

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0421 van 7 juli 2015
in de zaak 1314/0110/A/5/0094

In zake:

1. de heer **Kim VAN EYCKEN**
2. mevrouw **Gaétanne TOURWE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Jan BOUCKAERT en Stefanie FRANCOIS
kantoor houdende te 1000 Brussel, Loksumstraat 25
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 25 oktober 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 29 augustus 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de leidend ambtenaar van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zaventem van 15 april 2013 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor *“het slopen van een bestaande woning en het heropbouwen van een alleenstaande woning”*.

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te 1933 Sterrebeek (Zaventem), Waalsestraat 180, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie E, nummers 1A2 en 1B2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 24 maart 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Carole M. BILLIET heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefanie FRANCOIS, die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

De debatten werden gesloten en de zaak is voor uitspraak in beraad genomen.

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 VCRO en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

1.

Op 7 juni 2012 dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zaventem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een landelijk woonhuis op de betrokken percelen.

Naar aanleiding van een ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling trekken de verzoekende partijen deze aanvraag in.

2.

Op 20 december 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zaventem opnieuw een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het slopen van een bestaande woning en het heropbouwen van een alleenstaande woning”*.

De bestaande woning uit de jaren '50 bestaat uit één bouwlaag en een schilddak. Deze woning wordt herbouwd tot een grotere woning met een L-vormig grondplan, bestaande uit één bouwlaag met een wolfsdak en dakkapellen.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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 14 januari tot en met 13 februari 2013, wordt één bezwaarschrift ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 23 januari 2013 het volgende ongunstige advies uit:

“ ...

Na onderzoek verleent de afdeling een ongunstig advies:

- De voorgelegde aanvraag heeft betrekking tot het slopen van een bestaande woning en het heropbouwen ervan.
- De voorgestelde werken zijn geïsoleerd gesitueerd in een open en intensief geëxploiteerd landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De voorgestelde herbouw resulteert in een riante doening die naar structuur en karakter afwijkt van de oorspronkelijke toestand. De voorgestelde werken resulteren tevens tot een situatie waarbij een aanpalend perceel cultuurgrond (herbevestigd) voor ongeveer de helft wordt ingenomen voor zonevreemde bebouwing.
- Zoals gesteld in een voorgaande adviesaanvraag (12/7/2012, met ons kenmerk 2012_014180) is onderhavige doening niet bewoond en van zijn basisfuncties onttrokken. Uit fotomateriaal blijkt echter duidelijk te zijn dat er in tussentijd werken werden uitgevoerd.
- Met het oogpunt op de ontwikkeling en het behoud van een grotere agrarische structuur en de open ruimte in het algemeen verstrekt de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling een ongunstig advies. Op onderhavige locatie is de bijkomende residentialisering uit landbouwoverwegingen ongewenst.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zaventem verleent op 15 april 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

De bestaande woning is meer dan een halve eeuw een vast gegeven in de omgeving. Buiten de oorspronkelijke bebouwing zijn de nodige vergunningen aanwezig voor uitbreiding in de loop der jaren.

De eigenaar van de woning heeft onderhoudswerken aan de woning uitgevoerd en bewoont nu zelf de woning. In het ongunstige advies van Landbouw en Visserij wordt vermeld dat de woning onbewoonbaar is. Dit is dus niet het geval, woning is voorzien van alle nodige comfort en nutsaansluitingen om er te kunnen wonen, wat ook het geval is. Na afbraak van de bestaande woning wordt op zelfde plaats een nieuwe woning opgetrokken, weliswaar groter in omvang, maar binnen de voorzien 1.000m³ bouwvolume voor wat betreft de uitbreiding of heropbouw van zonevreemde woningen. In tegenstelling tot wat Landbouw en Visserij beweert, bevindt de woning zich niet in een zeer open structuur, maar sluit ze aan bij de woonwijken in Tervuren, gelegen Bleuckveldlaan – Hulstpoellaan – Tiendagwandstraat. De eerste bebouwing van deze wijken bevindt zich op amper 100m van deze aanvraag. De open structuur bevindt zich ten oosten en ten zuid-oosten van de aanvraag. De situatie van deze aanvraag is gelijkaardig en gelijkwaardig aan de stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor de afbraak van een bestaande en bouwen van een nieuwe woning in de Museumlaan 60 te Sterrebeek. Deze vergunning werd afgeleverd op 02/03/2010 met referentie B.3811.2. De situatie van die vergunning is zelfde als deze van de aanvraag.

Het ontwerp voorziet een landelijke woning met dito materialen. De woning zal in de omgeving geen negatieve invloed hebben gezien het feit dat de bestaande woning reeds een gegeven is dat lang gekend is.

...”

3.

De leidend ambtenaar van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling tekent tegen deze beslissing op 22 mei 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 25 juli 2013 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 28 augustus 2013 beslist de verwerende partij op 29 augustus 2013 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Haar beslissing luidt als volgt:

“ ...

4. Bestreden besluit

Het college van burgemeester en schepenen verleende op 15 april 2013 de vergunning, op basis van volgende motivering:

...

Duurzame Landbouwwontwikkeling komt in beroep tegen deze vergunningsbeslissing, om volgende redenen:

- *het ongunstig advies van DULO werd genegeerd in de vergunning;*
- *de herbouw is gesitueerd in een open en intensief geëxploiteerd agrarisch gebied;*
- *de herbouw wordt een riante doening die naar structuur en karakter afwijkt van de oorspronkelijke toestand;*
- *het aanpalende perceel cultuurgrond wordt voor ongeveer de helft ingenomen door zonevreemde bebouwing;*
- *door het onbewoond karakter (advies 12/7/12) is de doening aan zijn basisfunctie onttrokken. Ondertussen zijn er werken uitgevoerd;*
- *op de onderhavige locatie is de bijkomende residentialisering uit landbouwkundige overwegingen ongewenst;*
- *er kan maar gebruik gemaakt worden van de afwijkingsregelingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening in zoverre aan de basisvoorwaarden van art. 4.4.10 §1 is voldaan. De eerste aanvraag dateert van juni 2012, en op dat ogenblik was de constructie duidelijk verkrot, zoals uit het fotomateriaal bij deze eerste aanvraag blijkt.*

5. Bespreking

...

5.2 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag heeft tot doel een woning te herbouwen en uit te breiden. De bestaande woning is ca. 495m³ groot, en dat volume zou ongeveer verdubbeld worden. De bestaande woning is van het type van een oude bungalow uit de jaren '50 met één bouwlaag en eerder steil schilddak. Het betreft een woning met op de benedenverdieping een leefruimte, badkamer en slaapkamer en daarboven twee zolderkamers met dakkapel. Aan dit hoofdgebouw werd nog een nevengebouw met plat dak gerealiseerd.

De nieuwe woning is opgevat met een L-vormig grondplan, met een leefruimte, eetruimte en geïntegreerde keuken, wasplaats en overdekt terras naar 997m³. Onder het dak zijn dan nog 3 slaapkamers, een logeerkamer, speelruimte, dressing en badkamer voorzien.

De hoofdvleugel overlapt grotendeels met het hoofdgebouw van de oude woning. De nieuwe woning heeft ook overwegend één bouwlaag, met een kleine verhoging ter hoogte van de inkom, dezelfde dakhelling als de voormalige bungalow met een wolfsdak en dakkapellen. De woning wordt op een gemiddelde afstand van ca. 12m uit de as van de weg opgetrokken, met ruime bouwvrije stroken en een bouwdiepte van 16.50m.

5.3 Beschrijving van de plaats

De aanvraag is gelegen aan de Waalsestraat in Sterrebeek, in het zuiden van de gemeente Zaventem, nabij de grens met Tervuren. Dit straatgedeelte is een veldweg tussen de kern van Sterrebeek en de Leuvensesteenweg in Tervuren, onderbroken voor doorgaand verkeer. Deze veldweg sluit aan op de Oudergemseweg vanuit Moorsel (Tervuren). De weg maakt deel uit van een groot open landbouwblok dat volledig omgeven is door woonkernen (Wezembeek-Oppem in het westen, Sterrebeek in het noorden, Moorsel in het oosten en Vossem in het zuiden). Dit landbouwblok ligt op het plateau tussen de Maalbeek en zijlopen ten noordwesten en de Voer met zijlopen ten zuidoosten. Aansluitend bij de kern van Wezembeek-Oppem heeft de renbaan van Sterrebeek een aanzienlijk deel van dit open landbouwblok ingenomen, met kenmerkende bomenrijen die de openheid enigszins doorbreken.

De woning ligt nabij de oostelijke rand van dit landbouwblok, op ca. 100m van de aaneengesloten bebouwing van Moorsel, met lintbebouwing langs de Oudergemseweg. Langs dit gedeelte van de Waalsestraat, zijnde het gedeelte veldweg over een lengte van bijna 2km, komt meer naar het zuiden nog één verkrotte woning voor (ca. 90m) en verder slechts sporadisch een landbouwgebouw. de omgeving is open en landelijk, en licht glooiend.

5.4 Historiek

- op 27 februari 1962 werd door het college van burgemeester en schepenen een machtigingsbesluit genomen voor het oprichten van een garage bij de woning;
- een eerder recent dossier tot herbouw werd ingetrokken.

...

5.7 Beoordeling

a) Hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14 november 2003) legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de watersystemen worden ingeschat. De aanvraag is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen op inzake overstromingsvrij bouwen of beperkingen inzake de inname van komberging.

Gezien de aanvraag een uitbreiding van de bebouwde en verharde oppervlakte inhoudt zal er een vermindering van de infiltratiecapaciteit van de bodem plaatsvinden. In deze omstandigheden dient overgegaan te worden tot afkoppeling van het hemelwater, overeenkomstig de provinciale verordeningen. De aanvraag voorziet in de plaatsing van een hemelwaterput met een inhoud van 10000l, voor het hergebruik van het hemelwater. De aanvraag beantwoordt hiermee aan de geldende stedenbouwkundige verordeningen inzake afkoppeling van het hemelwater afkomstig van dakoppervlaktes en verharde oppervlaktes. In deze omstandigheden kan in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag.

b) Duurzame Landbouwontwikkeling argumenteert dat de woning gelegen is langs een onverharde landbouwweg en aldus niet kan gebouwd worden aan een onvoldoende uitgeruste weg. In deze dient gesteld dat de voldoende uitrusting van de weg niet als voorwaarde gesteld wordt aan de toepassing van de basisrechten voor zonevreemde woningen. Ook het gegeven dat de straat momenteel volgens de verkeersreglementen enkel voor landbouwvoertuigen mag bereden worden, doet hieraan geen afbreuk.

c) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De artikels 11 en 15 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht. De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze integrerend deel uitmaakt van een leefbaar bedrijf en eveneens para-agrarische bedrijven (artikel 11). Bij landschappelijk waardevolle gebieden dient in de eerste plaats het bestaande landschapskarakter zoveel mogelijk bewaard te blijven en moet bijzondere aandacht worden besteed aan de esthetische aspecten van nieuwe inplantingen of verbouwingen. Het doel is het landschap beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen (artikel 15).

d) Voor bestaande gebouwen in het agrarisch gebied kunnen de afwijkingsbepalingen van titel 4, hoofdstuk 4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening toegepast worden. Volgens artikel 4.4.13 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vormen de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor het herbouwen van een bestaande zonevreemde woning op dezelfde plaats. Art. 4.4.15 bepaalt hetzelfde voor het uitbreiden van bestaande woningen, op voorwaarde dat de uitbreiding tot 1000m³ wordt beperkt en het aantal woongelegenheden tot het bestaande aantal wordt beperkt. Herbouwen kan met uitbreiden gecombineerd worden. Er is voldaan aan deze voorwaarden. Ook aan de voorwaarde dat de nieuwe woning met 3/4^{de} overlapt met de oude woning is voldaan.

Art. 4.4.10. §1. Van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat de afwijkingsbepalingen slechts van toepassing zijn op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden. De initiële woning is te dateren van rond 1950-1960, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de stedenbouwwet, en aldus vergund geacht.

Aangaande de verkrotting stelt zich een discussie, waarbij Duurzame Landbouwontwikkeling de verkrotting vooropstelt. Duurzame Landbouwontwikkeling stelt dat op de foto's bij het eerste aanvraagdossier de verkrotting was af te lezen en er een leegstand was. Het feit dat er instandhoudingswerken gebeurden en het pand momenteel bewoond is, doet hier volgens Duurzame Landbouwontwikkeling geen afbreuk aan. De foto's van bij het eerste aanvraagdossier werden bij het beroep van Duurzame Landbouwontwikkeling gevoegd. Inzake de leegstand kan opgemerkt worden

dat dit geen afzonderlijk criterium is om te oordelen of een woning vergund geacht is, maar langdurige leegstand wel een aanwijzing kan zijn inzake de beoordeling van de verkrotting.

Het voldoen aan de basisvoorwaarden inzake de toepassing van de afwijkingsbepalingen wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden of, in de gevallen vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, vernietiging of beschadiging. In dit artikel wordt verwezen naar de voorgaande 'vergunningsaanvraag' om geen onderscheid te maken in aanvragen die wel of niet tot een vergunning hebben geleid. In voorliggend geval is er wel een recente voorgaande aanvraag geweest, maar gaat het evenwel om een aanvraag die weer werd ingetrokken en uit het rechtsverkeer werd genomen. In dat geval kan niet worden teruggevallen op een voorgaande aanvraag, daar deze aanvraag niet langer bestaat.

Er kan dus enkel voortgegaan worden op de toestand zoals die vandaag is. Zelfs als zou worden teruggегреpen naar de toestand van vorig jaar kan niet gesteld worden dat de woning verkrot was. Een vergelijking toont aan dat het gebouw zich in een meer verwaarloosde toestand bevond, met ontbrekend schrijnwerk, en het voorwerp van vandalisme (graffiti) had uitgemaakt, maar dat ondertussen met zeer beperkte middelen instandhoudingswerken werden doorgevoerd die niets wijzigden aan de structuur van het gebouw maar het wel terug bewoonbaar maakten.

Woningen of gebouwen worden beschouwd als zijnde verkrot indien ze niet voldoen aan de elementaire vereisten van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningaanvraag tot ver-of herbouwen. Onder verkrotting wordt het volgende begrepen:

'Stabiliteit is geen visueel of esthetisch aspect, maar heeft betrekking op de constructie van het gebouw. Ingestorte, reeds lang verwoeste, met de grondvesten gelijkgemaakte of instabiele gebouwen komen niet in aanmerking. Een bouwvallige boerderij die sinds 1950 leegstaat, is verkrot. Indien de woning in goede staat is, maar het dak buigt door, is er niet noodzakelijk verkrotting. In een uitvoeringsbesluit kan worden opgenomen dat de vergunningverlenende overheid en/of de gemachtigde ambtenaar de weigering van een bouwvraag wegens verkrotting door onvoldoende stabiliteit, zal moeten motiveren, desnoods via een deskundigenverslag.'

In voorliggend geval is de woning niet ingestort, verwoest, met de grondvesten gelijkgemaakt of instabiel. Er is zelfs geen sprake van scheurvorming of doorbuigingen. Er kan niet afdoend gemotiveerd worden dat de woning verkrot zou zijn. De woning was voorafgaand aan de werken geen bouwval.

e) De afwijkingsbepalingen inzake zonevreemde woningen bepalen verder nog onder art. 4.4.11. dat onverkort de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening geldt, en in het bijzonder dient nagegaan te worden of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft. Uiteraard leidt de verdubbeling van het volume ertoe dat de woning geen copie is van het originele, maar in dit geval kan gesteld worden dat het architecturale karakter voldoende werd gerespecteerd. Het nieuwe gebouw heeft overeenkomstig het oude gebouw één bouwlaag en een afgeknot zadeldak (schilddak) onder een hellingsgraad van 18°. Hierin zijn dakkapellen ondergebracht, en de gevelopeningen zijn bescheiden. Een rondboog boven een raam werd hernomen, bakstenen en rode Boomse pannen verwijzen ook naar de oude structuur. Er is een afdoende inspanning geleverd om ook tot een architectuur te

komen met een vage verwijzing naar Engelse cottage-architectuur, zoals die ook in de voormalige woning zat.

f) Het voldoen aan alle voorwaarden tot toepassing van de afwijkingsbepalingen maakt niet dat deze ook automatisch kan toegekend worden, gezien onverkort de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening geldt. Duurzame Landbouwontwikkeling stelt dienaangaande dat een gaaf en homogeen in gebruik zijnde landbouwblok wordt aangetast. Het is niet uitzonderlijk dat zonevreemde woningen op ca. 100m van de meest nabij andere woonstructuren zijn gelegen, en gangbaar leidt dit niet tot een onvergunbaarheid, gezien de onttrekking aan de landbouwbestemming en de aanwezigheid in het landschap een gekend gegeven is.

Hier is de situatie echter nog anders, daar er bij de huidige ingreep inderdaad daadwerkelijk een naastliggende strook landbouwgebied wordt toegevoegd aan het bestaande perceel. De perceelsoppervlakte verdubbelt hierbij ongeveer en de breedte aan de straat ook. Het gaat dan om een strook van een actief bewerkte akker, welke al langer een afzonderlijk kadastraal perceel is. Het huidige bebouwde perceel is volgens de kadasterplannen en luchtfoto ongeveer een 15m breed, volgens het inplantingsplan echter slechts ca. 12m, wat onduidelijkheid schept. Deze beperkte breedte leidt tot een uitzonderlijke situatie waarbij er historisch links en rechts naast de woning nauwelijks een residentialisering plaatsvond, maar wel in de diepte, tot op bijna 100m vanaf de rand van de weg. De twee aanpalende akkers zijn dan ook bewerkt tot op slechts 4m van de bestaande woning. Pas recent werd gestopt met deze landbouwbewerking.

Hier ontstaat dus de uitzonderlijke situatie dat effectief geëxploiteerd en bewerkte landbouwgrond, met een oppervlakte van ca. 12are definitief aan de landbouwbestemming wordt onttrokken mits bebouwing en vertuining, waar gebruikelijk rond zonevreemde woningen al veel langer een ruime strook werd geresidentialiseerd, of deze woningen zich in feitelijke woonlinten bevinden. Het verzet van Duurzame Landbouwontwikkeling kan in deze dan ook goed gekaderd worden.

De wetgeving rond zonevreemde woningen maakt op geen enkel punt allusie naar de perceelsconfiguratie waarop een zonevreemde woning zich bevindt. Evenmin is er enige regelgeving die het samenvoegen van bestaande kadastrale percelen verhindert. Vertuining van een landbouwperceel is in principe niet toegelaten, maar gebeurt op grote schaal gezien dit vaak zonder enige vergunningsplichtige ingreep kan gebeuren en aldus aan elke bescherming ontsnapt, wat hier ook al in de diepte gebeurde.

In deze dient gesteld dat de afwijkingsbepalingen voor zonevreemde woningen betrekking hebben op 'bestaande woningen', daarbij dient ook de 'huiskavel', zijnde de geresidentialiseerde strook rond de zonevreemde woning, als 'bestaand' aangenomen te worden. In een eerder vrijstellingenbesluit (14 april 2000) inzake de werken waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning benodigd is, was een definitie opgenomen van 'de huiskavel'. Deze definitie luidt als volgt:

'de terreinen die ofwel behoren bij de vergunde woning, ofwel bij de vergunde bedrijfsgebouwen en met deze woning of bedrijfsgebouwen een ononderbroken ruimtelijk geheel vormen. De begrenzing van de huiskavel vindt plaats op basis van een duidelijk herkenbaar specifiek gebruik of op basis van een in het landschap duidelijk herkenbaar element.'

Deze definitie heeft geen enkele juridische draagwijdte meer, en werd in het latere vrijstellingenbesluit vervangen door 'een straal van 30m' rond de woning, zoals dat

tevorens al gangbaar gehanteerd werd om binnen veelal zeer ruime huiskavels tot een begrenzing te komen van de residentialisering. Hier is het ruimtelijk wel duidelijk dat de huiskavel feitelijk begrensd is als het initiële kadastrale perceel met woning, zijnde een zeer smal en diep perceel. Door de huidige ingreep wordt buiten deze bestaande huiskavel getreden en landbouwgebied aangesneden, ook met effectieve bebouwing. Het feit dat dit perceel al langer in hetzelfde eigendom was doet hier geen afbreuk aan. Met elke aanvraag tot uitbreiding van een zonevreemde woning wordt landbouwgebied aangesneden, maar gebruikelijk valt dit binnen de begrenzing van de huiskavel zodat de herbestemming al heeft plaatsgevonden. De woning mag dan wel een 'bestaande' woning zijn, de voorgestelde huiskavel, die ontstaat door de samenvoeging van de percelen is geen bestaande situatie, en kijkend naar de achterliggende bedoeling van de afwijkingsbepalingen kan dus ook bezwaarlijk vanuit die situatie vertrokken worden om de 'basisrechten' van de aanvrager te doen gelden op dit landbouwperceel.

Hier dient teruggegrepen te worden naar de artikelen 4.3.4. en 1.1.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Art.4.3.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening. Aanvullend hierop dient verwezen naar het art. 1.1.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening welke de algemene doelstelling van de ruimtelijke ordening beschrijft. Daarin wordt gesteld dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen teneinde tot ruimtelijke kwaliteit te komen. In dit geval is de schade voor de landbouw groter te achten dan de gevolgen voor de betrokken particulier.

Het betrokken perceel is afdoende groot om in de langsrichting op het perceel een nieuwe woning op te richten waarin een normaal hedendaags bouwprogramma mogelijk wordt, zonder daartoe nieuwe landbouwgrond aan te snijden, ook al zijn de mogelijkheden dan wat beperkter. Het bezwaar van Duurzame Landbouwonwikkeling kan aldus worden bijgetreden. Er is niet voldaan aan het art. 4.4.11 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening die voor de toepassing van de afwijkingsbepalingen als voorwaarde stelt dat onverkort de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening geldt.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- teneinde de herbouw te realiseren, die verder wel voldoet aan de afwijkingsbepalingen volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wordt een uitgebaat agrarisch perceel aan het eigendom toegevoegd en onttrokken aan zijn grondbestemming, om bebouwd en vertuind te worden, dit strijdt met de planologische doelstellingen voor de plaats en de goede ruimtelijke ordening.*
- ...*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

Het enig middel van de verzoekende partijen voert de schending aan van de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.13 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen (hierna Formele Motiveringswet), van het materiële motiveringsbeginsel en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Het middel wordt uitgewerkt in twee onderdelen. In een eerste middelonderdeel betogen de verzoekende partijen dat het bestreden besluit juridische grondslag ontbeert, intern tegenstrijdig is en op foutieve feitelijke gegevens steunt. Met het tweede middelonderdeel gaan zij in op de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Voorafgaandelijk lichten zij de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.13 VCRO toe. Zij benadrukken dat de basisrechten voor zonevreemde constructies nergens in een voorwaarde voorzien waarbij hun toepassingsgebied zou worden beperkt tot ‘de bestaande huiskavel’. Zij wijzen er hierbij op dat ook de verwerende partij bevestigt *“dat de basisrechten voor zonevreemde constructies op geen enkele wijze alluderen naar de perceelsconfiguratie waarop de zonevreemde woning zich bevindt”*. Zij stellen tevens dat ook de desbetreffende parlementaire voorbereiding geen steun biedt voor die zienswijze. Hun besluit bij dit alles: *“De lezing van de verwerende partij naar luid waarvan de toepassing van de basisrechten voor zonevreemde constructies afhankelijk zou zijn van de vraag of het voorwerp van de aanvraag beperkt blijft tot de begrenzing van de bestaande huiskavel kan, in het licht van het voorgaande, niet worden bijgetreden.”*

1.1.

In een eerste middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden beslissing juridische grondslag mist, intern tegenstrijdig is en steunt op foutieve feitelijke gegevens.

Het gebrek aan juridische grondslag lichten zij, samengevat, als volgt toe: Doordat zij het toepassingsgebied van de basisrechten voor zonevreemde constructies beperkt tot de bestaande huiskavel, kwalificeert de verwerende partij de bestemming *“landschappelijk waardevol agrarisch gebied”* de facto als *“ruimtelijk kwetsbaar gebied”*, waar de basisrechten inzake zonevreemde constructies aan strengere voorwaarden worden onderworpen. Hiermee gaat de verwerende partij naar hun mening in tegen *“de uitdrukkelijke wil van de wetgever”*.

De bestreden beslissing steunt naar hun mening op tegenstrijdige motieven omdat de verwerende partij enerzijds stelt dat de wetgeving inzake zonevreemde constructies *“op geen enkel punt allusie [maakt] naar de perceelsconfiguratie”* en dat *“er [evenmin] enige regelgeving is die het samenvoegen van bestaande kadastrale percelen verhindert”* en anderzijds *“tezelfdertijd”* stelt dat de afwijkingsbepalingen voor zonevreemde woningen slechts betrekking kunnen hebben op de ‘bestaande huiskavel’. Ze wijzen er in dit verband tevens op dat de verwerende partij enerzijds zelf stelt dat *“de definitie ‘huiskavel’, zoals opgenomen in het vrijstellingsbesluit van 14 april 2000 inzake werken waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning benodigd is”*, geen juridische draagwijdte meer heeft en *“in een later vrijstellingsbesluit (...) vervangen werd door ‘een straal van 30m rond de woning’”* maar, anderzijds, de aanvraag vervolgens niet aan de wettelijk verankerde ‘straal van 30 meter rond de woning’ toetst en *“daarentegen haar eigen contra legem visie van de feitelijke context vooropstelt”*.

De bestreden beslissing, betogen zij voorts, steunt in twee opzichten op verkeerde feitelijke overwegingen:

- Het voorwerp van de aanvraag zou de begrenzing van 'de huiskavel' niet overschrijden. De nieuwe woning wordt immers maximaal ingeplant op de oorspronkelijke funderingen van de bestaande woning en de uitbreiding zal geenszins buiten de straal van 30 meter rond de bestaande woning vallen. De verzoekende partijen zien voorts niet in *"op welke gegevens verwerende partij zich steunt om tot het besluit te komen dat de voorgestelde huiskavel geen bestaande situatie zou zijn. Zowel het perceel, kadastraal gekend als sectie E, nummer 1X (waarop een deel van de bestaande woning zich bevindt) als het perceel waarop de bestaande woning zich grotendeels bevindt (sectie E, nummers 1/A2 en 1/B2) waren beiden in eigendom van de vorige eigenaars. Het perceel links van het perceel waarop de bestaande woning zich grotendeels bevindt, staat historisch geheel ten dienste van de bestaande woning en vormt hiermee één geheel. De vorige eigenaars gebruikten het naastliggende perceel als tuin en moestuin; er werd zelfs een pad aangelegd over het perceel zodat de woning makkelijker bereikbaar zou zijn. Er kan derhalve geen sprake zijn van een "toevoeging" aan de "bestaande huiskavel" aangezien beide percelen steeds als één geheel fungeerden en ook als dusdanig dienen te worden beschouwd. (...) Aldus bestaat de 'bestaande huiskavel' uit de percelen sectie E, nummer 1/X en sectie E, nummers 1/A2 en 1/B2 zodat het voorwerp van de aanvraag beperkt blijft tot de bestaande huiskavel en er geen sprake is van enige toevoeging"*. Tot bewijs van deze stelling verwijst het verzoekschrift naar het opmetingsplan van de drie kadastrale percelen, samen 28a.76ca. (randnr. 44, tevens toegevoegd als stuk 10 van hun stukkenbundel), en een luchtfoto (randnr. 44).
- De verzoekende partijen halen tevens aan dat er *"geen sprake [is] van enig onttrekken van "effectief geëxploiteerd[e] en bewerkte landbouwgrond"* aan de landbouwbestemming door bebouwing en vertuining. Het links aanpalende perceel (sectie E, nummer 1X) kan immers niet worden aanzien als effectief geëxploiteerde en bewerkte landbouwgrond. Het is *"sinds jaren niet meer aangewend voor landbouwkundig gebruik – waarbij dit 'landbouwkundig gebruik' bovendien moet worden begrepen als zijnde beperkte handelingen om het terrein netjes te houden (zie stuk 7)"*, maar doet dienst *"louter als tuin"* en *"evenals om er een pad aan te leggen naar de bestaande woning"*: *"Samen met de bouw van de zonevreemde woning en de daarmee gepaard gaande historische herbestemming van het betrokken perceel (sectie E, nummer 1/A2 en 1/B2), werd ook het perceel waarop een deel van de bestaande woning staat en dat als tuin en toegangsweg van deze woning dienst doet (sectie E, nummer 1/X) definitief herbestemd."* Door deze *"historische herbestemming"* van het perceel kan de aanvraag niet tot gevolg hebben *"dat effectief geëxploiteerd[e] en bewerkte landbouwgrond, met een oppervlakte van ca. 12 are definitief aan de landbouwbestemming wordt onttrokken"*. Tot bewijs van de stelling dat het linkse perceel *"uitsluitend dienst doet als tuin"*, voegen de verzoekende partijen een foto toe van de woning met de belendende percelen (randnr. 51).

1.2.

In het tweede middelonderdeel betogen de verzoekende partijen dat het zorgvuldigheidsbeginsel werd miskend doordat de verwerende partij haar bewering dat aan de 'bestaande huiskavel' een effectief geëxploiteerde landbouwgrond zou worden toegevoegd *"nergens"* in de bestreden beslissing staft.

Het vermeende landbouwkundige gebruik van het perceel sectie E nummer 1/X betrof volgens hen *"in werkelijkheid (...) het onderhouden van de tuin van de betrokken zonevreemde woning"* en dit onderhoud werd *"reeds sinds drie jaar beëindigd"*. In dat verband citeren zij een verklaring van de aangever van het landbouwkundig gebruik bij het Departement Landbouw en Visserij. Hierin stelt deze persoon woordelijk dat *"hij dit perceel nooit in pacht heeft gehad, maar*

daarentegen ten titel van louter gedoogd en onvergolden gebruik +- de helft ervan (m.n. het noordelijk gelegen gedeelte tot ter hoogte van de elektriciteitspaal) mocht bewerken om het 'proper te houden', vermits de voorgaande eigenaar hiertoe door chronische ziekte fysiek niet meer in staat was en hierom zelf verzocht" en dat "hij sinds drie jaar geen enkele landbouwactiviteit op het bewuste deel van het perceel meer heeft uitgeoefend" (stuk 7 stukkenbundel). De verzoekende partijen vervolgen: "Het onderhouden van het terrein omdat de eigenaar hiertoe omwille van zijn gezondheid niet langer in staat was, kan bezwaarlijk worden aangemerkt als landbouwkundig gebruik"; "Het vermeende landbouwkundig gebruik – dat in werkelijkheid neerkomt op het onderhouden van de tuin van de betrokken zonevreemde woning – werd bovendien reeds sinds drie jaar definitief beëindigd (zie stuk 7)."

Zij voegen een brief toe van het Departement Landbouw en Visserij van 20 september 2013 waarin het departement zelf stelt dat het landbouwgebruik dateert van 2011 (stuk 4 stukkenbundel).

Hun besluit luidt: *"Aldus is het betrokken perceel de facto reeds van haar landbouwbestemming onttrokken zodat het weigeringsmotief overeenkomstig waarvan de inwilliging van de vergunningsaanvraag tot gevolg zou hebben dat de grond aan haar landbouwbestemming wordt onttrokken feitelijke grondslag mist."* Zij voegen nog toe: *"Het bestreden besluit getuigt overigens van een gebrek aan afweging van de verschillende betrokken belangen. Verwerende partij laat immers een vermeend landbouwkundig gebruik, dat reeds sedert jaren werd stopgezet, voorgaan op de belangen van verzoekende partijen die eigenaar zijn van het betrokken perceel en die niet de minste wil hebben om het betrokken perceel voor landbouwdoeleinden aan te wenden. Een dergelijk standpunt is klaarblijkelijk het resultaat van een onzorgvuldige besluitvorming en is bovendien volstrekt onredelijk."*

2.

De verwerende partij repliceert dat zij terecht heeft geoordeeld dat het voorwerp van de aanvraag zich niet beperkt tot de huiskavel van de bestaande woning, hetgeen nochtans de achterliggende *ratio legis* is bij het toepassingsgebied van de basisrechten voor zonevreemde constructies: *"Immers, uit de kadasterplannen en de luchtfoto in het administratief dossier blijkt dat het bestaande gebouw enkel op het perceel met kadastrale gegevens afdeling 4, sectie E, perceelnummers 1A2 en 1B2 staat ingeplant en dus niet op het linkse, aanpalende perceel landbouwgrond met kadastrale gegevens afdeling 4, sectie E, 1X".* Het linkse perceel vormt *"daarenboven"* volgens haar noch historisch, noch functioneel gezien één geheel met de bestaande huiskavel. Door het aangevraagde wordt dit linkse perceel dan ook ontegensprekelijk onttrokken aan zijn landbouwfunctie.

De verwerende partij stelt voorts dat een verdere residentialisering van het landbouwgebied niet wenselijk is in het licht van de goede ruimtelijke ordening. Zij verwijst hieromtrent naar de motivering van de bestreden beslissing, die zij uitvoerig citeert, met beklemtoning, onder andere, van een passage die stelt dat *"de samenvoeging van de percelen (...) geen bestaande situatie"* is en van passages die teruggrijpen naar de artikelen 4.3.4 en 1.1.4 VCRO en onder meer voorhouden *"dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen teneinde tot ruimtelijke kwaliteit te komen. In dit geval is de schade voor de landbouw groter te achten dan de gevolgen voor de betrokken particulier. Het betrokken perceel is afdoende groot om in de langsrichting op het perceel een nieuwe woning op te richten waarin een normaal hedendaags bouwprogramma mogelijk wordt zonder daartoe nieuwe landbouwgrond aan te snijden, (...)".*

Van enige schending van de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.13 VCRO is er haar inziens *"zeker geen sprake"*. Evenmin zijn *"de formele en/of materiële motiveringsplicht"* en het

zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. Zij stelt in haar beoordeling te zijn uitgegaan van de juiste feitelijke en juridische gegevens, de aanvraag op een afdoende en zorgvuldige wijze te hebben onderzocht, de bestreden beslissing *“afdoende, pertinent, behoorlijk, concreet, precies en uitdrukkelijk”* te hebben gemotiveerd en bijgevolg *“in redelijkheid een gefundeerde beslissing”* te hebben genomen.

3.

In hun wederantwoordnota benadrukken de verzoekende partijen hun standpunten uit het inleidende verzoekschrift.

De verwerende partij kan volgens hen niet gevolgd worden in de stelling dat de beperking van het toepassingsgebied van de basisrechten voor zonevreemde constructies tot de bestaande huiskavel zou voortvloeien uit de *ratio legis* van deze bepalingen, minstens zou de verwerende partij nalaten te verwijzen naar de parlementaire voorbereiding die dit standpunt zou ondersteunen.

De verzoekende partijen wijzen er verder nog op dat de bestemmingsvoorschriften volgens de bepalingen van artikel 4.4.13 VCRO op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning. De verwerende partij kon volgens hen dan ook niet betogen dat een verdere residentialisering van het landbouwgebied niet wenselijk is.

De verzoekende partijen stellen tot slot dat bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet zorgvuldig is *“gekeken naar de in de omgeving (...) bestaande toestand”* en de bestreden beslissing dan ook niet getuigt van een zorgvuldige feitenvinding. Het landbouwgebruik dateerde immers van 2011, zodat dit gebruik *“geen deel uitmaakt van de bestaande toestand en aldus niet kan worden betrokken bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening”*.

Beoordeling door de Raad

1.

De bestreden weigeringsbeslissing betreft een aanvraag voor het herbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Naar uit het dossier van de bouwaanvraag blijkt, heeft de eigendom waarop de aanvraag betrekking heeft een oppervlakte van 28a76ca. Deze eigendom vormt een lang uitgerekte rechthoek van een kleine 100 meter diep, met verhoudingsgewijs smalle zijden aan de zuidwestelijk gelegen straatkant, een veldweg, en de noordoostelijk gelegen achterzijde. Langs de veldweg, Waalsestraat genaamd, bedraagt de breedte meer bepaald 27m72cm. Kadastraal is de eigendom opgedeeld in drie percelen: een noordwestelijk gelegen perceel met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie E, nummer 1X (hierna perceel 1X), een zuidoostelijk gelegen perceel met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie E, nummer 1A2 (hierna perceel 1A2) en, eveneens zuidoostelijk gelegen, nabij de Waalsestraat, een perceel met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie E, nummer 1B2 (hierna perceel 1B2). Het perceel 1A2 staat in de kadastrale legger beschreven als ‘tuin’, het perceel 1B2 als ‘huis’.

In deze zaak bestaat geen betwisting over de zonevreemde bewoning, sedert decennia, van de percelen 1A2 en 1B2. Het is het perceel 1X dat in de betwisting centraal staat, met als cruciaal discussiepunt de vraag of er door de incorporatie van het volledige perceel in het bouwproject al dan niet sprake is van residentialisering van landbouwgrond door bebouwing en vertuining.

2.

Het enig middel van de verzoekende partijen voert de schending aan van de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.13 VCRO, van de artikelen 2 en 3 Formele Motiveringswet, van het materiële motiveringsbeginsel *“en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel”*.

Artikel 4.4.10, §1 VCRO bepaalt:

“Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.”

Het destijds geldende artikel 4.4.11 VCRO bepaalt:

“Bij de afgifte van een vergunning op grond van deze afdeling geldt de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, onverkort. Deze toetsing gaat in het bijzonder na of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft.”

Artikel 4.4.13, §1 en §2 VCRO bepaalt:

“§1. De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een bestaande zonevreemde woning op dezelfde plaats, op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

Als het bestaande bouwvolume meer dan 1.000 m³ bedraagt, is het maximale volume van de herbouwde woning beperkt tot 1.000 m³.

§2. Voor de toepassing van §1, eerste lid, is sprake van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe woning ten minste drie kwart van de bestaande woonoppervlakte overlapt. De bestaande woonoppervlakte sluit zowel de oppervlakte van het hoofdgebouw in als deze van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw.”

Artikel 4.4.15, eerste lid, VCRO bepaalt:

“Het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning is vergunbaar, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000 m³ en op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.”

De artikelen 2 en 3 Formele Motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn. Het beginsel van de materiële motiveringsplicht 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.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel veronderstelt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het nemen van zijn beslissing een manifest onjuist gebruik van zijn beleidsvrijheid heeft gemaakt, en daardoor kennelijk onredelijk heeft gehandeld. Een kennelijk onredelijke beslissing zal slechts voorliggen wanneer de Raad vaststelt dat de beslissing van de verwerende partij dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden tot hetzelfde besluit zou zijn gekomen.

3.

De Raad stelt vast dat de bestreden weigeringsbeslissing steunt op het motief dat het bouwproject niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening (punt 5.7.f van de bestreden beslissing).

Op grond van artikel 4.4.11 VCRO blijft bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor zonevreemde constructies de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening onverkort gelden. Het vergunningverlenende bestuursorgaan dient aldus, rekening houdend met artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij het de noodzakelijke of relevante aspecten van een goede ruimtelijke ordening bij zijn beoordeling dient te betrekken, met inachtneming van artikel 1.4.4 VCRO, en waarbij het tevens de in de omgeving bestaande toestand in rekening dient te brengen.

De onverenigbaarheid van het bouwproject met de goede ruimtelijke ordening volstaat op zich om een weigeringsbeslissing te verantwoorden. Kritiek op bijkomende overwegingen in de formele motivering van de weigeringsbeslissing vormt in deze hypothese kritiek op overtoellige motivering die, ongeacht de eventuele gegrondheid ervan, niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

De Raad herinnert er aan dat hij zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats kan stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

4.

Bepalend voor de beoordeling, in voorliggende zaak, van de verenigbaarheid van het bouwproject met de goede ruimtelijke ordening is de vraag of dit bouwproject al dan niet een bijkomende residentialisering van landbouwgebied meebrengt. Dienaangaande gaan de verzoekende partijen in hun enig middel uitgebreid in op feitelijkheden (eerste middelonderdeel,

laatste twee luiken, en tweede middelonderdeel). Dit is terecht. De vraag betreft inderdaad een feitenkwestie.

Het Departement Landbouw en Visserij, in zijn advies van 23 januari 2013 en in het beroepschrift dat het indiende bij de verwerende partij op 22 mei 2013, huldigt de feitenversie dat er sprake is van bijkomende residentialisering en meer bepaald voor wat “*ongeveer de helft*” betreft van “*het aanpalende perceel cultuurgrond*”, waarmee ontegensprekelijk het perceel 1X is bedoeld. In zijn advies sluit de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zich bij deze feitenversie aan. Ook de bestreden beslissing sluit er zich bij aan, onder meer waar zij stelt “*Hier is de situatie (...) [dat] er bij de huidige ingreep inderdaad daadwerkelijk een naastliggende strook landbouwgebied wordt toegevoegd aan het bestaande perceel.*”, een feitelijk gegeven dat er toe leidt dat, onder verwijzing naar de artikelen 4.3.4 en 1.1.4 VCRO, de vergunning wordt geweigerd. Specifiek in verband met artikel 1.4.4. VCRO wordt hierbij overwogen: “*Daarin wordt gesteld dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen teneinde tot ruimtelijke kwaliteit te komen. In dit geval is de schade voor de landbouw groter te achten dan de gevolgen voor de betrokken particulier. / Het betrokken perceel is afdoende groot om in de langsrichting op het perceel een nieuwe woning op te richten waarin een normaal hedendaags bouwprogramma mogelijk wordt, zonder daartoe nieuwe landbouwgrond aan te snijden, ook al zijn de mogelijkheden dan wat beperkter.*” Met “*het betrokken perceel*” dat “*in de langsrichting*” bebouwbaar is, wordt de som van de percelen 1A2 en 1B2 bedoeld.

De feitenversie die de verzoekende partijen voorstaan, houdt voor dat het bouwproject geen bijkomende residentialisering tot stand brengt: het volledige perceel 1X was, stellen zij, reeds historisch herbestemd tot tuin van de bestaande zonevreemde woning. Tot bewijs van deze feitenversie, voeren zij de volgende feitelijkheden aan:

- Een deel van de bestaande woning staat op het perceel 1X.
- Het perceel 1X enerzijds en de percelen 1A2 en 1B2 anderzijds waren beiden in eigendom van dezelfde vorige eigenaars.
- De vorige eigenaars gebruikten het perceel 1X als tuin en moestuin. Er werd zelfs een pad aangelegd om de woning gemakkelijk bereikbaar te maken.
- Enig landbouwkundig gebruik van het perceel 1X stopte in 2011 en bestond in werkelijkheid uit het onderhouden van de tuin van de bestaande woning.

Ten bewijze van deze feitelijkheden verwijzen zij uitdrukkelijk naar het opmetingsplan van 4 november 2011 opgesteld door landmeter Jozef Linsen, naar een luchtfoto (randnr. 44), naar een foto die het huis en het belendend perceel 1X toont (randnr. 51) en naar een verklaring van de persoon die het perceel 1X “*mocht bewerken om het proper te houden*” (stuk 7). Hun stukkenbundel bevat bijkomende foto's van het huis en het belendend perceel 1X, gebundeld als stuk 3.

5.

De verzoekende partijen slagen er naar het oordeel van de Raad niet in de stelling te ontkrachten, vooropgesteld door het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling, gevolgd door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en overgenomen in de bestreden beslissing, dat het bouwproject waarvoor zij een vergunning vragen bijkomende residentialisering van landbouwgebied behelst.

Het opmetingsplan van landmeter Jozef Linsen, waar zij naar verwijzen om hun stelling te staven dat de bestaande woning reeds deels op het perceel 1X staat, brengt in deze kwestie niets bij. Dit plan meet voor alles het geheel van de percelen 1X, 1A2 en 1B2 op: het bevat hoekpunten (hoekpunten 2, 4, 5 en 105) en een oppervlakte (28a76ca) voor de som van deze percelen alsook hoekpunten voor de woning (hoekpunten 130, 131, 218 en 129) en de garage

(hoekpunten 115, 116 en 113) op het perceel 1B2. Voor wat de scheiding betreft tussen het perceel 1X en de percelen 1A2 en 1B2, staat er een stippellijn die een kleine hoek van de bestaande woning op het perceel 1X brengt, maar waarvoor het cruciale hoekpunt ontbreekt: er is een gekend hoekpunt opgenomen aan de noordoostzijde van het perceel (hoekpunt 313) maar een hoekpunt voor de scheidingslijn aan de zuidwestelijke straatzijde ontbreekt. Hiervoor is overigens ook geen hoekpunt "*gekend in een lokaal coördinatenstelsel*" opgenomen in het proces-verbaal van opmeting dat bij dit opmetingsplan hoort (stuk 13 van de verzoekende partijen). Het is de Raad aldus niet duidelijk waarom de scheidingslijn is getrokken zoals zij er staat. Dit geldt des te meer in het licht van de gegevens van de kadastrale legger en het kadastrale perceelplan, die het huis en de garage volledig situeren binnen het perceel 1B2 en dit perceel 1B2 volledig situeren binnen de grenzen van perceel 1A2.

De informatie die de verzoekende partijen meedelen met betrekking tot de beweerd gezamenlijke eigendomsgeschiedenis van het perceel 1X enerzijds, en de percelen 1A2 en 1B2 anderzijds kan ook niet overtuigen. Deze informatie is onvolledig en strookt bovendien niet met andere informatie in het dossier. Het enige neergelegde stuk aangaande deze aangelegenheid, stuk 2 uit het stukkenbundel van de verzoekende partijen, betreft immers uitsluitend de aankoop van het perceel 1X. Het is een niet ondertekende kopie van de aankoopakte, gedateerd op 20 juli 2011. Informatie over de aankoop van de percelen 1A2 en 1B2 ontbreekt, zowel wat de vorige eigenaars als de aankoopdatum betreft. In het enige bezwaarschrift ingediend bij het openbaar onderzoek, een bezwaarschrift van de hand van één van beide verkopers van perceel 1X, wordt dienaangaande meegedeeld dat een deel van het perceel 1X "*van de staat*" was en dat "*het bestaande huis op terrein 1A2 (ook van de staat) was verkocht aan dezelfde personen*", wat niet van aard is om de feitenversie te ondersteunen die een gemeenschappelijke eigendomshistoriek voorhoudt van het volledige perceel 1X en de percelen 1A2 en 1B2.

Ook de stelling die voorhoudt dat het perceel 1X in zijn volledigheid als "*tuin en moestuin*" fungeerde bij het huis op perceel 1B2 vindt geen steun in de stukken van het dossier. De luchtfoto waar de verzoekende partijen naar verwijzen (randnr. 44), geeft aan dat het perceel 1X grotendeels uit omgeploegd akkerland bestond en geen deel uitmaakte van de tuinzone van het huis. De prijs voor perceel 1X, vermeld in de aankoopakte van 20 juli 2011, is een prijs waar de betrokken 15a81ca zijn verkocht als landbouwgrond (3.250 euro), wat ook opgemerkt wordt in het bezwaarschrift dat één van de verkopers van het perceel ten tijde van het openbaar onderzoek indiende: "*Volgens de notaris was het terrein alleen maar landbouwgrond en dus was het verkocht aan een 'landbouw' prijs.*" Tenslotte wordt deze stelling ook tegengesproken door het stuk 7 dat de verzoekende partijen indienden. De betrokken landbouwer verklaart er onder meer wat volgt: "*2) Dat hij het landbouwkundige gebruik van het noordelijk deel van [perceel Afdeling 4, Sectie E, nr. 1X] heeft kenbaar gemaakt aan de bevoegde instanties; 3) dat hij dit perceel nooit in pacht heeft gehad, maar daarentegen ten titel van louter gedoogd en onvergolden gebruik +-de helft ervan (m.n. het noordelijk gelegen gedeelte tot ter hoogte van de elektriciteitspaal) mocht bewerken om het "proper te houden", vermits de voorgaande eigenaar hiertoe door chronische ziekte fysiek niet meer in staat was en hierom zelf verzocht; 4) dat hij sinds drie jaar geen enkele landbouwactiviteit op het bewuste deel van het perceel meer heeft uitgevoerd*". Uit deze verklaring blijkt landbouwkundig gebruik van het noordelijk deel van perceel "*tot ter hoogte van de elektriciteitspaal*", wat strookt met de luchtfoto, waar de scheidingslijn tussen bewerkte akker en tuinzone, een blok van ca. 12 à 16 meter diep aan de straatkant uitgezonderd, eveneens in het verlengde ligt van de elektriciteitspaal bij het huis.

De verdere stelling dat het landbouwkundig gebruik bestond in het onderhoud van de bestaande tuin wordt tegengesproken door de luchtfoto en door stuk 7. Er blijkt, integendeel, landbouwkundig gebruik van het noordelijk deel van perceel 1X "*tot ter hoogte van de elektriciteitspaal*". De foto in randnr. 51 geeft enkel blijk van een open vlakte naast en achter het

huis waar plukken gras met stoppelachtige structuur de bodem niet volledig bedekken. Dit alles is des te beter zichtbaar in de foto's die in stuk 3 zijn gebundeld. Er is geen sprake van enig element dat op een decennia oude bestaande tuin wijst, zoals een oude haag, een boomgaard, bomen, sierstruiken, een moestuin, aanplantingen van bloemen...

Het feit, tenslotte, dat perceel 1X sedert 2011 niet meer in het kader van de landbouw wordt gebruikt, vormt als zodanig geen bewijs van vertuining van dit perceel.

6.

In het licht van de stukken van het dossier blijkt aldus dat de verwerende partij, aansluitend bij de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en bij het Departement Landbouw en Visserij, is overgegaan tot een zorgvuldige feitenvinding door als feitelijk vaststaand aan te nemen dat het aangevraagde bouwproject een bijkomende residentialisering van landbouwgronden meebrengt. Meteen is de beoordeling die de verwerende partij van de goede ruimtelijke ordening maakt, niet kennelijk onzorgvuldig of onredelijk te noemen. Zij kon zich in redelijkheid aansluiten bij het bezwaar van het Departement Landbouw en Visserij dat een verdere residentialisering van het onderhavige gebied uit landbouwkundige overwegingen niet wenselijk acht. Met name oordeelt zij niet kennelijk onzorgvuldig en onredelijk waar zij stelt: *“Hier dient teruggegrepen te worden naar de artikelen 4.3.4. en 1.1.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Art.4.3.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening. Aanvullend hierop dient verwezen naar het art. 1.1.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening welke de algemene doelstelling van de ruimtelijke ordening beschrijft. Daarin wordt gesteld dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen teneinde tot ruimtelijke kwaliteit te komen. In dit geval is de schade voor de landbouw groter te achten dan de gevolgen voor de betrokken particulier.”* De verwerende partij kon inderdaad zonder kennelijke onredelijkheid oordelen *“dat de schade voor de landbouw groter is te achten dan de gevolgen voor de betrokken particulier”* en meer in het bijzonder overwegen dat *“Het betrokken perceel (...) afdoende groot [is] om in de langsrichting op het perceel een nieuwe woning op te richten waarin een normaal hedendaags bouwprogramma mogelijk wordt, zonder daartoe nieuwe landbouwgrond aan te snijden, ook al zijn de mogelijkheden dan wat beperkter.”*

Nu dit weigeringsmotief volstaat om de weigeringsbeslissing te dragen, is alle overige kritiek die de verzoekende partijen hebben op bijkomende overwegingen in de formele motivering van de bestreden beslissing kritiek op overvloedige motieven, die als zodanig niet tot nader onderzoek door de Raad noopt.

Het enig middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 7 juli 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Carole M. BILLIET, voorzitter van de vijfde kamer,
met bijstand van

Sofie VAN NOTEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Sofie VAN NOTEN

Carole M. BILLIET