

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0204 van 7 mei 2013
in de zaak 2010/0510/A/2/0481

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves FRANCOIS
kantoor houdende te 8790 Waregem, Eertbruggestraat 10
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 7 juni 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 6 mei 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de heer [REDACTED], hierna de aanvrager, tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Alveringem van 28 december 2009 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de aanvrager de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herbouwen van een bijgebouw.

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 31 mei 2011, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves FRANCOIS die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 21 augustus 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de aanvrager bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Alveringem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het herbouwen van een bijgebouw”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 februari 1979 vastgestelde gewestplan ‘Diksmuide-Torhout’, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurde bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 31 augustus 2009 tot en met 29 september 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 23 september 2009 volgend ongunstig advies uit:

“ ...

Het behelst een aanvraag tot het slopen en herbouwen van een oud houten gebouw, horend bij een zonevreemde woning en gelegen langs een uitgeruste gemeenteweg met wat verspreide residentiële en agrarische bebouwing in het open landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het bijgebouw is bouwvallig en men wil het herbouwen op dezelfde plaats. ...

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten.

Het houten gebouw is vermoedelijk niet vergund geweest en is ook niet bouwfysisch geschikt om te herbouwen. Bijgevolg wordt de aanvraag tot de herbouw ervan door de Afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling ongunstig geadviseerd.

...”

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 23 oktober 2009 volgend advies:

“ ...

De bestaande constructie bevindt zich, zoals uit de foto's blijkt, in een vervallen toestand. Voor de betreffende constructie werd geen stedenbouwkundige vergunning teruggevonden, noch staat de constructie op het kadastraal plan vermeld. Gelet op de eenvoud van constructie (4 palen met een dak in golfplaten er op) bestaat er twijfel of het een vergunde toestand betreft.

Het architecturaal karakter van de constructie wordt geenszins behouden. De bestaande constructie (afmetingen 5,40 m x 5,10 m) is volledig open en bestaat uit 4 houten palen met een zadeldakconstructie. De nieuw te bouwen bergplaats betreft een gebouw opgericht in metselwerk (afmetingen 6,50 m x 4,60 m) en afgewerkt met een zadeldak met dakpannen.

..."

Op 26 oktober 2009 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Alveringem het volgende standpunt in:

" ...

- Het gebouw wordt geacht vergund te zijn aangezien het een voormalig "wagenkot" betreft waarvan mag aangenomen worden dat het er stond voor de wet op de stedenbouwkundige vergunningen;*
- Het gebouw is geenszins verkort, het heeft een solide draagstructuur en de dakbedekking is met een eenvoudige instandhouding opnieuw te bevestigen;*
- De architecturale verschijningsvorm blijft behouden: zowel inzake de rechthoekige constructie als inzake het zadeldak vinden we dezelfde elementen terug;*

..."

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op datum van 24 december 2009 volgend ongunstig advies:

" ...

De aanvraag betreft het slopen en herbouwen van een bijgebouw, horende bij een zonevreemde woning. De aanvraag is in strijd met de basisrechten betreffende zonevreemde constructies. In artikel 4.4.10. VCRO wordt duidelijk gesteld dat het om "hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies" dient te gaan en dat er moet afgetoetst worden of het "architecturaal karakter" behouden blijft. Dit is in casu niet het geval.

..."

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Alveringem weigert op 28 december 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager, omwille van het negatief advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De aanvrager tekent tegen deze beslissing op 9 februari 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 31 maart 2010 om dit beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

Door de gemeente worden vraagtekens gesteld bij het hoofdzakelijk vergund karakter van de bestaande constructie. Er werd geen vergunning teruggevonden en de constructie staat niet op het kadastraal plan vermeld.

De bestaande constructie mag bovendien niet verkrot zijn. Dit wil zeggen dat ze moet voldoen aan de elementaire eisen van de stabiliteit. Concreet (zie foto 3) is een van de steunpilaren onderuit gezakt en is er minstens één van de andere pilaren die scheef gezakt is. Het volledige dakvlak is daardoor ook naar beneden gezakt. Omdat een van de pijlers en de helft van het dak niet meer in goede staat zijn, wordt de stabiliteit van het gebouw aangetast en kan het gebouw als verkrot aanzien worden.

Herbouwen op dezelfde plaats impliceert dat de nieuwe constructie ten minste $\frac{3}{4}$ overlapt met de bestaande constructie. Bij deze aanvraag bedraagt de overlapping 72 %, wat net minder is dan drie kwart overlapping. Mocht dit de enige belemmering betekenen in het dossier dan zou dit eventueel kunnen opgelost worden door hieromtrent een voorwaarde op te leggen.

Bij herbouwen moet ook het architecturaal karakter behouden blijven. De bestaande constructie heeft een rechthoekige plattegrond en is afgewerkt met een zadeldak. Het betreft een volledig open constructie. De nieuwe constructie is volledig gesloten en ziet er dan ook veel massiever uit dan de bestaande. Het bestaande betreft een afdak of luifel terwijl het nieuwe een afgesloten ruimte voorziet. Het uitzicht van buitenaf wijzigt daardoor volledig.

Door de beroeper wordt gesteld dat de plattegrond rechthoekig blijft en dat ook de dakvorm bewaard wordt. Toch is het uitzicht hier totaal verschillend doordat er gesloten wanden worden opgetrokken in de plaats van de bestaande, open steunconstructie.

Niet alleen het uitzicht (open-gesloten) maar ook het materiaalgebruik is verschillend. In plaats van hout en golfplaten worden nu gevelsteen en dakpannen toegepast. Ook dit zorgt ervoor dat er nog weinig referenties zijn naar de bestaande constructie.

De aanvraag voldoet bijgevolg niet aan de voorschriften voor het herbouwen van een zonevreemde constructie zoals ze opgenomen zijn in de codex.

...

De aanvraag zorgt voor een verdere verstening van de bebouwing op de site. Er zijn al twee andere bergingen aanwezig op de site en er is ook nog een dubbele garage bij de woning.

Het bergen van materialen die dienstig zijn voor het onderhoud van de woning en erf kan misschien nog in deze beschikbare ruimten.

...”

Na de hoorzitting van 13 april 2010, beslist de verwerende partij op 6 mei 2010 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

De bestaande constructie mag bovendien niet verkrot zijn. Dit wil zeggen dat ze moet voldoen aan de elementaire eisen van de stabiliteit. Concreet (zie foto 3) is een van de steunpilaren onderuit gezakt en is er minstens één van de andere pilaren die scheef gezakt is. Met de aanvrager kan gesteld worden dat het om een verzonken paal gaat die de constructie scheeftrekt. Van verkrotting is geen sprake.

Bij herbouwen moet ook het architecturaal karakter behouden blijven. De bestaande constructie heeft een rechthoekige plattegrond en is afgewerkt met een zadeldak. Het betreft een volledig open constructie. De nieuwe constructie is weliswaar gesloten maar

de planvorm blijft gelijk. Er kan besloten worden dat het architecturaal karakter bewaard blijft.

...

De planvorm van de te herbouwen constructie blijft bewaard. Er wordt gekozen voor materialen die aansluiten bij de woning.

...”

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 7 mei 2010.

Het door de verzoekende partijen ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 7 juni 2010, is dus tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

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

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In een eerste middel roept de verzoekende partij de volgende schending in van artikel 4.1.1, 15° VCRO, van artikel 4.3.1, 4.4.10; §1 en 4.4.17 VCRO, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoekende partij stelt dat het herbouwen van een zonevreemde constructie slechts is toegelaten voor zover de bestaande constructie niet verkrot en vergund is.

Met betrekking tot het al dan niet vergund karakter van de constructie stelt de verzoekende partij het volgende:

“...

De Deputatie gaat al evenmin in op de problematiek van het al dan niet vergund zijn van de bestaande constructie, nochtans aangekaart door alle adviserende instanties. Men uit een vermoeden dat het een constructie betreft van voor de stedenbouwwet, maar geeft niet aan op welke elementen dit vermoeden gesteund is.

Wanneer er geen stedenbouwkundige vergunning voor bestaat en ook niet voorkomt op kadasterplannen, wijst dit veeleer op een illegale dan op een legale constructie.
..."

Daarnaast oordeelt de verzoekende partij dat de constructie, niettegenstaande de feitelijke vaststellingen door de deputatie '*dat één van de steunpilaren onderuit gezakt is en er minstens één van de andere pilaren (is) die scheef gezakt is*' ten onrechte niet als verkrot werd beschouwd. De verzoekende partij is van mening dat de stukken uit het dossier aantonen dat de constructie wel degelijk vervallen en in bouwvallige staat verkeert en men niet meer in redelijkheid kan oordelen dat er geen stabiliteitsproblemen zijn.

Beoordeling door de Raad

1.

De te herbouwen constructie bevindt zich in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied en is bijgevolg zonevreemd, nu deze constructie niet bestemd is voor landbouw in de ruime zin. Dit wordt door de aanvrager ook niet betwist.

Wanneer de verwerende partij op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Bij de behandeling van het beroep onderzoekt de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid. De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

Het behoort daarentegen wel tot de bevoegdheid van de verwerende partij om na te gaan of de bestaande constructie voldoet aan alle voorwaarden om toepassing te kunnen maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies, conform artikel 4.4.10 en volgende VCRO.

2.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke documenten en overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen zodat de Raad, bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht kan nagaan of de vergunningverlenende overheid de haar terzake toegekende bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

Indien blijkt dat de voorwaarden niet vervuld zijn, moet het vergunningverlenend bestuursorgaan, gelet op het uitzonderingskarakter van de basisrechten en de verordenende kracht van de gewestplanbestemming, een vergunning voor een zonevreemde constructie weigeren. Het vergunningverlenend bestuursorgaan overheid heeft terzake immers een gebonden bevoegdheid.

De Raad dient, samen met de verzoekende partij, vast te stellen dat de verwerende partij niet ingaat op het al dan niet vergund karakter van de bestaande constructie. Artikel 4.4.10, §1 VCRO stelt nochtans uitdrukkelijk dat de basisrechten enkel van toepassing zijn op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies.

3.

Het ontbreken van enige overweging met betrekking tot het vergund karakter van de constructie klemmt des te meer gelet op het negatief advies van het departement Landbouw en Visserij van 23 september 2009, het negatief advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 23 oktober 2009, het negatief advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 24 december 2009 en het negatief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 31 maart 2010.

Het feit dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Alveringem in haar preadvies van 26 oktober 2009 geoordeeld heeft dat de constructie wordt geacht vergund te zijn, aangezien het een voormalig 'wagenkot' betreft waarvan mag aangenomen worden dat het er stond voor de Stedenbouwwet van 1962, doet hieraan geen afbreuk. In het administratief dossier is immers geen enkel document terug te vinden dat dit standpunt kan staven.

De Raad stelt dan ook vast dat de verwerende partij één van de essentiële voorwaarden van artikel 4.4.10 VCRO niet heeft onderzocht, noch dat de aanvraag werd getoetst aan de goede ruimtelijke ordening, met inachtneming van de beginselen zoals vermeld in artikel 4.3.1, §2 VCRO.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

Een onderzoek van de overige middelen, die niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, is overbodig.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 6 mei 2010, waarbij aan de aanvrager de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het herbouwen van een bijgebouw op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de aanvrager en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidige arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het griffierecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zoals van toepassing op het ogenblik van het instellen van de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 7 mei 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

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

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de tweede kamer,

Heidi HUANG

Hilde LIEVENS