

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0912 van 5 april 2016
in de zaak 1011/0675/A/5/0594

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Johan CLAES
kantoor houdende te 2550 Kontich, Mechelsesteenweg 160
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

■■■■■
bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Peter MOERMAN
kantoor houdende te 2800 Mechelen, Blarenberglaan 4/302
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 15 maart 2011, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 20 januari 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 11 oktober 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het uitvoeren van constructieve instandhoudingswerken aan een bestaande woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te ■■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■■.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft wel het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend. De tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 14 oktober 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 15 februari 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de vijfde kamer.

Bij tussenarrest van 17 februari 2016 heeft de voorzitter van de vijfde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen voor de anders samengestelde zetel.

De partijen zijn opgeroepen om opnieuw te verschijnen voor de openbare terechtzitting van 8 maart 2016.

Kamervoorzitter Pieter Jan VERVOORT heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leen VANBRABANT die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Julie LAUWERS die loco Peter MOERMAN verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

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

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

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

III. TUSSENKOMST

■■■■ verzoeken met een aangetekende brief van 19 april 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 3 mei 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkommende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

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

IV. FEITEN

Op 10 juni 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het uitvoeren van constructieve instandhoudingswerken aan een bestaande woning”*.

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

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 19 juli 2010 tot 18 augustus 2010, wordt één bezwaarschrift ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 2 juli 2010 een gunstig advies uit. Hierin wordt het volgende gesteld:

“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 verleent op 5 oktober 2010 het volgende ongunstig advies:

"...

BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

Volgens het plan 1/2 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

Ordering hier niet van toepassing.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 11 oktober 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkommende 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 tussenkommende 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 tussenkommende partijen:

“ ...

De aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning van [REDACTED] 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

Overeenstemming:

- Gewestplan: *niet*
- Verordeningen: *wel*
- Vlaamse Codex: *niet*
- Uitvoeringsbesluiten: *wel*
- Sectorwetgeving: *wel*

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 motiveert haar beslissing als volgt:

...

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

De bosgebieden zijn de beboste of de 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 woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.

De overschakeling naar agrarisch gebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.

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.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in: schending van de artikelen 4.3.1 en 1.1.4 VCRO, van artikel 4.4.10 e.v. VCRO "die de basisrechten voor zonevreemde

constructies bevatten”, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en van artikel 4.7.23 VCRO.

1.1.

De verzoekende partij stelt in de eerste plaats dat de bestreden beslissing zonder enige redengeving tot het besluit komt dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt verstoord.

1.2.

De verzoekende partij stelt verder dat *“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, zodanig dat er geen sprake meer was van een vergunde, bestaande woning”* en dat het *“niet gaat om verbouwen doch wel degelijk om herbouwen”*.

De verzoekende partij licht dit laatste aspect als volgt toe:

“ ...

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 gehouden 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 ingeval 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;

Volgens de huidige toestand op 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 in plaats van verbouwen;

...”

1.3.

De verzoekende partij stelt tenslotte dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat ze werd genomen op grond van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

3.1.

De tussenkomende partijen stellen in de eerste plaats dat de aanvraag in beginsel betrekking heeft op de verbouwing van de bestaande zonevreemde woning. Sinds 1 september 2009 kan in principe alles gesloopt worden zolang er 60% van de bestaande buitenmuren overeind blijft.

In de beschrijving van de bouwplaats in de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen wordt zelf aangegeven dat er nog drie (gedeeltelijke) buitenmuren aanwezig zijn.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dan ook terecht dat 60% van de buitenmuren van het gebouw overeind is gebleven.

De verzoekende partij zou in haar verzoekschrift onduidelijk zijn betreffende dit aspect, nu zij enerzijds opwerpt dat alleen de woonkamer nog overeind staat en anderzijds vermeldt dat er zich op heden nog drie gedeeltelijke buitenmuren en één binnenmuur bevinden.

De tussenkomende partijen stellen dat uit de foto's van het architectenbureau duidelijk blijkt dat er wel degelijk nog minstens drie buitenmuren aanwezig zijn, en dat er moet worden vastgesteld dat minstens 60% van de buitenmuren behouden zijn.

De tussenkomende partijen stellen dat voor alle bestemmingsgebieden, bosgebied inclusief, geldt dat de bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande woning.

Opdat er toepassing kan worden gemaakt van de bepalingen met betrekking tot het verbouwen van zonevreemde woningen, moet er sprake zijn van een hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructie, hetgeen beoordeeld dient te worden op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden.

Aangezien de woning dateert van vóór 1962 geldt er een vermoeden van vergunning overeenkomstig artikel 4.2.14, §1 VCRO. De tussenkomende partij verwijst naar de luchtfoto van het goed daterend van vóór 1962 en het bewijs afkomstig van het kadaster waarbij wordt aangegeven dat de bouw van de constructie beëindigd is tussen 1900 en 1918. Voor de aanhorigheden van de woning is er geen vergunning aanwezig en geldt het vermoeden van vergunning niet, maar deze aanhorigheden zijn afgebroken en maken niet het voorwerp uit van de vergunningsaanvraag. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift zelf dat de woning *“zou kunnen beschouwd worden als vergund geacht”*, zodat dit aspect volgens de tussenkomende partijen niet ter discussie staat.

Aangezien de woning *“bij aankoop van de woning”* voldeed aan de elementaire eisen van stabiliteit kan volgens de tussenkomende partijen als vermoeden worden aangehaald dat de woning, vooraleer er met de werken begonnen werd, niet in verkrotte staat verkeerde. Ook het college bevestigde in haar weigeringsbeslissing dat de woning niet verkrot was op het moment van de vergunningsaanvraag. De verwerende partij is in de bestreden beslissing dezelfde mening toegedaan. De verzoekende partij werpt ook geen middelen op in haar verzoekschrift die het niet-

verkrotte karakter van de woning op het ogenblik van de initiële vergunningsaanvragen weerleggen.

De tussenkomende partijen besluiten dat, gezien meer dan 60% van de buitenmuren overeind bleef en de woning op het ogenblik van de initiële vergunningsaanvraag zowel vergund als niet-verkrot was, er in casu wel degelijk sprake is van verbouwing.

3.2.

De tussenkomende partijen stellen in de tweede plaats dat de bestreden beslissing wel degelijk uitdrukkelijk is gemotiveerd. De verwerende partij zet volgens hen zeer uitvoerig uiteen waarom zij van mening is dat de werken als verbouwingswerken dienen te worden beoordeeld. De verwerende partij motiveert namelijk afdoende waarom de woning als vergund geacht moet worden beschouwd en waarom zij meent dat deze op het ogenblik van de aanvraag niet verkrot was. Bovendien dient volgens de tussenkomende partijen rekening te worden gehouden met het feit dat het college van burgemeester en schepenen zelf aan de verwerende partij heeft meegedeeld dat zij geen bezwaar heeft *“tegen de heropbouw van de oorspronkelijke woning”*.

De motivering is volgens de tussenkomende partijen eveneens afdoende. De Raad mag bij de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht zijn beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid, en hij is slechts 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.

De verzoekende partij laat volgens de tussenkomende partijen na om uiteen te zetten op welke wijze de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid niet naar behoren zou hebben uitgeoefend.

De tussenkomende partijen verwijzen bij analogie naar de vaststaande rechtspraak van de Raad van State die stelt dat een motivering middels verwijzing naar de bepalingen van een RUP, BPA of verkaveling volstaat om de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke aanleg te verantwoorden, in de mate dat deze voorschriften dermate gedetailleerd zijn dat zij aan de vergunningverlenende overheid geen beoordelingsruimte meer laten. De tussenkomende partijen stellen dat bij analogie het toelaten van verbouwingen aan de zonevrije woning dan ook moet volstaan om de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke aanleg te verantwoorden. Het louter uitvoeren van verbouwingswerken zonder dat het bouwvolume, noch het architecturale karakter van de bestaande woning wordt gewijzigd, brengt volgens de tussenkomende partijen namelijk geen gevolgen voor de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke aanleg met zich mee.

De tussenkomende partijen stellen verder dat de verzoekende partij aan de verwerende partij verwijt de goede ruimtelijke ordening enkel te beoordelen in de zin of het gaat om verbouwingswerken, terwijl de verzoekende partij zelf in haar verslag aan het college van burgemeester en schepenen de goede ruimtelijke ordening op dezelfde wijze heeft beoordeeld. De verzoekende partij heeft daarom volgens de tussenkomende partijen geen belang bij dit onderdeel van haar middel.

3.3.

De tussenkomende partijen stellen in de derde plaats dat noch artikel 4.7.23 VCRO noch enige andere wettelijke bepaling voorschrijft dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige

ambtenaar letterlijk in de beslissing moet worden opgenomen. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar brengt geen rechtsgevolgen teweeg en is niet bindend.

Het omstandig motiveren van een afwijking van een advies kan volgens de tussenkomende partijen niet inhouden dat de overheid verplicht is dat advies te weerleggen, doch het volstaat dat uit de beslissing duidelijk blijkt om welke redenen de overheid oordeelde te moeten afwijken van het advies. Het is daarbij noodzakelijk doch ook voldoende dat de beslissing duidelijk en omstandig de redenen doet kennen waarom de adviezen in andersluidende zin niet werden gevolgd.

De tussenkomende partijen stellen nog dat wie de motieven van de beslissing kent, zich niet nuttig op de schending van de formele motiveringsplicht kan beroepen, nu in dat geval het normdoel is bereikt. De verzoekende partij is in kennis van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vermits dit advies als stuk bij haar verzoekschrift wordt gevoegd. Aldus is de verzoekende partij op de hoogte van de inhoud van dit advies, en zou een verwijzing naar de inhoud van dit advies in de bestreden beslissing zelfs overbodig zijn. Het doel van de formele motiveringsplicht werd aldus bereikt volgens de tussenkomende partijen.

4.

In haar toelichtende nota herneemt de verzoekende partij het middel integraal maar voegt zij niets wezenlijks toe.

Beoordeling door de Raad

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 afwijkmogelijkheden 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 afwijkmogelijkheid 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 woongelegenheden 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 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.

§ 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 hoofgebouw 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 ½ 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.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 20 januari 2011, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het uitvoeren van constructieve instandhoudingswerken aan een bestaande woning op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partijen en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 5 april 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Pieter Jan VERVOORT, voorzitter van de vijfde kamer,
met bijstand van

Thibault PARENT toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Thibault PARENT

Pieter Jan VERVOORT