

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0147 van 25 februari 2014
in de zaak 1213/0226/A/2/0207

In zake: de heer **Johannes VERHOEVEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Yves LOIX en Nele ANSOMS
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
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 30 november 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 27 september 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout van 31 mei 2012 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van verbouwingswerken in strijd met een afgeleverde vergunning voor het verbouwen van 2 woningen tot 1 woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te Turnhout, Riststraat 14 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 33A3, 33L en 33M.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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 26 november 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe SMEYERS die loco advocaat Yves LOIX verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.27 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 het Besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 23 december 2010 werd aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herleiden van twee bestaande woningen naar één woongelegenheden.

Met een proces-verbaal van 3 april 2012 werd vastgesteld dat de werken niet conform de stedenbouwkundige vergunning werden uitgevoerd. In dit proces verbaal wordt vastgesteld:

“Door onze diensten werd vastgesteld dat:

1. De tussengang verhoogd werd, hierdoor ontstaat een te groot volume.
...
2. De overgang tussen de voorbouw en de achterbouw werd rechtgetrokken.
...
3. *De nok van de woning werd verhoogd met 50 cm, waardoor de dakhelling eveneens steeg.*
4. *Intern werden de niveaus van de vloeren zowel op gelijkvloers als op de verdieping gewijzigd.*
5. *Rondom het pand werd een beperkte reliëfwijziging uitgevoerd (nivellering van het terrein).*
6. *Gevels werden anders ingedeeld, ramen werden verplaatst.*
7. *Er werd gevelisolatie langs de buitenzijde aangebracht, waardoor de gevels dikker werden.*
8. *Er werd 1 bijgebouw extra afgebroken en 1 bijgebouw werd deels omgevormd tot stalling voor kleine weidedieren.”*

Op 4 april 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partij en mevrouw Wendy VERHEYEN bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“regularisatie van vergunde renovatie woning”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Turnhout’, gelegen in natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuureservaat.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 20 april 2012 tot en met 19 mei 2012, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 27 april 2012 gunstig advies uit.

NV De Scheepvaart brengt op 30 april 2012 gunstig advies uit.

Onroerend Erfgoed Antwerpen brengt op 4 mei 2012 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

Het goed in kwestie beantwoordde voor de verbouwing nog steeds aan de beschrijving waarmee het in de inventaris is opgenomen.

Wij betreuren daarom de uitgevoerde verbouwing. Door deze verbouwing gingen de aanwezige erfgoedwaarden onherroepelijk verloren. Het lijkt ons weinig zinvol een herstel van te eisen, maar we kunnen vanuit Onroerend Erfgoed geen gunstig advies verlenen bij deze aanvraag tot regularisering.

...”

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 23 mei 2012 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

De aanvraag betreft de regularisatie van verbouwingswerken in strijd met de afgeleverde vergunning 388/10 voor het verbouwen van 2 woningen tot 1 woning.

Het ingediende dossier tot aanvraag van stedenbouwkundige vergunning is volledig en de procedure tot behandeling van deze aanvraag is correct verlopen.

HISTORIEK

Voor het voorwerp van de aanvraag werden reeds 2 PV's opgesteld.

Op 22 mei 2008 werd een Proces-verbaal (TU.66.L.1.009829/2008) opgesteld omdat de toenmalige eigenaar zonder stedenbouwkundige vergunning intern structurele werken uitgevoerd had om beide woningen samen te voegen tot 1 woning en buiten nieuwe muren opgemetst had. Op 23 december 2010 werd een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor de verbouwing van 2 woningen tot 1 woning en de afbraak van een achterbouw (ref. 388/10). Met deze vergunning werd het eerder vermelde PV zonder voorwerp.

Op 3 april 2012 werd echter een nieuw Proces-verbaal (TU.66.L.1.006112/2012) opgemaakt voor het voorliggende goed. Volgende zaken werden vastgesteld:

- 1. De tussengang werd verhoogd, waardoor een te groot volume ontstond.*
- 2. De overgang tussen de voorbouw en achterbouw werd rechtgetrokken (vloerniveau).*
- 3. De nok van de woning werd verhoogd met 50 cm, waardoor de dakhelling eveneens steeg.*
- 4. Intern werden de niveaus van de vloeren op zowel het gelijkvloers als op de verdieping gewijzigd.*
- 5. Rondom het terrein werd een beperkte reliëfwijziging uitgevoerd (nivellering van het terrein).*
- 6. Gevels werden anders ingedeeld, ramen werden verplaatst.*
- 7. Er werd gevelisolatie langs de buitenzijde aangebracht, waardoor de gevels dikker werden.*
- 8. Er werd 1 bijgebouw extra afgebroken en 1 bijgebouw werd deels omgevormd tot stalling voor kleine weidedieren.*

Op het goed rust geen vonnis of arrest.

TOETSING AAN HET WETTELIJK KADER

Het goed ligt in het gewestplan Turnhout goedgekeurd bij koninklijk besluit van 30 september 1977. Het goed ligt, volgens het van kracht zijnde gewestplan, in natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreserveaat.

...

De aanvraag is in strijd met de voorschriften van het geldende gewestplan.

...

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De aanvraag betreft de regularisatie van verbouwingswerken in strijd met de afgeleverde vergunning 388/10 voor het verbouwen van 2 woningen tot 1 woning. Met de voorliggende aanvraag wenst de aanvrager een vergunning te bekomen voor de werken vastgesteld in het PV van 3 april 2012:...

De voorliggende aanvraag betreft een zonevrije woning gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied (meer bepaald natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreserveaat). De aanvraag dient dan ook afgetoetst te worden aan de criteria omtrent zonevrije constructies.

Art. 4.4.10. §1 van de VCRO stelt dat de regelgeving inzake zonevrije constructies enkel van toepassing is op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden. In de vorige aanvraag (ref. 388/10) werd reeds vastgesteld dat de woning(en) als vergund geacht beschouwd konden worden zowel wat betreft bouwvolume als functie (gezien ze opgenomen zijn in de Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed en dateren van voor de wet op stedenbouw uit '62). Ook werd toen vastgesteld dat de panden niet verkrot waren. De panden vallen dan ook onder de regelgeving omtrent zonevrije constructies.

De art. 4.4.12 t.e.m. art. 4.4.15 uit de VCRO beschrijven de bouw mogelijkheden bij zonevrije woningen. In ruimtelijk kwetsbaar gebied is echter enkel art. 4.4.12 (verbouwen) van toepassing. Dit artikel stelt dat in alle bestemmingsgebieden 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.

Art. 4.1.1, 12° van de VCRO omschrijft verbouwen als volgt:

...

Deze definitie impliceert dat het bestaande effectieve volume van een gebouw als uitgangspunt genomen moet worden. Alle werken binnen dit effectieve fysieke volume worden in dat opzicht onder "verbouwen" gerekend. Alles wat buiten deze bestaande grenzen komt, niet. Zo'n werken vallen onder "uitbreiden".

Het uitgangspunt van de aanvrager is in dat opzicht fout wanneer hij een soort "volumekrediet" hanteert. De aanvrager neemt het volume dat op de ene plaats (na afbraak) verdwijnt en bouwt het op een andere plaats terug. Dit alles wordt verantwoord onder het mom dat het totale mathematische bouwvolume niet verhoogt (of zelfs vermindert). De aanvrager goochelt in de voorliggende aanvraag met volumeberekeningen (die kleiner zijn dan de oorspronkelijke toestand) door zelf afgebroken bijgebouwen uit de oorspronkelijke toestand mee in rekening te brengen of na

de reliëfwijziging de nieuwe (hogere) pas van het maaiveld te nemen in de berekeningen (om zo bij lagere bouwhoogten uit te komen). Dit alles neemt echter niet weg dat dit uitgangpunt fundamenteel fout is. Een afgebroken volume of een gedeelte van een bouwvolume kan onmogelijk op een andere plaats bijgebouwd worden in ruimtelijke kwetsbaar gebied.

De beoordeling van de voorliggende aanvraag wordt dan ook overwegend negatief. De belangrijkste werken aan het gebouw omvatten immers werken die onder uitbreidingswerken gerekend worden. De verhoogde overgang naar de achterbouw (punt 1.) en de verhoging van de nok van het gebouw met 50cm (punt3.) zijn vanuit stedenbouwkundig oogpunt onaanvaardbaar en zijn onvergunbaar in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Punt 1. (overgangsvolume) werd tevens ongunstig beoordeeld bij de vorige aanvraag (ref. 388/10). Er werd toen opgelegd dat dit overgangsvolume beperkt diende te blijven tot de oorspronkelijke hoogte, dakvorm en volume. De aanvrager is tegen deze beslissing niet in beroep gegaan, maar heeft de opgelegde voorwaarde wel niet nageleefd. De verhoging van de nok (Punt 3.) kan tevens niet verantwoord worden omwille van een dikkere dakopbouw voor dakisolatie. De verhoging bevindt zich immers enkel in de nok, waardoor de dakhelling mee stijgt en de verhoging betreft 0,5m en niet enkele centimeters (wat eerder gebruikelijk is bij dakisolatie). Dit doet vermoeden dat deze nokverhoging enkel tot doel had de bruikbare hoogte (en oppervlakte) op de 1^{ste} verdieping te verhogen.

Het bovenstaande doet vermoeden dat de aanvrager een voldongen-feiten-strategie wilde toepassen t.o.v. de Stad door de feiten eerst uit te voeren en vervolgens een regularisatieaanvraag in te dienen. Art. 4.2.24. van de VCRO bepaalt echter dat bij een regularisatieaanvraag de actuele regelgeving, voorschriften en gebruikelijke beoordelingscriteria in acht genomen moeten worden. Dit impliceert dat het bestaande karakter van de te regulariseren situatie niet mee speelt in de beoordeling.

Naast punt 1. & 3. dienen de overige aangevraagde wijzigingen nog beoordeeld te worden. Punt 2. & 4. handelen beiden over het wijzigen van de vloerniveaus. Gezien dit volledig binnen het bestaande bouwvolume blijft, valt dit onder art. 4.4.12 van de VCRO (verbouwen van een zonevreemde woning) en is dit vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar. Ook punt 6. (wijzigen ramen) en punt 7. (gevelisolatie) vallen hieronder. Dit zijn immers gevelwijzigingen binnen het bestaande volume. Het voorzien van isolatie aan de buitenzijde van een gevel wordt in dat opzicht niet als een wijziging van het bouwvolume gerekend.

De beperkte reliëfwijziging (punt 5.) rondom de woning is van beperkte aard en is gebruikelijk bij tuinaanleg rond een woning dat besloten kan worden dat ook dit vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is.

Ten slotte is punt 8. (afbreken 1 extra bijgebouw en gedeeltelijk omvormen van 1 berging tot stalling) ook grotendeels stedenbouwkundig aanvaardbaar. Het aantal bijgebouwen verminderd en de oppervlakte van één wordt beperkt. Enkel over de omvorming tot stalling voor kleine weidedieren kan in de voorliggende aanvraag niet geoordeeld worden. Het is immers niet bekend hoeveel kleine weidedieren de aanvrager wenst te houden. Om de aangevraagde stalling te kunnen toetsen aan de omzendbrief dd. 25 januari 2002 betreffende de stalling van weidedieren is dit een vereiste. De omvorming tot stal kan dan ook niet gunstig beoordeeld worden.

CONCLUSIE

De algemene beoordeling van de voorliggende aanvraag is ongunstig. Ondanks de kleinere zaken die gunstig beoordeeld kunnen worden, bestaat het zwaartepunt van deze aanvraag uit de volumewijzigingen aan het pand. Gezien deze niet gunstig beoordeeld kunnen worden omwille van strijdigheid met de geldende wetgeving, wordt de ganse aanvraag ongunstig beoordeeld. Bovendien is gebleken dat in de vorige vergunning de opgelegde voorwaarden toch niet gerespecteerd werden. De voorliggende aanvraag wordt dan ook integraal ongunstig beoordeeld. De bovenstaande gunstige adviezen worden niet bijgetreden, enkel het ongunstige advies van Onroerend Erfgoed wordt bijgetreden.

De voorliggende aanvraag is stedenbouwkundig onaanvaardbaar en brengt de goede ruimtelijke ordening in het gedrang. De voorliggende aanvraag dient dan ook te worden geweigerd.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout weigert op 31 mei 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 9 juli 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Op 26 juli 2012 bevestigt het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout haar standpunt.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 augustus 2012 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 4 september 2012 heeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nog het volgend aanvullend verslag opgesteld:

“ ...

Naar aanleiding van de hoorzitting besluit de deputatie om het dossier te verdagen met de volgende opmerking:

‘In dit dossier gaat de discussie over het begrip ‘verbouwen’. Het pand werd ‘verbouwd’ binnen dezelfde bouwstrook en bouwvolume (het gebouw werd verhoogd vanuit de vloerplaat omwille van waterhuishoudkundige redenen). In de nabije omgeving zouden soortgelijke verbouwingen uitgevoerd zijn, waarvan de vergunningstoestand op dit moment niet gekend is. Omwille van het gelijkheidsbeginsel is het belangrijk om dit na te trekken bij de gemeente.’

Om deze reden wordt de gemeente verzocht om na te gaan of er in de onmiddellijke omgeving recentelijk nog vergunningen zijn afgeleverd voor gelijkaardige verbouwingswerken aan zonevreemde woningen in ruimtelijk kwetsbaar gebied. De gemeente brengt per mail op 12 september 2012 twee vergelijkbare vergunningen bij voor de verbouwingen van woningen gelegen aan de Riststraat 6-10 en de Riststraat 16. Deze woningen zijn echter strikt verbouwd binnen hun bestaand fysieke volume en er zijn verder enkel sloopwerken verricht, wat volgens de VCRO ook de enige mogelijkheden zijn voor zonevreemde woningen in ruimtelijk kwetsbaar gebied. Deze aanvragen zijn derhalve absoluut niet vergelijkbaar met de voorliggende aanvraag waarbij wel degelijk een volume-uitbreiding plaats vindt, ook al daalt het rekenkundige volume (door afbraak bijgebouwen), namelijk ter hoogte van het hellende dak, de doorgang tussen de woning

en de aanbouw en de stalling voor weidedieren. Deze wijzigingen in volume kunnen zeker niet toegeschreven worden aan een stijging van de vloerplas ten gevolge van waterhuishoudkundige redenen. Deze vloerplas kan immers gewijzigd worden zonder aan het volume te raken.

Er kan verder geen enkele discussie bestaan over de definiëring van het begrip 'verbouwen', noch over het begrip 'bouwwolume'. Deze begrippen worden immers nauwgezet als volgt omschreven in de VCRO:

...

Hieruit kan duidelijk afgeleid worden dat een verbouwing niet beschouwd kan worden als een goochemet met rekenkundige volumes waarbij men uitbreidt met een volume dat men elders wegneemt. De werkelijke fysieke grenzen van het reeds aanwezige volume mag eenvoudigweg niet overschreden worden, wil men van een verbouwing willen spreken. Het gaat hier dan ook wel degelijk over een uitbreiding, wat niet toelaatbaar is binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied, aldus artikel 4.4.15 van de VCRO. Om die reden kan de vergunning niet verleend worden. Het standpunt van het vorige verslag wordt aangehouden.

...

De verwerende partij beslist op 27 september 2012 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

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

De aanvraag betreft de regularisatie van een verbouwing/uitbreiding van een bestaande zonevreemde woning die niet conform de vergunning werd uitgevoerd. Het pand is gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied. De woning is bewoond en niet verkrot. Conform artikel 4.4.12 van de VCRO zijn verbouwingen mogelijk in alle bestemmingsgebieden. Andere zaken, zoals uitbreiden, herbouwen... zijn uitdrukkelijk verboden in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Een verbouwing wordt volgens de VCRO gedefinieerd als het doorvoeren van aanpassingswerken binnen het bestaande bouwwolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste 60% behouden blijven.

Uit de vergelijking van de plannen met de situatie voor de verbouwing, de huidige situatie en de vergunde toestand blijkt dat er wel degelijk een volumevermeerdering heeft plaatsgevonden buiten het oorspronkelijk volume. Het tussenvolume tussen het hoofdgebouw en de zitruimte achteraan is aanzienlijk hoger uitgevoerd en ook de nok zit een halve meter hoger terwijl de kroonlijst dezelfde is gebleven, waardoor ook de dakhelling zich gewijzigd heeft. Het valt te betwijfelen of de verhoging van de nok een gevolg is van het isoleren van het dak aangezien dan het dak in zijn geheel had moeten verhogen, wat niet het geval is en aangezien het isoleren ook geen ophoging van een halve meter met zich mee zou brengen. De aanvraag wijkt derhalve af van de bepalingen betreffende zonevreemde woningen van de VCRO en kan dan ook niet voor vergunning in aanmerking komen.

Dat er elders op het perceel constructies worden afgebroken of dat het maaiveld werd

opgehoogd, zodat het totale aanwezige gebouwde volume op het terrein afneemt, doet niet ter zake. Er mag immers eenvoudigweg niet buiten het bestaande volume gebouwd worden, omdat er dan niet meer van een verbouwing maar van een uitbreiding gesproken dient te worden, wat niet toelaatbaar is in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Wat betreft de isolatie werken aan de gevel, de aanpassingen van de interne vloerpassen, de wijzigingen aan de raamopeningen en de zeer beperkte reliëfwijzigingen kan gesteld worden dat deze wel aanvaardbaar zijn in het licht van de bepalingen van de VCRO, daar deze wel als verbouwingswerken binnen het bestaande volume kunnen beschouwd worden.

Verder zijn er de werken aan de bijgebouwen waarbij het voorste bijgebouw zal worden verbouwd tot berging en het achterste verkleind wordt en gebruikt zal worden als stalling voor weidedieren. Deze stalling zal na verbouwing een nokhoogte hebben van 3,63m i.p.v. 2,48m. Ook hier is sprake van een uitbreiding van het volume, ook al wordt een groot deel van het bestaande bijgebouw ook afgebroken. In ruimtelijk kwetsbaar gebied kunnen verbouwingen immers enkel worden toegestaan binnen het bestaande volume (fysiek aanwezig en niet het mathematische getal!). Ook wat betreft de bijgebouwen is de aanvraag dan ook niet vergunbaar.

De aanvraag betreft een woning die is opgenomen op de inventaris van bouwkundig erfgoed. Ruimte en erfgoed – Onroerend Erfgoed betreurt de teloorgang van de erfgoedwaarde van dit pand. Dit werd echter reeds bewerkstelligd bij de verlening van de voorgaande vergunning van 2010 en is niet het gevolg van het niet conform deze vergunning uitvoeren van de werken. Dit ongunstig advies wordt dan ook niet bijgetreden.

De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zit reeds vervat in de toetsing van het gevraagde aan de bepalingen betreffende zonevreemdheid van de VCRO. De aanvraag voldoet hier niet aan, aangezien de verbouwingen het bestaande volume overschrijden. Om deze reden kan de aanvraag ook vanuit het oogmerk van de goede ruimtelijke ordening niet voor vergunning in aanmerking komen.

...

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, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 16 oktober 2012.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 30 november 2012, is dus 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 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.1.1, 12° VCRO, artikel 4.1.1, 2° VCRO, artikel 4.4.12 VCRO en artikel 4.4.15 VCRO, het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de formele motivering van bestuurshandelingen.

De verzoekende partij houdt voor dat het bestaande bruto-bouwwolume zoals het bestond vóór de uitvoering van de te regulariseren verbouwingswerken niet toenam na uitvoering van deze werken. Zij wijst erop dat, ingevolge de te regulariseren werken, de vloerplas van de woning werd verhoogd zodat het totale bouwwolume van de woning is verminderd. Deze vermindering is volgens de verzoekende partij binnen de woning gerealiseerd en dus niet afkomstig van gesloopte bijgebouwen. Zij benadrukt dat de volumevermindering volledig binnen de woning werd gerealiseerd.

Volgens de verzoekende partij vindt de redenering van de verwerende partij geen grondslag in de VCRO, nu geen rekening werd gehouden met de vermindering van het mathematische bouwwolume. Zij verwijst naar de berekening zoals door haar voorgelegd in haar administratief beroepschrift.

De verzoekende partij verwijst in haar toelichtende nota naar de inhoud van haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

Zowel uit het aanvraagformulier ('regularisatie van vergunde renovatiewoning') en de ingediende plannen, als uit de beschrijvende nota, gevoegd bij de aanvraag, blijkt dat de verzoekende partij de regularisatie beoogt van verbouwingswerken uitgevoerd in strijd met een verkregen vergunning van 23 december 2010 strekkende tot het verbouwen van twee bestaande woningen met aanhorigheden naar één woning.

Er wordt door de partijen niet betwist dat het aangevraagde gelegen is in natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten, zodat het duidelijk is dat de woning waarop de aanvraag betrekking heeft, zonevreemd is.

Een natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurgebied is een ruimtelijk kwetsbaar gebied, waar enkel verbouwingswerken kunnen vergund worden aan zonevreemde woningen. Voor de gevraagde regularisatie van de verbouwingswerken aan de woning met aanhorigheden moet dan ook toepassing worden gemaakt van de basisrechten zoals opgenomen in de artikelen 4.4.10 e.v. en in het bijzonder artikel 4.4.12 VCRO.

2.

Uit de bij de aanvraag gevoegde plannen, alsmede uit de bijgevoegde beschrijvende nota blijkt dat de verbouwing betrekking heeft zowel op de eigenlijke woongedeeltes van de gebouwen als op daarbij aansluitende ruimtes die op het plan 'bestaande toestand - situatie vóór 2010' worden aangeduid als oven, berging (gedeeltelijk open langs achteren), sas tussen woongedeelte en bijkeuken en enkele niet benoemde 'af te breken' ruimtes en daarnaast enkele losstaande bijgebouwen met aanduiding 'deels af te breken'.

Bij de aanvraag wordt tevens een plan gevoegd 'vergunde situatie 2010', waarmee de verzoekende partij verwijst naar de verkregen stedenbouwkundige vergunning van 23 december 2010 voor het samenvoegen van twee bestaande woningen tot één woongegelegenheid. Op dit plan zijn de losstaande bijgebouwen niet meer getekend, enkel het hoofdgebouw, dienstdoende als woning. Het vroegere sas dat de verbinding vormde tussen de bijkeuken en de woning is vervangen door een glazen constructie die de overgang vormt tussen de woning en een achterliggende, iets lager gelegen zitruimte. De vroegere deels open berging aansluitend aan het woongedeelte is nu mee opgenomen in het woongedeelte en vormt aldaar vooraan een archief-berging en wordt achteraan gesloten en vormt daar één geheel met de keuken/ontbijthoek.

De verzoekende partij betwist niet dat de stedenbouwkundige vergunning van 23 december 2010 bij de uitvoering niet werd gevolgd. Zoals geciteerd in het feitenrelaas wordt op 3 april 2012 proces-verbaal opgesteld voor een aantal werken uitgevoerd in strijd met de afgeleverde vergunning.

3.

Met de voorliggende aanvraag wordt de regularisatie gevraagd van een 'vergunde renovatie woning'. In de beschrijvende nota wordt daaraan toegevoegd: controle oppervlakte en volume (renovatie van 2 woningen tot 1, met behoud van volume) en ook deze titel staat vermeld op het plan 'te regulariseren toestand'. In de beschrijvende nota wordt verwezen naar de oorspronkelijke aanvraag, worden de wijzigingen ten overstaan van de oorspronkelijke aanvraag besproken en toegelicht aan de hand van foto's en de nieuw ingediende plannen.

Op het plan 'te regulariseren toestand' is de interne indeling van de woning gewijzigd, de overgang tussen voorbouw en achterbouw rechtgetrokken door wijziging van het vloerniveau, de nok van de woning werd verhoogd, er worden beperkte reliëfwijzigingen rondom de woning voorzien en de glazen constructie tussen voor en achterbouw wordt hoger voorzien. De oorspronkelijke berging wordt nu vooraan een bureau en wordt achteraan gesloten en vormt daar een geheel met de keuken/ontbijthoek.

Op een afzonderlijk plan met de bijgebouwen wordt aangegeven dat één bijgebouw wordt afgebroken, een ander omgevormd naar stalling voor kleine weidedieren en het derde bijgebouw wordt verkleind, maar verhoogd qua dakhelling.

In de beschrijvende nota wordt steeds de vergelijking gemaakt met de oorspronkelijke woningen 12-14, die opgenomen stonden op de inventaris van het bouwkundig erfgoed.

Uit het ganse aanvraagdossier kan derhalve afgeleid worden dat de verzoekende partij zelf aangeeft dat de ganse renovatieverbouwing (van twee woningen naar één woning) opnieuw wordt aangevraagd, maar nu als regularisatie voor de niet gevolgde vergunning. In haar administratief beroepschrift daarentegen stelt zij uitdrukkelijk dat zij *‘een vergunning (wensen) te bekomen voor volgende werken zoals opgesomd in het PV van 3 april 2012’*.

4.

Ongeacht de kwalificatie die een aanvrager geeft aan het voorwerp, de aard van de uit te voeren werken en handelingen, komt het nadien aan het vergunningverlenend bestuursorgaan toe om uit te maken wat het werkelijke voorwerp van de aanvraag is en mede daarop steunende, de aanvraag in feite en in rechte te beoordelen.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing niet duidelijk is wat betreft de kwalificatie van de aard van de aanvraag. In de bestreden beslissing wordt enerzijds melding gemaakt van de vastgestelde bouwovertreden en dat het de onvergunde werken zijn die het voorwerp zijn van de regularisatieaanvraag en anderzijds dat de aanvraag *‘de regularisatie (betreft) van een verbouwing/uitbreiding van een bestaande zonevreemde woning die niet conform de vergunning werd uitgevoerd’*.

4.1

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt echter niet of de verwerende partij enkel de te regulariseren ‘onvergunde’ verbouwingswerken beoordeelt, dan wel de ganse aanvraag tot verbouwing van twee woningen tot 1 woning opnieuw in overweging neemt. Dit aspect zal immers van belang zijn om te weten met welk ‘bestaand bouwvolume’ men de te regulariseren toestand wenst te vergelijken.

4.2

Van de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan kan enkel worden afgeweken onder meer op voorwaarde dat het gaat om hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies (artikel 4.4.10 VCRO).

In de bestreden beslissing wordt enkel gesteld dat de woning bewoond en niet verkrot is, om dan onmiddellijk artikel 4.4.12 VCRO te citeren.

De Raad oordeelt dat onder ‘vergund’ moet worden verstaan, niet alleen dat voor het optrekken van het gebouw in kwestie een vergunning voorhanden is, maar ook, gelet op het principiële ondeelbaar karakter van een stedenbouwkundige vergunning, dat het gebouw opgetrokken is conform die vergunning.

Of de aanvraag betrekking heeft op ‘hoofdzakelijk vergunde constructies’, is een beoordeling die niet tot uiting komt in de bestreden beslissing. Weliswaar blijkt uit de historiek van het dossier en de uitgangspunten van de partijen dat dit beoordeeld werd bij de eerste vergunningsaanvraag die geleid heeft tot de stedenbouwkundige vergunning van 23 december 2010, alwaar gesteld werd dat de oorspronkelijke woningen dateerden van voor de Stedenbouwwet van 1962. Dit standpunt komt ook tot uiting in de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van 31 mei 2012.

De Raad kan zich noch voor de beoordeling van de kwalificatie van de aanvraag, noch wat betreft de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter, in de plaats stellen van de

vergunningverlenende overheid. Het behoort tot de appreciatiebevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan om te oordelen wat al dan niet 'hoofdzakelijk vergund' is. Bij gebreke aan dergelijke beoordeling, kan de Raad zijn marginaal toetsingsrecht niet uitoefenen.

5.

Artikel 4.4.12 VCRO stelt 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.

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

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

Het begrip bouwvolume wordt in artikel 4.1.1, 2° VCRO gedefinieerd als *“het bruto-bouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld”*.

5.1

De verwerende partij stelt dat uit de vergelijking van de plannen met de situatie vóór de verbouwing, de huidige situatie en de vergunde toestand van december 2010 blijkt dat er een volumevermeerdering werd tot stand gebracht buiten het oorspronkelijk bestaande volume, zodat er sprake is van een uitbreiding, wat niet mogelijk is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied. Zij stelt: *“het tussenvolume tussen het hoofdgebouw en de zitruimte achteraan is aanzienlijk hoger uitgevoerd en ook de nok zit een halve meter hoger terwijl de kroonlijst dezelfde is gebleven, waardoor ook de dakhelling zich gewijzigd heeft”*.

Verder stelt de verwerende partij dat het niet ter zake doet *“dat er elders op het perceel constructies worden afgebroken of dat het maaiveld werd opgehoogd zodat het totale aanwezige gebouwde volume op het terrein afneemt”*.

De verzoekende partij daarentegen is van mening dat er van een uitbreiding geen sprake is, doch wel van een verbouwing nu het volume na de verbouwing kleiner is dan het volume van de woning zoals vergund in december 2010. Zij verwijst desbetreffend naar de volumeberekening zoals ook voorgelegd in administratief beroep en waaruit zou blijken dat onder meer het verhogen van de vloerplas van de woning geleid heeft tot de vermindering van het bouwvolume van de woning zonder dat deze vermindering afkomstig is van de afbraak van een gesloopt bijgebouw.

In de beschrijvende nota bij haar aanvraag preciseert de verzoekende partij dit als volgt en in haar inleidend verzoekschrift herneemt zij ook deze cijfers:

“De volume van de originele woningen (12 en 14 samen) voor de vergunde aanvraag van 2010 = 811,33m³.

De vergunde woning (anno 2010) zou een volume hebben van 777,06m³. In deze te regulariseren situatie is het volume = 767,06m³

Dit is 9,23m³ kleiner dan de vergunde situatie.

Kortom het woonvolume in de te regulariseren aanvraag van het hoofdgebouw is kleiner geworden.”

Omtrent de nokhoogte en de glazen tussenconstructie wordt in de beschrijvende nota het volgende gesteld:

“De vergunde woning heeft een kroonlijst van 3,76m deze is door de ophoging van het terrein verlaagd tot 3,69m. De nok van de vergunde woning 7,54m is echter verhoogd tot 8m. Vandaar deze regularisatie.

De glazen constructie (...) tussen de bakstenen achterbouw (vroegere bijkeuken) en het hoofdgebouw is een verwijzing naar het verleden. Hier stond oorspronkelijk een golfplaten structuur (...) die dienst deed als overdekte doorgang van woning naar bijkeuken.

De nok van de vroegere bijkeuken = 4,88m en zou behouden blijven. Tijdens de uitvoering der werken is deze verlaagd naar 4,82m.

De functie van de bijkeuken is zoals in de aanvraag van 2010 reeds vermeld gewijzigd in zitruimte met zicht op de tuin achter het gebouw.

De bestaande schoorsteen is behouden. De bestaande oven is afgebroken omdat deze te sterk in verval verkeerde.

De vergunde woning (versie 2010) had een zadeldak van 40°. Dit is in de huidige regularisatie aanvraag niet gewijzigd.

Om te voldoen aan de huidige EPB normering is er geopteerd om in deze groene omgeving te gaan voor een lage energiewoning.”

Omtrent de gevelwijzigingen werd gesteld:

“Het raam rechts van de regenpijp is dichtgemetseld zoals eerder aangevraagd (...)

De bestaande ramen zijn terug op hoogte gebracht.

In de bestaande woning zijn de vergunde ramen toch kleiner voorzien dan deze werden aangevraagd, dit omwille van standaardafmetingen. Er zijn geen dakvlakvensters in het hoofdvolume voorzien. Er is wel een dakvlakvenster (...) voorzien in de bureau ruimte, om zo toch een beetje natuurlijk licht in deze ruimte binnen te laten.

...

De achtergevel is zoals eerder vermeld opnieuw uitgevoerd, maar de raamoppervlakte is aangepast aan de vergunde versie, maar kleiner in oppervlakte.”

De Raad stelt vast dat zowel de verzoekende partij als de verwerende partij de te regulariseren toestand aftoetsen aan de oorspronkelijke toestand vóór de uitvoering van enige verbouwingswerken, zijnde de twee oude woningen nr. 12-14. Hieruit volgt dat de ingediende aanvraag de volledige verbouwing van twee woningen naar 1 woning lijkt te omvatten en niet louter de regularisatie van de in overtreding uitgevoerde werken volgens het PV van 3 april 2012.

5.2

Met betrekking tot het bouwvolume werpt de verzoekende partij nog het volgende op:

“de deputatie gaat er in de bestreden beslissing van uit dat, ondanks het voorgaande, geen sprake kan zijn van een verbouwing binnen het bestaande bouwvolume. De dakhelling zou immers gewijzigd zijn, en de nokhoogte nam toe. Bijgevolg zou ook het bouwvolume verhoogd zijn. De Deputatie gaat er met andere woorden van uit dat bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een volumevermeerdering steeds rekening gehouden moet worden met het ‘bestaande fysieke bouwvolume’ en niet met het ‘bestaande mathematische bouwvolume’.

De redenering van de Deputatie vindt geen enkele grondslag in de VCRO. In de definitie van het begrip bouwvolume wordt deze voorwaarde nergens toegevoegd. Ook in de voorbereidende werken wordt terzake niets verduidelijkt.”

De Raad stelt vast dat de term 'bouwwolume' uit artikel 4.1.1, 2° VCRO verwijst naar het bruto-bouwwolume van een constructie. De wijze waarop dit bruto-bouwwolume moet worden berekend is niet decretaal bepaald.

Uit de parlementaire voorbereiding (Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, stuk 2011, 1, 85) kan afgeleid worden dat dit buitenmaats moet gemeten worden: *"het bruto-bouwwolume wordt gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak (exclusief open dakoversteken en schouwen), te vertrekken van het maaiveld"*.

Wijzigingen in de interne vloerpass van de woning kunnen dan ook geen invloed hebben op het bouwwolume. De ophoging van het maaiveld rondom de woning daarentegen kan wel een invloed hebben op het bouwwolume aangezien het bouwwolume buitenmaats wordt gemeten.

Met betrekking tot de wijziging van de interne vloerpass en de geringe wijziging van het maaiveld rondom de woning heeft de verwerende partij in de bestreden beslissing het volgende gesteld: *"wat betreft de isolatiewerken aan de gevel, de aanpassingen van de interne vloerpassen, de wijzigingen aan de raamopeningen en de zeer beperkte reliëfwijzigingen kan gesteld worden dat deze wel aanvaardbaar zijn in het licht van de bepalingen van de VCRO, daar deze wel als verbouwingswerken binnen het bestaande volume kunnen beschouwd worden"*.

5.3

In natuurgebied als ruimtelijk kwetsbaar gebied is geen uitbreiding mogelijk. Er is echter slechts sprake van een 'uitbreiding' in de zin van artikel 4.4.15 VCRO wanneer het totale bouwwolume wordt vermeerderd. Dit bevestigt de verwerende partij ook wanneer deze stelt: *"er mag immers eenvoudigweg niet buiten het bestaande volume gebouwd worden, omdat er dan niet meer van een verbouwing maar van een uitbreiding gesproken dient te worden, wat niet toelaatbaar is in ruimtelijk kwetsbaar gebied"*.

Voor de berekening van het bouwwolume moet zowel het bestaande als het nieuwe volume gemeten worden. De verwerende partij lijkt het bestaande volume van de oorspronkelijke woningen, zijnde 811,33m³ niet te betwisten.

Dit volume is een mathematisch volume dat berekend wordt volgens de definitie van artikel 4.1.1, 2° VCRO: het omvat het eigenlijke woongedeelte en de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het woongedeelte én die tevens een residentieel karakter hebben, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering.

Het te onderzoeken volume is geen fysisch volume want de definitie van 'verbouwen' voorziet juist dat maximaal 40% van de buitenmuren niet behouden moeten worden, net zomin als de dakvorm zodat deze fysiek kunnen gewijzigd of verplaatst worden, mits behoud van het bestaande (mathematisch) volume. Anders redeneren en vasthouden aan het fysisch volume (volgen van het gabariet van de woning) zou de definitie van 'verbouwen' uit artikel 4.1.1, 12° zinledig maken.

Dit alles houdt in dat wanneer er een volumevermeerdering is van een deel van een woning, en tegelijkertijd een even grote of grotere volumevermindering is van een ander deel van dezelfde woning of van zijn fysisch aansluitende aanhorigheden met residentieel karakter, er geen uitbreiding in de zin van artikel 4.4.15 VCRO voorligt.

5.4

Met de verwerende partij moet aangenomen worden dat voor de berekening van het nieuwe volume geen rekening kan gehouden worden met enige volumevermindering door de afbraak van een **losstaand** bijgebouw op het terrein.

De verwerende partij beoordeelt de volumeberekening van de losstaande bijgebouwen dan ook terecht los van de volumeberekening van de woning.

De verzoekende partij houdt evenwel voor dat er voor de woning zelf geen volumevermeerdering werd tot stand gebracht en bij de aanvraag heeft zij dit gestaafd met voldoende elementen. Het is aan de verwerende partij om na te gaan of er effectief sprake is van een vermindering of status-quo van het bouwvolume.

De regeling voor de zonevreemde woningen en constructies is, hoewel het basisrechten zijn, een uitzonderingsregeling en dient dus strikt te worden geïnterpreteerd. Wanneer de verzoekende partij om de toepassing van dergelijke regeling verzoekt dient de verwerende partij, indien zij de aanvraag afwijst, dit op een afdoende en concrete wijze te doen.

Noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier blijkt op precieze wijze hoe de verwerende partij het nieuwe volume berekend heeft om tot de conclusie te komen *“dat er wel degelijk een volumevermeerdering heeft plaatsgevonden buiten het oorspronkelijke volume”*.

De loutere vaststelling dat *“het tussenvolume tussen het hoofdgebouw en de zitruimte achteraan is aanzienlijk hoger uitgevoerd en ook de nok zit een halve meter hoger terwijl de kroonlijst dezelfde is gebleven, waardoor ook de dakhelling zich gewijzigd heeft”*, is in het licht van het niet betwiste bestaande volume (811,33m³) onvoldoende.

Deze vaststelling geldt des te meer nu de bepaling van het maximaal volume een essentiële voorwaarde is om toepassing te kunnen maken van de basisrechten voor zonevreemde woningen, in het bijzonder artikel 4.4.12 VCRO, en de verzoekende partij steeds heeft voorgehouden dat haar project wel voldoet aan een ‘verbouwing’ in de zin van voormeld artikel.

In deze omstandigheden kan de Raad zijn wettigheidscontrole niet uitoefenen en nagaan of het vergunningsverlenend bestuursorgaan is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn. De Raad dient integendeel vast te stellen dat de bestreden beslissing op dit punt niet afdoende en onzorgvuldig is gemotiveerd.

Het enige middel is in de aangegeven mate gegrond.

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 27 september 2012, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de regularisatie van verbouwingswerken in strijd met een afgeleverde vergunning voor het verbouwen van 2 woningen tot 1 woning op de percelen gelegen te Turnhout, Riststraat 14 en met kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummer 33A3, 33L en 33M.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175,00 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 25 februari 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

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

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS