

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/1152 van 31 mei 2016  
in de zaak 1314/0319/A/2/0279

*In zake:* de **LEIDEND AMBTENAAR** van het departement RWO, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Veerle TOLLENAERE  
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128,  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

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

Vertegenwoordigd door:  
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

*verwerende partij*

*Tussenkomende partij:* mevrouw **Inge HASEVOET**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Wim DECUYPER en Roy VANDER CRUYSEN  
kantoor houdende te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57,  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 20 januari 2014 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 21 november 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 15 juli 2013 verworpen.

De deputatie heeft aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van een bestaande toestand naar zonevreemde woning met aanhorigheden.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 9190 Stekene, Hamerstraat 90 met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nrs. 1493, 1494A, 1494b, 1495.

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 5 april 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter VAN ASSCHE die *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Tim HUYGENS die *loco* advocaten Wim DE CUYPER en Roy VANDER CRUYSEN verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

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.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het Procedurebesluit hebben betrekking op deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

## **III. TUSSENKOMST**

Mevrouw Inge HASEVOET verzoekt met een aangetekende brief van 4 maart 2014 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 8 april 2014 de tussenkomenende partij, als aanvrager van de regularisatievergunning, toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

## **IV. FEITEN**

1.

Op 5 april 1966 werd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een zomerhuisje.

Op 4 september 1979 werd door de toenmalige eigenaar van het zomerhuisje bij het college van burgemeester en schepenen van Stekene een aanvraag ingediend voor het uitvoeren van kleine bouwwerken, met name:

*“Aan het bestaand gebouw in hout , een baksteen voorplaatsen.  
Onder 60 cm breuksteen en verder een rood-bruinachtige baksteen.  
Alsook een aanvraag tot het plaatsen van twee lucarno's voor en achter op het dak voor het verlichten van de slaapkamers.”*

Op 19 september 1979 verleende het college van burgemeester en schepenen een “toelating” voor het uitvoeren van de aangevraagde kleine bouwwerken.

Sinds 2 februari 1981 is het zomerhuisje permanent bewoond.

Op 28 november 2012 heeft het agentschap Inspectie RWO een proces-verbaal van bouwovertreiding opgesteld voor het bouwen van een weekendverblijf en garage zonder of niet conform de vergunning. In het proces-verbaal worden de volgende vaststellingen gedaan:

“ ...

*We meten alle constructies op en stellen vast:*

- *De dubbele houten garage met golfplaten dak zonder vergunning is gebouwd (afmetingen ong. 7,5 m x 5,5 m met een kroonlijsthoogte van ong. 1,8 m en een nokhoogte van ong. 4,6 m) (foto 11 tot 16)*
- *Het terras met vijver ook zonder vergunning is aangelegd (afmetingen ong. 7,5 m op 3,9 m) (foto 10)*
- *Het zomerhuisje niet conform de afgeleverde vergunning van 1965 en zelfs niet conform de schriftelijke toelating van 1979 uitgevoerd.*
  - *Aan de linker zijgevel van het zomerhuisje is een pergola aangebouwd van ong. 2,1 m x 6,4 m met een hoogte tussen de 2,6 m en 2,1 m) (foto 1, 2 en 9).*
  - *Het opgemeten grondoppervlak (ong. 9,9 m op 8,5 m) komt niet overeen met de vergunde toestand (9,5 m op 8 m)*
  - *De raam en deuropeningen zijn niet uitgevoerd zoals vergund (foto 1 en 9)*
  - *Bij de aanvraag in 1979 werd gevraagd en toegestaan om voor en achter in het dakvlak 2 dakuitbouwen te plaatsen. Achtereen is maar 1 dakuitbouw uitgevoerd. (foto 8)*
  - *De indeling van het vergunde zomerhuisje van 1965 komt niet meer overeen met de huidige toestand.*
  - *Ook de kroonlijsthoogte (3 m) is verschillend van de aangevraagde hoogte (3,65 m).*

*De vergunde constructie dd. 1965 is door de verbouwing/herbouw volledig komen te verdwijnen. Aangezien de verbouwing/herbouw gebeurd is na het inwerkingtreden van het gewestplan is er géén vermoeden van vergunning .*

*Het zomerhuisje wordt sinds 1981 permanent bewoond. Aangezien er geen wettige vergunning is, is er ook geen rechtmatig gebruik (wonen) van deze illegale constructie mogelijk.*

*We stellen eveneens vast dat er een oprit met parkeerplaatsen in kasseien is aangelegd , eveneens zonder vergunning. (foto 17 tot 22)...*”

Op 23 april 2013 werd door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur van het agentschap Inspectie RWO volgend aanvullend schrijven gericht naar de gemeente en naar de eigenaars:

“ ...

*De vaststellingen in proces-verbaal van 28/11/2013 gebeurden m.i. correct en onze conclusie blijft dat het weekendverblijf zonder wettige vergunning (en ook niet volgens de toelating van het College dd. 19/9/1979) werd herbouwd naar de huidige woning. De bijkomende dubbele garage, terras met vijver, pergola en verharding zijn eveneens niet vergund, zoals in het pv omschreven. De verharding is ruimer dan de strikt noodzakelijke toegang. Vermits er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergunde constructie blijft de functie van wonen eveneens niet vergund.*

...”

2.

Op 8 mei 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van bestaande toestand naar zonevreemde woning met aanhorigheden”*.

De aanvraag beoogt de regularisatie van de bestaande toestand, namelijk de regularisatie van de uitgevoerde werken aan de woning, de aangebrachte verhardingen zoals de oprit en het terras, de nieuwbouw van een losstaande garage, alsook de functiewijziging van verblijfsrecreatie naar permanente bewoning.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, gelegen in natuurgebied.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘zonevreemde woningen’, vastgesteld door gemeenteraad op 24 januari 2012 en bij besluit van de deputatie op 5 april 2012 mits uitsluitingen goedgekeurd. Binnen dit gemeentelijk RUP zijn de percelen gelegen in de zone ‘overdruk zonevreemde woningen in ruimtelijk kwetsbaar gebied’.

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

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het agentschap voor Natuur en Bos brengt op 19 juni 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 8 juli 2013 volgend ongunstig advies uit:

“...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften en aan de goede ruimtelijke ordening.

*De aanvraag is principieel strijdig met de planologische voorzieningen van het hoger genoemd gewestplan.*

*Het perceel is bebouwd met een zomerhuisje in steen, een dubbele houten garage en er werd een terras met vijver en een oprit met parkeerplaatsen in kasseien aangelegd.*

*Voor het zomerhuisje werd een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd, doch het werd verbouwd/herbouwd zonder stedenbouwkundige vergunning: pergola aangebouwd, ander grondoppervlak dan vergund, raam- en deuropeningen anders dan vergund, andere kroonlijsthoogte dan vergund.*

*Voor de dubbele houten garage, het terras met vijver en de oprit met parkeerplaatsen in kasseien werd geen stedenbouwkundige vergunning afgeleverd.*

*De aanvrager wenst het gebouw te regulariseren in zijn huidige vorm met de functie wonen en met de aanhorigheden (garage, terras, vijver, oprit, parkeerplaatsen).*

*Het vergunde zomerhuisje van 1965 is door de verbouwing/herbouw volledig verdwenen. Aangezien de verbouwing/herbouw is gebeurd na het inwerking treden van het gewestplan is er geen vermoeden van vergunning. Het zomerhuisje wordt sedert 1981 permanent bewoond. Doch aangezien er geen wettige vergunning is, is er ook geen rechtmatig gebruik (wonen) van deze illegale constructie mogelijk.*

*Aangezien de constructie effectief als zomerhuisje werd vergund en de uitgevoerde constructie niet hoofdzakelijk vergund is, kan voorliggende aanvraag bovendien niet getoetst worden aan het RUP zonevreemde woningen. Alle constructies zijn gelegen in natuurgebied dus niet vergunbaar.*

*Ik sluit mij aan bij de visie van het Agentschap Inspectie RWO.*

*Er mag gesteld worden dat de goede ruimtelijke ordening van het gebied zal verstoord worden.*

*Advies en eventueel voorstel van voorwaarden:*

*Voorliggende aanvraag is niet vatbaar voor stedenbouwkundige vergunning."*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene verleent op 15 juli 2013 een stedenbouwkundige vergunning, onder voorwaarden, aan de tussenkommende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

*" ...*

*Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften en aan de goede ruimtelijke ordening*

*De aanvraag is principieel strijdig met de planologische voorzieningen van het hoger genoemd gewestplan.*

*Het perceel is bebouwd met een huis in steen, een dubbele houten garage en er werd een terras met vijver en een oprit met parkeerplaatsen in kasseien aangelegd.*

*Voor het huis werd echter een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd in 1966.*

*In 1979 heeft het college van burgemeester de toestemming verleend tot uitvoeren van kleine bouwwerken. Het betreft een administratieve beslissing van een vergunningverlenend bestuursorgaan die op geen enkele manier werd aangevochten.*

*Dat de afmetingen van de huidige constructie beperkt afwijken van de vergunningen die werden afgeleverd in 1965 en 1979 is begrijpelijk gezien de ruwe schattingen die zijn gemaakt op de schets bij de aanvraag in 1979.*

*Het huis wordt sedert 1981 permanent bewoond en aangezien het wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend goed (van verblijfsrecreatie naar wonen) slechts vergunningsplichtig werd op 9 september 1984 ingevolge een besluit van de Vlaamse regering houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, is de woonfunctie vergund geacht.*

*Het betreft dus een zonevreemde woning waarvoor het RUP zonevreemde woningen, goedgekeurd door de Deputatie op 5 april 2012, van toepassing is.*

*Het ontwerp voldoet aan artikel 1 van het RUP zonevreemde woningen: zonevreemde woningen in kwetsbaar gebied, behalve wat betreft de pergola aan de woning, de dubbele garage, het terras en de vijver.*

*Voor de pergola, de dubbele houten garage, het terras met vijver en de oprit met parkeerplaatsen in kasseien werd geen stedenbouwkundige vergunning afgeleverd.*

*De kasseiverharding vormt echter de noodzakelijke en enige oprit/toegang tot het perceel en biedt het de noodzakelijke mogelijkheid voor voertuigen om zich op het perceel te keren, waardoor deze handelingen niet aan de vergunningsplicht zijn onderworpen.*

*Er mag gesteld worden dat de goede ruimtelijke ordening van het gebied niet zal verstoord worden en de aanvraag vatbaar is voor stedenbouwkundige vergunning.*

*...*

*Besluit met 5 ja-stemmen, 0 neen-stemmen en 0 onthoudingen*

*Enig artikel*

*Aan de aanvrager de vergunning af te geven, die ertoe verplicht is het college van burgemeester en schepenen per aangetekende brief op de hoogte te brengen van het*

*begin van de handelingen waarvoor vergunning is verleend, ten minste acht dagen voor de aanvatting van die handelingen.*

*De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:*

*\* Het vuil water en het regenwater dienen gescheiden aangelegd te worden.*

*\*Rekening houdende met een totale dakoppervlakte van 121,95 m<sup>2</sup> moet een regenwaterput, met een operationele pompinstallatie met herbruikfunctie voor minstens 1 toilet en 1 buitenkraan, van 5 000 l worden voorzien. De overloop van de hemelwaterput wordt gescheiden afgevoerd en aangesloten op de waterloop naast het perceel.*

*\* Een septische put per woning moet worden voorzien. De overloop van deze septische put wordt gescheiden afgevoerd samen met het huishoudelijk afvalwater en aangesloten op een sterfput..."*

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 7 augustus 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 25 september 2013 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

*"...*

### *2.3. De juridische aspecten*

*Voor aanvragen tot regularisatie vermeldt de VCRO in artikel. 4.2.24.§1:*

*"Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd.*

*Bij de beoordeling van het aangevraagde worden de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen."*

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde GemRUP en gewestplan.*

*Het GemRUP legt in artikel 0 de algemene bepalingen vast. Artikel 0.9 bepaalt volgende verordenende voorschriften:*

### *"Voorschriften en bestemming*

*De bestemmings- en inrichtingsvoorschriften die in het RUP worden beschreven, kunnen enkel worden toegestaan aan bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen met een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële functie en de erbij horende, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woningbijgebouwen welke geheel of gedeeltelijk gelegen zijn buiten een daartoe geëigende bestemming op de vigerende plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen en/of goedgekeurde verkavelingen.*

*Voor het overige blijven de algemene bestemming(en) en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften die voor het plangebied van dit ruimtelijk uitvoeringsplan zijn vastgesteld in het gewestplan of, in voorkomend geval, een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, onverminderd van toepassing."*

*De bestemmings- en inrichtingsvoorschriften van het GemRUP blijken bijgevolg enkel van toepassing voor hoofdzakelijk vergunde gebouwen.*

"Hoofdzakelijk vergund" wordt in de VCRO in artikel 4.1.1 gedefinieerd als: "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-bouwwolume 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."

Uit het dossier blijkt duidelijk dat het betrokken gebouw in 1965 oorspronkelijk opgericht werd als zomerhuis.

In 1979 werd een toelating, geen stedenbouwkundige vergunning, verleend voor het uitvoeren van bouwwerken.

In 1981 vond, zonder voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning, de omvorming plaats van het vakantieverblijf tot permanente woongelegenheden. De functiewijziging werd wederrechtelijk uitgevoerd.

Aangezien de functiewijziging gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied kan niet gesteund worden op het feit dat de permanente bewoning reeds plaatsvond voor 1984 en daardoor niet vergunningsplichtig zou zijn geweest.

Het loutere feit dat de woning al deze jaren permanent kon bewoond worden kan geen rechten doen ontstaan omtrent de vergunningstoestand van de functie of het gebouw. Uit het proces-verbaal en het aanvullend schrijven van de Inspectie RWO blijkt dat de vergunde constructie uit 1965 door de vastgestelde uitgevoerde werken volledig is komen te verdwijnen en dat er sprake is van herbouw van het weekendverblijf naar de huidige woning.

De vaststellingen uit het PV, de foto's van de huidige toestand en de beperkte schetsen van de toestand in 1979 bevestigen de stelling dat de uitgevoerde werken aan de woning in die mate werden uitgevoerd dat niet minstens 90% van het brutovolume nog als vergund of vergund geacht kan worden beschouwd, nog los van de functie.

Er wordt vastgesteld dat er op heden geen sprake is van een hoofdzakelijk vergund gebouw. Het GemRUP is verder niet van toepassing; de bestemming en inrichting van de grond is deze zoals vastgelegd in het geldende gewestplan.

In titel IV afdeling 2 VCRO worden decretale basisrechten toegekend aan zonevreemde constructies. Art. 4.4.10. §1. bepaalt: ...."

Een randvoorwaarde voor de toepassing van de decretale basisrechten voor zonevreemde constructies is, zoals hierboven gesteld, het gegeven dat de te verbouwen, herbouwen, uit te breiden of te herstellen constructies "hoofdzakelijk vergund" dienen te zijn.

Gelet op het gegeven dat het gebouw niet hoofdzakelijk vergund is, kunnen de decretale basisrechten voor zonevreemde constructies bijgevolg niet toegepast worden.

Daarenboven voorzien de decretale afwijkingsbepalingen in natuurgebied enkel verbouwmogelijkheden binnen het bestaande volume, wat hier niet het geval is, aangezien sprake is van herbouw van de woning en nieuwbouw van de garage.

*In titel IV afdeling 3 VCRO worden mogelijkheden tot zonevreemde functiewijzigingen verleend aan zonevreemde constructies. Art. 4.4.23 bepaalt: ....*

*Aangezien voorliggende woning niet als hoofdzakelijk vergund wordt beschouwd, alsook gelegen is binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied komt de aanvraag niet in aanmerking voor een functiewijziging van verblijfsrecreatie naar permanent bewoning.*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen, zoals hoger omschreven.*

*Concluderend wordt geoordeeld dat de voorliggende aanvraag niet voor vergunning in aanmerking komt.*

#### 2.4. De goede ruimtelijke ordening

*Verdere opportuiniteitsafwegingen zijn niet meer aan de orde, gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.*

#### 2.5. Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.*

*Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.”*

Na de hoorzitting van 15 oktober 2013 beslist de verwerende partij op 21 november 2013 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen volgens ingediend plan en onder dezelfde voorwaarden zoals opgenomen in het besluit van het college van burgemeester en schepenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

#### 2.3. De juridische aspecten

*Uit het dossier blijkt duidelijk dat het betrokken gebouw in 1965 oorspronkelijk opgericht werd als zomerhuis.*

*Door het college van burgemeester en schepenen werd dd. 19 september 1979 de toelating verleend voor het uitvoeren van bouwwerken met als voorwerp: ‘Aan het bestaande gebouw in hout, een baksteen voorplaatsen. Onder : 60 cm. breuksteen en verder een rood-bruinkleurige baksteen. Alsook een aanvraag tot het plaatsen van twee lucarno’s voor en achter op het dak voor het verlichten van de slaapkamers.*

*De aanvraag tot het uitvoeren van de bouwwerken werd ingediend op het door de vergunningsverlenende overheid voorziene formulier en de toestemming zelf betreft een administratieve beslissing van een vergunningsverlenend bestuursorgaan, die op geen enkele wijze werd aangevochten en die geenszins werd ingetrokken.*

*De in 1979 verleende toestemming tot het uitvoeren van beperkte bouwwerken en bijhorend plan, geven de vergunde toestand van het gebouw weer.*

*De afmetingen van het huidige gebouw die blijken uit het proces-verbaal van de Inspectie RWO (lengte 9,88m en breedte 8,39m), wijken niet in dermate wijze af van de afmetingen op het plan gevoegd bij de toestemming tot het uitvoeren van beperkte bouwwerken (lengte zonder voorgeplaatste baksteen 9,60m en breedte 8,5m), dat niet minstens 90 % van het brutovolume nog als vergund of vergund geacht kan worden beschouwd.*

*De beoogde regularisatie leidt tot geen uitbreiding van volume ten opzichte van de bij besluit van 1979 vergunde toestand.*

*In 1981 vond, zonder voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning, de omvorming*



*plaats van het vakantieverblijf tot permanente woongelegenheden, door inschrijving als hoofdverblijfplaats in het bevolkingsregister.*

*Het wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend goed met een verblijfsrecreatieve functie in de woonfunctie, is voor het eerst door het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, een vergunningsplichtige handeling geworden.*

*Voorheen bestond er geen enkele vergunningsplicht ten aanzien het wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend goed met een verblijfsrecreatieve functie in de woonfunctie, ongeacht in welk bestemmingsgebied men zich bevond. Ook niet voor 'ruimtelijk kwetsbare gebieden'.*

*De doorgevoerde functiewijziging heeft plaatsgevonden in 1981 en aldus is de woonfunctie geacht vergund te zijn.*

*Uit voorgaande komt vast te staan dat het gebouw wordt geacht vergund te zijn en dit zowel voor wat betreft de constructie (minstens 90%) alsook de woonfunctie.*

*Het gebouw beantwoordt bijgevolg aan de decretale omschrijving van "hoofdzakelijk vergund" in artikel 4.1.1. VCRO, waardoor het een zonevrije woning betreft conform het GemRUP 'Zonevrije woningen'.*

*Het aangevraagde voldoet aan artikel 1 van het GemRUP Zonevrije Woningen en komt dan ook voor regularisatie in aanmerking.*

#### 2.4. De goede ruimtelijke ordening

*Overeenkomstig artikel 1.1 van het GemRUP is de woonfunctie toelaatbaar in de zone 'overdruk zonevrije woningen in ruimtelijk kwetsbaar gebied' en is de zonevrije woning functioneel inpasbaar.*

*Het voorwerp van de vergunningsaanvraag situeert zich te midden van een bebost perceel, waarvan een gedeelte werd ontbost voor het gebouw. Uit het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos blijkt dat de ontboste zone gedurende het verloop van de jaren quasi onveranderlijk zijn gebleven, maar er aanplantingen werden voorzien van Rhododendron terwijl streekeigen beplanting te verkiezen is.*

*Vanaf de voorliggende Hamerstraat is het gebouw niet zichtbaar en het materiaalgebruik is niet van die aard dat het een breuk vormt met de bosrijke omgeving. De gevels werden opgericht in rood- bruin metselwerk, het dak werd voorzien van donkere dakpannen.*

*De verhardingen vormen, zoals aangegeven in de bestreden beslissing, de noodzakelijke en enige oprit/toegang tot het perceel en biedt de noodzakelijke mogelijkheid voor voertuigen om zich op het perceel te keren. Bovendien zijn deze uitgevoerd in kleinschalige waterdoorlatende verhardingsmaterialen (klinkers) zoals vereist in de algemeen geldende voorschriften van het GemRUP.*

*Uit voorgaande blijkt dat het aangevraagde in overeenstemming is of met de goede ruimtelijke ordening.*

#### 2.5. Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is. Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarden zoals opgenomen in het bestreden besluit.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – ENIG MIDDEL**

### *Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.1.1, 7°, b), 4.4.10, 4.4.23, 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, van de artikelen 13.4.3 en 13.4.3.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna Inrichtingsbesluit), van de artikelen 0.7, 0.9 en 1 van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) 'zonevrije woningen', van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en de schending van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

1.1.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing strijdig is met de gewestplanbestemming, niet afdoende is gemotiveerd en onzorgvuldig werd onderzocht en beoordeeld, nu de verwerende partij is uitgegaan van een aantal verkeerde feitelijke en juridische uitgangspunten.

De verzoekende partij meent dat de verwerende partij er ten onrechte van uit gaat dat er sprake is van een hoofdzakelijk vergund gebouw. De verwerende partij zou vertrekken vanuit de foutieve veronderstelling dat de toelating tot het uitvoeren van beperkte bouwwerken en het bijbehorend plan een stedenbouwkundige vergunning uitmaakt, zodat zij de situatie in 1979 als referentie neemt om de vergunde toestand te bepalen. De 'toelating' van 1979 is volgens de verzoekende partij geen stedenbouwkundige vergunning, zoals trouwens ook bevestigd door het college van burgemeester en schepenen en vermeld in de historiek van de vergunningen.

Uit het proces-verbaal van 28 november 2012 zou overigens blijken dat de vergunde constructie uit 1966 door de vastgestelde uitgevoerde werken volledig is komen te verdwijnen en dat er sprake zou zijn van een herbouw van het weekendverblijf naar het huidige gebouw.

Met betrekking tot het niet hoofdzakelijk vergund karakter verwijst de verzoekende partij ook naar het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De verzoekende partij voegt er nog aan toe dat de werken die door de 'toelating' van 1979 aan het zomerhuisje werden uitgevoerd niet vergund zijn en dus ook niet, overeenkomstig artikel 4.2.14 VCRO, onder het vermoeden van vergunning kunnen vallen aangezien ze werden uitgevoerd na de inwerkingtreding van het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren op 7 november 1978.

De verzoekende partij wijst er ook nog op dat de uitgevoerde werken niet gebeurden overeenkomstig de 'toelating' van 1979 en vermeldt, onder verwijzing naar het proces-verbaal van 28 november 2012 de dubbele houten garage, de dakuitbouw, de pergola, het terras met vijver en de oprit met parkeerplaatsen in kasseien.

De verwerende partij gaat er volgens de verzoekende partij dan ook verkeerdelijk van uit dat het gebouw als hoofdzakelijk vergund kan beschouwd worden en dat het GRUP 'zonevrije woningen' de toepasselijke bestemmingsvoorschriften bepaalt.

Volgens de verzoekende partij is artikel 0.9 van het GRUP van toepassing nu er geen sprake is van hoofdzakelijk vergund geachte gebouwen. De bestemming van het gewestplan blijft dan van toepassing, met name het natuurgebied. Volgens de verzoekende partij kunnen de basisrechten op het voorliggend dossier niet van toepassing zijn nu er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergund gebouw, ook niet wat de functie betreft. Bovendien is het herbouwen of uitbreiden van een constructie niet mogelijk in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Ondergeschikt wijst de verzoekende partij ook op artikel 1.2 van het GRUP waarin bepaald wordt dat alleen woningen en woningbijgebouwen onder toepassing van artikel 1 van het GRUP kunnen vallen. Zij stelt dat er geen vergunning voorligt waaruit blijkt dat het betreffende gebouw vergund is als woning (artikel 0.7 GRUP), maar enkel de vergunning van 1966 waar sprake is van een 'zomerhuisje' waaruit het louter recreatieve karakter blijkt en dus geen woning betreft. Zelfs als er al sprake zou zijn van een hoofdzakelijk vergund gebouw, dan nog wordt er door de verwerende partij niet gemotiveerd waarom dit gebouw als een 'vergunde woning' kan worden beschouwd.

Tot slot betwist de verzoekende partij dat de functiewijziging (van zomerhuisje naar permanente bewoning) als vergund geacht kan worden beschouwd. Een wijziging van een functie, die vóór het vergunningsplichtig worden van sommige gebruikswijzigingen heeft plaats gevonden, en volgens de gewestplanbestemming in een bepaalde zone niet is toegelaten, kan niet als vergund geacht worden beschouwd, zeker niet wanneer de constructie waarvan de functie wordt gewijzigd niet vergund is en de functiewijziging gepaard ging met vergunningsplichtige werken.

#### 1.2.

In het tweede onderdeel bekritiseert de verzoekende partij dat de verwerende partij de voorschriften uit het GRUP 'zonevreemde woningen' toepast, terwijl deze rekening moest houden met de gewestplanbestemming natuurgebied. De verwerende partij is dan ook, gelet op de legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning, ten onrechte tot het besluit gekomen dat het aangevraagde in overeenstemming zou zijn met de goede ruimtelijke ordening. Er ligt een schending voor van artikel 4.3.1, §1, 1° en §2 VCRO en van artikel 13.4.3 en 13.4.3.1 van het Inrichtingsbesluit.

#### 1.3.

In haar derde onderdeel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.21, §1, eerste lid en 4.7.23 VCRO *juncto* de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij werpt op dat de verwerende partij volledig voorbijgaat aan het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De verwijzing met een stijlformule naar het bestaan van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar volstaat niet. Er wordt niet stil gestaan bij de motieven van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, minstens wordt niet op afdoende wijze gemotiveerd waarom aan deze motieven wordt voorbijgegaan. Nochtans is het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect van het dossier en kan de verwerende partij slechts afwijken van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar indien zij duidelijk aangeeft waarom de argumenten waarop het advies steunt, niet kunnen worden gevolgd.

2.

2.1.

De verwerende partij antwoordt op het eerste onderdeel dat het gebouw voldoet aan de omschrijving van het begrip 'hoofdzakelijk vergund', zodat het een woning betreft conform het GRUP 'zonevreemde woningen'.

De toelating die tussenkomende partij kreeg op 19 september 1979 is volgens de verwerende partij wel degelijk een stedenbouwkundige vergunning. Het feit dat het college van burgemeester en schepenen niet uitdrukkelijk melding maakt van het woord 'bouwvergunning', betekent niet dat het geen bouwvergunning betreft. Het aanvraagformulier diende om een stedenbouwkundige vergunning te bekomen, zodat de daaropvolgende beslissing dan ook als een stedenbouwkundige vergunning kan worden beschouwd. De verwerende partij kon dus in redelijkheid oordelen dat de in 1979 verleende toelating met bijbehorend plan de vergunde toestand van het gebouw weergeeft.

De verwerende partij stelt dat de afmetingen van de vergunde toestand in 1979 en de afmetingen van het huidige gebouw, niet dermate afwijken, zodat 90 % van het bruto-bouwvolume vergund is. De verwerende partij leidt hieruit af dat het gebouw moet geacht worden vergund te zijn en dit zowel wat de constructie, als wat de functie betreft.

Als reactie op het eerste onderdeel voegt de verwerende partij nog toe dat de functiewijziging geacht wordt vergund te zijn omdat in 1981 de functiewijziging van zomerhuisje naar permanente bewoning heeft plaatsgevonden en dergelijke functiewijzigingen pas vergunningsplichtig werden met het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen. Dat het perceel gelegen was in natuurgebied, doet hieraan geen afbreuk.

2.2.

Wat het tweede onderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat uit de weerlegging van het eerste onderdeel blijkt dat er geen sprake is van een strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften en dat de verwerende partij de aanvraag wel degelijk zorgvuldig heeft onderzocht.

2.3.

Wat het derde onderdeel betreft, antwoordt de verwerende partij dat noch uit de VCRO, noch uit de formele motiveringsplicht een verplichting volgt om op uitdrukkelijke wijze het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn geheel of gedeeltelijk op te nemen in de beslissing van de deputatie. Het niet vermelden van de determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar betekent niet dat de beslissing niet op het verslag gestoeld zou zijn. Het verslag maakt immers deel uit van het volledige dossier en uit de opbouw van het dossier blijkt dat het verslag een belangrijke voorbereiding voor de beslissing van de deputatie was. In de bestreden beslissing staat letterlijk dat de deputatie gelet heeft op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 25 september 2013. Daarnaast blijkt ook de letterlijke overname van het verslag in de bestreden beslissing, met uitzondering van de beoordeling van de juridische aspecten van de aanvraag. Met betrekking tot de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter van de woning wijkt de beslissing van de deputatie af van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, daar waar zij een andere mening toegedaan is dan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Uit de bestreden beslissing blijkt evenwel duidelijk waarom de deputatie is afgeweken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Verder meent de verwerende partij dat de woorden "op grond van" uit de VCRO niet gelijkgesteld kunnen worden met het louter overnemen van het verslag. Het is immers de exclusieve bevoegdheid van de deputatie om een beslissing te nemen en dit inderdaad op grond van het

verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De administratie bereidt de beslissingen voor in de vorm van een stedenbouwkundig verslag en de verwerende partij, als verkozen orgaan, beslist. In deze werkwijze dient het verkozen orgaan niet op een uitdrukkelijke wijze aan te geven waarom dit orgaan het verslag (niet volledig) volgt. Het dient wel overeenkomstig de formele motiveringsplicht uitdrukkelijk de motieven weer te geven op grond waarvan de beslissing is genomen.

Tot slot brengt de verwerende partij ten aanzien van de stelling van de verzoekende partij 'als zou het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect zijn' in dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geen advies is in de zin van artikel 4.7.16, §1 VCRO en slechts een voorbereidende stap vormt in de beroepsprocedure, waarvan de beslissing van de deputatie het eindresultaat is. Enkel de deputatie kan een beslissing over het beroep nemen en zij hoeft zich daarbij niet te verantwoorden tegenover haar administratie. De deputatie moet haar beslissing wel op deugdelijke en afdoende motieven steunen, waardoor de burger kan begrijpen hoe de deputatie tot haar beslissing is gekomen.

3.

3.1.

De tussenkomende partij voegt met betrekking tot het eerste onderdeel nog toe dat de Raad zich bij de uitoefening van het legaliteitstoezicht niet in de plaats mag stellen van de verwerende partij. De Raad is niet bevoegd om de opportuniteit van de vergunningsaanvraag te beoordelen.

De tussenkomende partij beaamt dat de in dit onderdeel uiteengezette grieven door de verwerende partij niet werden geschonden door te besluiten dat de constructie een "hoofdzakelijk vergund karakter" vertoont en dit zowel wat de constructie als wat de functie betreft. Het aangevraagde valt binnen het toepassingsgebied van artikel 1 van het GRUP 'zonevreemde woningen'.

De bestreden beslissing zou gesteund zijn op correcte feitelijke gegevens, die bovendien correct werden beoordeeld. De toelating die door het college van burgemeester en schepenen werd verleend in zitting van 19 september 1979 vormt immers een administratieve beslissing van een vergunningverlenend bestuursorgaan die op geen enkele manier werd aangevochten. De omstandigheid dat de verleende toestemming geen stedenbouwkundige vergunning zou uitmaken, verhindert volgens de tussenkomende partij niet dat de toelating tot het uitvoeren van beperkte bouwwerken en het bijbehorend plan, niet de vergunde toestand zou weergeven.

Zij stelt voorts dat de controle van het hoofdzakelijk vergund karakter heeft plaatsgevonden op basis van de vergunning van 1966, de verleende toestemming van 1979 en het bruto-bouwvolume als enig beoordelingscriterium in artikel 4.1.1, 7° VCRO. De constructie is hoofdzakelijk vergund.

Met betrekking tot vergund karakter van de functiewijziging geeft de tussenkomende partij aan dat niet betwist wordt dat het zomerhuisje permanent bewoond wordt sinds 1981 en de functie dus op dat ogenblik wijzigde van recreatie naar wonen. De omstandigheid dat het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren het perceel als natuurgebied bestemt, zou daaraan geen afbreuk doen.

De tussenkomende partij werpt nog op dat de redenering als zou de bestreden beslissing onzorgvuldig of kennelijk onredelijk genomen zijn, niet opgaat, vermits een ander bestuur, met name het college van burgemeester en schepenen, in dezelfde omstandigheden dezelfde beslissing nam.

### 3.2.

De tussenkomende partij sluit zich wat het tweede onderdeel van het middel betreft, aan bij het standpunt van de verwerende partij, met name dat er geen sprake is van een legaliteitsbelemmering ter beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, vermits de vergunningsaanvraag voldoet aan de voorwaarden van het GRUP 'zonevrije woningen'.

### 3.3.

Als reactie op het derde onderdeel dat betrekking heeft op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voegt de tussenkomende partij nog toe dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar weliswaar het vertrekpunt is van de beoordeling, maar noch vereist is dat het verslag uitdrukkelijk wordt overgenomen, noch vereist is dat uitdrukkelijk wordt aangegeven op grond van welke motieven de verwerende partij afwijkt van dit verslag. Anders oordelen zou de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een bevoegdheid toekennen die verder gaat dan het verlenen van een advies.

De verwerende partij zou zich niet hebben beperkt tot een verwijzing naar het verslag, maar op basis van uitdrukkelijk aangegeven motieven tot een andere beoordeling zijn gekomen over de determinerende motieven van het verslag.

## 4.

### 4.1.

In haar wederantwoordnota vult de verzoekende partij met betrekking tot het eerste onderdeel nog aan dat van een zorgvuldige overheid kan worden verwacht dat zij geen tegenstrijdigheden aanvoert in een beslissing. Op p. 3 van de bestreden beslissing stelt de verwerende partij immers zelf dat de toelating geen wettelijke stedenbouwkundige vergunning betreft. In haar antwoordnota komt de verwerende partij daarop terug door te stellen dat het een materiële vergissing betreft bij het overnemen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij niet kan verwijzen naar een materiële vergissing bij het overnemen van een verslag. Bovendien gaf het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene eveneens aan dat er slechts één vergunning bekend was.

Vervolgens merkt de verzoekende partij bijkomend op dat de verwerende en tussenkomende partij in de bestreden beslissing elk een verschillend vertrekpunt lezen voor de berekening van het bruto-bouwvolume. Een concrete berekening van het bruto-bouwvolume ontbreekt en de verwerende partij stelt met een loutere stijlformule dat de regularisatie geen uitbreiding voorziet ten aanzien van de toestand in 1966 of 1979.

De verzoekende partij benadrukt dat uit het proces-verbaal van 28 november 2012 blijkt dat er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergund gebouw en dit nog los van de functie, maar dat de inspecteur integendeel vaststelt dat de constructie uit 1966 door de uitgevoerde werken volledig is komen te verdwijnen waardoor er sprake is van herbouw tot de huidige toestand. De verwerende partij gaat volgens de verzoekende partij volledig voorbij aan dit proces-verbaal en gebruikt slechts een stijlformule die stelt dat het slechts gaat om beperkte afwijkingen. Hieruit volgt dat de beslissing op dit punt niet afdoende gemotiveerd is.

Met betrekking tot de functiewijziging signaleert de verzoekende partij tot slot dat de verwerende partij een *post factum* motivering toevoegt in haar antwoordnota die niet in de bestreden beslissing is opgenomen (verwijzing naar artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen). Met deze motivering mag geen rekening worden gehouden.

4.2.

Voor het tweede onderdeel verwijst de verzoekende partij naar wat werd uiteengezet in haar verzoekschrift.

4.3.

Met betrekking tot het derde onderdeel herhaalt de verzoekende partij wat zij reeds in haar verzoekschrift heeft gesteld en verduidelijkt dat niet vereist is dat het verslag op uitdrukkelijke wijze geheel of gedeeltelijk moet worden opgenomen, maar wel vereist is dat uit de bestreden beslissing zelf kan worden afgeleid of de deputatie bij het nemen van haar beslissing op gemotiveerde wijze is afgeweken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dan wel of de deputatie zich op gemotiveerde wijze heeft aangesloten bij de visie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en zich deze motieven eigen heeft gemaakt. De verzoekende partij voegt nog toe dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing, wat de juridische aspecten betreft, beperkt tot een summier motivering die het gedetailleerd standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar weliswaar tegensprekt, maar niet weerlegt. Het loutere tegenspreken van het verslag volstaat niet. Aangezien niet kan worden vastgesteld of de verwerende partij rekening heeft gehouden met de determinerende overwegingen, zowel in feite als in rechte van het verslag, stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing niet enkel het motiveringsbeginsel, maar tevens het zorgvuldigheidsbeginsel schendt.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Het aangevraagde beoogt de regularisatie van de bestaande toestand naar een zonevreemde woning met aanhorigheden. Meer in het bijzonder gaat het om 1) de regularisatie van de reeds uitgevoerde werken aan de woning, 2) de regularisatie van de nieuwbouw van een losstaande garage, 3) de regularisatie van de aan de woning aangebouwde pergola, een terras, een vijver en verhardingen en 4) een functiewijziging van verblijfsrecreatie naar permanente bewoning.

Het is een vaststaand en niet betwist gegeven dat de betrokken percelen gelegen zijn in natuurgebied. De constructie/woning waarop de aanvraag betrekking heeft, is zonevremd.

Artikel 13.4.3. en artikel 13.4.3.1 van het Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

*“ (...)De natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, standen en andere dergelijke gebieden.  
In deze gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.”*

Het aangevraagde is tevens gelegen in het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) ‘zonevreemde woningen’ vastgesteld door de gemeenteraad op 24 januari 2012 en goedgekeurd bij besluit van de deputatie op 5 april 2012, mits uitsluitingen, waarvan artikel 0.7, 0.9 en 0.13. als volgt luiden:

“ ...

**0.7. Woning:** een gebouw of een deel ervan dat vergund is als woning, dat blijkens de inrichting hoofdzakelijk voor permanent wonen geschikt is en dat niet verkrot is. Worden tevens als vergund beschouwd, de woningen die met en conform een geldige en uitvoerbare stedenbouwkundige vergunning zijn opgericht in uitvoering van een plan van aanleg, een uitvoeringsplan of een verkavelingsvergunning, maar waarvan dit plan van aanleg, uitvoeringsplan, deze verkavelingsvergunning of stedenbouwkundige vergunning nadien werd vernietigd door de Raad van State.

### **0.9. voorschriften en bestemming**

*De bestemmings- en inrichtingsvoorschriften die in het RUP worden beschreven kunnen enkel worden toegestaan aan bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen met een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële functie en de erbij horende, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woningbijgebouwen welke geheel of gedeeltelijk gelegen zijn buiten een daartoe geëigende bestemming op de vigerende plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen en/of goedgekeurde verkavelingen.*

...

*Voor het overige blijven de algemene bestemming(en) en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften die voor het plangebied van dit ruimtelijk uitvoeringsplan zijn vastgesteld in het gewestplan of, in voorkomend geval, een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, onverminderd van toepassing.*

### **0.13. Bij te voegen stukken bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.**

*Bewijs (in de mate van het mogelijke) dat de woning en/of het woningbijgebouw vergund is of geacht wordt vergund te zijn;*

*Een uitgebreide volumeberekening van het bestaande en toekomstige volume.”*

2.

Op basis van voormelde bepalingen kwam het aan de verwerende partij toe om na te gaan of de bestaande constructie voldoet aan alle voorwaarden om toepassing te kunnen maken van het GRUP ‘zonevreemde woningen’, in het bijzonder of het aangevraagde voldoet aan de vereiste dat, zowel de constructie als de functie, als ‘hoofdzakelijk vergund’ of ‘vergund geacht’ kunnen worden beschouwd. De bewijslast voor het al dan niet vergund karakter ligt bij de aanvrager van de vergunning.

In het GRUP ‘zonevreemde woningen’ wordt het begrip ‘hoofdzakelijk vergund of vergund geacht’ verwijzend naar de toepasselijke bepalingen uit de VCRO, toegelicht als volgt:

*“een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat de 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;”*

Deze definitie is nagenoeg identiek aan de definitie in artikel 4.1.1, 7° VCRO.

Vermits de Raad in de uitoefening van het aan hem opgedragen wettigheidstoezicht zijn beoordeling van de feiten niet in de plaats mag stellen van die van de bevoegde administratieve overheid, is de Raad slechts bevoegd om na te gaan of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid correct heeft uitgeoefend met name of zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot haar beslissing is kunnen komen. De Raad kan in het kader van deze beoordeling slechts rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing.

De verzoekende partij meent vooreerst dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is.



De formele en materiële motiveringsverplichting in hoofde van de verwerende partij houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten, die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling afwijkt van de negatieve adviezen van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het verslag van het agentschap Inspectie RWO en toch oordeelt dat de aanvraag in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften en verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt voor de verwerende partij de plicht in om haar beslissing zorgvuldig voor te bereiden en ze te steunen op een correcte feitenvinding. Zij dient zich te informeren over alle relevante elementen om met kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen.

3.

De bestreden beslissing is gesteund op de volgende motieven die verband houden met het 'hoofdzakelijk vergund karakter' van de constructie:

*“Uit het dossier blijkt duidelijk dat het betrokken gebouw in 1965 oorspronkelijk opgericht werd als zomerhuis.*

*Door het college van burgemeester en schepenen werd dd. 19 september 1979 de toelating verleend voor het uitvoeren van bouwwerken met als voorwerp: ‘Aan het bestaande gebouw in hout, een baksteen voorplaatsen. Onder : 60 cm. breuksteen en verder een rood-bruinkleurige baksteen. Alsook een aanvraag tot het plaatsen van twee lucarno's voor en achter op het dak voor het verlichten van de slaapkamers.*

*De aanvraag tot het uitvoeren van de bouwwerken werd ingediend op het door de vergunningsverlenende overheid voorziene formulier en de toestemming zelf betreft een administratieve beslissing van een vergunningsverlenend bestuursorgaan, die op geen enkele wijze werd aangevochten en die geenszins werd ingetrokken.*

*De in 1979 verleende toestemming tot het uitvoeren van beperkte bouwwerken en bijhorend plan, geven de vergunde toestand van het gebouw weer.*

*De afmetingen van het huidige gebouw die blijken uit het proces-verbaal van de Inspectie RWO (lengte 9,88m en breedte 8,39m), wijken niet in dermate wijze af van de afmetingen op het plan gevoegd bij de toestemming tot het uitvoeren van beperkte bouwwerken (lengte zonder voorgeplaatste baksteen 9,60m en breedte 8,5m), dat niet minstens 90 % van het brutovolume nog als vergund of vergund geacht kan worden beschouwd.*

*De beoogde regularisatie leidt tot geen uitbreiding van volume ten opzichte van de bij besluit van 1979 vergunde toestand.”*

Uit deze overwegingen blijkt dat de verwerende partij de constructie als 'hoofdzakelijk vergund' beschouwt op grond van de in 1979 verleende 'toelating' van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene tot het uitvoeren van beperkte bouwwerken zoals aangegeven op het bijbehorende plan. Dit plan geeft volgens de verwerende partij de vergunde toestand van het gebouw weer.

4.

Nog daar gelaten de vraag of de aanhorigheden (aangebouwde pergola, dubbele garage, terras, vijver, verhardingen) al dan niet als hoofdzakelijk vergunde constructies kunnen worden beschouwd, moet worden vastgesteld dat de verwerende partij 'de constructie' ten onrechte als 'hoofdzakelijk vergund' kwalificeert. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij haar beoordeling steunt op de 'toelating' met bijbehorend plan uit 1979.

De in 1979 verleende toestemming van het college van burgemeester en schepenen, voldoet – hoewel het een administratieve beslissing van een vergunningverlenend bestuursorgaan betreft (die niet werd aangevochten) – niet aan de vereisten van een wettige stedenbouwkundige vergunning, toen nog bouwvergunning genoemd, overeenkomstig de voorschriften van het koninklijk besluit van 6 februari 1971 tot bepaling van de vorm der beslissingen met betrekking tot de bouwvergunningen. De verwerende partij kan weliswaar worden bijgetreden waar zij stelt dat de 'kleine bouwwerken' werden aangevraagd op het daartoe geëigende formulier (en dit overeenkomstig de voorschriften van het toen van toepassing zijnde ministerieel besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om bouwvergunning).

Het voormeld koninklijk besluit van 6 februari 1971 met betrekking tot de vorm der beslissingen vereist echter dat de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen tot verlening of weigering van de bouwvergunning, op straffe van nietigheid, genomen werden met gebruik van de formulieren (A, B, C, D, E en F), die als bijlage bij het koninklijk besluit gaan. Werken en handelingen die wegens hun geringe omvang, overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 45, §1, van de wet van 29 maart 1962 genomen koninklijk besluit geen advies behoeven van de gemachtigde stedenbouwkundige ambtenaar, dienden te worden genomen op modelformulier B. De toelating tot uitvoering van de aangevraagde werken beantwoordt geenszins aan deze vormvereisten die op straffe van nietigheid zijn voorgeschreven in het koninklijk besluit van 6 februari 1971 en kan dan ook niet als een geldige bouwvergunning wordt beschouwd.

De verwerende partij gaat er dan ook ten onrechte van uit dat de in 1979 verleende 'toelating' tot het uitvoeren van beperkte bouwwerken, zoals aangeduid op de bijhorende schets, de vergunde toestand weergeeft.

De thans bestaande woning met aanhorigheden werd niet uitgevoerd overeenkomstig de vergunning van 1966. De verwerende partij kon op basis van het voorgaande dus niet tot de conclusie komen dat de constructie 'hoofdzakelijk vergund' is.

Aangezien het uitgangspunt van de verwerende partij faalt, is de bestreden beslissing gebaseerd op feiten die noch in feite, noch in rechte juist zijn, zodat de bestreden beslissing alleen al om die reden niet op afdoende wijze is gemotiveerd. De verwerende partij is bij de beoordeling van het aangevraagde onzorgvuldig te werk gegaan en kon bijgevolg niet in redelijkheid tot de conclusie komen dat de bestaande constructie een 'hoofdzakelijk vergund karakter' vertoont.

Daarenboven moet worden vastgesteld dat de werken die volgens de tussenkomende partij 'eind jaren 70' (beschrijvende nota) werden uitgevoerd, evenmin in aanmerking komen voor het vermoeden van vergunning nu deze werken werden uitgevoerd na de inwerkingtreding van het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren op 7 november 1978.

5.

Verder en minstens even belangrijk voor de Raad is de vaststelling dat de gevraagde functiewijziging evenmin als vergund of vergund geacht kan worden beschouwd.

Het al dan niet 'hoofdzakelijk vergund of hoofdzakelijk vergund geacht' karakter heeft volgens artikel 0.9. van het GRUP 'zonevreemde woningen' ook betrekking op de residentiële functie van de betrokken constructie. Uit het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 0.9 van het GRUP volgt onder meer dat een gebouw of gebouwencomplex ook naar functie hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging.

De verwerende en de tussenkomende partij stellen dat het wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend goed met een verblijfsrecreatieve functie in de woonfunctie, voor het eerst met het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, een vergunningsplichtige handeling is geworden. Volgens de verwerende en de tussenkomende partij was er vóór dat tijdstip geen vergunningsplicht en dit ongeacht het bestemmingsgebied. Aangezien niet betwist wordt dat de functiewijziging heeft plaats gevonden in 1981 kan de woonfunctie volgens verwerende en tussenkomende partij geacht worden vergund te zijn.

Los van de vraag of de stelling juist is dat er vóór 17 juli 1984 ook in een ruimtelijk kwetsbaar gebied een wijziging van functie kon plaatsvinden zonder vergunningsplicht, verliezen de verwerende en de tussenkomende partij hierbij evenwel uit het oog dat het vermoeden van vergunning voor een functiewijziging slechts kan worden ingeroepen voor vergunde of vergund geachte constructies. De verwerende partij kon dan ook niet in redelijkheid tot de bestreden beslissing komen. De bestreden beslissing is ook op dit punt juridisch onjuist, zodat andermaal het zorgvuldigheidsbeginsel en materieel motiveringsbeginsel worden geschonden.

Ten overvloede merkt de Raad op dat de tussenkomende partij in haar motiverende nota zelf aangeeft dat de permanente bewoning, ook al gebeurde deze sinds 1981, slechts plaatsvond nadat de bestaande bebouwing 'einde jaren '70 werd verbouwd', waarbij de tussenkomende partij alludeert op de 'toelating' van 19 september 1979. De niet-vergunningsplichtige functiewijziging houdt echter een wijziging van het gebruik van een gebouw in zonder dat daar enig bouwwerk bij te pas kwam. Ook op dit punt is de redenering en de motivering van de verwerende partij niet correct.

6.

Vermits uit het voorgaande volgt dat noch de constructie, noch de functie als 'hoofdzakelijk vergund of vergund geacht' kan worden beschouwd, zijn de voorwaarden voor toepassing van het GRUP 'zonevreemde gebouwen' niet vervuld.

Het aangevraagde diende dan ook aan de verenigbaarheid met de bestemming van het gewestplan en de zonevreemde basisrechten getoetst te worden. Het feit dat de basisrechten uitzonderingsbepalingen zijn, heeft tot gevolg dat zij op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd. Vanaf het ogenblik dat een aanvraag niet voldoet aan de voorgeschreven decretale voorwaarden zal de vergunningverlenende overheid verplicht zijn de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Het gaat derhalve om een gebonden bevoegdheid. De Raad kan enkel vaststellen dat de verwerende partij het aangevraagde niet getoetst heeft aan de gewestplanbestemming van het natuurgebied en de toepassing van de zonevreemde basisrechten niet heeft onderzocht.

7.

7.1

In het derde onderdeel voert de verzoekende partij nog de schending aan van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO stelt dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de basis moet vormen voor de uiteindelijke beslissing van de deputatie. Het artikel legt aan de deputatie immers de uitdrukkelijke verplichting op om haar beslissing omtrent het ingestelde beroep te nemen op “op grond van het voormelde verslag”.

De VCRO legt niet de verplichting op om het verslag *in extenso* of wat de determinerende motieven betreft, op te nemen in de bestreden beslissing zelf. Het volstaat dat de partijen kennis hebben of konden hebben van het verslag en dat uit de bestreden beslissing voldoende blijkt dat de verwerende partij het verslag bij haar beoordeling betrokken heeft en zich hetzij hierbij aansluit, hetzij hiervan afwijkt, in welk geval uit de motivering moet blijken waarom zij de andersluidende punten van het verslag niet volgt. In dat geval geldt immers een verzwaarde motiveringsplicht. Het met een stijlformule louter verwijzen naar het verslag voldoet dan ook niet.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, is het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te beschouwen als een onafhankelijk en extern syntheseadvies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid. De verwerende partij is door dit advies weliswaar niet gebonden, en kan hiervan afwijken mits het verslag in de besluitvorming wordt betrokken. Het verslag dient door de verwerende partij niet punt voor punt te worden weerlegd, voor zover evenwel alle andersluidende elementen van het verslag in de motivering van de bestreden beslissing worden ontmoet.

## 7.2

Zowel de verzoekende partij, de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zijn van oordeel dat de aanvraag niet vatbaar is voor stedenbouwkundige vergunning, omdat er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergunde constructie, noch wat het bouwwerk zelf betreft, als wat de functie ervan betreft. Zij menen dat bestemmingsvoorschriften van het GRUP dan ook niet van toepassing zijn, wel diegene van het gewestplan. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bevat precieze en concrete gegevens met betrekking tot het criterium van het ‘hoofdzakelijk vergund karakter’.

De op de verwerende partij rustende (verstrengde) motiveringsplicht vergt dat zij in deze omstandigheden nog concreter, preciezer en zorgvuldiger de motieven aangeeft omtrent de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter en de toepasselijkheid van het GRUP, indien zij tot een andere beoordeling komt.

De Raad kan in haar beoordeling van de motiveringsplicht slechts rekening houden met de motieven die zijn opgenomen in de bestreden beslissing.

## 7.3

In de aanhef van de bestreden beslissing vermeldt de verwerende partij enkel volgende formule:

*“Gelet op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 25 september 2013;”*

In de bestreden beslissing komt de verwerende partij tot een andersluidend oordeel dan het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De verwerende partij stelt dat de in 1979 verleende ‘toestemming’ tot het uitvoeren van de beperkte bouwwerken niet werd betwist, zodat zij de vergunde toestand van het gebouw weergeven om vervolgens te argumenteren dat de afmetingen van het huidige gebouw niet in dermate wijze afwijken van de afmetingen van de bij de toelating van 1979 gevoegde schets. Zij besluit daaruit dat de constructie hoofdzakelijk vergund is.

Hoewel de verzoekende partij, evenals de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar in zijn advies hebben aangegeven dat een 'toestemming' geen wettelijke vergunning vormt, heeft de verwerende partij op geen enkel ogenblik onderzocht of de 'toelating' die in 1979 werd verleend, kan beschouwd worden als een vergunning. Ook de vaststelling van een stedenbouwkundige inbreuk heeft de verwerende partij daartoe niet bewogen. Minstens moet worden vastgesteld dat dergelijk onderzoek of motivering niet blijkt uit de bestreden beslissing. Uit de bestreden beslissing blijkt slechts dat de verwerende partij uit het feit dat de toestemming niet werd betwist, afleidt dat het om een wettige vergunning gaat. Een dergelijke motivering is juridisch onjuist en derhalve niet afdoende.

Hoewel de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zich baserend op cijfers en vaststellingen van het proces-verbaal van het agentschap inspectie RWO, stelt dat niet minstens 90% van het bruto-bouwvolume nog als vergund of vergund geacht kan worden beschouwd, verzuimt de verwerende partij tevens om concreet te berekenen hoeveel het bruto-bouwvolume bedraagt, laat staan dat de verwerende partij tracht om een percentage (van 90%) van dit bouwvolume te berekenen. Dit heeft de verwerende partij er niet van weerhouden om op basis van een stijlformule te concluderen dat de constructie een hoofdzakelijk vergund karakter heeft, meer nog dat de regularisatie van het aangevraagde niet tot een uitbreiding van het volume leidt. Dit laatste impliceert dat de vermelding in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat het om een herbouw zou gaan die is tot stand gekomen na het inwerkingtreden van de gewestplannen zelfs niet wordt tegengesproken, zodat aan deze overweging zonder meer wordt voorbij gegaan.

Zonder een zorgvuldig onderzoek naar deze feitelijke en juridisch determinerende motieven was het voor de verwerende partij niet mogelijk om het 'hoofdzakelijk vergund karakter' in redelijkheid te beoordelen en het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te weerleggen. Vermits de verwerende partij geen eigen concrete en precieze analyse heeft gemaakt van deze beoordelingselementen beperkt de bestreden beslissing zicht tot het louter tegenspreken zonder afdoende motivering van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De bestreden beslissing motiveert niet waarom wordt afgeweken van de feitelijke en juridisch determinerende motieven van het verslag, zodat de andersluidende motieven niet worden weerlegd.

Het loutere feit dat het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet bindend is, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de verwerende partij alle relevante gegevens in acht moet nemen en op passende wijze dient te ontmoeten. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft een omstandig en uitgebreid gemotiveerd negatief advies uitgebracht waarbij aan de hand van verschillende elementen wordt besloten dat de huidige constructie niet als hoofdzakelijk vergund of vergund geacht kan worden beschouwd. De in de bestreden beslissing gehanteerde motieven kunnen in redelijkheid niet volstaan om zonder meer voorbij te gaan aan het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het hoofdzakelijk vergund of vergund geacht karakter van de constructie waarvan regularisatie wordt beoogd.

Het tweede onderdeel wordt niet onderzocht, aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden. Het tweede onderdeel, inzake de goede ruimtelijke ordening, is immers ondergeschikt aan de vastgestelde legaliteitsbelemmering zodat dit niet meer dienstig is om te onderzoeken.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw Inge HASEVOET is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 21 november 2013, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van bestaande toestand naar zonevreemde woning met aanhorigheden op percelen gelegen te 9190 Stekene, Hamerstraat 90 met kadastrale omschrijving 2° afdeling, sectie C, nrs.1493, 1494A, 1494B, 1495.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een vervaltermijn van vier 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 55, §2 Procedurebesluit.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 31 mei 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,  
met bijstand van  
Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de tweede kamer,

Ben VERSCHUEREN

Hilde LIEVENS