel een vergunning om het voorheen op deze plaats staande gebouw (het welke dateerde van voor 22 april 1962 en werd geacht vergund te zijn) te verbouwen.

Artikel 4.4.20, §1 van de codex, dat betrekking heeft op 'recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies', bepaalt het volgende:...

Er kan gesteld worden dat aan de eerste voorwaarde voldaan is.

Als tweede voorwaarde geldt dat de aanvraag moet ingediend worden binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning. In casu is dat niet het geval. De vergunning tot verbouwen die op 11 mei 1999 verleend werd, is inmiddels vervallen. Door de uitvoering van de werken de bestaande constructie in strijd met de afgeleverde vergunning af te breken en te herbouwen, verzaakte de vergunninghouder aan de verleende vergunning. De werken waarvoor vergunning verleend werd, werden daardoor niet tijdig aangevat (toenmalig van toepassing zijde artikel 50 van het gecoördineerde decreet van 1996) en op zijn minstens werden zij gedurende meer dan twee jaar onderbroken (artikel 128 van het decreet van 18 mei 1999, van toepassing sinds 1 mei 2000). De afgeleverde vergunning is dan ook vervallen.

De aanvraag valt aldus niet binnen het toepassingsgebied van de hierboven vermelde afwijkingsmogelijkheden.

Bijgevolg bestaat er een onoverkomelijk legaliteitsbeletsel voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning ter regularisatie van deze werken. De stelling van appellant dat het woongedeelte gereduceerd werd tot slechts 980,618m² brengt hierin geen verandering.

Daarenboven is het niet onredelijk te stellen dat de te regulariseren werken neerkomen op de quasi herbouw van dit complex van woning met bijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen, en aangezien deze aanzienlijk groter zijn dan 1000m³ valt deze herbouw niet binnen het toepassingsgebied van art. 4.4.13

De relevante afwijkingsbepalingen van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepalen:...

De in het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone opgenomen toelaatbare functiewijzigingen kunnen enkel toegestaan

worden aan bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen.

Aan deze basisvoorwaarde is hier niet voldaan, zodat de functiewijziging niet voor vergunning in aanmerking komt.

2.6.3 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde legaliteitsbelemmering kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning in aanmerking kan komen.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een aangetekende brief van 8 december 2009 betekend aan de verzoekende partij. Het beroep, ingesteld met een aangetekende brief van 30 december 2009, is dan ook tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – EERSTE EN TWEEDE MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste en tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.1.1, 6° en 4.1.1, 7° VCRO, van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 met betrekking tot toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandeling, de materiële motiveringsplicht en het redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij ontwikkelt haar middelen als volgt:

“ ...

Uit de evaluatie van de feitelijke toestand blijkt dat het een verbouwing en niet een totale nieuwbouw betreft: zo worden niet alle muren afgebroken en opnieuw gebouwd, doch slechts een beperkt aantal afgebroken en opnieuw gemetst.

Met de decreten van 13 juli 2001 en 19 juli 2002 gaf de decreetgever meer zekerheid aan de hoofdzakelijk vergunde constructies.

Een stedenbouwkundige vergunning in verband met de hoofdzakelijk vergunde constructies kan op zichzelf niet geweigerd worden louter en alleen omdat zij niet zouden voldoen aan de bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg.

De decreetgever koppelt één en ander aan strikte voorwaarden en stelt dat de regeling beperkt is tot 2 categorieën van handelingen: verbouw, herbouw en uitbreiding en herstelwerken m.b.t. door een plotse ramp geheel of gedeeltelijk vernielde of beschadigde gebouwen.

De decreten d.d. 13/07/2001 en d.d. 09/07/2002 vermelden zeer duidelijk wat onder een verbouwing dient verstaan.

Het decreet d.d. 09/07/2002 geeft bovendien exact het toepassingsveld van het decreet dd. 13/07/2001 aan.

Naar analogie van het wijzigingsdecreet van 13 juli 2001 over de zonevreemde woningen wordt hier ook niet meer gesproken over een afwijkingsregel, maar over een uitzonderingsregel. Alhoewel beide regels volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State altijd strikt moeten worden geïnterpreteerd is het onderscheid van cruciaal belang voor de manier waarop de vergunningsverlenende overheid met de aanvragen moet omgaan:

- een afwijkingsregel kan geen afbreuk doen aan de verordenende kracht van een voorschrift, maar geeft de elementen aan die kunnen gehanteerd worden in de uitdrukkelijke motivering van een gunstige beslissing waaruit kan blijken dat het toestaan van de afwijking niet strijdig is met het ontwikkelingsperspectief dat het toekomstgerichte voorschrift voor het betrokken gebied de gewenste algemene bestemming wil geven; de afwijking blijft met andere woorden altijd ondergeschikt aan de norm en vergt een extra motivering, ook al is zij decretaal verankerd;*
- een uitzonderingsregeldaarentegen geeft aan waartoe de verordenende kracht van een voorschrift niet mag leiden en staat dus, voorzover het decretaal verankerd is, boven de algemene voorschriften die voor het gebied gelden; de vergunningsverlenende motivering van een weigeringsbeslissing moeten aantonen dat niet voldaan is aan de voorwaarden voor de uitzondering.*

Bij een afwijking ligt de bewijslast dus grotendeels bij de aanvrager; bij een uitzondering grotendeels bij de overheid.

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening neemt de regelingen van de decreten dd. 13/07/2001 en 19 juli 2002 principieel over.

Terzake diende de Deputatie van de Provincie OOST-VLAANDEREN derhalve te motiveren waarom het geen verbouw betreft.

De motiveringsplicht houdt in dat in de beslissing zelf de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn.

"Afdoende" houdt in dat de motivering pertinent en draagkrachtig moet zijn (A. MAST e.a., Overzicht van het Belgisch administratief recht, MECHELEN, KLUWER, 2002, p. 693-694, nr. 785).

De eenvoudige vaststelling dat er aanzienlijk meer dan waarschijnlijk sprake is van een quasi volledige herbouw, is onvoldoende.

Overeenkomstig de nieuwe decretale regering dient het begrip "verbouwen" heel ruim uitgelegd en wordt alleen volledig herbouwen niet als een verbouwing beschouwd (Memorie Toelichting, Stuk 2001 (2008-2009) nr. 1/284).

In casu werd alleen een voorgevelsteen nieuw geconstrueerd aan de bestaande muren, die op zich bouwfysisch voldoende draagkrachtig zijn om het gebouw dat sinds oudsher bestaat, te schragen. Voor de constructie van deze voorgevelsteen dient weliswaar een vergunning te worden aangevraagd, doch dit maakt geenszins dat het hoofd- en de bijgebouwen niet meer op zich zouden kunnen bestaan.

Slechts de muren van één stal werden heropgebouwd.

Bovendien dient de toestand van het goed genomen op het ogenblik van de eerste bouwaanvraag, zoals voorzien door het decreet op de ruimtelijke ordening.

De eerste bouwaanvraag situeerde zich begin 1999 en gaf aanleiding tot het verlenen de bouwvergunning dd. 11/05/1999 inzake het verbouwen van het voormalig hoevecomplex, gelegen te [REDACTED].

Het volume van de woning werd gereduceerd naar 980,618 m3. De stallingen aan het hoofdgebouw bestaan nog steeds. Alleen een zeer beperkt gedeelte diende volledig heropgebouwd.

Bovendien dateert het oorspronkelijke hoevecomplex van vóór de stedenbouwwet van 29 maart 1962 en dient aldus als hoofdzakelijk vergund beschouwd. Zoals hierboven reeds werd gesteld, dient de toestand van het goed genomen op het ogenblik van de eerste bouwaanvraag.

De eerste bouwaanvraag situeerde zich begin 1999 en gaf aanleiding tot het verlenen van de bouwvergunning dd. 11/05/1999 inzake het verbouwen van het voormalig hoevecomplex, gelegen te [REDACTED].

Derhalve dient het gebouwencomplex als hoofdzakelijk vergund beschouwd, De hiernavolgende motivering van de Deputatie is niet afdoende: "De aanvraag heeft betrekking op een zonevreemd gebouw dat niet hoofdzakelijk vergund is, het betreft hier immers een gebouw dat quasi volledig nieuw werd opgetrokken, en dit zonder voorafgaandelijke vergunning, er was enkel een vergunning om het voorheen op deze plaats staande gebouw (hetwelke dateerde van vóór 22 april 1962 en werd geacht vergund te zijn) te verbouwen".

Zoals hiervoor reeds gesteld, dient de overheid in haar besluitvorming uit te gaan van juiste feitelijke en juridische elementen. De motivering dient afdoende te zijn, wat inhoudt dat ze pertinent en draagkrachtig moet zijn. De bestreden beslissing is niet afdoende gemotiveerd.

Daarnaast is de hiernavolgende motivering van de Deputatie niet afdoende: "De in het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone

opgenomen toelaatbare functiewijzingen kunnen enkel toegestaan worden aan bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen. Aan deze basisvoorwaarde is hier niet voldaan, zodat de functiewijziging niet voor vergunning in aanmerking komt."

De motieven zijn niet afdoende en incorrect.

De motivering volstaat niet nu zij niet voldoende duidelijk en relevant is.

Dit middel is dan ook gegrond.

(...)

De motivering waarom een bouwwerk stedenbouwkundig verenigbaar is met een bepaalde omgeving of de goede plaatselijke aanleg niet verstoort, is per definitie een beoordeling in feite waarbij de Raad enkel dient na te gaan of de feiten waarop de motieven zijn gesteund, correct zijn vastgesteld en de overheid in redelijkheid tot de in de beslissing vermelde overwegingen is kunnen komen.

Deze marginale toetsing houdt in dat de Raad enkel nagaat of de beoordeling van de bevoegde administratieve overheid al dan niet getuigt van kennelijke onjuistheid of onredelijkheid. De Raad dient aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de overheid de feiten waarop haar beoordeling steunt, correct heeft vastgesteld en of zij op grond van de feiten in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de te vergunnen werken de eisen van de goede plaatselijke ordening niet in het gedrang brengen.

In casu is de overheid i.v.m. de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening tot een conclusie gekomen, die de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

De motivering is niet in overeenstemming met de feitelijke toestand.

Uit de evaluatie van de feitelijke toestand blijkt dat het wel degelijk een verbouwing en niet een totale nieuwbouw betreft: zo worden niet alle muren afgebroken en opnieuw gebouwd, doch slechts een beperkt aantal afgebroken en opnieuw gemetst.

Alleen een voorgevelsteen werd nieuw geconstrueerd aan de bestaande muren, die op zich bouwfysisch voldoende draagkrachtig zijn om het gebouw dat sinds oudsher bestaat, te schragen. Voor de constructie van deze voorgevelsteen dient weliswaar een vergunning te worden aangevraagd, doch dit maakt geenszins dat het hoofd- en de bijgebouwen niet meer op zich zouden kunnen bestaan.

Slechts de muren van één stal werden heropgebouwd.

De stallingen aan het hoofdgebouw bestaan nog steeds. Alleen een zeer beperkt gedeelte diende volledig heropgebouwd.

Derhalve zijn de motieven niet correct.

De motivering is niet afdoende nu zij niet pertinent en draagkrachtig is.

De motivering volstaat niet nu zij onvoldoende duidelijke en relevant is.

De redelijkheid vereist dat de overheid de bestreden beslissing heeft afgewogen aan de hand van correcte feiten, waarvan zij zich een duidelijke voorstelling heeft kunnen vormen

en die van zulke aard zijn dat zij de genomen beslissing naar recht en redelijkheid kunnen dragen.

Uit bovenstaande blijkt dat de overheid i.v.m. de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening tot een conclusie is gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

Derhalve is er een schending van het redelijkheidsbeginsel evenals van het evenredigheidsbeginsel, dat er een verdere uitwerking van is.

Het zorgvuldigheidsbeginsel kan omschreven worden als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat de overheid verplicht zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd wordt, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen en de betrokken belangen zorgvuldig inschat en afweegt, derwijze dat particuliere belangen niet nodeloos worden geschaad.

In casu getuigt de motivering van de bestreden beslissing niet van een wel afgewogen en redelijke beslissing die zorgvuldig de diverse belangen heeft afgetoetst.

Dit middel is dan ook gegrond.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

Verzoekster stelt dat de artikelen 4.1.1.6° en 4.1.1.7° VCRO geschonden werden omdat het i.c. niet zou gaan om een herbouw enerzijds en omdat de betreffende constructie wel degelijk hoofdzakelijk vergund is anderzijds. De beslissing van de deputatie zou op deze punten niet afdoende gemotiveerd zijn.

De vraag of de constructie sinds de vergunning van 11 mei 1999 nagenoeg volledig werd herbouwd i.p.v. verbouwd, is een feitenkwestie.

De deputatie heeft deze feitenkwestie onderzocht als volgt (stuk 10, p. 6) :

(...)

De deputatie duidt m.a.w. uitdrukkelijk de elementen aan waarop zij zich gebaseerd heeft om tot het besluit te komen dat het een herbouw betreft : de vaststelling dat er meer muren herbouwd werden dan er vergund werden, dat de westelijke hoek volledig herbouwd werd, en dat het er niet naar uitzielt dat in de andere vleugels de muren bewaard gebleven zijn.

Er wordt nadrukkelijk gewezen op een nieuw binnen- en buitenspouwblad. Een binnenspouwblad impliceert onweerlegbaar dat ook de binnenmuren werden herbouwd, zodat er terecht werd besloten dat het om een herbouwing gaat i.p.v. een verbouwing.

De deputatie gaat bovendien uitdrukkelijk in op het argument van verzoekerster dat de bewijslast moet worden omgekeerd. Uit de hele motivering van de deputatie blijkt onmiskenbaar dat zij alle feitelijke vaststellingen heeft opgenomen en daarmee zeker niet uitginga van het feit dat het aan verzoekerster was om één en ander te bewijzen.

De deputatie besluit uit het geheel van haar vaststellingen terecht dat het i.c. geen 'hoofdzakelijk vergund gebouw' betreft, nu het bijna volledig werd herbouwd terwijl er enkel een vergunning was voor een verbouwing. Hieruit volgt onvermijdelijk dat er zich een legaliteitsbelemmering voordoet om de regularisatie toe te staan.

Zij benadrukt deze legaliteitsbelemmering nog eens door te wijzen op het feit dat de voorwaarde van een 'hoofdzakelijk vergund gebouw' ook uitdrukkelijk opgenomen is in het , besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 (stuk 10, p. 8) :

(...)

Verzoekster toont niet aan dat de door de deputatie onderzochte en vastgestelde feiten die haar tot een legaliteitsbelemmering hebben doen besluiten kennelijk onredelijk zijn, noch dat de wijze waarop de deputatie haar bevindingen heeft gemoitveerd niet afdoende zou zijn.

Het eerste middel is niet ernstig.

(...)

Verzoekster werpt op dat de deputatie bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening tot een conclusie gekomen is die de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

Vervolgens gaat zij opnieuw in op de vaststellingen die de deputatie heeft gedaan om tot het besluit te komen dat het een 'niet hoofdzakelijk vergund gebouw' betreft omwille van het feit dat het goed herbouwd werd i.p.v. verbouwd. Verzoekster stelt dat de deputatie door deze vaststellingen de goede ruimtelijke ordening onredelijk beoordeeld heeft.

Zoals onder het eerste middel reeds uiteengezet, heeft de deputatie de vergunning geweigerd o.g.v. de legaliteitsbelemmering die erin bestond dat zij heeft vastgesteld dat het

niet om een 'hoofdzakelijk vergund gebouw' ging, wat nochtans een wettelijke voorwaarde is om het aangevraagde te vergunnen.

M.b.t. de goede ruimtelijke ordening heeft de deputatie het volgende gesteld (stuk 10, p. 8) : (...)

Logischerwijze heeft de deputatie de goede ruimtelijke ordening niet verder onderzocht, aangezien het overbodig is om een opportuniteitsafweging te doen indien er een legaliteitsbelemmering aanwezig is om het gevraagde te vergunnen.

De vraag stelt zich dan ook waarom verzoekster in haar tweede middel opnieuw zogenaamde incorrecte vaststellingen van de deputatie inroept i.v.m. het al dan niet 'herbouwd' zijn van de bestaande woning, om tot het besluit te komen dat de goede ruimtelijke ordening onredelijk beoordeeld werd.

De vraag of het i.c. om 'herbouwen' gaat dan wel om 'verbouwen' gaat, heeft geen betrekking op de goede ruimtelijke ordening, wel op het classificeren van de feitelijke gegevens onder deze termen zoals de decreetgever ze bepaald heeft, wat onmiskenbaar de legaliteit aanbelangt.

Voor wat betreft de beoordeling van bovenstaande termen en de motivering van de deputatie kan worden verwezen naar de argumentatie ontwikkeld onder het eerste middel, die hier als herhaald moeten worden aanzien.

Het tweede middel is niet ernstig.

...

3.

De verzoekende partij heeft geen wederantwoordnota ingediend.

Beoordeling door de Raad

1.

Voorafgaand dient opgemerkt te worden dat conform artikel 7.5.8, §2, tweede lid VCRO beroepsdossiers, die bij de deputatie worden betekend vóór 1 september 2009, doch waarover de deputatie op die datum nog niet heeft beslist, dienen behandeld te worden overeenkomstig de procedureregels die golden voorafgaand aan die datum. De bekendmaking en de uitvoerbaarheid van deze beslissingen worden daarentegen geregeld overeenkomstig artikel 4.7.23, §3 tot en met §5 VCRO.

Het bij de verwerende partij aanhangig gemaakt administratief beroep werd ingesteld op 21 augustus 2008 en dus vóór 1 september 2009. De beslissing van de verwerende partij werd genomen ná 1 september 2009 en meer bepaald op 3 december 2009, zodat, overeenkomstig artikel 7.5.8, §2, tweede lid VCRO de aanvraag diende behandeld te worden “overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum”.

Artikel 193, §1 en §2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) luidde ten tijde van de bestreden beslissing als volgt:

“§1. Wanneer een gemeente beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister en een register van de onbebouwde percelen, wordt dit vastgesteld door de Vlaamse Regering. Die vaststelling wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

(...)

§2. Zolang een gemeente niet voldoet aan de voorwaarden voorgeschreven in §1, worden de aanvragen voor een stedenbouwkundige of een verkavelingsvergunning behandeld overeenkomstig artikel 43, §1 tot en met §5, artikelen 44, 49, 51, 52, 53 en 55, §1, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de plaats van overeenkomstig artikelen 106 tot en met 126 van dit decreet. De gemeente moet ook in dit geval de adviezen, genoemd in artikel 111, §4 en §5 van dit decreet, inwinnen.

(...)”

2.

De gemeente Erpe-Mere, waar de aanvraag werd ingediend, was geen ontvoogde gemeente op het tijdstip waarop de bestreden beslissing werd genomen, zodat artikel 53, §3 van het gecoördineerde decreet inderdaad van toepassing is op de aanvraag.

Artikel 53, §3 van het gecoördineerde decreet bepaalde ten tijde van het bestreden besluit:

“ ...

De beslissingen van de bestendige deputatie en van de Vlaamse regering worden met redenen omkleed.

De vergunning kan worden geweigerd om dezelfde redenen, worden verleend onder de voorwaarden of kan de afwijkingen toestaan, bedoeld in de artikelen 43, 44 en 49.

...”

De in artikel 53, §3 van het gecoördineerde decreet opgenomen motiveringsverplichting is niet minder streng dan deze opgelegd door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, naar waar de verzoekende partij verwijst, die een suppletoir karakter heeft.

Voor de in artikel 53, §3 van het gecoördineerde decreet vervatte motiveringsverplichting volstaat het dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt op basis van welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot haar beslissing is kunnen komen.

Ingevolge de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep, beoordeelt de verwerende partij de aanvraag ook in 'volledigheid'. Zij doet uitspraak op grond van een eigen beoordeling van de aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de zaak betreft, en is daarbij niet gebonden door eerdere motiveringen omtrent gelijkaardige aanvragen, noch door eerdere niet-bindende adviezen.

3.

De Raad stelt vast dat er geen discussie is over het feit dat de te regulariseren hoeve gelegen is in agrarisch gebied en als dusdanig als zonevreemd is te beschouwen nu ze niet in dienst zal staan van enige agrarische activiteit.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan moet bijgevolg toepassing maken van de basisrechten voor de zonevreemde constructies zoals deze zijn opgenomen in de artikelen 4.4.10 tot en met artikel 4.4.22 VCRO en dan meer in het bijzonder de artikelen met betrekking tot de zonevreemde woningen.

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

Het feit dat de basisrechten te beschouwen zijn als uitzonderingsbepalingen, betekent evenwel dat deze op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd. Vanaf het ogenblik dat een aanvraag niet voldoet aan de voorgeschreven decretale voorwaarden die op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd, zal de vergunningverlenende overheid verplicht zijn de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, ligt de bewijslast geenszins bij de verwerende partij. Het is aan de partij die gebruik wenst te maken van de uitzonderingsmaatregel, in casu de verzoekende partij, om aan te tonen dat voldaan is aan de betrokken voorwaarden.

4.

Artikel 4.4.10, §1 VCRO bepaalt het toepassingsgebied en de draagwijdte van de basisrechten als volgt:

“Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde 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.”

In deze beoogt de aanvraag naar eigen zeggen de regularisatie van een zonevreemde woning, het inrichten van een dierenartsenpraktijk, het uitvoeren van kleine verbouwingswerken en de gedeeltelijke afbraak van een bijgebouw.

5.

De verzoekende partij is van mening dat de verwerende partij onterecht heeft geoordeeld dat er sprake is van een herbouw in plaats van een verbouwing. Daarenboven zou er volgens de verzoekende partij sprake zijn van een hoofdzakelijk vergund gebouw.

Om te kunnen spreken van een hoofdzakelijk vergund gebouw, dient gekeken te worden naar het bestaande gebouw. In 1999 is er inderdaad een vergunning verleend tot het verbouwen van de bestaande hoeve. Evenwel is de verwerende partij, op basis van de beschikbare gegevens in het administratief dossier, met daarin o.a. een fotoreeks, van mening dat het gebouw quasi volledig nieuw werd opgetrokken en dit zonder voorafgaandelijke vergunning in plaats van verbouwd, zodat niet langer kan gesproken worden van een hoofdzakelijk vergund karakter.

Het is inderdaad zo dat het hoofdzakelijk vergund karakter komt te vervallen indien de oorspronkelijke hoeve van 1875 werd herbouwd in plaats van verbouwd. Reeds in de geweigerde vergunning tot verbouwing van 2 oktober 2007 blijkt dat het college van burgemeester en schepenen van Erpe-Mere op basis van fotomateriaal van mening is dat na de vergunning van 1999 de hoeve volledig werd herbouwd in plaats van verbouwd. Tegen deze beslissing werd geen administratief beroep ingesteld.

De Raad is van oordeel dat de verwerende partij, op basis van de beschikbare gegevens, terecht en op grond van redelijke motieven tot de vaststelling is gekomen dat er sprake is van een niet hoofdzakelijk vergund gebouw. In het administratief dossier bevinden zich immers geen foto's van tijdens de werken, zodat de verwerende partij slechts op basis van de plannen en een vergelijking tussen foto's van voor de herbouw en de huidige situatie diende te oordelen over het feit of er sprake is van een herbouw of verbouwing. De verwerende partij komt dan ook tot de vaststelling dat er meer muren werden herbouwd dan initieel aangegeven in de plannen. Verder merkt de verwerende partij op dat in het dossier onvoldoende inspanningen zijn geleverd om aan te tonen wat zou zijn herbouwd en wat verbouwd. Mede gelet op het restrictief karakter van de uitzonderingsmaatregelen waaraan de zonevreemde woningen zijn onderworpen, diende de verwerende partij de regularisatieaanvraag te weigeren.

6.

De verzoekende partij kan voorts niet gevolgd worden wanneer zij stelt dat de verwerende partij door haar beslissing het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel schendt. Gelet op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad volstaat het niet dat een verzoekende partij een betoog voert waaruit blijkt dat de regularisatie wel aanvaardbaar is. Het is aan de verzoekende partij die de goede ruimtelijke ordening en de legitimiteit van het project verdedigt om aan te tonen dat het verlenend bestuursorgaan hetzij foutief, hetzij op kennelijk onredelijke wijze tot de conclusie kwam dat het aangevraagde project behept is met een legaliteitsbelemmering. Een

verzoekende partij kan zich derhalve niet beperken tot vage kritiek en beweringen of tot het formuleren van een tegengesteld standpunt, maar moet integendeel op gefundeerde wijze aantonen dat het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beoordeling foutief of op kennelijk onredelijke wijze heeft uitgevoerd.

Op basis van de beschikbare gegevens is de verwerende partij op zorgvuldige en redelijke wijze tot de vaststelling gekomen dat er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergund gebouw. De verzoekende partij toont niet aan dat deze gegevens foutief zijn. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat er enkel een voorgevelsteen nieuw werd geconstrueerd. Evenwel blijft zij in gebreke om deze stelling te staven aan de hand van stukken. Bijgevolg kan niet geoordeeld worden dat de verwerende partij op een kennelijk onredelijke wijze tot haar beslissing is gekomen.

De middelen zijn ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 27 augustus 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,

met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Heidi HUANG

Filip VAN ACKER