

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 3 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0727
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0050/A

Verzoekende partijen	1. de heer Dimitri TEMMERMAN 2. mevrouw Loranne PAUWELS vertegenwoordigd door advocaat Peter MOERMAN met woonplaatskeuze op het kantoor te 2800 Mechelen, Blarenberglaan 4/302
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 23 september 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 28 juli 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grobbendonk van 11 oktober 2010 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het uitvoeren van constructieve instandhoudingswerken aan een bestaande woning op de percelen gelegen te Grobbendonk, Heirbaan 41 en met als kadastrale omschrijving sectie A, nummers 135C en D.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partijen dienen geen toelichtende nota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 27 februari 2018.

Advocaat Frederik DE WINNE *loco* advocaat Peter MOERMAN voert het woord voor de verzoekende partijen. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

Op 10 juni 2010 dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grobbendonk een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het uitvoeren van constructieve instandhoudingswerken aan een bestaande woning”* op de percelen gelegen te Grobbendonk, Heirbaan 41 en met als kadastrale omschrijving sectie A, nummers 135C en D.

De beschrijvende nota bij de bouwaanvraag stelt het volgende:

“ ...

Na de recente aankoop van de betreffende bestaande woning, planden de eigenaars (opdrachtgever) de nodige instandhoudingswerken aan het bouwwerk. Het opzet was de dakbedekkingen te vervangen, nieuw buitenschrijnwerk te installeren en een grondige renovatie van de technieken en de binnenafwerking. De gemeentediensten werden vooraf benaderd door de bouwheer en mondeling werd de mededeling gedaan dat enkel instandhoudingswerken aan het bestaande, vergund geachte volume werden toegelaten. Dit zonder voorafgaandelijke vergunning noodzakelijk was.

De werken vingen aan begin januari 2010.

Na verwijdering van de dakbedekkingen bleek dat ook de dakconstructie diende te worden gerenoveerd om alzo een duurzame constructie te bekomen. Door de houten dakconstructie te verwijderen, verviel de onderliggende samenhang van het onderliggende metselwerk, waardoor deze los kwam te staan. Toen daarna de raamopeningen in de achtergevel door de bouwheer werden aangepast naar ramen tot op de grond en er bovendien een periode volgende met slechte weersomstandigheden, werden de bestaande muren achteraan en rechts te onstabiel en om veiligheidsredenen werden ook deze constructieve delen verwijderd door de bouwheer.

Samengevat kan gesteld worden dat, enerzijds heikracht en anderzijds de onprofessionele aanpak van de eigenhandig uitgevoerde werken ervoor zorgden dat de bestaande, vergund geachte constructie werd herleid tot het huidig overblijvend gedeelte van de ruwbouw conform tekening.

De aanvraag betreft dus de werken aan de constructieve onderdelen binnen het voormalige, vergund geachte bouwvolume.

...”

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan ‘Herentals-Mol’, in bosgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 19 juli 2010 tot 18 augustus 2010, wordt één bezwaarschrift ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 2 juli 2010 gunstig:

“Het Agentschap voor Natuur en Bos geeft gunstig advies voor het uitvoeren van de werken, op voorwaarde dat voldaan wordt aan de Vlaamse Codex RO inzake zonevreemde woningen. Wellicht dienen de werken geïnterpreteerd te worden als herbouw, hetgeen niet toegestaan is in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

De woning mag uiteraard niet groter worden dan het bestaand vergund geachte volume. In deze context behoren de aangebouwde koterijen wellicht niet tot het vergund geachte volume (zie ook 'foto toestand bij aankoop' zoals te vinden in de beschrijvende nota).

De natuur- en boswaarden op de vermelde percelen mogen geenszins achteruitgaan. De bosoppervlakte op deze percelen moet ALS BOS behouden blijven. Bijkomende kappingen in deze zone kunnen maar uitgevoerd worden mits machtiging door het Agentschap voor Natuur en Bos. Het is evenmin toegelaten in deze zone constructies op te richten of ingrijpende wijzigingen van de bodem, de strooisel-, kruid- of boomlaag uit te voeren."

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 5 oktober 2010 ongunstig:

" ...

BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

Volgens het plan ½ bevond zich hier vroeger een woning (gebouwd voor 1962), 8,47 x 8 en gedeeltelijk 9 meter).

Nu bevinden zich er nog 3 gedeeltelijke buitenmuren en één binnenmuur.

Volgens de beschrijvende nota was het de bedoeling om enkel niet-vergunningsplichtige instandhoudingswerken uit te voeren.

Tijdens de uitvoering ervan bleek dat ook de dakconstructie moest worden gerenoveerd. Dit is wel vergunningsplichtig. Daarvoor werd echter geen vergunning aangevraagd. Door die werken kwamen de muren los te staan en werden deze om veiligheidsredenen door de bouwheer gesloopt.

Op de foto's zijn de restanten van de vroegere woning zichtbaar in verschillende materialen.

De aanvraag voorziet de heropbouw van de vroegere gesloopte buitengevels en de volledige ommetseling met een wit te schilderen gevelsteen.

In de achtergevel wordt één klein raampje behouden, wordt een raamopening verplaatst, wordt een deur vervangen door een dubbel schuifraam en wordt er een dakvlakvenster voorzien. In de voorgevel wordt de deur gesupprimeerd en worden de 2 raamopeningen behouden. In de rechterzijgevel wordt het bestaande raam verwijderd en worden een deur en 3 nieuwe ramen voorzien.

In de linker zijgevel worden 2 raamopeningen behouden en 2 raamopeningen gesupprimeerd. Binnenin wordt de indeling volledig gewijzigd, waarbij de trap naar de zolderverdieping op een andere plaats wordt voorzien.

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Er is hier geen sprake meer van een woning, enkel enkele muren, gedeeltelijk gestut en waarvan afgaande op de foto's reeds een gedeelte herbouwd is.

Uit de hierboven vermelde beschrijving blijkt dat het project veel verder gaat dan (constructieve) instandhoudingswerken.

Vermits het hier niet meer gaat om een bestaande woning en de ligging in een ruimtelijk kwetsbaar gebied is evenmin een herbouw mogelijk.

Derhalve zijn de afwijkingsmogelijkheden voorzien in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hier niet van toepassing.

..."

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grobbendonk weigert op 11 oktober 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft is gelegen in bosgebied volgens het gewestplan Herentals – Mol van 28 juli 1978. De bosgebieden zijn de beboste of te bebossen gebieden, bestemd voor het bosbedrijf. Daarin zijn gebouwen toegelaten, noodzakelijk voor de exploitatie van en het toezicht op de bossen, evenals jagers- en vissershutten, op voorwaarde dat deze niet kunnen gebruikt worden als hoofdverblijf, al ware het maar tijdelijk.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische voorschriften van het gewestplan.

Artikel 4.4.10 tot en met 4.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, die de basisrechten voor zonevreemde woningen bevatten, is van toepassing. De aanvraag moet getoetst worden aan deze criteria.

-Artikel 4.4.10, §1: 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 deze voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden (...).

De woning werd opgericht tussen 1900 en 1918, zo blijkt uit de kadastrale legger die door de aanvragers toegevoegd werd. Bovendien werd ook een luchtfoto van 1970 toegevoegd waarop de contouren van de woning zichtbaar zijn. Hiermee wordt voldoende bewijs geleverd dat de woning opgebouwd werd voor de inwerkingtreding van het gewestplan (1978). Een tegenbewijs, aan de hand van een niet-anoniem bezwaarschrift of een proces-verbaal opgesteld binnen de 5 jaar na de oprichting van de constructie, kan niet geleverd worden. De woning kan dus beschouwd worden als geacht vergund. Later werden nog enkele constructies (koterijen) bijgebouwd (te zien op de foto bij de beschrijvende nota). Deze worden niet geacht vergund te zijn. Ze zijn ook niet opgenomen in de aanvraag.

Verder was de woning niet verkrot op het moment van de vergunningsaanvraag. Uit de bijgevoegde foto (genomen op het moment van de aankoop) blijkt dat de woning voldeed aan de elementaire eisen van de stabiliteit.

-Artikel 4.4.12 heeft betrekking op het verbouwen van bestaande zonevreemde woningen. Verbouwen wordt in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gedefinieerd als ‘aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden blijven. Dit artikel is niet van toepassing aangezien meer dan 60% van de buitenmuren afgebroken werd.

-Artikel 4.4.13 heeft betrekking op het herbouwen op dezelfde plaats van bestaande zonevreemde woningen. Van herbouwen is sprake in geval van ‘een constructie volledig afbreken, of méér dan veertig procent van de buitenmuren van een constructie afbreken, en binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen’. Dit artikel is van toepassing aangezien meer dan 40% van de buitenmuren afgebroken werd.

Herbouwen op dezelfde plaats van bestaande zonevreemde woningen is echter niet toegelaten in ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden. Bosgebied is een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Verder sluit het college van burgemeester en schepenen zich ook aan bij de motivatie van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

...

De verzoekende partijen tekenen tegen deze beslissing op 19 november 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het college van burgemeester en schepenen neemt in zitting van 20 december 2010 volgend bijkomend standpunt in naar aanleiding van het administratief beroep van de verzoekende partijen:

“ ...

De aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning van Temmerman – Pauwels werd beoordeeld op basis van de van toepassing zijnde regelgeving, nl. de basisrechten van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening. Deze laten geen herbouw toe in bosgebied. Het college van burgemeester en schepenen heeft echter principieel geen bezwaar tegen de heropbouw van de oorspronkelijke woning (het vergund geachte gedeelte) in bosgebied voor de werken.

...”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van ongekende datum om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

8. LEGALITEIT: niet OK

...

Volgens de huidige toestand op het plan blijft op het gelijkvloers alleen nog de woonkamer overeind met slechts 1 muur tot de hoogte van de nok. De omtrek van de buitenmuren van dit gedeelte bedraagt 17,56m.

Na de geplande werken heeft de woning op het gelijkvloers een omtrek van 35m. Ook de muren op de eerste verdieping worden terug opgebouwd. Er werd dus meer dan 40% van de oorspronkelijke muren afgebroken zodat het weldegelijk herbouwen betreft ipv verbouwen.

Ingevolge artikel 4.4.13 van de Vlaamse Codex is herbouwen van ene woning in een ruimtelijk kwetsbaar gebied niet mogelijk. Bosgebied is ruimtelijk kwetsbaar gebied.

9. GOEDE RO: niet OK

Toelichting:

De oorspronkelijke woning wordt geacht vergund te zijn (opgericht tussen 1980 en 1918). Uit een foto genomen bij de aankoop bleek het een klein huisje te betreffen met onvergunde en bouwvallige aanbouwen.

De huidige eigenaars hebben echter zonder vergunning de dakbedekking en een groot deel van het dakgebinte weggehaald. Hierdoor verviel de onderlinge samenhang van de muren en werden de muren instabiel. Omwille van de stabiliteit werden een groot deel van de muren gesloopt.

Zelfs indien de sloop van de muren noodzakelijk was omwille van veiligheidsredenen, kan de oorzaak van de vernieling niet beschouwd worden als heirkracht. De sloop van meer

dan de helft van de woning werd veroorzaakt door het uitvoeren van onvergunde werken en door toedoen van de eigenaar zelf.

Op dit ogenblik is er dan ook geen sprake meer van een bestaande volwaardige woning. Alleen de woonkamer staat nog overeind. In bosgebied kunnen enkel niet-verkrotte en vergunde woningen worden verbouwd binnen het bestaande volume. De aanvraag is gelegen in een zeer bosrijke omgeving. Na herbouw blijven de contouren van de oorspronkelijke woning behouden. Verdere residentialisering van dit bosgebied door een nieuwbouw is vanuit ruimtelijk oogpunt niet aanvaardbaar.

...

Na de hoorzitting van 18 januari 2011 beslist de verwerende partij op 20 januari 2011 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij beslist:

“ ...

Volgens het vastgestelde gewestplan van Herentals-Mol (goedgekeurd bij KB van 28 juli 1978) situeert de aanvraag zich in bosgebied.

...

De aanvraag betreft werken aan een eengezinswoning, die niet in functie staan van bosbouw. De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.

Afdeling 2 van de Vlaamse Codex bepaalt de basisrechten voor zonevreemde woningen.

Art. 4.4.12 van de Codex bepaalt dat in alle bestemmingsgebieden de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

De oorspronkelijke woning zou zijn opgericht tussen 1910 en 1918 en wordt dus geacht vergund te zijn. Uit de foto's, genomen bij de aankoop door de huidige eigenaars, blijkt het huisje met bijgebouwen nog in redelijke toestand. De (niet-vergunde) aanbouwen bevonden zich in minder goede toestand, maar deze werden intussen afgebroken.

In tegenstelling tot het standpunt van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, argumenteren de aanvragers dat de werken die nu worden gevraagd om de woning weer in goede staat te brengen als verbouwingswerken dienen te worden beschouwd.

Uit de historiek van het dossier blijkt dat de eigenaars van de woning de intentie hadden om enkel onderhouds- en instandhoudingswerken uit te voeren.

Na verwijdering van de dakbedekking bleek echter dat ook de dakconstructie diende te worden gerenoveerd om alzo een duurzame constructie te bekomen. Door de houten dakconstructie te verwijderen, verviel de samenhang van het onderliggende metselwerk, waardoor dit los kwam. Mede door slechte weersomstandigheden werden de bestaande muren achteraan en rechts zeer onstabiel en daarom om veiligheidsredenen verwijderd.

Beroeper argumenteert, dat de noodzaak tot het afbreken van voormelde delen om verdere schade voorkomen en een stabiele oorzaak te verkrijgen, dient te worden beschouwd als herstel na beschadiging of vernietiging door een vreemde oorzaak.

Naar aanleiding van het beroep heeft het college van burgemeester en schepenen meegedeeld principieel geen bezwaar te hebben tegen het 'heropbouwen' van de oorspronkelijke woning (het vergund geachte gedeelte).

In het beroepschrift wordt gesteld, dat het college van burgemeester en schepenen bij de 40% afbraak om tot herbouwen te komen, ook de afbraak van de aanhorigheden rekent. Op het ogenblik van de vergunningsaanvraag waren deze niet-vergunde delen echter al volledig gesloopt, waardoor deze niet meer bij het bestaande bouwvolume dienden te worden gerekend. Aangezien de vergunningsaanvraag geen betrekking heeft op bijgebouwen, mag volgens betrokkene daarmee bij de beoordeling ook geen rekening worden gehouden.

Verbouwen wordt in de Vlaamse Codex als volgt gedefinieerd (art. 4.1.1.12°): aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste 60% behouden worden.

De deputatie is van oordeel dat redelijkerwijze kan gesteld worden dat het gaat om verbouwen, mede gelet op het feit dat kan worden aangenomen dat voor de werken 60% van het gebouw overeind stond en dit bijgevolg niet als verkrot kon worden beschouwd. In bosgebied kunnen niet verkrotte vergund geachte woningen worden verbouwd binnen het bestaande volume.

2 percelen verderop bevindt zich bovendien nog een woning in het bosgebied.

...

2.

Met een arrest van 5 april 2016 met nummer RvVb/A/1516/0912 vernietigt de Raad deze vergunningsbeslissing van 20 januari 2011. In dit arrest wordt overwogen:

“..."

Met de bestreden beslissing heeft de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor “het uitvoeren van constructieve instandhoudingswerken” aan een zonevreemde woning die volgens het gewestplan in bosgebied is gelegen.

Hoewel het in de eerste plaats aan de aanvrager toekomt om het voorwerp van de aanvraag te bepalen, komt het daaropvolgend aan de vergunningverlenende overheid toe om het werkelijke voorwerp van de aanvraag te kwalificeren.

Het wordt niet betwist dat de gevraagde werken principieel in strijd zijn met de planologische bestemming van het gewestplan (bosgebied). De verwerende partij heeft evenwel toepassing gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden inzake basisrechten voor zonevreemde constructies, in het bijzonder van artikel 4.4.12 VCRO inzake het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning.

De regeling inzake basisrechten voor zonevreemde constructies maakt het mogelijk om in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de vigerende verordenende bestemmingsvoorschriften. De toepassing van deze afwijkingsmogelijkheid moet bijgevolg restrictief worden geïnterpreteerd.

Artikel 4.4.10 VCRO bepaalt het volgende:

“§ 1. 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.

§ 2. De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg. Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw.”

Het hier toegepaste artikel 4.4.12 VCRO inzake “verbouwen” luidt als volgt:

“In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.”

Wat onder “verbouwen” dient begrepen te worden, wordt gedefinieerd in artikel 4.1.1, 12° VCRO:

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

Het “verbouwen” van een zonevreemde woning dient te worden onderscheiden van het “herbouwen” van een zonevreemde woning. Wat onder “herbouwen” wordt begrepen, wordt bepaald in artikel 4.1.1, 6° VCRO:

“herbouwen : een constructie volledig afbreken, of méér dan veertig procent van de buitenmuren van een constructie afbreken, en binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen;”

Artikel 4.4.13 VCRO maakt het mogelijk om in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden een zonevreemde woning te “herbouwen” op dezelfde plaats. Dit artikel luidt als volgt:

“§ 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.

§ 3. De mogelijkheden, vermeld in § 1, gelden niet in :

1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;

2° recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding « recreatie » sorteren.”

Volgens artikel 1.1.2, 10°, a), 3) VCRO wordt bosgebied beschouwd als ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Uit het voorgaande volgt, en dat wordt door de partijen ook niet betwist, dat de mogelijkheid om een bestaande zonevrije woning te “herbouwen” op grond van artikel 4.4.13 VCRO niet geldt in bosgebied.

De centrale vraag die zich hier stelt is bijgevolg of de gevraagde aanpassingswerken al dan niet kunnen worden beschouwd als het “verbouwen” van een bestaande zonevrije woning, dan wel of het gaat om “herbouwen”, steeds in de specifieke betekenis die in artikel 4.1.1 VCRO aan deze begrippen wordt gegeven. Daarbij is het dus cruciaal om te weten of de buitenmuren van de bestaande constructie voor ten minste zestig procent worden behouden, in welk geval het gaat om “verbouwen”, dan wel of meer dan veertig procent van de buitenmuren van de constructie wordt afgebroken, in welk geval er sprake is van “herbouwen”.

De Raad stelt vast dat zowel de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, het college van burgemeester en schepenen als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar tot het besluit komen dat er meer dan veertig procent van de buitenmuren werd afgebroken, of omgekeerd, dat er minder dan zestig procent van de bestaande buitenmuren werd behouden, en dat er bijgevolg geen sprake meer is van “verbouwen” maar wel van “herbouwen”, hetgeen uitgesloten is in bosgebied.

Gelet op deze vaststellingen diende de verwerende partij des te zorgvuldiger te onderzoeken of bij de aanpassingswerken de buitenmuren wel voor ten minste zestig procent behouden worden.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij zich in dit verband beperkt tot de volgende overweging:

“ ...

De deputatie is van oordeel dat redelijkerwijze kan gesteld worden dat het gaat om verbouwen mede gelet op het feit dat kan worden aangenomen dat voor de werken 60% van het gebouw overeind stond en dit bijgevolg niet als verkrot kon worden beschouwd. In bosgebied kunnen niet-verkrotte vergund geachte woningen worden verbouwd binnen het bestaande volume. 2 percelen verderop bevindt zich bovendien nog een woning in het bosgebied.

... ”

Uit deze overweging blijkt dus dat de verwerende partij er van uitgaat dat het gaat om “verbouwen” in de zin van artikel 4.1.1, 12° VCRO omdat “voor de werken” 60% van het gebouw overeind stond. Voor de toepassing van de zonevrije afwijkingsregeling voor verbouwen van een bestaande zonevrije constructie volstaat het uiteraard niet om vast te stellen dat vóór de afbraak van een deel van de buitenmuren (zonder voorafgaande vergunning) nog 60%

van het gebouw nog overeind stond. De verwerende partij diende daarentegen na te gaan of er bij de gevraagde aanpassingswerken (die dus minstens reeds gedeeltelijk zijn uitgevoerd) ten minste 60% van de buitenmuren behouden blijft. De verwerende partij heeft bijgevolg niet op goede gronden kunnen besluiten dat er sprake is van “verbouwen” in de zin van artikel 4.1.1, 12° VCRO juncto artikel 4.4.12 VCRO.

Nog los van de vraag of er ingevolge de (niet-vergunde) sloop van het grootste deel van de buitenmuren van de woning nog wel sprake is van een “bestaande” zonevrije woning in de zin van artikel 4.4.12 VCRO op het ogenblik van het indienen van onderhavige vergunningsaanvraag, stelt de Raad vast dat er op grond van de stukken van het administratief dossier niet zonder meer kan worden voorgehouden dat de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden bij de gevraagde aanpassingswerken van de zonevrije woning.

Op grond van een vergelijking van de weergave van de vergund geachte toestand en de weergave van de huidige toestand op het bouwplan 1/2 en op zicht van de bij de aanvraag gevoegde foto's van de bestaande toestand, is het volgens de Raad allesbehalve duidelijk dat de buitenmuren van de zonevrije woning voor ten minste zestig procent werden behouden.

Zoals door de verzoekende partij wordt opgemerkt, blijft er volgens de plannen van de zonevrije woning op het gelijkvloers enkel nog de woonkamer overeind. De tussenkomen partijen kunnen niet gevolgd worden wanneer zij aanvoeren dat de stelling van de verzoekende partij onduidelijk zou zijn, nu deze ook overweegt dat er nog “drie gedeeltelijke buitenmuren en één binnenmuur” rechtstaan. De verzoekende partij stelt namelijk dat er nog drie buitenmuren gedeeltelijk overeind staan, dit wil zeggen dat deel van de muren die de woonkamer vormen. Strikt genomen blijven er zelfs maar twee buitenmuren gedeeltelijk overeind (met name een deel van de linker zijgevel tot aan de nok van het dak en een deel van de voorgevel). De twee overige muren die overeind blijven zijn binnenmuren (de ene muur geeft in de vergund geachte toestand uit op de badkamer en het sas en de andere op de voorkamer).

De tussenkomen partijen kunnen dan ook niet worden bijgetreden wanneer zij stellen dat uit de foto's van de architect duidelijk blijkt dat minstens zestig procent van de buitenmuren behouden blijft. Deze foto's doen eerder het tegendeel besluiten.

In zoverre de tussenkomen partijen nog aanvoeren dat de desbetreffende muren werden afgebroken om stabiliteitsredenen, hetgeen deels te wijten zou zijn aan de slechte weersomstandigheden, merkt de Raad op dat de stabiliteit van de zonevrije woning blijkbaar pas in het gedrang is gekomen nadat de tussenkomen partijen - zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning - de houten dakconstructie hebben verwijderd. De omstandigheid dat de desbetreffende muren werden afgebroken om stabiliteitsredenen, doet overigens geen afbreuk aan de voorgaande vaststelling dat uit het administratief dossier niet duidelijk blijkt dat de buitenmuren voor ten minste zestig procent werden behouden en dat de verwerende partij niet op zorgvuldige wijze tot de vaststelling is gekomen dat er sprake is van “verbouwen” in de zin van artikel 4.1.1, 12° VCRO. Voor de toepassing van het hier in het geding zijnde artikel 4.4.12 VCRO inzake zonevrije verbouwingen is het immers niet relevant om welke reden minder dan zestig procent van de buitenmuren werd behouden. Dit onverminderd de eventuele mogelijkheden van onderafdeling 4, sectie 1 inzake herstelwerken bij vernietiging of beschadiging door vreemde oorzaak.

De omstandigheid dat het college van burgemeester en schepenen zelf aan de verwerende partij heeft meegedeeld dat zij “geen principieel bezwaar heeft tegen de heropbouw van de oorspronkelijke woning”, doet evenmin afbreuk aan voornoemde vaststelling. De Raad merkt op dat het college nog steeds de mening is toegedaan dat het gaat om “herbouwen” van een

zonevreemde woning. Artikel 4.4.13 VCRO laat het “herbouwen” van een zonevreemde woning evenwel niet toe in een ruimtelijk kwetsbaar gebied zoals bosgebied. Dit is een legaliteitsbelemmering waaraan niet zomaar voorbijgegaan kan worden.

De Raad komt dan ook tot het noodzakelijke besluit dat de verwerende partij, door in de gegeven omstandigheden een stedenbouwkundige vergunning toe te kennen voor het verbouwen van een zonevreemde woning in bosgebied, artikel 4.4.12 VCRO juncto artikel 4.1.1, 12° VCRO heeft geschonden. De bestreden beslissing getuigt bovendien niet van een zorgvuldige feitenvinding en beoordeling, zodat het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur eveneens werd geschonden.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

...”

3.

Het administratief beroep wordt hernomen met een nieuw verslag van 21 juli 2016 van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat in essentie een herneming is van zijn vorig verslag.

De verzoekende partijen reageren hierop met een replieknota van 23 juli 2016.

Na de hoorzitting van 26 juli 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 28 juli 2016 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“..."

Volgens het vastgestelde gewestplan van Herentals-Mol (goedgekeurd bij KB van 28 juli 1978) situeert de aanvraag zich in bosgebied.

...”

De aanvraag betreft werken aan een eengezinswoning en staan niet in functie van bosbouw.

De aanvraag is ook niet in overeenstemming met de zonevreemde regelgeving.

Afdeling 2 van de Vlaamse Codex bepaalt de basisrechten voor zonevreemde woningen.

Art. 4.4.12 van de Codex bepaalt dat in alle bestemmingsgebieden de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

Art. 4.4.13. §1. bepaalt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen 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 woongelegenheden 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.

De mogelijkheden, vermeld in 1, gelden niet in:

- *ruimtelijk kwetsbare gebieden,* met uitzondering van parkgebieden;

- recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren.

De oorspronkelijke woning zou zijn opgericht tussen 1910 en 1918 en wordt dus geacht vergund te zijn. Uit de foto's, genomen bij de aankoop door de huidige eigenaars, blijkt het huisje met bijgebouwen op het eerste zicht nog in redelijke staat: De (niet-vergunde) aanbouwen bevonden zich in slechte staat.

Volgens de historiek van het dossier blijkt dat de eigenaars van de woning de intentie hadden om enkel onderhouds- en instandhoudingswerken uit te voeren. Na verwijdering van de dakbedekking bleek echter dat ook de dakconstructie diende te worden gerenoveerd om alzo een duurzame constructie te bekomen. Door de houten dakconstructie te verwijderen, verviel de onderliggende samenhang van het onderliggende metselwerk, waardoor deze los kwam te staan. Mede door slechte weersomstandigheden werden de bestaand muren achteraan en rechts te onstabiel en om veiligheidsredenen verwijderd.

Volgens de aanvragers vallen de werken die nu dienen te worden uitgevoerd om de woning terug in goede staat te brengen, nog onder verbouwingswerken. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar is van mening dat het een herbouw betreft van de woning.

Herbouwen wordt in de Vlaamse Codex als volgt gedefinieerd: een constructie volledig afbreken, of méér dan veertig procent van de buitenmuren van een constructie afbreken, en binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen.

Volgens de huidige toestand op het plan blijft op het gelijkvloers alleen nog de woonkamer overeen met slechts 1 muur tot de hoogte van de nok. De omtrek van de buitenmuren van dit gedeelte bedraagt 17,56m.

Na de geplande werken heeft de woning op het gelijkvloers een omtrek van 35m. Ook de muren op de eerste verdieping worden terug opgebouwd alsook het dak.

Uit de plannen blijkt duidelijk dat het herbouwen betreft i.p.v. verbouwen van de oorspronkelijke woning. Er werd meer dan 40% van de oorspronkelijke muren afgebroken. Meer dan 60% van de woning na de werken bestaat is nieuwbouw. De door de architect bijgebrachte foto's bevestigen dit alleen maar.

Ingevolge artikel 4.4.13 van de Vlaamse Codex is herbouwen van een woning in een ruimtelijk kwetsbaar gebied niet mogelijk. Bosgebied is ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Beroeper argumenteert dat volgens de verzekeringswet de afbraak om verder uitbreiding van de schade te voorkomen een vreemde oorzaak is en het dus heirkracht betreft.

De huidige eigenaars hebben echter zonder vergunning de dakbedekking en een groot deel van het dakgebinte weggehaald. Hierdoor verviel de onderliggende samenhang van de muren en werden de muren instabiel. Zelfs indien de sloop van de muren noodzakelijk was omwille van veiligheidsredenen, kan de oorzaak van de vernieling niet beschouwd worden als heirkracht. De sloop van meer dan de helft van de woning werd veroorzaakt door het uitvoeren van onvergunde werken en door toedoen van de eigenaar zelf.

Naar aanleiding van het vernietigingsarrest brengt de beroeper een nota bij waarin deze tracht aan te tonen dat de afbraak van de muren het gevolg was van vorstschade door de

aanhoudende neerslag en de koude in januari 2010 die volgens de beroeper abnormaal zou zijn geweest in die periode. Sowieso is januari een riskante periode om verbouwings- en afbraakwerken te doen omwille van het winters seizoen. De beroeper heeft er zelf voor gekozen om gedurende deze koude winterperiode met veel neerslag werken aan te vatten. Conform de door de beroeper zelf aangeleverde gegevens was het weer al extreem slecht voor de werken startten (december). Winterse neerslag en lage temperaturen zijn trouwens eigen aan de maand januari. De beroeper heeft zonder vergunning het dak verwijderd in een koude periode en dus zelf de keuze gemaakt om dit risico te nemen onder slechte weersomstandigheden. Nergens wordt trouwens aangetoond dat deze weersomstandigheden van die aard waren dat deze als dermate extreem kunnen worden beschouwd en dat dit niet kon voorzien worden of dat hiertegen geen maatregelen konden worden genomen (bvb. afdekken van de werken). Het feit dat de beroeper dergelijke werken uitvoerde en ook bleef verderzetten (na afbraak dak ook vergroten raamopeningen) in een winterse periode wijst eerder op nalatigheid van de beroeper zelf en lijkt eerder de aanleiding voor de instabiliteit van de constructie. Het gegeven dat dit één van de koudste winters was in jaren (sinds 1996) is tevens onvoldoende om te spreken van schade ten gevolge van een 'vreemde' oorzaak.

Bovendien heeft de beroeper in het verleden steeds beweerd dat de muren werden verwijderd omwille van stabiliteitsproblemen die ontstonden ten gevolge van het wegnemen van het dak en het vergroten van raamopeningen. Nu plots iets anders redeneren lijkt op zijn minst niet plausibel.

Er kan geen beroep gedaan worden op heikracht.

Een van de strikte voorwaarden van de zonevreemde basisrechten (artikel 4.4.10 VCRO ev.) is dat de woning moet bestaan en niet verkrot mag zijn, dus ook moet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit. Er is echter geen sprake meer van een bestaande volwaardige woning. Alleen de woonkamer staat nog overeind. Aangezien afbraakwerken het gevolg zou zijn van instabiliteit wijst dit tevens op het verkrot zijn van het pand. De zonevreemde regelgeving kan dus niet worden toegepast.

In bosgebied kunnen enkel bestaande niet-verkrotte en vergunde woningen worden verbouwd binnen het bestaande volume. Verdere residentialisering van dit bosgebied door een nieuwbouw is niet toegestaan.

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Er wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Gelet op het feit dat het gevraagde strijdig is met de gewestplanbestemming bosgebied en dat hier geen basisrechten voor zonevreemde constructies in ruimtelijke kwetsbaar gebied voorhanden zijn, dient geoordeeld te worden dat ook de goede ruimtelijke ordening geschaad wordt. Het is duidelijk dat het gevraagde in werkelijkheid een herbouw betreft en dat de gevraagde handelingen niet aanvaard kunnen worden in bosgebied.

...

Dit is de thans 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 MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen roepen de schending in van de artikelen 4.2.1, 1° en 4.4.21 VCRO samen met de formele motiveringsplicht zoals opgenomen in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1.1

In een eerste onderdeel stellen de verzoekende partijen vooreerst dat er geen vergunningsplichtige handelingen hebben plaatsgevonden alvorens zij vaststelden dat de stabiliteit van de woning zeer precair was en dat de slechte dakconstructie en zwakke muren tot instortingen hebben geleid. De aangevatte werken bevatten immers enkel het vervangen en vernieuwen van de dakbedekking om de woning in goede staat te brengen en te beveiligen tegen waterinfiltraties. Zij wijzen op artikel 4.2.1 VCRO en artikel 4.1.1, 9° VCRO, waarbij zij stellen dat het vervangen van ramen en deuren, het vervangen van de dakbedekking, of het vernieuwen van poorten in de rechtspraak en rechtsleer gekwalificeerd worden als onderhoudswerken. Uit de foto's blijkt dat het dakgebinte nog aanwezig is bij het gedeelte dat niet werd gesloopt.

Daarnaast menen de verzoekende partijen dat de verwerende partij er een te stringente opvatting op nahoudt over wat al dan niet als vreemde oorzaak beschouwd kan worden, terwijl volgens de parlementaire voorbereiding het begrip vreemde oorzaak niet te strikt geïnterpreteerd mag worden. Deze ruime interpretatie van het begrip vreemde oorzaak wordt ook in de rechtsleer verdedigd.

Abnormale weersomstandigheden kunnen een vorm van overmacht zijn, waarbij de verzoekende partijen opnieuw verwijzen naar (burgerrechtelijke) rechtspraak. In januari 2010 zouden zij zijn geconfronteerd met hoogst uitzonderlijke winterse weersomstandigheden die onder meer worden bevestigd in het klimatologisch overzichtsrapport van het KMI.

Het is ten gevolge van deze weersomstandigheden dat de stabiliteit van de gehele constructie in het gedrang kwam, waardoor geen stabiele basis meer voorhanden was om de onderhoudswerken verder te kunnen uitvoeren. De uitzonderlijk lange periode van aanhoudende vorst en winterse neerslag vormden een onvoorzienbare en onvermijdbare gebeurtenis die onafhankelijk is van hun wil. De verwerende partij oordeelde evenwel het tegendeel, in weerwil van de rechtspraak en in strijd met de ruime draagwijdte van het begrip "vreemde oorzaak".

De overweging dat de verzoekende partijen “*in het verleden steeds beweerd [hebben] dat de muren werden verwijderd omwille van stabiliteitsproblemen die ontstonden ten gevolge van het wegnemen van het dak en het vergroten van raamopeningen*”, is feitelijk incorrect. Van bij het aanvraagdossier werden de slechte weersomstandigheden al mee als oorzaak voor de instabiliteit van het gebouw aangeduid, waardoor zij genoopt waren tot de gedeeltelijke afbraak. Tevens werd de heikrachtregeling al vermeld in de aanvankelijke beroepsprocedure in 2010.

Door te oordelen dat hoger beschreven weersomstandigheden niet als vreemde oorzaak kunnen aangemerkt worden, oordeelt de verwerende partij in strijd met artikel 4.4.21 VCRO en is haar oordeel kennelijk onredelijk. De bestreden beslissing erkent dat het de koudste winter was sinds 1996, maar merkt deze omstandigheid niet aan als vreemde oorzaak. Hierdoor is de motivering in de bestreden beslissing intern strijdig, en getuigt deze niet van een zorgvuldige besluitvorming. De verwerende partij maakt haar beslissing op grond van motieven die niet in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn. Derhalve is niet alleen artikel 4.4.21 VCRO geschonden, maar ook de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

1.2

In een tweede onderdeel stellen de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing geen afdoende antwoord biedt op de door hun opgeworpen beroepsargumenten en is aangetast door een formeel motiveringsgebrek, verwijzende naar rechtspraak en rechtsleer.

Verder merken de verzoekende partijen op dat zij in graad van administratief beroep, ook na het voormeld vernietigingsarrest, uitvoerig hebben verwezen naar de artikelen 61 en 62 van de landverzekeringswet van 25 juni 1992, waarnaar het voormalige artikel 145 DRO verwees. Volgens de verzekeringswet is de afbraak om verdere uitbreiding van de schade te voorkomen een vreemde oorzaak. Het feit dat tijdens de verbouwingswerken werd vastgesteld dat ook het dak en een deel van de muren dienden te worden afgebroken om verdere schade te voorkomen, dient te worden beschouwd als een vreemde oorzaak, die een herstel rechtvaardigt in de zin van artikel 4.4.21 VCRO.

De verwerende partij koppelt evenwel op geen enkele wijze terug naar deze argumentatie, noch verduidelijkt zij waarom de referentie naar artikel 61 en 62 van de landverzekeringswet van 25 juni 1992 in deze zaak niet als pertinent kan worden beschouwd. Nu dat zoveel nadruk hierop werd gelegd, diende de verwerende partij haar beslissing op dit punt des te zorgvuldiger te motiveren. Dienaangaande ontbreekt echter iedere afdoende motivering, waardoor bestreden beslissing met een formeel motiveringsgebrek behept is en ook het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden.

2.

De verwerende partij dient geen antwoordnota in, en reageert hierop dus niet.

Beoordeling door de Raad

1.

Met de bestreden herstelbeslissing weigert de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor “*het uitvoeren van constructieve instandhoudingswerken*” aan een zonevreemde woning in bosgebied, op grond van de motieven dat de aanvraag strijdt met:

- (a) het gewestplan ‘Herentals-Mol’ omdat de aanvraag “niet in functie (staat) van bosbouw”;
- (b) artikel 4.4.21 VCRO omdat de afbraakwerken niet vallen onder “heikracht”;
- (c) artikel 4.4.10 VCRO omdat de afbraakwerken als gevolg van instabiliteit ertoe leiden dat de zonevreemde woning moet worden beschouwd als “verkrot”;

- (d) artikel 4.3.1, §2 VCRO omdat ook de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad omwille van “het feit dat het gevraagde strijdig is met de gewestplanbestemming bosgebied en dat hier geen basisrechten voor zonevreemde constructies in ruimtelijk kwetsbaar gebied voorhanden is”, waarmee de motieven (a) tot en met (c) worden bedoeld.

Met het eerste middel wordt de wettigheid van de weigeringsmotieven (b) en (c) betwist.

2.

In een eerste onderdeel stellen de verzoekende partijen in essentie dat de verwerende partij uitgaat van foutieve feitelijke gegevens, en dat de verwerende partij uitgaat van een al te stringente opvatting van het begrip “vreemde oorzaak” (zie randnummer 4).

In een tweede onderdeel stellen de verzoekende partijen in essentie dat de verwerende partij niet afdoende rekening heeft gehouden met hun beroepsgrief dat de landverzekeringswet van 25 juni 1992 de gedane afbraakwerken wel als een vreemde oorzaak beschouwt (zie randnummer 5).

3.

Artikel 4.4.21 VCRO bepaalt:

“Als een zonevreemde woning vernield of beschadigd werd ten gevolge van een vreemde oorzaak die de eigenaar niet kan worden toegerekend, kunnen herstelwerken worden vergund, in afwijking van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

- 1° de woning werd in het jaar voorafgaand aan de vernieling of beschadiging daadwerkelijk bewoond, waarbij de bewoning kan worden aangetoond middels alle rechte toegelaten bewijsmiddelen;*
- 2° de aanvraag gebeurt binnen de drie jaar na de toekenning van het verzekeringsbedrag of, zo de vernieling of beschadiging niet door een verzekering gedekt zijn, binnen de vijf jaar na het optreden van deze vernieling of beschadiging;*
- 3° het bouwvolume van de herstelde woning blijft beperkt tot:*
 - a) het vergunde of vergund geachte bouwvolume, met een maximum van 1.000 m³, indien de woning gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*
 - b) 1.000 m³, indien de woning gelegen is in een ruimtelijk niet kwetsbaar gebied, in een parkgebied of in een agrarisch gebied met ecologisch belang of ecologische waarde;*
- 4° het aantal woonegelegenheden blijft beperkt tot het voor de vernietiging of de beschadiging bestaande aantal.”*

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (*Parl. St.*, VI. Parl., 2008-2009, 2011/1, 153) wordt bij artikel 4.4.21 VCRO volgende toelichting gegeven:

“...

476. Artikel 145 DRO regelt de herstelmogelijkheden van door een “plotse ramp” getroffen zonevreemde constructies.

Op grond van de praktijk is de vraag gesteld of het begrip “ramp” ook menselijke handelingen, gesteld buiten de macht van de eigenaar, kan insluiten (bvb. brandstichting). De wetshistoriek leert dat de decreetgever een zo ruim mogelijke dekking beoogde. Waar in de opgeheven versie van de bepaling van het decreet van 13 juli 2001 nog werd verwezen naar de artikelen 61 en 62 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst (hetgeen impliceerde dat enkel situaties werden gedekt die

ressorteerden onder de gebruikelijke brandverzekeringspolis), werd met het decreet van 19 juli 2002 een sterke uitbreiding van de dekking beoogd : elke “plotse ramp” zou voortaan een grond vormen om de regeling van artikel 145 DRO toe te passen. De toelichting bij voormelde decreetswijziging geeft overigens strikt gezien reeds aan dat handelingen door menselijk toedoen onder het begrip “ramp” kunnen sorteren ; in deze toelichting worden naast gevallen van stormschade, brand en overstroming ook nog verkeersongevallen en terroristische aanslagen genoemd Bepaalde rechtsleer leidt uit één en ander af dat vandaag reeds bvb. opzettelijke vernieling door een huurder in aanmerking zou komen

477. De nieuw voorgestelde artikelen 133/12 en 133/13 DRO sluiten zeer duidelijk aan bij deze bedoeling van de decreetgever van 19 juli 2002.

Zo wordt bepaald dat de regeling betrekking heeft op een vernieling of beschadiging ten gevolge van een vreemde oorzaak, die de eigenaar niet kan worden toegerekend. Aldus wordt één en ander als het ware gealigneerd op het verbintenisrechtelijke begrip “vreemde oorzaak” (artikel 1147 B.W.). Het begrip “vreemde oorzaak” dekt effectief elk voorval, dat de vernietiging c.q. beschadiging van de zonevreemde constructie voor gevolg heeft, en waarop de eigenaar geen vat heeft of behoort te hebben
...”

Uit het voorgaande volgt dat indien een zonevreemde woning wordt beschadigd of vernield door een vreemde oorzaak, er onder bepaalde voorwaarden een vergunning kan worden verleend voor herstelwerken, waarbij onder het begrip “vreemde oorzaak” elk voorval kan worden begrepen, dat de vernieling of beschadiging van de zonevreemde constructie tot gevolg heeft, “en waarop de eigenaar geen vat heeft of behoort te hebben”, en waarbij vervolgens moet aangetoond worden dat de woning in het jaar voorafgaand aan de vernieling of beschadiging “daadwerkelijk” werd bewoond.

Artikel 4.4.21 VCRO maakt deel uit van hoofdstuk IV ‘Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften’, Afdeling 2 ‘Basisrechten voor zonevreemde constructies’. Artikel 4.4.21 VCRO moet restrictief worden toegepast aangezien hierin een afwijkingsregeling wordt voorzien op de geldende bestemmingsvoorschriften.

De Raad kan zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het aan hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid haar bevoegdheid 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.

Uit de beschrijvende nota bij de aanvraag blijkt dat de opzet van de verzoekende partijen beperkt was tot niet-vergunningsplichtige instandhoudingswerken, met name vervanging dakbedekking en buitenschrijnwerk, renovatie van technieken en binnenafwerking, terwijl de effectief uitgevoerde werken volgend voorwerp en chronologie hebben gekend:

“ ...

Na verwijdering van de dakbedekkingen bleek dat ook de dakconstructie diende te worden gerenoveerd om alzo een duurzame constructie te bekomen. Door de houten dakconstructie te verwijderen, verviel de onderliggende samenhang van het onderliggende metselwerk, waardoor deze los kwam te staan. Toen daarna de raamopeningen in de achtergevel door de bouwheer werden aangepast naar ramen tot op de grond en er bovendien een periode volgende met slechte weersomstandigheden, werden de bestaande muren achteraan en rechts te onstabiel en om veiligheidsredenen werden ook deze constructieve delen verwijderd door de bouwheer.

...

Hieruit blijkt dat de stabiliteit van de zonevreemde woning pas in het gedrang is gekomen nadat de houten dakconstructie - zonder voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning - door de verzoekende partijen werd verwijderd, wat reeds werd vastgesteld in het vorig vernietigingsarrest van 5 april 2016 met nummer RvVb/A/1516/0912, waarna de stabiliteit nog verder in het gedrang is gebracht door de vergrote raamopeningen in de achtergevel van de woning. Het kan moeilijk worden betwist dat deze werken niet geheel zijn toe te rekenen aan slechte weersomstandigheden, in het bijzonder gezien het feit dat de verzoekende partijen in de beschrijvende nota wijzen op “de onprofessionele aanpak van de eigenhandig uitgevoerde werken”. Op grond van deze gegevens tonen de verzoekende partijen dan ook niet aan dat de verwerende partij foutief of kennelijk onredelijk overweegt dat de afbraak van het dakgebinte een eigen keuze was van de verzoekende partijen, dat het slechte weer in de winterperiode kon worden voorzien of maatregelen konden worden genomen, en dat de instabiliteit van de woning voortvloeit uit hun eigen nalatigheid.

Met het argument dat de “abnormale” weersomstandigheden moeten worden aanzien als een vorm van overmacht, geven de verzoekende partijen hun eigen visie van de statistische weergegevens van het KMI. De Raad is niet bevoegd om een appreciatieoordeel hierover te vellen. Anders dan wat de verzoekende partijen stellen moet het begrip “vreemde oorzaak” in de zin van artikel 4.4.21 VCRO bovendien restrictief worden geïnterpreteerd, zoals vastgesteld onder randnummer 3. De verwerende partij overweegt redelijkerwijs dan ook niet foutief noch kennelijk onredelijk dat de weersomstandigheden in januari 2010, die de beschrijvende nota maar omschrijft als “slechte” weersomstandigheden, “onvoldoende” waren om deze als een vreemde oorzaak te aanzien.

Voor het overige lijken de verzoekende partijen met hun argumentatie onder randnummer 12, in de mate die betrekking heeft op “de stabiliteit van de woning”, in essentie geen wettigheidskritiek uit te oefenen op het weigeringsmotief (b) maar wel op het weigeringsmotief (c) dat het gebeurlijk verkrot karakter van de woning betreft.

5.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij overweegt dat de verzoekende partijen als beroepsargument opwerpen dat volgens de verzekeringswet de afbraak om verder uitbreiding van de schade te voorkomen een vreemde oorzaak is en het dus heirkraacht betreft. Bovendien wordt uitdrukkelijk vermeld dat de verzoekende partijen naar aanleiding van het vernietigingsarrest een nota bijbrengen waarin zij trachten aan te tonen dat de afbraak van de muren het gevolg was van vorstschade door de aanhoudende neerslag en de koude in januari 2010 abnormaal zou zijn geweest in die periode. Nu de verwerende partij hun beroepsgrief over de “verzekeringswet” en de door hun bedoelde “nota” uitdrukkelijk in de bestreden beslissing vermeldt, ziet de Raad dan ook niet in hoe de bestreden beslissing hier behept is met een formeel motiveringsgebrek.

Uit de bestreden beslissing blijkt evenmin dat de verwerende partij het begrip “vreemde oorzaak” niet conform artikel 4.4.21 VCRO heeft toegepast, zoals vastgesteld onder randnummer 3. Uit de geciteerde memorie van toelichting blijkt immers enkel dat de decreetgever een zo ruim mogelijke dekking beoogde in de zin dat het voorheen gehanteerde begrip “ramp” in artikel 145 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals vervangen bij decreet van 19 juli 2002, ook menselijke handelingen, gesteld buiten de macht van de eigenaar, kan insluiten, waarbij als voorbeelden onder meer brandstichting, verkeersongevallen en terroristische aanslagen worden genoemd. De memorie van toelichting benadrukt evenwel dat de (nieuwe) regeling in artikel 4.4.21 VCRO enkel betrekking heeft op een vernieling of beschadiging ten gevolge van een vreemde oorzaak, die de eigenaar niet kan worden toegerekend.

6.

Gelet op de vaststellingen bij de beoordeling van beide middelonderdelen, inzonderheid rekening houdende met het feit dat artikel 4.4.21 VCRO een afwijkingsbepaling is waardoor ten uitzonderlijke titel de herbouw van een zonevreemde woning in bosgebied mogelijk is, oordeelt de Raad dat de verwerende partij op goede en redelijke gronden overweegt dat de afbraak van de muren niet is geschied door een vreemde oorzaak, of minstens dat daarvoor “onvoldoende” bewijs voorligt, en dat de afbraak van de muren minstens ten dele (door het wegnemen van het dak en het vergroten van raamopeningen) werd veroorzaakt door de eigen handelswijze van de verzoekende partijen.

Het voormelde weigeringsmotief (b) in de bestreden beslissing is dan ook draagkrachtig. De kritiek op het weigeringsmotief (c) betreft een overtollig motief.

7.

Het middel, met twee middelonderdelen, wordt verworpen.

B. Tweede middel

In een tweede middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.3.1, §2 VCRO samen gelezen met de formele motiveringsplicht zoals opgenomen in de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet. De verzoekende partijen bekritisieren hiermee het voormeld weigeringsmotief (d).

De bestreden beslissing steunt op een voldoende draagkrachtig weigeringsmotief, met name dat de verwerende partij op goede gronden oordeelt dat de verzoekende partijen “onvoldoende” een vreemde oorzaak aanwijzen voor de afbraak van de muren en hierdoor artikel 4.4.21 VCRO niet kan worden toegepast. Er is dan ook geen noodzaak meer om dit tweede middel te onderzoeken, nu de wettigheidskritiek op dit punt kritiek inhoudt op een overtollig motief en waarvan de eventuele gegrondheid niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
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 zitting van 3 april 2018 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Chana GIELEN

Pieter Jan VERVOORT