

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0241 van 13 juni 2012
in de zaak 1112/0210/A/4/0176

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het departement RWO, afdeling West-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves FRANCOIS
kantoor houdende te 8790 Waregem, Eertbruggestraat 10
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partij

tegen:

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

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen :*

1. de heer [REDACTED]
2. mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Jan BELEYN en Meindert GEES
kantoor houdende te 8500 Kortrijk, Pres. Kennedypark 6/24
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 17 november 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 22 september 2011.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de tussenkomen partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Poperinge van 25 mei 2011 gedeeltelijk ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partijen de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen en herbouwen van een woning volgens ingediend plan met uitsluiting van de toegangsweg.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomen- de partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 9 mei 2012, alwaar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves FRANCOIS die verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jan BELEYN die verschijnt voor de tussenkomen- de partijen, zijn gehoord.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

III. TUSSENKOMST

De heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] vragen met een op 6 december 2011 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de vierde kamer heeft vastgesteld, met een beschikking van 12 januari 2012, dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de verzoekers tot tussenkomst beschouwd kunnen worden als belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot vernietiging.

IV. FEITEN

Op 7 februari 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomen- de partijen bij het college van burgemeester en schepenen van Poperinge een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het slopen en herbouwen van een woning”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979 vastgestelde gewestplan ‘leper-Poperinge’, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwon- twikkeling brengt op 28 maart 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 maart 2011 tot en met 5 april 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op datum van 16 mei 2011 een ongunstig advies op grond van volgende overwegingen:

“ ...

Bepaling van het plan dat van toepassing is op de aanvraag
Het gewestplan is van toepassing op de aanvraag.

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is niet in overeenstemming met de vigerende stedenbouwkundige voorschriften.

(...)

BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

De plaats van de aanvraag is gelegen op ca. 3 km ten zuidwesten van de stadskern van Poperinge, in een landelijke omgeving nabij het [REDACTED]. Het betreft een geïsoleerd gelegen gebouwtje, gelegen middenin akkerland. Het gebouw wordt in de aanvraag omschreven als een woning. Dit gebouwtje (459 m³) wordt herbouwd en uitgebreid. De nieuwe constructie betreft een woning met een rechthoekig grondplan, die is opgebouwd uit 1 bouwlaag en zadeldak. Het volume is 993 m³. De woning wordt ontsloten via de [REDACTED], hiertoe wordt een 90m lange oprit aangelegd.

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Deze beoordeling – als uitvoering van art. 1.1.4 van de codex gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen – houdt rekening met de criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de VCRO.

De aanvraag betreft het herbouwen van een zonevreemde constructie, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens het vigerend gewestplan.

Het discussiepunt in dit dossier is de functie van het bestaand, vergund geacht gebouw. Art. 4.4.10. §1. Van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt namelijk dat de basisrechten voor zonevreemde constructies enkel gelden indien het hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte constructies betreft. De stedenbouwkundig inspecteur stelde in 2006 dat het gebouw een stal/schuur is en geen woning. Dit werd op 10/01/2006 gecommuniceerd naar het college van burgemeester en schepenen van Poperinge. Ik citeer onder meer:

(...)

De aanvraag bevat geen documenten die bovenstaande vaststellingen/feiten weerleggen. Daarom blijf ik bij mijn standpunt dat de aanvraag geen betrekking heeft op een bestaande woning. De aanvraag kan niet aanvaard worden omdat het bestaande gebouw geen woning betreft.

Zelfs al zou overwogen worden dat de aanvraag valt onder toepassing van art. 4.4.13 en 4.4.15 VCRO ‘quid non’ moet, rekening houdend met de situering in open landschap, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en gelet op de plaatsgesteldheid, besloten worden dat de aanvraag niet voldoet aan de toetsing van de goede ruimtelijke ordening en de plaatselijke aanleg. Het gebouwtje bevindt zich in een akker op een 90-tal meter van de weg, en is niet toegankelijk via een oprit of toegangsweg. Het is een volledig gedesaffecteerd, geïsoleerd gelegen volume.

Het herbouwen en uitbreiden van het gebouwtje dat gelegen is in het open landschap en in de nabijheid van natuurgebied, zorgt voor residentialisering van het agrarisch landschappelijk waardevol agrarisch gebied; hetgeen storend en niet aanvaardbaar is. De inname van wat op heden landbouwgrond is, en geen erf met een woning, de transformatie van het terrein en de geplande nieuwbouw vormen een aantasting van de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten en kan niet verantwoord worden.

Gelet op bovenstaande motivering, is de aanvraag in strijd met zowel de wettelijke bepalingen als de goede ruimtelijke ordening, en dus onaanvaardbaar.

ALGEMENE CONCLUSIE

*Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag **niet** in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.*

BESCHIKKEND GEDEELTE

ADVIES

ongunstig

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Poperinge weigert op 25 mei 2011 de stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen.

Tegen deze beslissing tekenen de tussenkomende partijen op 21 juni 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 12 augustus 2011 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van volgende beoordeling:

“ ...

3B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

De aanvraag betreft het herbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning. De aanvraag is niet conform met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan gezien de ligging in agrarisch gebied. Bijgevolg dient de aanvraag getoetst te worden aan de basisrechten voor zonevreemde constructies.

De basisrechten voor zonevreemde constructies zijn van toepassing voor vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, en dit op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag. (...)

Art. 4.4.13 codex geeft aan dat de vigerende bestemmingsvoorschriften geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor het herbouwen van een zonevreemde woning op dezelfde plaats op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Het maximale volume van de herbouwde woning is bovendien beperkt tot 1000 m³ als het bestaande volume meer dan 1000 m³ bedraagt.

Herbouw op dezelfde plaats betekent dat de nieuwe woning ten minste drie kwart overlapt met de bestaande woonoppervlakte.

Art. 4.4.15. codex stelt dat het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning vergunbaar is, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000 m³ en op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

(...)

Het volume van de woning kan uitgebreid worden tot maximum 1.000 m³. Volgens de berekening van de architect bedraagt het bouwvolume 993 m³. Uit nazicht van de berekening blijkt dat het volume van de dakkapellen en van de dakoverstekten (die ongeveer 0,5 m uitsteken ten opzichte van de gevels) niet ingerekend werden. De dakoverstekten nemen een volume in van 6,7 m³. De dakkapellen hebben een volume van ca. 7 m³. Bijgevolg wordt het volume van 1.000 m³ net overschreden.

Voor zonevreemde constructies is bovendien vereist dat het architecturale karakter van het gebouw behouden blijft. Van het grootste belang zijn daarbij de planvorm, de dakvorm en het aantal bouwlagen. Een aantal bijkomende kenmerken spelen eveneens een rol, zoals materiaalgebruik, openingen, dakkapellen en dakrand. Een in concreto-beoordeling van de voorliggende aanvraag is op dit punt vereist. Er dient in elk geval rekening gehouden met de typische landelijke verschijningsvorm, kenmerkend voor de streek en het gebouw.

Het ontwerp van de woning is meer bescheiden en meer refererend naar de bestaande bebouwing op het terrein. De woning heeft een rechthoekige plattegrond en is afgewerkt met een uniform zadeldak. Het aantal bouwlagen blijft behouden. De gevelopeningen zijn bescheiden gehouden en enkel ter hoogte van de leefruimte is een verdiepingshoog raam (zuidgevel) voorzien. De dakbedekking wordt voorzien in rode recuperatie dakpannen wat refereert naar de bestaande dakbedekking.

Het architecturaal karakter blijft bijgevolg bewaard.

De toegangsweg die duidelijk zichtbaar is op de luchtfoto van 2009 blijkt in de loop van de laatste 4 jaar te zijn aangelegd. Op de luchtfoto's van 1990, 2000 en 2005 is geen toegangsweg tot het gebouw te zien. Ook de afsluiting in de buurt van de woning blijkt recent opgericht te zijn. Op de plannen staat vermeld dat het om een bestaande toegangsweg gaat maar het blijkt geen vergunde toegangsweg te zijn. (...)

Er bestaat bijgevolg geen vergunningsgrond voor de toegangsweg en enkel het achterste deel (dichtst bij de woning) is vrijgesteld van vergunning. De open afsluiting rond de woning bevindt zich binnen een straal van 30 m en is bijgevolg vrijgesteld van vergunning.

(...)

3C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De herbouwde woning is een stuk groter in volume dan de bestaande woning maar blijft bescheiden door de vormgeving. Het ontwerp refereert voldoende naar de bestaande bebouwing.

3D CONCLUSIE EN VOORSTEL

(...)

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt voor om het beroep ongegrond te verklaren en de vergunning te weigeren omdat de volumenorm van 1.000 m³ voor zonevreemde woningen wordt overschreden.

...

Na de hoorzitting op 23 augustus 2011 beslist de verwerende partij op 22 september 2011 om het beroep gedeeltelijk in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning gedeeltelijk te verlenen. De beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“ ...

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

De aanvraag betreft het herbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning. De aanvraag is niet conform met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan gezien de ligging in agrarisch gebied. Bijgevolg dient de aanvraag getoetst te worden aan de basisrechten voor zonevreemde constructies.

De basisrechten voor zonevreemde constructies zijn van toepassing voor vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, en dit op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag.

Art. 4.4.11. codex stelt dat bij de afgifte van een vergunning op grond van deze afdeling de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, onverkort geldt. Deze toetsing gaat in het bijzonder na of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft.

Art. 4.4.13 codex geeft aan dat de vigerende bestemmingsvoorschriften geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor het herbouwen van een zonevreemde woning op dezelfde plaats op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Het maximale volume van de herbouwde woning is bovendien beperkt tot 1000 m³ als het bestaande volume meer dan 1000 m³ bedraagt.

Herbouw op dezelfde plaats betekent dat de nieuwe woning ten minste drie kwart overlapt met de bestaande woonoppervlakte.

Art. 4.4.15. codex stelt dat het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning vergunbaar is, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000 m³ en op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

Het gebouw moet hoofdzakelijk vergund zijn, wat ook inhoudt dat het qua functie hoofdzakelijk moet vergund zijn (zie definitie art. 4.1.1 codex). Dit was het grote discussiepunt in het vorige beroepsdossier. In 2005 werd een PV opgesteld naar aanleiding van een vorige aanvraag (stedenbouwkundig attest) omdat de aanvraag geen betrekking zou hebben op een woning maar dat het om een koeienstal en opslagplaats ging.

Aanvragers beweerden dat het om een woning ging maar dit werd betwist door onder meer de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Tot in de jaren '80 zou het gebouw nog gebruikt zijn voor occasionele bewoning door seizoensarbeiders volgens de beroepers. Het zou volgens hen gaan om een pachterswoning waar wonen en werken samenging en door elkaar liep. In het beroepsschrift werd ook gesteld dat een decennialang leegstaande woning een woning blijft.

In het kadaster is het gebouw momenteel gekend als landgebouw.

Als bewijs dat het om een woning ging werden diverse stukken neergelegd : een kadastrale legger van de goederen die ingeschreven zijn op naam van [REDACTED] (een vorige eigenaar). Het betreft hier onder meer een huis. Er zijn kadastrale leggers die het gebouw als huis benoemden in de jaren '70. De recentste legger zou dateren van 1983.

Uit het uittreksel van het bevolkingsregister blijkt dat de laatste bewoner een landbouwwerkman was die volgens de notities onderaan het blad landbouwarbeider was bij landbouwer [REDACTED], de vroegere eigenaar van het perceel.

Op basis van deze stukken heeft de deputatie geconcludeerd dat het om een woning ging.

In het huidige advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar is teruggegrepen naar het advies dat bij de vorige aanvraag werd gegeven. Er wordt hierbij niet weerlegd waarom de beslissing van de deputatie naar aanleiding van het vorige bouwberoep (dat het een woning betreft) daterend van 19.08.2010 onterecht zou zijn. Er dient ook opgemerkt dat de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar de beslissing van de deputatie dat het om een woning gaat destijds niet heeft aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het volume van de woning kan uitgebreid worden tot maximum 1.000 m³. Volgens de berekening van de architect bedraagt het bouwvolume 993 m³. De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar werd echter op het verkeerde been gezet omdat de architect een regel (berekening dakkapellen) bij vergissing had weggelaten, waardoor zij verkeerdelijk concludeerde dat de woning boven de volumenorm kwam. Ter hoorzitting werd een correcte volumeberekening neergelegd, die werd gecontroleerd en gevolgd kan worden. Met dakkapellen bedraagt de woning 992,938 m³, met de oversteken 999,638 m³. Er is dan ook voldaan aan de volumenorm.

Voor zonevreemde constructies is bovendien vereist dat het architecturale karakter van het gebouw behouden blijft. Van het grootste belang zijn daarbij de planvorm, de dakvorm en het aantal bouwlagen. Een aantal bijkomende kenmerken spelen eveneens een rol, zoals materiaalgebruik, openingen, dakkapellen en dakrand. Een in concreto-beoordeling van de voorliggende aanvraag is op dit punt vereist. Er dient in elk geval rekening gehouden met de typische landelijke verschijningsvorm, kenmerkend voor de streek en het gebouw.

Het ontwerp van de woning is meer bescheiden en meer refererend naar de bestaande bebouwing op het terrein. De woning heeft een rechthoekige plattegrond en is afgewerkt met een uniform zadeldak. Het aantal bouwlagen blijft behouden. De gevelopeningen zijn bescheiden gehouden en enkel ter hoogte van de leefruimte is een verdiepingshoog raam (zuidgevel) voorzien. De dakbedekking wordt voorzien in rode recuperatie dakpannen wat refereert naar de bestaande dakbedekking. Het architecturaal karakter blijft bijgevolg bewaard.

De toegangsweg die duidelijk zichtbaar is op de luchtfoto van 2009 blijkt in de loop van de laatste 4 jaar te zijn aangelegd. Op de luchtfoto's van 1990, 2000 en 2005 is geen toegangsweg tot het gebouw te zien. Ook de afsluiting in de buurt van de woning blijkt recent opgericht te zijn. Op de plannen staat vermeld dat het om een bestaande toegangsweg gaat maar het blijkt geen vergunde toegangsweg te zijn. Er bestaan geen mogelijkheden om zonevreemde constructies (een verharding is immers een constructie) uit te breiden. Enkel zijn sommige handelingen van vergunning vrijgesteld. Het betreft

onder meer de noodzakelijke toegang en oprit naar een gebouw. Ook open afsluitingen zijn toegelaten in de voortuin (tot 2 m) en afsluitingen tot 2 m in de zij- en achtertuin. Deze zaken zijn vrijgesteld voor zover ze zich bevinden in de omgeving van de hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woning waarmee bedoeld wordt binnen een straal van 30 m.

Er bestaat bijgevolg geen vergunningsgrond voor de toegangsweg en enkel het achterste deel (dichtst bij de woning) is vrijgesteld van vergunning. De open afsluiting rond de woning bevindt zich binnen een straal van 30 m en is bijgevolg vrijgesteld van vergunning.

De aanvraag moet voldoen aan de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie en buffering (dd. 01.10.2004) gezien het ontvangstbewijs dateert van na 1 feb 2005. De verordening is van toepassing voor dakoppervlakken vanaf 75 m² (groendaken worden niet meegerekend) en verhardingen groter dan 200 m² (de oppervlakte van waterdoorlatende klinkers wordt slechts voor de helft in rekening gebracht, deze van steenslag of grastegels niet). De verordening formuleert eveneens bepalingen in verband met het verplicht gescheiden afvoeren van hemel- en afvalwater.

Er worden twee hemelwaterputten voorzien van elk 15.000 liter wat voldoende is voor de opvang van het hemelwater van de dakoppervlakte.

De watertoets is opgenomen in het decreet integraal waterbeheer, art. 8 en is van kracht sinds 24.11.03. Het bijhorende uitvoeringsbesluit met nadere regels voor de toepassing van de toets is in werking sinds 01.11.06.

Volgens artikel 3 van dit besluit is het advies van de watertoets positief indien vooraf blijkt dat er geen schadelijk effect te verwachten is. Dit is in deze het geval, het voorliggende project heeft immers een beperkte verharde oppervlakte en is niet gelegen in (mogelijks) overstromingsgevoelig gebied. In alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat de impact op de waterhuishouding onbestaande of verwaarloosbaar is.

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De herbouwde woning is een stuk groter in volume dan de bestaande woning maar blijft bescheiden door de vormgeving. Het ontwerp refereert voldoende naar de bestaande bebouwing.

4D CONCLUSIE

De aanvraag betreft het herbouwen en uitbreiden van een zonevrije woning. De woning is bereikbaar via een toegangsweg vanaf de [REDACTED].

De aanvraag dient getoetst te worden aan de basisrechten voor zonevrije constructies. De discussie of het gaat om een hoofdzakelijk vergund geachte woning werd in het vorige bouwberoep uitgeklaard. Op basis van de geleverde stukken werd door de deputatie reeds beslist dat het om een woning ging.

Het volume van de woning kan uitgebreid worden tot maximum 1.000 m³. Volgens de berekening van de architect bedraagt het bouwvolume 993 m³. De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar werd echter op het verkeerde been gezet omdat de architect een regel (berekening dakkapellen) bij vergissing had weggelaten, waardoor zij verkeerdelijk concludeerde dat de woning boven de volumenorm kwam. Ter hoorzitting werd een correcte volumeberekening neergelegd, die werd gecontroleerd en gevolgd kan

worden. Met dakkapellen bedraagt de woning 992,938 m³, met de oversteken 999,638 m³. Er is dan ook voldaan aan de volumenorm.

Voor de toegangsweg tot de woning bestaat er echter geen vergunningsgrond. De strikt noodzakelijke verharding in de omgeving van de woning is vrijgesteld van vergunning. Deze vrijstelling beperkt zich tot een straal van 30 m rond de woning. Er bestaat geen vergunningsgrond voor de aanleg van de toegangsweg en enkel het achterste deel (stuk loodrecht op woning en stuk ter hoogte van inkomdeur en garage) is vrijgesteld van vergunning.

De open afsluiting rond de woning is vrijgesteld van vergunning gezien deze zich op geringe afstand van de woning bevindt.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd op 3 oktober 2011 betekend aan de verzoekende partij. Het beroep tot vernietiging, ingesteld bij een ter post aangetekende brief van 17 november 2011, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is overeenkomstig artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO, zoals het luidde op het ogenblik van het instellen van het beroep, aangeduid als belanghebbende die bij de Raad beroep kan instellen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Tweede middel

In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 15.4.6.1 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, artikel 4.3.1 VCRO en de formele motiveringsplicht.

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

De Deputatie geeft een beoordeling van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening die kennelijk onredelijk is. Over de al dan niet aantasting van de aanvraag van de schoonheidswaarde van het gebied, wordt zelfs niets gezegd.

2 De Deputatie beperkt zich in het bestreden besluit hoofdzakelijk tot het beoordelen van het al dan niet behoud van het architecturaal karakter van de nieuwbouw (art. 4.4.11 VCRO). Over de inpasbaarheid in de omgeving, wordt quasi niets gezegd. Bij de beschrijving van de aanvraag geeft de Deputatie wel volgende feitelijke elementen mee:

- de aanvraag is gelegen in het open ruimtegebied ten westen van de kern van Poperinge
- er bevindt zich een klein gebouw op het perceel
- het gebouw bestaat uit 1 bouwlaag met hellend dak
- de omgeving wordt gekenmerkt door zeer verspreide bebouwing.

Er moet vastgesteld worden dat het bestaande gebouw en de voorziene nieuwbouw eenzelfde verschijningsvorm hebben, met dien verstande dat de nieuwbouw meer dan het dubbele volume zal hebben ten opzichte van de bestaande stalling. Dat de verdubbeling in volume ruimtelijk aanvaardbaar is, wordt door de Deputatie niet beoordeeld. Het betreft nochtans een open gebied met slechts zeer verspreide bebouwing (allemaal zone-eigen landbouwers). De Deputatie diende minstens aangegeven te hebben waarom dergelijk volume midden een weide aanvaardbaar is.

Het kan immers niet betwist worden dat het voorziene volume een veel grotere impact op de omgeving zal hebben dan de bestaande veel kleinere stal.

Van een beoordeling van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening in de zin van art. 4.3.1 VCRO is geen sprake.

3 En mocht er wel van enige motivering ter zake sprake zijn, quod non, dan is deze ontegensprekelijk kennelijk onredelijk. Een bouwvolume van quasi 1.000m³ in een open agrarisch landschap heeft ontegensprekelijk een belangrijker (visuele) impact op de omgeving dan een zone-eigen stalling midden in de weide.

Door het residentieel gebruik van de nieuwbouw zal ook de aanschijn van de omgeving fundamenteel veranderen. Niet alleen zal er een groter bouwvolume komen, ook zullen er functionele verhardingen aangelegd worden, evenals een tuin en al wat daar bij hoort. Men zal dus een residentiële oase creëren in een open agrarisch gebied. De Deputatie geeft niet aan waarom dat aanvaardbaar is, niettegenstaande de GSA in haar advies ook die residentialisering aangeklaagd heeft.

4 Aangezien de bouwplaats gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, dient de vergunningverlenende overheid een bijzondere motivering te geven waarom een bepaald bouwwerk 'de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar' brengt.

Dit is vaste rechtspraak van de Raad van State (...)

In het bestreden besluit wordt daar geen aandacht aan besteed. De afwezigheid van enige formele motivering impliceert uiteraard de schending van de formele motiveringsplicht.

Zoals hierboven gesteld, zal het uitzicht van het landschap fundamenteel door de nieuwbouw veranderen. Het bouwvolume verdubbelt en het gebied zal er meer residentieel uitzien.

Deze twee elementen hebben vanzelfsprekend een fundamentele impact op de omgeving. De Deputatie diende minstens aangegeven te hebben waarom die impact voor haar aanvaardbaar is. In elk geval is de (onbestaande) beoordeling kennelijk onredelijk.
...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Verwerende partij wordt verweten de aanvraag niet aan de schoonheidswaarde van het landschap te hebben getoetst en bijgevolg de goede ruimtelijke ordening kennelijk onredelijk te hebben beoordeeld.

Verzoekende partij gaat volledig de mist in wanneer zij poneert dat het “landschappelijk waardevol” karakter een beoordelingsgrond is voor zonevreemde constructies. Immers artikel 4.4.17 VCRO stelt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften geen weigeringsgrond vormen voor bestaande zonevreemde constructies.

Artikel 4.1.1., 1° omschrijft bestemmingsvoorschrift als een stedenbouwkundig voorschrift die wat betreft een gewestplan, het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemmingsgebieden, in de zin van artikel 1, §1, tweede lid van het KB 28 december 1972.

Artikel 1, §1, tweede lid verwijst uitdrukkelijk naar de bestemmingsgebieden opgenomen in hoofdstuk II van het besluit, waar de landschappelijk waardevolle gebieden in opgenomen zijn.

Hieruit volgt dat “landschappelijk waardevolle gebieden” wel degelijk moeten worden aanzien als bestemmingsvoorschriften zoals gedefinieerd in de VCRO.

De bestreden beslissing kon (en mocht) de aanvraag dan ook niet motiveren in het licht van de schoonheidswaarde van het landschap.

Er is bovendien geen enkele decretale bepaling die voorschrijft dat een verdubbeling van het volume aan een bijzonder ruimtelijke beoordeling is onderworpen.

Door aan te voeren dat het residentieel gebruik in landschappelijk waardevol agrarisch gebied een visuele impact heeft op de omgeving, oefent verzoekende partij in feite kritiek uit op de decreetgever die deze uitzonderingsmogelijkheden mogelijk heeft gemaakt. Het volstaat hiermee te verwijzen naar de memorie van toelichting daaromtrent. Het hoeft geen betoog dat in het kader van een jurisdictioneel beroep, kritiek op de decreetgever niet dienend is.

...”

De tussenkomende partijen voegen hier nog aan toe:

“ ...

16. Verzoeker voert in zijn tweede middel eerst aan dat verwerende partij zijn beslissing niet voldoende zou gemotiveerd hebben met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening. Verzoeker verwijst voornamelijk naar het volume van de te herbouwen woning dat ruimtelijk niet aanvaardbaar zou zijn. Minstens zou de motivering van de deputatie in deze kennelijk onredelijk zijn.

Ook zou artikel 15.4.6.1. van het KB van 28 december 1972 betreffende de toepassing en de inrichting van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen geschonden zijn nu er over de aantasting van de schoonheidswaarde niets gezegd wordt, terwijl die (bijzondere) motivering vereist zou zijn. Minstens zou de motivering dienaangaande kennelijk onredelijk zijn.

17. De vergunningverlenende overheid oordeelt in wezen discretionair over de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Vastgesteld moet worden dat verwerende partij uitdrukkelijk is stilgestaan bij het architecturale karakter van het gebouw waarbij expliciet rekening gehouden werd met "de typische landelijke verschijningsvorm, kenmerkend voor de streek en het gebouw". In tegenstelling tot in het vorige dossier werd geoordeeld dat het nieuwe meer bescheiden ontwerp — o.m. door vormgeving en materiaalgebruik — veel meer refereert naar de nu al bestaande bebouwing (en zich zodoende integreert in de omgeving). Er wordt verder onder de hoofding "Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening" uitdrukkelijk bevestigd dat de te herbouwen woning een stuk groter is in volume dat de bestaande woning maar bescheiden blijft door zijn vormgeving. Het ontwerp refereert immers voldoende naar de bestaande bebouwing. Zoals verzoeker verder zelf aangeeft volgt uit de omschrijving van de aanvraag dat verwerende partij weldegelijk rekening gehouden heeft met de concrete omgeving.

18. Ook hier moet in wezen in eerst orde vastgesteld worden dat verzoeker er schijnbaar vooral opnieuw een andere visie op na houdt dan de deputatie (nu specifiek inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en inpasbaarheid van het project in de omgeving) en Uw Raad schijnbaar wil bewegen om dienaangaande zelf een feitelijke analyse te maken.

Anders dan verzoeker aangeeft heeft verwerende partij weldegelijk aangegeven waarom zij meent dat het volume aanvaardbaar is in deze.

De vergunningverlenende overheid is also gemotiveerd tot het besluit gekomen dat het aangevraagde inpasbaar is.

19. Het simpelweg niet akkoord kunnen gaan met deze beoordeling maakt niet dat deze motivering onwettig of kennelijk onredelijk is, zoals verzoeker wil laten uitschijnen.

20. Verzoeker verdraait opnieuw ook enkele feiten en waar zij de functionele verhandingen viseert levert verzoeker kritiek levert op het Vrijstellingsbesluit (inzake de mogelijke om bv. een zeer beperkt aantal verhandingen te voorzien) en doet zij dus aan niets meer of minder dan wetskritiek.

21. Dat verwerende partij natuurlijk ook grote aandacht besteed heeft aan de vereiste van het behoud van het architecturale karakter van de te herbouwen constructie kan haar maar bezwaarlijk verweten worden, wel integendeel.

Art. 4.4.11 VCRO stelt: (...)

De toetsing van de goede ruimtelijke ordening wordt nader gespecificeerd in dit artikel: in het bijzonder dient nagegaan te worden of het architecturale karakter van de woning behouden blijft. Verwerende partij is zulks dus nagegaan.

22. *Wat de opgeworpen schending van artikel 15.4.6.1. van het KB van 28 december 1972 betreffende de toepassing en de inrichting van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen betreft is duidelijk dat de verzoeker in rechte de bal mis slaat.*

Artikel 4.4.17 VCRO voorziet immers duidelijk dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond zijn bij de beoordeling van een aanvraag voor zonevreemde woningherbouw.

Zulks is logisch. Zonevreemdheid maakt net een afwijkmogelijkheid op die voorschriften uit.

Artikel 4.1.1, 1° VCRO stelt dat onder "bestemmingsvoorschrift" uitdrukkelijk begrepen is een stedenbouwkundig voorschrift dat is neergelegd in een gewestplan in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemmingsgebieden, in de zin van artikel 1, §1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Artikel 1, §1, tweede lid van dat Inrichtingsbesluit verwijst uitdrukkelijk naar de bestemmingsgebieden opgesomd in hoofdstuk II van dat besluit, waaronder dus artikel 15.4.6.1.: landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De zonevreemdheidsregeling laat m.a.w. net toe dat afgeweken wordt van artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit.

23. *Ondergeschikt blijkt uit het bovenstaande dat verwerende partij weldegelijk de concrete verenigbaarheid van het aangevraagde met de waarde van het landschap heeft afgemeten. Zij is tot het besluit gekomen dat de te herbouwen woning een stuk groter is in volume dat de bestaande woning maar bescheiden blijft door zijn vormgeving. Het ontwerp refereert immers voldoende naar de bestaande bebouwing.*
...

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij nog het volgende toe aan haar betoog:

“ ...

De Deputatie geeft een beoordeling van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening die kennelijk onredelijk is. Over de al dan niet aantasting van de aanvraag van de schoonheidswaarde van het gebied, wordt zelfs niets gezegd.

2 *Verwerende en tussenkomende partijen schrappen tevergeefs een aantal passages uit het bestreden besluit bijeen om voor te houden dat de Deputatie wel een beoordeling van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening zou gemaakt hebben.*

Nergens wordt echter in concreto ingegaan op de inpasbaarheid van de aanvraag in de onmiddellijke omgeving. De GSA had nochtans duidelijk aangegeven dat de overdreven residentialisering van de omgeving onaanvaardbaar is. De Deputatie rept daar met geen woord over.

4 *Verwerende en tussenkomende partijen maken zich er al te gemakkelijk vanaf met de stelling dat op grond van art. 4.4.17 VCRO de beoordeling van de schoonheidswaarde in casu niet relevant is aangezien het een zonevreemde aanvraag betreft alwaar de bestemmingsvoorschriften niet op van toepassing zijn.*

Art. 4.4.17 VCRO bepaalt dat de bestemmingsvoorwaarden op zich geen weigeringgrond kunnen zijn, maar bepaalt niet dat die bestemmingsvoorschriften niet meer relevant kunnen zijn. Ze kunnen en moeten nog bij de beoordeling betrokken worden, maar zijn op zich niet doorslaggevend.

Het kan toch niet ontkend worden dat wanneer over een aanvraag moet beslist worden, aanvraag die gelegen is in landschappelijk waardevol gebied, dat de schoonheidswaarde van het gebied niet moet gevrijwaard worden. Een zonevreemde constructie kan toch niet soepeler benaderd worden dan een zone-eigen constructie!

*Minstens moet de Deputatie – gegeven dat bestemmingsvoorschrift – extra aandacht aan de inpasbaarheid in de onmiddellijke omgeving besteden. Zij diende zich de vraag gesteld te hebben of een villa met een verdubbeling van volume met toekomstige tuin en verhardingen past in dit exclusief ruraal gebied. Zij heeft dat niet gedaan, minstens op een kennelijk onredelijke manier.
...”*

Beoordeling door de Raad

1.

Art. 4.3.1. §1, eerste lid, 1° VCRO bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd:

“1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*
- b) een goede ruimtelijke ordening;”*

Het gevraagde betreft het slopen en herbouwen van een zonevreemde constructie.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid wordt bij de bepaling, die thans is opgenomen onder de aangehaalde bepaling, gesteld (stuk 2011, 2008-2009, nr. 1, p. 124):

“399. Een vergunning moet ook worden geweigerd zo het aangevraagde strijdt met de goede ruimtelijke ordening. Die toetsing aan de goede ruimtelijke ordening geschiedt in alle gevallen, ook wanneer de aanvraag betrekking heeft op zonevreemde constructies die zich kunnen beroepen op de verder behandelde basisrechten.”

Uit het voorgaande volgt dat een vergunning voor de gevraagde slechts kon worden verleend op voorwaarde dat het gevraagde verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

2.

Het behoort tot de wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om te oordelen of het gevraagde al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede ruimtelijke ordening. De Raad mag zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd 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 vergunningverlenende overheid moet de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening beoordelen met inachtneming van de beginselen bepaald in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid VCRO. Deze beginselen luiden als volgt:

“§2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

- 1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, 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, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;*
- 2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;*
- 3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.”*

Uit deze bepaling volgt dat de vergunningverlenende overheid bij haar beoordeling van het gevraagde de relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening moet betrekken.

Uit de feiten uiteenzetting blijkt dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt dat bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet rekening gehouden worden “met de situering in open landschap” en moet besloten worden dat de aanvraag niet voldoet aan de toetsing van de goede ruimtelijke ordening en de plaatselijke aanleg, aangezien het “gebouwtje (zich) bevindt (...) in een akker op een 90-tal meter van de weg”, dat het “niet toegankelijk (is) via een oprit of toegangsweg”, dat het “een volledig gedesaffecteerd, geïsoleerd gelegen volume” betreft, dat het “herbouwen en uitbreiden van het gebouwtje dat gelegen is in het open landschap en in de nabijheid van natuurgebied, zorgt voor residentialisering van het agrarisch landschappelijk waardevol agrarisch gebied; hetgeen storend en niet aanvaardbaar is” en dat “de inname van wat op heden landbouwgrond is, en geen erf met een woning, de transformatie van het terrein en de geplande nieuwbouw (...) een aantasting (vormen) van de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten”.

In die omstandigheden diende de toetsing van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening des te zorgvuldiger te geschieden.

In het bestreden besluit worden de overwegingen ter zake beperkt tot de vaststellingen dat de herbouwde woning in volume een stuk groter is dan de bestaande woning, maar bescheiden blijft door de vormgeving en dat het ontwerp voldoende naar de bestaande bebouwing refereert. Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt niet dat de verwerende partij de door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar relevant geachte aspecten van goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling heeft betrokken, noch waarom deze aspecten door de verwerende partij niet relevant worden geacht.

Het bestreden besluit bevat geen afdoende motivering inzake de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 22 september 2011, waarbij aan de tussenkomen de partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het slopen en herbouwen van een woning op een perceel gelegen te [REDACTED], en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomen de partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidig arrest.
4. 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.
5. De kosten van de tussenkomst, bepaald op 200,00 euro, komen ten laste van de tussenkomen de partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 13 juni 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Hildegard PETTENS

Nathalie DE CLERCQ