

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0699 van 1 maart 2016
in de zaak 2010/0569/A/1/0544

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Christian LEMACHE
kantoor houdende te 3800 Sint-Truiden, Tongersesteenweg 60
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

verwerende partij

Tussenkommende partijen :

1. ■■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Katia BOUVE
kantoor houdende te 8420 De Haan, Mezenlaan 9
waar woonplaats wordt gekozen

2. het **college van burgemeester en schepenen** van de stad ■■■■■

3. de stad ■■■■■, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Peter FLAMEY
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijcklaan 16
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 juli 2010 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 3 juni 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad ■■■■■ van 11 januari 2010 verworpen.

De deputatie heeft beslist dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] van 11 januari 2010, waarbij aan de eerste tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het uitvoeren van aanpassingen aan een vergunde schuur, haar rechtskracht herneemt.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 2 mei 2011, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Andy BEELEN, die loco advocaat Christian LEMACHE verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw [REDACTED], die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Ruben MOONEN, die loco advocaat Katia BOUVE verschijnt voor de eerste tussenkomende partij en advocaat Matthias VALKENIERS, die loco advocaat Peter FLAMEY verschijnt voor de tweede en de derde tussenkomende partij, zijn gehoord.

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 verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals van toepassing op het ogenblik van het instellen van de vordering.

III. TUSSENKOMST

1.

[REDACTED] vraagt met een aangetekende brief van 23 augustus 2010 in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 13 september 2010 geoordeeld dat er redenen zijn om dit verzoek in te willigen en dat de tussenkomende partij beschouwd kan worden als belanghebbende, zoals bepaald in artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

2.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] en de stad [REDACTED], vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, vragen met aangetekende brief van respectievelijk 20 en 30 augustus 2010 in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met beschikkingen van 13 september 2010 en 22 oktober 2010 geoordeeld dat er redenen zijn om dit verzoek in te willigen en dat de tussenkomende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbenden, zoals bepaald in artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

3.

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

De verzoeken tot tussenkomst zijn ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 15 oktober 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de eerste tussenkomende partij bij de tweede tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het uitvoeren van aanpassingen aan een vergunde schuur”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 1 september 1980 vastgestelde gewestplan ‘Limburgs Maasland’ gelegen in een bufferzone.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 22 oktober 2009 tot en met 21 november 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert voorwaardelijk gunstig op 19 november 2009.

De Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig op 4 december 2009.

De verzoekende partij adviseert op 8 december 2009 als volgt ongunstig:

“ ...

Verenigbaarheid met voorschriften inzake RO (PRUP, GRUP, verkavelingsvoorschriften, verordeningen)

De artikels 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn van toepassing op deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning;

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

De bestemming van deze constructie is onveranderd, namelijk een open schuur; Enkel de kroonlijsthoogte en nokhoogte worden namelijk +/- 1 meter voor de kroonlijsthoogte en 3 meter voor de nokhoogte.

Door het verhogen van de kroonlijsthoogte en de nokhoogte neemt het volume toe, namelijk van 672m³ naar 1.127m³. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt uitdrukkelijk de basisrechten voor zonevreemde constructies, indien er een vergunning wordt afgegeven geldt de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening en dient in het bijzonder worden nagegaan of het architecturale karkater van de constructies behouden blijft. Van toepassing is hier sectie 2, subsectie 4 ‘uitbreiden en aanpassen van een

bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw'. In artikel 4.4.19 §2 wordt gesteld dat:

"... Aanpassingswerken aan of bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, zijn vergunbaar, op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid..."

De voorgestelde werken beogen een uitbreiding van het van het volume met 455m³. Dit betekent dat deze werken niet vallen onder de 'basisrechten voor zonevreemde constructies' en dienen beoordeeld te worden op basis van de bestemmingsvoorschriften van toepassing volgens het gewestplan, zijnde 'bufferzone'. Hiermede zijn deze werken niet in overeenstemming.

...

Beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

De beschrijvende nota van 07.10.2009 gevoegd bij het aanvraagdossier en ondertekend door de architect en aanvrager wordt niet bijgetreden.

De voorgestelde verbouwing gebeurt binnen de bestaande grondoppervlakte van de vergunde open schuur;

Het volume wordt vergroot door het optrekken van de kroonlijsthoogte en nokhoogte; het totale volume van de open schuur na verbouwing is 1.127, 46m³.

De voorliggende aanvraag is niet in overeenstemming met de artikels 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

De werken situeren zich in een bufferzone, de vooropgestelde werken zijn hiermede niet in overeenstemming. Bufferzones dienen in hun staat bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden.

..."

De tweede tussenkomende partij verleent op 11 januari 2010 als volgt een stedenbouwkundige vergunning aan de eerste tussenkomende partij:

"...

Beoordeling van de aanvraag

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich NIET aan bij de motivatie en de conclusie van de stedenbouwkundige ambtenaar, zoals in dit besluit opgenomen is.

...

*Het College van Burgemeester en Schepenen is van mening dat iedere vergunning die deze legislatuur gevraagd werd, dus ook deze, de toetsing van goede ruimtelijke ordening doorstaat. In die zin is volgens het college **art. 4.4.11 van de Codex** zeker gerespecteerd. De toetsing ging in het bijzonder na of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft. Het College meent dat hierop positief kan geantwoord worden.*

*Het College meent ook dat hier niet direct sprake is van **subsectie 4. Uitbreiden en aanpassen Art. 4.4.19 van de Codex**. Het is toch ook al zeer duidelijk op dit moment, dat door de 'ballast' (later aangebouwde volumes, ook van de tijd van de 'varkensstal') weg te nemen van de hoeve, deze terug in haar glorie hersteld is. Er is trouwens zeker*

bijna 1/3 van de volumes van de gebouwen verdwenen, en bewust opgeofferd teneinde een mooi en verantwoord geheel te krijgen.

Indien men van mening is, en dus interpreteert, dat volumes op zich, dus stal(letje) per stal(letje) moeten bekeken worden en dus het bewuste artikel van toepassing zou zijn, quod non, dan moet toch gesteld worden dat er geen uitbreiding is van oppervlakte, maar slechts een beperkte aanpassing in de hoogte welke noodzakelijk is. Een kroonlijsthoogte van 2,34 meter is inderdaad te beperkt en de stal zou niet bruikbaar zijn. Aangezien het hier bovendien gaat om een bufferzone (eigenlijk vroegere bufferzone voor ontgrinding), en geen kwetsbaar of landschappelijk agrarisch gebied, is de argumentatie van volume vermeerdering minimaal!

...

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 18 februari 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 8 april 2010 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij als volgt het administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

De bestaande toestand werd niet correct weergegeven.

De raam- en deuropeningen komen niet overeen met de foto's uit vorige dossiers. Het bestaande gebouw is opgebouwd uit betonblokken zonder bekleding. Allicht ging het hier om een oude varkensstal ipv een schuur.

Het betreft een vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructie gelegen binnen een bufferzone. Binnen de bufferzone geldt een bouwverbod.

De werken hebben betrekking op het uitbreiden van het volume, nl. het verhogen van de gevels en de nokhoogte. De aanvraag voldoet echter niet aan één van de 5 voorwaarden van art. 4.4.19 om zonevreemde constructies te kunnen uitbreiden.

...”

Na de hoorzitting op 13 april 2010 beslist de verwerende partij op 3 juni 2010 als volgt het administratief beroep niet in te willigen en dat de beslissing van de tweede tussenkomende partij van 11 januari 2010 haar rechtskracht herneemt:

“ ...

Overwegende dat op 17.05.2005 een stedenbouwkundig attest werd afgeleverd; dat volgens artikel 63, §1 van het gecoördineerd decreet van 21 november 2003 de in een stedenbouwkundig attest zonder beperking aangegeven bestemming en de opgelegde voorwaarden voor een perceel of een perceelsgedeelte van kracht blijven gedurende twee jaar te rekenen van de uitreiking van het attest; attest met als referte stad 877.4/1297; dat op 10.04.2006 het College van Burgemeester en Schepenen een stedenbouwkundige vergunning heeft afgeleverd voor het slopen van bijgebouwen, verbouwen en renovatie van de [REDACTED] met als referte 874.1/2005/421; dat dit besluit werd geschorst door de gemachtigde ambtenaar op 05.05.2006 en door de Minister vernietigd op 09.06.2006; dat op 05.03.2007 een weigering van een stedenbouwkundige vergunning voor de renovatie van de [REDACTED] werd afgeleverd met als referte 874.1/2006/377; dat in beroep de deputatie een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend

op 07.06.2007; dat deze vergunning daarna werd vernietigd door de Minister bij besluit van 25.10.2007;

Overwegende dat op 13.10.2008 een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een woning en bestaande hoeve werd bekomen onder referte 874.1/2008/282; dat op 16.02.2009 een stedenbouwkundige vergunning voor aanpassingen van raamopeningen bij een vergunde woning werd bekomen onder referte 874.1/2008/473; dat op 03.08.2009 een stedenbouwkundige vergunning werd bekomen onder referte 874.1/2009/135 voor het verbouwen van een paardenstal tot carport, schuur naar Bed en Breakfast, van een stal, slopen van de bijgebouwen en uitvoeren van omgevingswerken;

Overwegende dat volgens het goedgekeurd gewestplan het perceel gelegen is binnen een bufferzone;

dat overeenkomstig artikel 14 §4.5 van het KB van 28 december 1972 de bufferzones in hun staat dienen bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden, om te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden; dat binnen deze gebieden bijgevolg een principieel bouwverbod geldt; dat bestaande inrichtingen en gebouwen kunnen behouden blijven, voor zover aldus de eigen functie van de bufferzone niet in het gedrang wordt gebracht;

dat verbouwing en uitbreiding ervan evenwel slechts mogelijk is binnen de grenzen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening;

...

Overwegende dat overeenkomstig artikel 4.4.19 §2 aanpassingswerken aan of bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vergunbaar zijn, op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid;

...

Overwegende dat de slooping van de paardenstallen met een oppervlakte van 23,54 x 26,10m reeds werd opgenomen in de stedenbouwkundige vergunning verleend op 3 augustus 2009; dat derhalve geen afzonderlijke vergunning meer nodig is voor de afbraak van deze stallen;

Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat het bestaande volume dient beoordeeld te worden rekening houdend met alle constructies op het perceel; dat hieruit blijkt dat het bestaande volume zeker niet wordt uitgebreid maar duidelijk wordt verminderd; dat derhalve wel toepassing kan gemaakt van artikel 4.4.19 §2 tot uitvoeren van aanpassingswerken binnen het bestaande volume;

Overwegende dat de constructie als vergund geacht kan beschouwd worden en niet verkrot is;

Overwegende dat het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar niet wordt ingewilligd; dat bijgevolg de beslissing van het college van burgemeester en schepenen haar rechtskracht herneemt;

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

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

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beschrijft als volgt haar procesbevoegdheid en rechtens vereiste belang om bij de Raad beroep in stellen:

“ ...

Verzoeker heeft het vereiste belang bij de gevraagde vernietiging onder meer door dat hij in artikel 4.8.16, §1, 5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is aangeduid als belanghebbende.

Aangezien het vraagstuk van het belang zich pas kan opdringen na dat van de procesbevoegdheid dient aangenomen te worden dat er zich ter zake van die procesbevoegdheid geen probleem kan stellen.

...”

2.

De verwerende partij en de eerste tussenkomende partij betwisten de procesbevoegdheid en het belang van de verzoekende partij.

2.1

In haar antwoordnota stelt de verwerende partij hierover:

“ ...

Deze exceptie wordt als volgt onderbouwd:

- *het beroep bij uw Raad is ingediend door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van Ruimte en Erfgoed*
- *de verzoekende partij is weliswaar nominatim vernoemd in artikel 4.8.16, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna VCRO) als zijnde een mogelijke “belanghebbende” om een beroep bij uw Raad in te stellen*
- *naast het bestaan van een “belang” in hoofde van de verzoekende partij, moet evenwel worden gesteld dat er een hiervan afzonderlijke ontvankelijkheidsvereiste bestaat om een procedure te kunnen inleiden bij uw Raad, nl. de vereiste dat de verzoekende partij ook “procesbekwaam” is*
- *de procesbekwaamheid wordt in de rechtspraak van de Raad van State, evenals in de gezaghebbende rechtsleer (zie o.a. J. BAERT, G. DEBERSAQUES, Raad van State Afdeling Administratie. De ontvankelijkheid, Administratieve Rechtsbibliotheek, Die Keure, 1996), unaniem als een ontvankelijkheidsvereiste (wat de persoon van de verzoekende partij betreft) beschouwd om bij de Raad van State een verzoekschrift in*

te dienen, alhoewel dit niet uitdrukkelijk geregeld is in de gecoördineerde Wetten op de Raad van State, noch in het procedurereglement; het gemene recht is volgens de rechtspraak van de Raad van State hierover van toepassing

- *er valt niet in te zien waarom deze ontvankelijkheidsvereiste van procesbekwaamheid niet ook zou gelden bij een beroep bij uw Raad voor Vergunningsbetwistingen die, net zoals de Raad van State, een administratief rechtscollege sui generis is, overigens onderworpen aan de cassatiebevoegdheid van de Raad van State*
 - *volgens de rechtspraak van de Raad van State is de vereiste van procesbekwaamheid een aangelegenheid van openbare orde, zodat het ook uw Raad derhalve toekomt zich, zo nodig ambtshalve, ervan te vergewissen of de verzoekende partij aan die regels voldoet en of zij het ingediende beroep op geldige wijze aanhangig heeft gemaakt*
 - *de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar treedt op als ambtenaar van het Vlaams Gewest, bevoegd ratione materiae inzake ruimtelijke ordening, met eigen in de VCRO toegewezen bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening*
 - *de procesbevoegdheid om een beroep in te dienen bij uw Raad is evenwel nergens uitdrukkelijk toegekend aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, zodat deze niet in de plaats kan treden van het Vlaamse Gewest, als zijnde de publiekrechtelijke rechtspersoon met volheid van bevoegdheid; het toekennen van een “belang” in artikel 4.8.16, §1 VCRO volstaat ter zake niet*
 - *in artikel 82 van de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen is bepaald dat de Regering de Gemeenschap of het Gewest in en buiten rechte vertegenwoordigt en dat de rechtsgedingen van de Gemeenschap of het Gewest, als eiser of als verweerder, worden gevoerd namens de Regering, ten verzoeken van het door deze aangewezen lid.*
- ...

2.2

De eerste tussenkomende partij voegt hier nog aan toe:

“...

De GSA wordt in de VCRO aangeduid als “belanghebbende”.

Nochtans moet men niet alleen “belang” hebben om een vordering bij een rechtscollege in te stellen, maar tevens hoedanigheid (procesbevoegdheid).

Hoedanigheid of procesbevoegdheid is het vermogen een geschil bij de rechter aan te brengen met het verzoek erover uitspraak te doen.

De GSA is een ambtenaar van een Agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.

Het is allerm minst duidelijk hoe de GSA op basis van artikel 4.8.16 VCRO de bevoegdheid zou hebben om als verzoeker in rechte op te treden voor Uw Raad, dwz. de rechtspersoonlijkheid, de beslissings- en vertegenwoordigingsbevoegdheid zou hebben om een beroep in te stellen bij Uw Raad.

Tussenkomen de partij sluit zich ter zake aan bij de argumentatie uiteengezet in de antwoordnota voor de Deputatie in onderhavige zaak.

2/ In subsidiaire orde.

Indien al zou aangenomen worden dat de GSA, als GSA, over de vereiste hoedanigheid zou beschikken om als eiser op te treden voor Uw Raad, betekent dit dat het de GSA zou zijn die een beslissing zou moeten nemen om in rechte op te treden.

Uiteraard kan dit slechts door een GSA die op rechtsgeldige wijze en nominatum werd aangesteld als GSA.

Een GSA die optreedt als GSA moet zich derhalve niet alleen als GSA, maar tevens nominatum bekendmaken bij het optreden in rechte. Want er is nu eenmaal – indien men zou aanvaarden dat een GSA afdoende rechtspersoonlijkheid zou hebben voor het optreden in rechte – een vereenzelviging tussen de GSA en de persoon die is aangesteld als GSA. Of anders : de rechtspersoonlijkheid van de GSA, is de rechtspersoonlijkheid van de nominatum aangestelde.

Men maakt zich als GSA dus slechts bekend, door het bekendmaken van de nominatum-aanstelling.

...

Men weet derhalve niet of in onderhavige zaak is opgetreden door een GSA die op rechtsgeldige wijze en nominatum werd aangesteld als GSA. Het staat niet vast dat de vordering op ontvankelijke wijze is ingesteld, nl. door een GSA die rechtsgeldig kon optreden als GSA. De vordering is om die reden onontvankelijk.

Indien men aanvaardt dat de hoedanigheid van GSA afdoende zou zijn als proceshoedanigheid om voor Uw Raad op te treden, dan belet dit niet dat de betrokken GSA zich in het verzoekschrift moet identificeren. In een verzoekschrift voor Uw Raad moet immers de naam en de hoedanigheid worden vermeld van de verzoeker.

In casu is daar evenmin aan voldaan.

...

Nog steeds in dezelfde hypothese, nl. in de hypothese dat de GSA de procesbevoegdheid zou hebben om voor Uw Raad als verzoeker op te treden, dan zou het de GSA zijn die de beslissing moet nemen om beroep aan te tekenen bij Uw Raad.

Dergelijke beslissing is een bestuursbeslissing, die evenzeer op zijn externe en interne wettigheid kan getoetst worden.

Een onwettige beslissing om beroep aan te tekenen bij Uw Raad, staat gelijk met een niet-beslissing (want dient buiten toepassing worden gelaten op grond van artikel 159 GW) en leidt derhalve tot een onontvankelijke vordering bij Uw Raad.

De beslissing van de GSA (en de motieven waarop deze beslissing is gesteund) is niet gekend door tussenkomende partij.

De motieven moeten sowieso steunen op het niet akkoord zijn met de motieven van de bestreden beslissing, de beslissing dus van de Deputatie.

Deze beslissing van de GSA wordt echter door de verzoeker niet voorgelegd.

...”

3.

De verzoekende partij repliceert hierop in haar wederantwoordnota:

“ ...

De decreetgever heeft in art.4.8.16 VCRO echter expliciet bevestigd dat de GSA niet alleen belanghebbend maar ook gemachtigd / rechtsbekwaam is om zich tot Uw Raad te wenden via een beroep tot nietigverklaring en ev. een vordering tot schorsing.

Art. 4.8.16 §1, laatste lid VCRO bepaalt immers dat de personen en verenigingen, die eerder in §1, 1° tot 6° worden aangeduid als belanghebbenden, geacht worden te hebben verzaakt aan HUN RECHT OM ZICH TOT DE RAAD TE WENDEN wanneer zij geen gebruik hebben gemaakt van een georganiseerd administratief beroep: ...

Zij zijn derhalve niet alleen belanghebbend, maar tevens rechtsbekwaam om zich solitair tot uw Raad te wenden.

Dat de tekst van art. 4.8.16, §1 laatste lid, VCRI bevestigt dat de belanghebbenden die eerder werden aangeduid tevens rechtsbekwaam zijn ((het recht hebben om zich tot Uw raad te wenden - recht waaraan zij geacht worden te hebben verzaakt, wanneer georganiseerd administratief beroep niet wordt benut), is trouwens niet onlogisch.

Voor het kunnen instellen van een beroep tot nietigverklaring in een specifiek geschil moet men immers eerst rechten hebben en kunnen uitoefenen en pas vervolgens stelt zich de vraag of men ook belanghebbend is in het specifieke geschil.

De wil van de Vlaamse decreetgever om de GSA de bekwaamheid te geven om zich tot Uw Raad te kunnen wenden met een beroep tot nietigverklaring blijkt ook uit de parlementaire voorbereidingen. Uit die voorbereidingen blijkt immers dat de decreetgever op generlei wijze afbreuk heeft willen doen aan de bestaande mogelijkheid in hoofde van de GSA op basis van het oude DORO om een beslissing van de deputatie aan te vechten. De Vlaamse decreetgever heeft via de VCRO enkel aan meerdere personen het recht willen toekennen om dat te kunnen doen en hij heeft het tevens aangewezen geacht om de instantie die oordeelt over het beroep tegen de beslissing van de deputatie (Vlaamse Regering) te wijzigen (door Uw Raad).

...”

Beoordeling door de Raad

Artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO duidt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aan als een belanghebbende, die bij de Raad het in artikel 4.8.1, tweede lid VCRO bedoeld beroep kan instellen.

Anders dan voor de in artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3°, 4° en 6° VCRO vermelde belanghebbenden, is de mogelijkheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om bij de Raad een jurisdictioneel beroep in te stellen niet onderworpen aan (bijkomende) voorwaarden of beperkingen.

Artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO, zoals van toepassing vóór de wijziging bij decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden, vermeldt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar *ad nominatim*, hetgeen betekent dat hij van

rechtsweg als belanghebbende en dus als procesbekwaam wordt beschouwd om in die hoedanigheid zelf beroep in te stellen bij de Raad.

De Raad verwerpt dan ook de exceptie.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij als volgt de schending in van artikel 4.4.19 VCRO:

“ ...

Volgens het gewestplan Maasland is de schuur gelegen op een terrein binnen een bufferzone.

De bestaande stalling wordt grondig verbouwd en uitgebreid. De buitenmuren worden opgetrokken en er wordt een andere dakstructuur aangebracht. Het bouwvolume wordt vergroot met circa 455m³.

Er is evenwel niet voldaan aan één van de vijf noodzakelijke voorwaarden van artikel 4.4.19, §1 van de Vlaamse CODEX Ruimtelijke Ordening, die een dergelijke uitbreiding kunnen verantwoorden.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Ons college wenst hierop te repliceren dat ons college in casu geen toepassing heeft gemaakt van artikel 4.4.19 §1 VCRO in verband met het uitbreiden van een bestaande zonevrije constructie, maar wel van artikel 4.4.19 §2 VCRO in verband met het uitvoeren van aanpassingswerken. Dit blijkt ook uit het bestreden besluit zelf waarin artikel 4.4.19 §2 VCRO wordt geciteerd.

Het gaat in casu immers niet om een uitbreiding, maar wel om aanpassingswerken binnen het bestaande volume. Op de huidige site bevinden zich meerdere gebouwen die samen een functioneel geheel vormen. Het moet dus beschouwd worden als een gebouwencomplex. Ons college is daarom van oordeel dat bij het beoordelen van het volume rekening moet worden gehouden met het volledige complex en dus met alle gebouwen die hiervan deel uitmaken. Uit het inplantingsplan (zie inventarisstuk nr. 12.1) blijkt duidelijk dat het gebouwencomplex bestaat uit meerdere gebouwen waarvan reeds een deel is afgebroken en een deel nog zal afgebroken worden. Het globale overdekte volume van het gebouwencomplex wordt bijgevolg niet uitgebreid, maar wel verminderd. De aanpassingen aan het dak van de schuur moeten dan ook beschouwd worden als aanpassingswerken binnen het bestaande volume. Ons college heeft bijgevolg terecht toepassing gemaakt van artikel 4.4.19 §2 VCRO.

...”

3.

De eerste tussenkomende partij voegt hier nog aan toe:

“ ...

Tussenkomende partij heeft er reeds op gewezen dat in de bestreden beslissing toepassing is gemaakt van artikel 4.4.19, § 2 VCRO.

Verzoeker voert dus een schending aan van een bepaling die niet is toegepast in de bestreden beslissing.

Verzoeker voert evenmin aan dat de bepaling die hij/zij geschonden acht had moeten toegepast worden en dat artikel 4.4.19, § 2 VCRO niet kon toegepast worden.

Het middel is in feite gewoonweg beperkt tot het citeren van de artikel 4.4.19 VCRO zeggende dat aan één van de vijf voorwaarden van artikel 4.4.19, § 1 VCRO niet zou zijn voldaan.

Wetende dat de bestreden beslissing is gesteund op artikel 4.4.19, § 2 VCRO, kan slechts vastgesteld worden dat het middel juridische grondslag mist. Immers, zoals geformuleerd door verzoeker komt het er op neer dat de schending van bepaling A wordt aangevoerd, terwijl de bestreden beslissing de bepaling B toepast.

...”

4.

De tweede en de derde tussenkomende partij stellen hierover nog:

“ ...

Hoewel dit niet met zoveel woorden uitdrukkelijk wordt vermeld in het verzoekschrift van verzoekende partij, brengt het feit dat volgens verzoekende partij in casu een uitbreiding van een bestaande zonevreemde constructie zou zijn aangevraagd (sic) eveneens impliciet met zich dat geen toepassing zou kunnen worden gevraagd van art. 4.4.19., §2 VCRO dat uitdrukkelijk aanpassingswerken toelaat aan bestaande zonevreemde constructies, zolang deze aanpassingswerken niet tot een uitbreiding van het bouwvolume leiden.

Deze argumentatie van de zijde van verzoekende partij raakt echter kant noch wal, want gaat uit van een manifest verkeerde veronderstelling, nl. dat het voorwerp van de aanvraag een uitbreiding van het bouwvolume van een bestaande zonevreemde constructie zou zijn. Bovendien vloeit deze eerste onjuiste premisse zelf op haar beurt voort uit een tweede verkeerde veronderstelling, nl. dat voor de berekening van het bouwvolume van een bestaande zonevreemde constructie enkel rekening zou mogen gehouden worden met het bouwvolume van elk individueel en op zichzelf staand bouwwerk, ongeacht de vraag of dit bouwwerk deel uitmaakt van een groter geheel zoals een gebouwencomplex.

Zoals reeds aangetoond in het feitenrelaas staat in de toelichtende nota zoals gevoegd bij de stedenbouwkundige vergunningaanvraag van dhr. [REDACTED] echter te lezen dat de aanvraag strekt tot “aanpassingen aan een vergunde schuur”.

Art. 4.4.19., §2 VCRO bepaalt dat “aanpassingswerken” aan of bij een zonevreemde constructie vergunbaar zijn “op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid”. Het begrip “aanpassingswerken” uit dit artikel wordt als dusdanig niet gedefinieerd in Hoofdstuk I (“Definities”) van Titel IV (“Vergunningenbeleid”) van de

VCRO. Omgekeerd kan voor “aanpassingswerken op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid”, vermeld in art. 4.4.19., §2 VCRO, wél een decretaal verankerd begrip worden teruggevonden in art. 4.1.1., 12° VCRO, nl. “verbouwen”.

Dit laatste artikel stelt dat onder “verbouwen” dient te worden verstaan: “aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden”.

Onder het bouwvolume van een constructie dient volgens art. 4.1.1., 2° VCRO dan weer te worden verstaan “het bruto-bouwvolume van een constructie”.

Als een constructie in de zin van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dient volgens art. 4.1.1., §4 VCRO te worden beschouwd “een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds”.

Tenslotte dient niet enkel “een gebouw” als een constructie te worden begrepen in de zin van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, doch geldt dit evenzeer voor een “gebouwencomplex”, zoals gedefinieerd in art. 4.1.1., 4° VCRO, nl. “een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met elkaar verbonden gebouwen”.

Samengevat leidt de logische samenlezing van alle bovenstaande decretale definities, die niets aan duidelijkheid te wensen overlaten, tot de volgende conclusies:

1) Betreffende zgn. “constructies” in de zin van de VCRO:

- a. Een gebouw is een constructie in de zin van de VCRO (art. 4.1.1., 3° VCRO);
- b. Een gebouwencomplex is een functioneel geheel van gebouwen (art. 4.1.1., 4° VCRO);
- c. Een gebouwencomplex is een constructie in de zin van de VCRO (art. 4.1.1., 3° jo. Art. 4.1.1., “° VCRO);

2) Betreffende het “verbouwen” van constructies in de zin van de VCRO:

- a. Een constructie verbouwen is het aanpassen binnen een bestaand volume (art. 4.1.1., 12° VCRO);
- b. Een (bestaande zonevrije) constructie mag verbouwd worden (art. 4.4.19., §2 VCRO);
- c. Een (bestaand zonevrij) gebouwencomplex mag verbouwd worden (art. 4.1.1., 12° jo. Art. 4.4.19., §2 VCRO);

Nu vaststaat dat gebouwencomplexen zonder enige twijfel het voorwerp kunnen zijn van verbouwingen (= aanpassingen binnen het bestaande bouwvolume), vloeit

hieruit vanzelfsprekend voort dat voor de berekening van dit bouwvolume rekening dient te worden gehouden met álle gebouwen die niet fysiek met elkaar verbonden zijn doch samen een functioneel geheel vormen, en dat níét – zoals verzoekende partij ten onrechte voorhoudt – ex absurdo enkel rekening mag gehouden worden met het individuele gebouw uit het gebouwencomplex waarvan in het ene of het andere geval concreet de aanpassing zou worden gevraagd.

...

Het kan dan ook niet betwist worden dat de hoeve een gebouwencomplex in de zin van art. 4.1.1. VCRO uitmaakt, waarvan de vergunde schuur slechts één deel uitmaakt, zodat ook in casu voor de berekening van het bouwvolume waarbinnen de aanpassingswerken zullen plaatsvinden dient te worden gekeken naar het gehele complex.

In dit laatste verband staat tenslotte eveneens vast dat, rekening houdend met alle gebouwen die onderdeel uitmaken van het gebouwencomplex, het totale bouwvolume níét wordt uitgebreid, zoals verzoekende partij ten onrechte beweert, doch integendeel wordt verminderd. De luchtfoto zoals gevoegd bij onderhavige toelichtende nota geeft immers de bestaande toestand van de hoeve weer. Het inplantingsplan gevoegd bij de bouwaanvraag, geeft echter de vergunde toestand weer. Uit de vergelijking van beide blijkt zonneklaar dat, in uitvoering van boven vermelde oudere stedenbouwkundige vergunning dd. 3 augustus 2009 nog een bijgebouw dient te worden gesloopt (cfr. weerlegging van het tweede middel), hetgeen vanzelfsprekend een aanzienlijke vermindering van het bouwvolume van het gebouwencomplex zal teweegbrengen.

...”

5.

In haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij:

“ ...

De verwerende partij betwist niet dat i.c. niet voldaan werd aan 1 van de noodzakelijke 5 voorwaarden die een uitbreiding conform art. 4.4.19 § VRO kunnen verantwoorden maar stelt in haar antwoordnota dat het i.c. geen uitbreiding betreft zodat art. 4.4.19 § 1 VCRO niet van toepassing was.

Zij stelt dat het stallinggebouw op zich inderdaad wel werd uitgebreid maar dat niet gekeken mag worden naar het gebouw op zich maar naar gebouwencomplex en hiervan zou het globale volume niet zijn uitgebreid.

Het standpunt van verweerster kan niet worden bijgetreden.

Artikel 4.4.19 § 1 VCRO viseert duidelijk iedere constructie, en niet louter het gebouwencomplex, en stelt dat het uitbreiden van een dergelijke constructie slechts onder voorwaarden vergunbaar is: ...

Het begrip constructie is gedefinieerd in art. 4.1.1, 3° VCRO als een gebouw, een bouwwerk en vaste inrichting.

Het onderscheid tussen de constructie en het gebouwencomplex blijkt nogmaals uit art. 4.1.1., 4° VCRO waarin de decreetgever het begrip “gebouwencomplex” waar verweerster op doelt, definieert als een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met mekaar verbonden gebouwen. Het gebouwencomplex is m.a.w. een veelvoud van constructies.

Artikel 4.1.1 VCRO bepaalt dat deze hoger vermelde definities (van constructie en gebouwencomplex) gelden voor de toepassing van titel IV Vergunningenbeleid:...

In artikel 4.4.19 § 1 VCRO moet het woord constructie dan ook worden gelezen als gebouw en niet als gebouwencomplex zoals verweerster aan Uw Raad nochtans voorhoudt.

Artikel 4.4.19 §1 VCRO was dan ook wel degelijk van toepassing i.c. op de uitbreiding van de stalling, maar werd door verweerster klaarblijkelijk niet toegepast en derhalve geschonden.

De uitbreiding blijkt trouwens ook uit de statistiek van de bouwvergunningen die de aanvrager indiende (zie stuk 21, zie deel B "Verbouwing, uitbreiding of gedeeltelijke wederopbouw, punt 6 "Totaal volume van het gebouw voor werken 672,27 – na werken 1127,46- toename 455, 197).

..."

Beoordeling door de Raad

1.

De eerste tussenkomende partij werpt op dat het middel juridische grondslag mist, omdat het de schending aanvoert van een niet-toegepaste bepaling, namelijk artikel 4.4.19, §1 VCRO.

Overeenkomstig artikel 4.8.3 VCRO *juncto* artikel 4.8.16, §3, tweede lid, 5° VCRO is de Raad alleen bevoegd een vergunningsbeslissing te vernietigen die strijdig is met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur, en moet een verzoekende partij in haar verzoekschrift middelen ontwikkelen die deze "onregelmatigheid" van de bestreden vergunningsbeslissing aantonen.

De verzoekende partij werpt de schending op van het volledig artikel 4.4.19 VCRO door te stellen dat de aanvraag een uitbreiding beoogt en dat niet voldaan is aan de in artikel 4.4.19, §1 VCRO vermelde voorwaarden.

De verzoekende partij heeft daarmee de door de bestreden beslissing geschonden geachte regelgeving aangeduid.

De Raad verwerpt dan ook de exceptie van de eerste tussenkomende partij.

2.

Het is onbetwist dat het perceel, waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is in bufferzone.

Krachtens artikel 14.4.5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen geldt voor bufferzones een principieel bouwverbod.

Voor zover de functie van de bufferzone niet in het gedrang wordt gebracht, kunnen bestaande inrichtingen en gebouwen echter worden uitgebreid of aangepast binnen de in artikel 4.4.19 VCRO bepaalde grenzen.

Krachtens artikel 4.4.19, §1 VCRO kunnen bestaande zonevrije constructies worden uitgebreid wanneer voldaan is aan één van de vijf opgesomde noodzakelijke voorwaarden. Op

basis van artikel 4.4.19, §2 VCRO kunnen aanpassingswerken aan of bij zonevreemde constructies worden doorgevoerd, op voorwaarde dat het overdekt volume niet wordt uitgebreid.

3.

De verzoekende partij stelt in haar eerste middel dat er een toename is van het bouwvolume en dus van een uitbreiding, zodat voldaan moest zijn aan één van de in artikel 4.4.19, § 1 VCRO vermelde voorwaarden.

De verwerende partij stelt dat het bestaand overdekt volume niet wordt uitgebreid, maar wordt verminderd, zodat er overeenkomstig artikel 4.4.19, §2 VCRO een vergunning kan worden verleend.

Bij de berekening van het bestaand volume moet er, volgens de verwerende partij, immers niet alleen rekening gehouden worden met het volume van de schuur, maar met het volume van alle constructies op het perceel.

Aangezien er op 3 augustus 2009 al een vergunning verleend is voor het slopen van een paardenstal met een oppervlakte van 23,54 m x 26,10 m, zal het globale overdekte volume op het perceel, volgens de verwerende partij, bijgevolg niet worden uitgebreid door de aanpassingswerken aan de schuur.

De tweede en derde tussenkomende partij ondersteunen de stelling van de verwerende partij.

4.

De regeling voor zonevreemde constructies is, alhoewel het basisrechten zijn, een uitzonderingsregeling en moet strikt geïnterpreteerd worden.

Wanneer de eerste tussenkomende partij de toepassing van deze regeling vraagt, moet de verwerende partij, wanneer zij de aanvraag inwilligt, dit afdoend en concreet motiveren, zeker wanneer blijkt dat er negatieve adviezen zijn en dat ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een andersluidend verslag opgesteld heeft.

De Raad mag zijn beoordeling van de kwalificatie van de aanvraag, meer bepaald of het aanpassingswerken zijn, of een uitbreiding van een gebouw, niet in de plaats stellen van die van het vergunningverlenend bestuursorgaan. In de uitoefening van het wettigheidstoezicht is de Raad alleen bevoegd te onderzoeken of de administratieve overheid haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, meer bepaald of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld, en of zij, op basis daarvan, in redelijkheid haar beslissing heeft kunnen nemen.

5.

De eerste tussenkomende partij heeft haar aanvraag omschreven als *“aanpassingen aan een vergunde schuur”*. De toelichtende nota vermeldt:

“ ...

Het dak zal verhoogd worden en de helling zal aangepast worden. (...)

De kroonlijsthoogte komt overeen met de hoogte van het dak boven de keuken (...)

De oppervlakte van het bestaand vergunde bouw blijft behouden, en de inplanting veranderd niet.

... ”

Uit de plannen blijkt dat de nokhoogte van de schuur wordt opgetrokken van 351,3 cm tot 655,3 cm en de kroonlijsthoogte van 242 cm tot 325 cm.

Uit de statistiek van de bouwvergunningen blijkt dat het bouwvolume van de schuur daardoor vergroot met 455,197 m³, hetgeen de verwerende partij en de tussenkomende partijen niet betwisten.

6.

Los van de vraag of het al dan niet om een gebouwencomplex gaat, oordeelt de Raad dat de verwerende partij bij de beoordeling of er al dan niet sprake is van een uitbreiding van het overdekt volume, ten onrechte rekening houdt met een volumevermindering voortvloeiend uit de met een eerdere vergunning vergunde sloop van een paardenstal.

De regeling van het volumekrediet kan immers alleen toegepast worden wanneer de volumevermeerdering tegelijkertijd met de volumevermindering aangevraagd wordt.

Het wordt niet betwist dat de sloop van de paardenstal geen deel uitmaakt van de in de bestreden beslissing beoordeelde aanvraag. Dit blijkt ook uit de plannen van de aanvraag. Uit een vergelijking van de “bestaande toestand” met de “nieuwe toestand” kan alleen besloten worden dat alleen de schuur het voorwerp van de aanvraag is, dat de aanvraag een groter bouwvolume voorziet voor deze schuur (zoals onder randnummer 5 toegelicht) en dat er dus wel degelijk sprake is van een volumevermeerdering.

Aangezien met de aanvraag het bestaand volume wordt uitgebreid, kon de verwerende partij zich in de bestreden beslissing niet beroepen op artikel 4.4.19, §2 VCRO, maar moest zij de aanvraag toetsen aan de in artikel 4.4.19, §1 VCRO vermelde voorwaarden.

7.

Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat voldaan is aan één van de vijf noodzakelijke in artikel 4.4.19, §1 VCRO vermelde voorwaarden die een uitbreiding kunnen verantwoorden.

Het eerste middel is dan ook gegrond.

B. Overig middel

De Raad onderzoekt het overig middel niet, omdat het niet tot een ruimere vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

Het verzoek tot tussenkomst van de heer [REDACTED] is ontvankelijk.

Het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] is ontvankelijk.

1. Het verzoek tot tussenkomst van de stad [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 3 juni 2010, waarbij aan de eerste tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het uitvoeren van aanpassingen aan een vergunde schuur op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een vervaltermijn van 4 maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij.
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 1 maart 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Ben VERSCHUEREN

Eddy STORMS