

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 19 september 2017 met nummer RvVb/A/1718/0057
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0488/A/0471

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het departement RUIMTE VLAANDEREN vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomenende partij	mevrouw Ann VANDEPUTTE vertegenwoordigd door de heer Francis CHARLIER en mevrouw Sofie BOEYKENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8860 Lendeledede, Langemuntlaan 1

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 13 april 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 12 februari 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne van 18 september 2014 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het herbouwen van een eengezinswoning met uitbreiding kleiner dan 1000 m³ op een gewijzigde plaats na het slopen van de bestaande vakantiewoning op de percelen gelegen te Laarne, Broekstraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 965/2/A en 965/2/B.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 27 mei 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 13 juli 2015 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomenende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 januari 2017.

Advocaat Sandro DI NUNZIO *loco* advocaat Paul AERTS voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij. Mevrouw Elisabeth HANNEQUART *loco* de heer Francis CHARLIER en mevrouw Sofie BOEYKENS voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

Op 10 mei 2012 levert het college van burgemeester en schepenen van Laarne een negatief stedenbouwkundig attest af voor het wijzigen van de bestemming van een vakantiewoning naar een woning en voor het herbouwen van de woning op een gewijzigde plaats.

Op 29 juli 2012 ontvangt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne een aanvraag voor het wijzigen van ramen in de voorgevel van de bestaande woning. Dit dossier wordt onontvankelijk en onvolledig verklaard.

2.

De tussenkomende partij dient op 23 mei 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “slopen bestaande woning + herbouw ééngezinswoning met uitbreiding <1000m³ op gewijzigde plaats” op de percelen gelegen te Laarne, Broekstraat, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 965/2/A en 965/2/B.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977 in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 24 juni 2014 tot en met 23 juli 2014, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 28 augustus 2014 ongunstig

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 5 september 2014 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 18 september 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, de stedenbouwkundige voorschriften en/of de verkavelingsvoorschriften

... ”

Beknopte beschrijving van de aanvraag

Herbouwen van een eengezinswoning met een uitbreiding kleiner dan 1000m³ op een gewijzigde plaats na het slopen van de bestaande woning.

Stedenbouwkundige gegevens uit plannen van aanleg

Ligging volgens de plannen van aanleg en bijhorende voorschriften:

De aanvraag is volgens het gewestplan GENTSE EN KANAALZONE (...) gelegen in agrarisch gebied waarvoor artikel 11.4.1 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van toepassing is:

...

De aanvraag is volgens het gewestplan GENTSE EN KANAALZONE (...) gelegen in een landschappelijk waardevol gebied waarvoor artikel 15.4.6.1 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van toepassing is:

...

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde plan.

...

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

Het perceel waar de aanvraag op van toepassing is, is gelegen ten zuidwesten van het kasteel van Laarne en is gelegen in een landelijk deel van de gemeente, waar nog niet veel werd gebouwd. Het terrein is bebost. De weg naar het terrein is niet verhard en voldoet niet aan de definitie 'voldoende uitgeruste weg', zoals de codes die omschrijft onder de titel 'decretale beoordelingselementen'.

In het noorden grenst een graasweide, in het oosten een bebouwd perceel, in het zuiden een perceel dat in gebruik is als landbouwperceel, in het westen grenst een bebouwd perceel. Het perceel is momenteel niet bebouwd, er staat enkel een vakantiewoning op.

De aanvraag voorziet in het herbouwen van een ééngesinswoning/vakantiewoning op een gewijzigde plaats.

De woning wordt ingeplant op 8,00m van de perceelsgrens in het oosten. De zuidwestelijke hoek van de gevel ligt op 16,05m van de Broekstraat verwijderd. In het westen ligt de perceelsgrens 14,21m van de zijgevel in het westen.

De woning heeft een gevelbreedte van 14,90m en een bouwdiepte van 16,80m. de woning telt 1 bouwlaag en bestaat uit een hoofdvolume en een kleiner aangebouwd volume. De kroonlijsthoogte bedraagt 2,70m, beperkt (aan de garage), komt die lager (2,10m). De nokhoogte van het hoofdvolume bereikt een hoogte van 6,10m, de nokhoogte van de van het aangebouwde volume bedraagt 5,30m (maten gemeten van de vloerplas van de woning).

De woning wordt afgewerkt in een roodbruin genuanceerde gevelsteen, op het dak komen grijze dakpannen te liggen. Het schrijnwerk is van donkergrijs aluminium.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Op 05 september 2014 bracht Ruimte Vlaanderen een ongunstig advies uit.

De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde plan.

Momenteel staat op het perceel een vakantiewoning. De historiek van het perceel leert dat een principieel akkoord (stedenbouwkundig attest) werd gevraagd om een vakantiewoning om te vormen naar een woning.

Die aanvraag werd geweigerd; er moet dan ook gesteld worden dat nog steeds sprake is van een vakantiewoning en dat van de term 'woning' niet zomaar sprake kan zijn. De constructie staat niet opgetekend als 'woning' in het kadaster.

De VCRO voorziet in een zonevreemde functiewijziging (art. 4.4.23.), voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

...

De bijgevoegde foto's maken het onmogelijk te oordelen over het feit of de constructie al dan niet verkrot is.

In samenspraak met artikel 4.4.23 uit de VCRO moet artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen worden gelezen. Dat artikel vermeldt o.a. dat het goed moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.

Dat is niet het geval. Om de bestaande constructie om te vormen naar een woning van max; 1000m³ zijn ingrijpende werken nodig, die ver buiten het valoriseren van het gebouw om liggen. De functiewijziging komt niet voor op de door de Vlaamse regering vastgestelde lijst.

De Vlaamse codex ruimtelijke ordening voorziet in het herbouwen op een gewijzigde plaats van een constructie, niet zijnde woningbouw (Art. 4.4.183 §1):

...

De constructie is niet getroffen door een rooilijn, noch door een reservatiestrook rond een waterloop, noch door een achteruitbouwzone, waardoor geoordeeld kan worden dat geen direct conflict optreedt met de goede ruimtelijke ordening.

Het verplaatsen van de constructie naar een ander deel op het terrein levert geen aantoonbare verbetering op van de plaatselijke toestand. Oriëntatie kan bezwaarlijk als mogelijkheid gelden voor het verplaatsen van een constructie.

Naar analogie van eerdere en gelijkaardige aanvragen werd geoordeeld dat het verplaatsen omwille van een betere oriëntatie/ligging op het terrein niet zomaar kan aangehaald worden om een constructie te verplaatsen.

Gelet op het feit dat geen sprake is van een woning, en die functie volgens de artikelen van de VCRO en haar uitvoeringsbesluit ook niet kan worden toegekend, kan geen gebruik gemaakt worden van de basisrechten die aan zonevreemde woningen worden toegekend. De basisrechten die aan andere zonevreemde constructies dan woningbouw worden toegekend, bieden niet de mogelijkheid tot het uitbreiden van het bestaande bouwvolume tot maximaal 1000m³ (het bestaande volume moet behouden blijven).

Wat het herplaatsen van de constructie betreft:

Laarne hanteert een bouwdiepte van 15,00m op de gelijkvloerse verdieping en een bouwdiepte van 12,00m op de verdieping, waarbij terrassen fundamenteel binnen de bouwdiepte moeten worden gezien. Voorliggend plan toont een bouwdiepte van 16,80m. Het aanvaarden van het ontwerp houdt een precedentenwerking in, zodat niet akkoord kan worden gegaan met voorliggend voorstel. Daar moet bijzonder op worden gelet, rekening houdende met de locatie en de aard van de aanvraag.

Voor het kappen van bomen in bosverband moet een kapvergunning aangevraagd worden bij het Agentschap voor Natuur en Bos.

...

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 31 oktober 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 18 december 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

Het perceel, waar de aanvraag op van toepassing is, is gelegen ten zuidwesten van het kasteel van Laarne en is gelegen in een landelijk deel van de gemeente, waar nog niet veel werd gebouwd. Het terrein is bebost.

De weg naar het terrein is een matig verharde private weg die tevens de aanpalende percelen met daarop de woningen Broekstraat 40 en 42 bedient.

Het perceel heeft een kadastrale oppervlakte van 4.106 m² en is volledig bebost. Helemaal achteraan, op ca. 100 m afstand van de private weg, staat een houten vakantieverblijfje van 4,22 m x 8,33 m = 35,15 m² (inclusief overdekte ruimte van 1,4 m² voor de inkomdeur), onder een zadeldak met kroonlijsthoogte 2,13 m en nokhoogte 3,21 m. Deze constructie heeft dus een bouwvolume van 93,85 m³.

Op korte afstand daarvan staat een houten tuinhuisje (vergund?) van 6 m² groot.

Volgens de kadastrale legger bestaat het perceel nr. 965/2/b uit een 'bos' van 4.075 m² groot en het kadastrale perceel nr. 965/2/a uit een 'vakantieverblijf' van 31 m² groot, waarvan de oorsprong teruggaat tot het jaar 1952.

De aanvraag strekt ertoe het vakantieverblijf en tuinhuis te slopen en te vervangen door een bungalow met ingebouwde dubbele garage, op te richten op ca. 16 m afstand van de private weg en minimum 8 m afstand van de zijperceelsgrenzen. De bungalow heeft een grondoppervlakte van 207 m² en een bouwvolume van 935 m³.

De woning wordt afgewerkt in een roodbruin genuanceerde gevelsteen, op het dak komen grijze dakpannen te liggen. Het schrijnwerk is van donkergrijs aluminium.

Om de woning te realiseren dienen 26 hoogstammige bomen gerooid te worden: 3 zomereiken en 23 Europese larixen.

...

2.1 De watertoets

Het perceel is niet gelegen in een recent overstroomd gebied of een overstromingsgebied. De oppervlakte van de op te richten bebouwing is beperkt, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld dat het schadelijk effect voor de waterhuishouding zich beperkt tot het plaatselijk verminderen van de infiltratie van het hemelwater in de bodem. Dit wordt gecompenseerd door de plaatsing van een hemelwaterput van 5.000 liter met installatie voor hergebruik van het hemelwater, met overloop naar een infiltratieput met oppervlakte 9,31 m² (= oppervlakte zijwanden) en inhoud 5.200 liter, overeenkomstig de normen vastgelegd in de geldende gewestelijke stedenbouwkundige verordening. Het hergebruik van het hemelwater heeft een zekere bufferende werking door de vertraagde afvoer.

De doelstellingen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid worden niet geschaad. Bijgevolg kan geconcludeerd worden dat voorliggende aanvraag de watertoets doorstaat.

2.2 De MER-toets

Het gaat hier niet om een project opgenomen in bijlage II bij de Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zgn. MER-richtlijn).

Gelet op hetgeen voorafgaat kan gesteld worden dat geen MER moet worden opgemaakt.

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven (...), daar de nieuw op te richten woning niet in functie van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf staat.

De aanvraag is gesteund op de basisrechten voor zonevreemde constructies, zoals vervat in afdeling 2 van hoofdstuk 4 van titel 4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Voorliggende aanvraag is bedoeld als 'het herbouwen op een gewijzigde plaats en uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning'.

Artikel 4.4.14, § 1 VCRO luidt als volgt:

...

Artikel 4.4.15 VCRO luidt als volgt:

...

De aanvraag is strijdig met bovenvermelde artikelen, daar het herbouwen en uitbreiden niet slaat op 'een woning', maar wel op een houten chalet van nauwelijks ± 34 m² groot, dat volgens het ingediend plan een leefruimte van 21,22 m² en een slaapruijnte van 8,25 m² bevat, zonder bovenverdieping en zelfs zonder een toilet of andere sanitaire ruimte.

Dit chalet staat daar vermoedelijk sinds 1952 – en wordt dus geacht vergund te zijn – doch heeft geen huisnummer en er was nooit iemand gedomicilieerd.

Het is gekend ten kadaster als 'vakantieverblijf'. Een dergelijk gebruik valt onder de bestemming 'recreatie' en niet onder de bestemming 'wonen'.

Een vakantieverblijf dat niet voor permanente bewoning gebruikt wordt of daar nooit met vergunning werd toe bestemd kan niet als woning bestempeld worden. In stedenbouwkundige termen, mogelijk anders dan in spraakgebruikelijke termen, is een woning elke constructie die onder de bestemmingscategorie 'wonen' valt doordat de laatst vergunde of vergund geachte bestemming permanent wonen is, ongeacht de aard of het voorkomen van de constructie.

Appellanten betwisten dit en steunen zich op de definitie van het begrip 'woning' zoals vermeld in artikel 4.1.1, 16° VCRO: "een goed, vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode".

Artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode, bevat de volgende bepaling: "woning : elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande".

Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat met de 'hoofdzakelijke' bestemming bedoeld wordt dat daarom niet alle vertrekken in de woning de woonfunctie moeten hebben. Deze definiëring brengt dus niets essentieels bij om het onderscheid tussen een permanent verblijf (wonen) of niet-permanent (recreatief) verblijf te relateren aan het begrip 'woning'. Daaruit voortvloeiend brengt het ook niets bij aan het onderscheid dat gehanteerd wordt inzake de basisrechten voor bestaande zonevreemde woningen enerzijds en bestaande zonevreemde constructies -niet zijnde woningbouw- anderzijds.

Van Dale definieert een 'woning' in de eerste plaats als een huis of deel van een huis om te wonen, en pas in de tweede plaats als een synoniem van 'domicilie' of 'wettelijke verblijfplaats'. Niet permanent bewoonde constructies worden soms ook wel 'vakantiewoningen' genoemd, en dus een subcategorie van 'woningen'. Dit alles zou een brede definiëring van het begrip woning kunnen ondersteunen.

Nochtans mag duidelijk zijn dat bij het maken van het onderscheid tussen 'woningen' en 'constructies, andere dan woningen' een gedifferentieerd beleid werd vooropgesteld waarbij aan woningen ruimere basisrechten werden toegekend, gezien ook andere eigendomsrechten

samenhangen met een hoofdverblijfplaats. Dit onderscheid wordt ook verder doorgetrokken in de onderscheiden stedenbouwkundige functiecategorieën 'verblijfsrecreatie' en 'wonen', zoals vertaald in het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.

Het begrip woning sluit dus aan bij de functiecategorie 'wonen' of 'gehuist zijn'. Huisvesting is waar men verblijft, waar de woonplaats is, het huis waarin men gevestigd is. Begrippen als 'paviljoenen, weekendverblijven, vakantiehuizen' sluiten aan bij de functiecategorie verblijfsrecreatie, ook al zijn de constructies die ertoe gebruikt worden qua aard soms inwisselbaar en is het mogelijk om in een weekendverblijf permanent te wonen of in een woning niet-permanent te verblijven. Daarbij is niet de intentionele aard van de constructie doorslaggevend, maar de geschiedenis van de bestemming.

Hier is het duidelijk dat de betrokken constructie louter als een vakantieverblijf met een recreatieve intentie werd opgericht, en op geen enkel moment een feitelijke noch wettelijke bestemmingswijziging tot permanent wonen onderging.

Uit dit alles blijkt dat het gebruik van de term 'woning' binnen het vakgebied ruimtelijke ordening niet geheel overeenstemt met de spraakgebruikelijke term, en de definiëring binnen de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening tekortschiet. Indien om deze reden zou worden geoordeeld dat ook een constructie voor niet-permanent verblijf (al dan niet met die doelstelling opgericht, of later hiertoe bestemd) een woning zou zijn waarop alle basisrechten voor woningen geldig zijn, valt niet in te zien waarom er nog enig beleid zou gevoerd worden rond weekendverblijven of deze bestemmingswijziging überhaupt vergunningsplichtig werd gemaakt. Hier kan men niet omheen de bedoeling van de wetgever, die het onderscheid als een gekende vanzelfsprekendheid hanteert.

Vermits het betrokken vakantieverblijf niet als 'woning' kan bestempeld worden kan geen toepassing gemaakt worden van bovenvermelde artikelen 4.4.14, § 1 VCRO en 4.4.15 VCRO. Artikel 4.4.18, § 1 VCRO voorziet in de mogelijkheid tot herbouwen op een gewijzigde plaats van een 'bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw'.

Artikel 4.4.19, §1 VCRO stelt dat het uitbreiden van een bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw, vergunbaar is, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van een aantal opgesomde redenen (milieuvoorwaarden, gezondheidsredenen, maatregelen opgelegd door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, ...). De aanvraag voldoet niet aan één van deze voorwaarden.

Het herbouwen op een gewijzigde plaats van onderhavige zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw, is dus in principe mogelijk, maar enkel met behoud van de bestaande bestemming (vakantieverblijf) en zonder volume-uitbreiding. Het ontwerp voldoet aan geen enkele van deze voorwaarden.

Het college van burgemeester en schepenen heeft de aanvraag eveneens getoetst aan artikel 4.4.23 VCRO, dat betrekking heeft op 'zonevrije functiewijzigingen', doch deze afwijkmogelijkheid is enkel toepasbaar op bestaande constructies, artikel 4.4.23 VCRO kan dan ook niet gecombineerd worden met een herbouw van de constructie.

Uit het bovenvermelde dient geconcludeerd dat de aanvraag niet valt onder het toepassingsgebied van de 'basisrechten voor zonevrije constructies' en bijgevolg niet voor vergunning vatbaar is.

In subsidiaire orde dient ook verwezen naar artikel 90bis van het bosdecreet, waarin bepaald wordt dat elke ontbossing, zowel in het kader van een stedenbouwkundige vergunning als bij

een verkaveling, moet gecompenseerd worden, hetzij in natura (de zogenaamde compenserende ontbossing), hetzij door storting van een bosbehoudsbijdrage, hetzij door een combinatie van beiden.

Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing luidt als volgt:

...

Huidige aanvraag bevat geen compensatievoorstel tot ontbossing.

Appellanten betwisten dat het hier om 'ontbossing' gaat en dat dus bovenvermelde regelgeving van toepassing is. Het Agentschap voor Natuur en Bos kan hierover uitsluitsel geven, doch het advies van dit agentschap werd niet ingewonnen. Vermits de aanvraag hoe dan ook niet vergunbaar is om reden dat geen toepassing kan gemaakt worden van de basisrechten voor zonevreemde constructies (zie hoger), is het thans in fase van beroep niet meer opportuun dit advies in te winnen.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning zijn geen verdere opportuniteitsoverwegingen niet meer relevant.

...

Na de hoorzitting van 6 januari 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 12 februari 2015 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

“...

2.1 De watertoets

Het perceel is niet gelegen in een recent overstroomd gebied of een overstromingsgebied. De oppervlakte van de op te richten bebouwing is beperkt, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld dat het schadelijk effect voor de waterhuishouding zich beperkt tot het plaatselijk verminderen van de infiltratie van het hemelwater in de bodem. Dit wordt gecompenseerd door de plaatsing van een hemelwaterput van 5000 liter met installatie voor hergebruik van het hemelwater, met overloop naar een infiltratieput met oppervlakte 9,31 m² (= oppervlakte zijwanden) en inhoud 5.200 liter, overeenkomstig de normen vastgelegd in de geldende gewestelijke stedenbouwkundige verordening. Het hergebruik van het hemelwater heeft een zekere bufferende werking door de vertraagde afvoer.

De doelstellingen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid worden niet geschaad. Bijgevolg kan geconcludeerd worden dat voorliggende aanvraag de watertoets doorstaat.

2.2 De MER-toets

Het gaat hier niet om een project opgenomen in bijlage II bij de Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zgn. MER-richtlijn).

Gelet op hetgeen voorafgaat kan gesteld worden dat geen MER moet worden opgemaakt.

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven (...), daar de nieuw op te richten woning niet in functie van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf staat.

De aanvraag is gesteund op de basisrechten voor zonevreemde constructies, zoals vervat in afdeling 2 van hoofdstuk 4 van titel 4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Voorliggende aanvraag is bedoeld als 'het herbouwen op een gewijzigde plaats en uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning'.

Artikel 4.4.14, § 1 VCRO luidt als volgt:

...

Artikel 4.4.15 VCRO luidt als volgt:

...

Uit het uittreksel uit het kadaster blijkt dat het gebouw dat herbouwd wordt een vakantieverblijf betreft dat al van voor de zestiger jaren dateert, wat ook blijkt uit de foto's, zodat hier wel degelijk sprake is van een vergund geacht gebouw.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelde in arrest nr. A/2013/0133 dat een niet permanent bewoond tuinpaviljoen wel degelijk een woning is, een lijn die ook naar dit 'weekendverblijf' kan doorgetrokken worden.

Bijgevolg zijn de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen die het herbouwen en uitbreiden van een woning toelaten hier wel degelijk van toepassing.

Het woningbegrip slaat immers op elk gebouw of onderdeel dat een woonbestemming heeft, los van de vraag of er sprake is van een domiciliëring. In een dergelijk 'vakantieverblijf' kam men immers wel degelijk -tijdelijk- wonen.

Appellanten steunen zich terecht op de definitie van het begrip 'woning' zoals vermeld in artikel 4.1.1, 16° VCRO: "een goed, vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode."

Artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode, bevat de volgende bepaling: "woning : elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande."

Het gevraagde valt dan ook binnen het toepassingsgebied van de in art. 4.4.10 en 4.4.11 voorziene afwijkingsbepalingen.

Art. 4.4.18 bepaalt :

...

De hier voorgestelde verplaatsing volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en wordt door de aanvrager uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving. De nieuwe toestand levert duidelijk een betere plaatselijke aanleg op t.o.v. de bestaande diep ingeplante toestand, en richt zich op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen. Een herbouw op de huidige plek is stedenbouwkundig niet te verantwoorden, zodat een herbouw op een gewijzigde plek het enige alternatief is.

Het standpunt van appellanten wordt bijgetreden dat hier geen 'ontbossing' gevraagd wordt en dat dus bovenvermelde regelgeving met betrekking tot ontbossing niet van toepassing is. Appellant geeft aan de vrij gekomen oppervlakte te zullen herbeplanten. Dit kan geëxpliciteerd worden door het opleggen van een voorwaarde.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Naast het juridisch aspect dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning dient beoordeeld in functie van een verantwoorde stedenbouwkundige uitbouw van het betrokken gebied en in de context van het omliggende bebouwingsbeeld in toepassing van artikels 1.1.4. en 4.3.1. van de VCRO.

De voorgestelde herbouw, dewelke kadert binnen de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen, brengt de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang. Deze aligneert zich qua inplantingswijze naar de andere bebouwing in deze straat. Ook de vormgeving is van die aard dat bezwaarlijk kan gesteld worden dat deze de goede plaatselijke aanleg zal komen te verstoren.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van het gewestplan Gentse en Kanaalzone, van de artikelen 4.3.1, §1, 4.4.9, §1, 4.4.10, §1, 4.4.14, §1, 4.4.15 en 4.4.23 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de materiële motiveringplicht en het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

2. *De eigendom van de aanvrager, waarop de bestreden vergunning betrekking heeft, is volgens de planologische bepalingen van het bij K.B. van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

De aanvraag betreft het herbouwen van een eengezinswoning met uitbreiding kleiner dan 1000 m3 op een gewijzigde plaats na het slopen van de bestaande vakantiewoning.

De nieuw op te richten woning staat niet in functie van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf en is derhalve niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan.

3. *De vergunde aanvraag is gesteund op de basisrechten voor zonevreemde constructies.*

Het is de taak en de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om na te gaan of het gebouw voldoet aan alle voorwaarden om toepassing te kunnen maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies, conform art. 4.4.10. e.v. VCRO.

...

4. *Overeenkomstig art. 4.4.10. VCRO is de afdeling m.b.t. de basisrechten voor zonevreemde constructies van toepassing op vergunningsaanvragen "die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uitgangborden".*

De eigendom, waarop de bestreden vergunning betrekking heeft, heeft de kadastrale oppervlakte van 4106 m² en is volledig bebost. Helemaal achteraan, op ongeveer 100 m afstand van de private weg, staat een houten vakantieverblijf van 4,22 m x 8,33 m = 35,15 m², inclusief de overdekte ruimte van 1,4 m² voor de inkomdeur, onder een zadeldak met kroonlijsthoogte van 2,13 m en een nokhoogte van 3,21 m. De constructie heeft aldus een bouwvolume van 93,85 m³. Op korte afstand daarvan staat een houten tuinhuisje van 6 m² groot.

Volgens de kadastrale legger bestaat het perceel nr. 965/2/b uit een bos van 4075 m² groot en het kadastrale perceel nummer 965/2/a uit een vakantieverblijf van 31 m² groot, waarvan de oorsprong teruggaat tot het jaar 1952.

De aanvraag strekt ertoe het vakantieverblijf en tuinhuis te slopen en te vervangen door een bungalow met ingebouwde dubbele garage, op te richten op ongeveer 16 m afstand van de private weg en minimum 8 m afstand van de zij perceelsgrenzen. De bungalow heeft een grondoppervlakte van 207 m² en een bouwvolume van 935 m³.

In het andersluidend verslag en advies van de PSA wordt terecht gesteld dat een houten chalet van nauwelijks 34 m² groot geen woning betreft maar een loutere vakantie woning.

In het bestreden besluit wordt, gesteund op het arrest nr. A/2013/0133 van 9 april 2013 van uw Raad, verwezen naar art. 4.1.1., 16° VCRO. Volgens deze bepaling is een woning een goed vermeld in art. 2 § 1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode:

"Woning: elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande,"

Hieruit afleiden dat een niet permanent bewoond vakantie woning wel als een woning moet worden beschouwd, gaat niet alleen te ver, maar maakt ook elk onderscheid tussen een woning of een recreatie woning onbestaande en/of doelloos.

In de bepalingen van het VCRO wordt een onderscheid gemaakt tussen "woningen" en "constructies, andere dan woningen", waarbij aan woningen ruimere basisrechten worden toegekend. Dit onderscheid wordt ook verder doorgetrokken in de onderscheiden stedenbouwkundige functie categorieën "verblijfsrecreatie" en "wonen", zoals vertaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.

Zoals benadrukt in het verslag van de PSA is een woning "waar men gehuisvest is", waar men verblijft, waar de woonplaats is, het huis waarin men gevestigd is.

Begrippen als "paviljoenen, weekendverblijven, vakantiewoningen,..." sluiten daarentegen aan bij de functiecategorie verblijfsrecreatie, ook al zijn de constructies die ertoe gebruikt worden qua aard soms inwisselbaar en is het mogelijk om in een weekendverblijf permanent te wonen of in een woning niet permanent te verblijven. Daarbij is niet de intentionele aard van de constructie doorslaggevend, maar de geschiedenis van de bestemming.

Het gebruik van de term "woning" binnen het vakgebied ruimtelijke ordening stemt niet geheel overeen met de spraakgebruikelijke term, zodat niet louter kan verwezen worden naar de definiëring binnen de VCRO.

In casu gaat het over een houten chalet van nauwelijks 34 m² groot, dat volgens het ingediend plan een leefruimte van 21,22 m² en een slaapruijnte van 8,25 m² bevat, zonder bovenverdieping en zelfs zonder een toilet of andere sanitaire ruimte.

...

Het is duidelijk dat een dergelijke constructie enkel als een basic chaletje met een recreatieve functie kan beschouwd worden dat op geen enkel ogenblik "hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande".

In het verslag van de PSA wordt dienaangaande terecht benadrukt dat indien zou worden geoordeeld, zoals in de bestreden beslissing, dat ook een dergelijke constructie voor niet permanent verblijf een woning zou zijn waarop alle basisrechten voor woningen zouden gelden, het niet valt in te zien waarom er nog enig beleid zou gevoerd worden rond weekendverblijven of deze bestemmingswijziging überhaupt vergunningsplichtig zou zijn gemaakt.

Binnen de ruimtelijke ordening blijft evenwel een onderscheid tussen een recreatief vakantieverblijf en een woning bestaan. Enkel op deze laatste categorie zijn alle basisrechten voor woningen van toepassing. Dit is niet het geval op recreatief vakantieverblijf.

Bovendien wordt een vergunde functie wonen niet aangetoond door het louter gelijkstellen van een vakantieverblijf met een "woning", zonder enig verder onderzoek.

...

Ook uit deze overwegingen, die evenzeer in casu kunnen gelden, volgt dat een duidelijk onderscheid tussen een occasioneel gebruik als buitenverblijf of vakantieverblijf en een woning moet gemaakt worden.

Dit geldt des te meer aangezien de basisrechten voor zonevreemde constructies een uitzondering en afwijking op de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg uitmaken en deze dan ook beperkend dienen te worden geïnterpreteerd (...).

Het creëren van een nieuwe zonevreemde woning is in strijd met de in dit middel ingeroepen bepalingen.

Er kan dan ook geen toepassing gemaakt worden van de afwijkingsbepalingen van art. 4.4.14.5 1 en art. 4.4.15. VCRO.

Een loutere verwijzing naar de definitie vermeld in art. 4.1.1., 16° VCRO is dan ook geenszins afdoende en geenszins draagkrachtig om in het licht van het voorgaande te oordelen dat er sprake is van een woning. Ook aan de motiveringsplicht is derhalve niet voldaan.

5. *Ter naleving van de Stedenbouwwetgeving mag men erop vertrouwen dat een zorgvuldige overheid alle feitelijke elementen van het dossier op een correcte wijze toetst aan de bestaande regelgeving en deze regelgeving vervolgens op correcte wijze toepast.*

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“...

In de bestreden beslissing wordt omstandig gemotiveerd waarom de Deputatie meent dat deze vakantiewoning wel als 'woning' kan worden beschouwd:

...

Gelet op het bovenstaande mocht de Deputatie er terecht vanuit gaan dat deze vakantiewoning als 'woning' mocht worden beschouwd.

...”

3.

De tussenkommende partij stelt nog:

“...

8. *Het begrip 'woning' moet voor de toepassing van de VCRO gelezen worden conform de definitie zoals vermeld in artikel 4.1.1, 16° VCRO:*

...

Art. 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode, bevat de volgende bepaling:

...

De Vlaamse Wooncode definieert het woord 'huisvesting' niet.

De spraakgebruikelijke betekenis van dit woord is volgens 'Van Dale'

"het verschaffen van een verblijf"

of

"gelegenheid om te verblijven".

Het werkwoord 'huisvesten' betekent volgens 'Van Dale' onder meer

"een (tijdelijk) verblijf verschaffen".

Het begrip 'huisvesting' slaat dus niet noodzakelijk op een 'permanent' verblijf of een 'hoofdverblijf'. Ook een tweede verblijf van een gezin dient om dit gezin te huisvesten en is dus een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode.

Andere definities in de Vlaamse Wooncode bevestigen dit.

Art. 2, 10° definieert het begrip 'hoofdverblijfplaats' als

"de woning waar een gezin of een alleenstaande effectief en gewoonlijk verblijft."

De hoofdverblijfplaats is dus een woning 'plus' – een specifiek soort woning, wat duidelijk maakt dat een woning die niet tot hoofdverblijfplaats dient, óók een woning kan zijn.

9.

Het woningbegrip in de zin van de VCRO slaat dus op elk gebouw of onderdeel ervan dat een (permanente of tijdelijke) woonbestemming heeft, los van bv. de vraag of er sprake is van een domiciliëring. ...

10.

Uw Raad stelt dat voor een 'woning' in de zin van de VCRO inderdaad geen permanente bewoning noodzakelijk is. ... Het dossier had betrekking op een geweigerde zonevreemde aanvraag inzake een niet permanent bewoond tuinpaviljoen. Hieromtrent stelde de Raad als volgt:

...

Met Uw Raad kan inderdaad worden gesteld dat 'hoofdzakelijk' slaat op de hoofdbestemming van een pand. In dit geval is de hoofdbestemming van de (vakantie)woning klaar en duidelijk 'wonen', aangezien er zelfs geen nevenbestemming voorhanden is.

11.

Ook de Raad van State oordeelde reeds dat met name een studentenkamer een 'woongelegenheden' is:

...

Aangezien een studentenkamer een 'school'-voorbeeld is van een niet-permanente verblijfplaats waar de bewoner niet is gedomicilieerd, ondersteunt ook dit arrest de stelling van de bestreden beslissing, m.n. het gegeven dat een vakantiewoning eveneens als woning in aanmerking mag worden genomen.

12.

Verzoeker tracht aan deze stelling nog tegen te werpen dat een en ander op gespannen voet staat met het (provinciale) beleid inzake weekendverblijven.

Het beleid inzake weekendhuisjes heeft echter enkel betrekking op zones voor verblijfsrecreatie in ruime zin.

Dat mag geredelijk worden afgeleid uit bv. art. 1, § 1, van de Provinciale (Oost-Vlaamse) Verordening inzake verblijfsrecreatie:

...

Het gaat dus om constructies die in strijd met de gewestplanbestemming 'verblijfsrecreatie' permanent i.p.v. recreatief worden bewoond.

Dit blijkt ook duidelijk uit art. 5.4.1, 1°, VCRO:

...

Ook in deze VCRO-definitie gaat het dus om gebieden voor verblijfsrecreatie waar geen permanente bewoning mogelijk is.

De verwijzing naar het beleid inzake weekendverblijven treft aldus kennelijk geen doel waardoor de bestreden beslissing daaraan ook geen uitgebreide beschouwingen diende te wijden.

..."

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“ ...

2.3. De eigendom, waarop de bestreden vergunning betrekking heeft, heeft een kadastrale oppervlakte van 4106 m² en is volledig bebost. Helemaal achteraan, op ongeveer 100 m afstand van de private weg staat een houten vakantieverblijfje van 4,22 m x 8,33 m = 35,15 m², inclusief de overdekte ruimte van 1,4 m² voor de inkomdeur, onder een zadeldak met kroonlijsthoogte van 2,13 m en een nokhoogte van 3,21 m. De constructie heeft aldus een bouwvolume van 93,85 m³. Op korte afstand daarvan staat een houten tuinhuisje van 6 m² groot.

...

Verwerende en tussenkomende partij kunnen niet op ernstige wijze voorhouden en zelfs niet aannemelijk maken dat een dergelijke chalet als een woning kan worden beschouwd in de zin van de VCRO en de basisrechten voor zonevreemde constructies.

Verzoekende partij verschilt fundamenteel en principieel van mening met tussenkomende en verwerende partij. Het zal aan uw Raad toekomen hierin een standpunt in te nemen.

De afwijkingsbepaling van art. 4.4.14. § 1 en art. 4.4.15. VCRO betreffen uitzonderingsbepalingen en dienen dan ook beperkend te worden geïnterpreteerd (...).

Verzoekende partij herhaalt dat de interpretatie van verwerende en tussenkomende partij elk onderscheid tussen een woning enerzijds en een recreatiewoning anderzijds onbestaande en/of doelloos is.

Een houten chalet van nauwelijks 34 m² (zonder “luifel”) groot, dat volgens het ingediend plan een leefruimte van 21,22 m² en een slaapruimte van 8,25 m² bevat, zonder bovenverdieping en zelfs zonder een toilet of andere sanitaire ruimte, kan niet worden beschouwd als een “woning, hoofdzakelijk bestemd voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande”.

Een vergelijking met de studentenkamer, zoals tussenkomende partij dit tracht te maken, is in deze niet relevant. Een studentenkamer wordt niet alleen maar in een groter geheel en zeker niet in een bos ingeplant. De eisen voor een studentenkamer zijn trouwens veel groter dan wat het boschaletje voorziet.

Het creëren van een nieuwe zonevreemde woning in de plaats van dit chaletje is in strijd met de in dit middel ingeroepen bepalingen.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste middel werpt de verzoekende partij op dat de verwerende partij in de bestreden beslissing onterecht tot de vaststelling is gekomen dat de aanvraag met toepassing van de regels met betrekking tot de bestaande zonevreemde woningen kan worden vergund aangezien er naar haar oordeel in deze nooit enige woonfunctie werd vergund en dat de bestaande constructie ook nooit dergelijke functie heeft gehad.

De verzoekende partij verwijst hiertoe naar het andersluidend standpunt van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar, naar artikel 4.1.1, 16° VCRO en artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de

Vlaamse Wooncode en stelt daarbij dat in de voorliggende aangelegenheid hooguit sprake is van een ‘*basic chaletje*’ dat op geen enkel ogenblik bestemd is (geweest) voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande.

2.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij hierin wordt bijgetreden door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, in zijn verslag, en het college van burgemeester en schepenen, in de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing. De bestaande constructie kan geenszins als een woning aangemerkt worden, hooguit is er sprake van een vakantieverblijf. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar motiveert, zoals hoger geciteerd, zijn standpunt zeer omstandig en verwijst daarbij onder andere naar de grootte van de constructie en de afwezigheid van een toilet of andere sanitaire ruimte en verder naar de geschiedenis van de bestemming waarbij het duidelijk is dat de constructie enkel als een vakantieverblijf met recreatieve intentie werd opgericht.

Daar staat tegenover dat de bestreden beslissing zeer kort stelt dat er wel degelijk sprake is van een woning aangezien het begrip slaat op elk gebouw of onderdeel dat een woonbestemming heeft omdat men in een dergelijk ‘vakantieverblijf’ wel degelijk – tijdelijk – kan wonen. Wanneer er door het vergunningverlenend bestuursorgaan aldus andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen en/of beslissingen, geldt in principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing op dat punt des te zorgvuldiger dient te motiveren.

3.

De artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.15 VCRO betreffen de uitzonderingsbepalingen voor het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van een ‘bestaande zonevrije woning’ (met minstens één woongelegenheden). Daarnaast voorziet de VCRO in de artikelen 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO ook uitzonderingsbepalingen voor het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van een ‘bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw’. In beide gevallen dient het voorwerp van de aanvraag overeenkomstig artikel 4.4.10 VCRO hoofdzakelijk vergund te zijn en niet verkrot. Het hoofdzakelijk vergund karakter strekt zich, rekening houdende met artikel 4.1.1, 7° b) VCRO, uit tot het vergund geacht zijn van de functie van de betrokken constructie.

Gelet op hun statuut van uitzonderingsbepalingen, die een vergunningverlenend bestuursorgaan verbieden om een stedenbouwkundige vergunning louter omwille van de strijdigheid met de verordenende gewestplanbestemming te weigeren, dienen zij restrictief te worden geïnterpreteerd en toegepast. Het staat daarbij aan de partij die van vermelde bepalingen gebruik wenst te maken om aan te tonen dat voldaan is aan de decretale voorwaarden. Een aanvraag die niet aan deze voorwaarden voldoet, dient door het vergunningverlenend bestuursorgaan te worden geweigerd.

De verwerende partij beschikt als vergunningverlenend bestuursorgaan evenwel over een discretionaire bevoegdheid zodat de Raad zijn beoordeling omtrent de vraag of de constructie gekwalificeerd kan worden als een woning niet in de plaats kan stellen van die van de verwerende partij.

In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad bovendien enkel rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing, en onderzoeken of de verwerende partij haar 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 de bestreden beslissing is kunnen komen.

4.

Artikel 4.1.1, 16° VCRO bepaalt dat voor de toepassing van Titel 4 ‘Vergunningenbeleid’ onder woning moet worden verstaan:

“
...
een goed vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode.
...”

Artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode luidt als volgt:

“
...
31° woning: elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande;
...”

Wat onder “huisvesting” moet begrepen worden, wordt in de Vlaamse Wooncode niet verder gepreciseerd. Het begrip kan echter niet los worden gezien van de finaliteit van de Vlaamse Wooncode. In Titel II van de Vlaamse Wooncode worden de ‘Doelstellingen van het woonbeleid’ bepaald, met name het recht op menswaardig wonen (artikel 3) en het verwezenlijken van dit recht (artikel 4).

De bepalingen van de Vlaamse Wooncode zijn derhalve niet gericht op het regelen van vormen van recreatief verblijf. Voor zover het begrip “woonwagen” in de Vlaamse Wooncode gebruikt wordt, wordt zelfs uitdrukkelijk bepaald dat het gaat over een “een woongelegenheid, gekenmerkt door flexibiliteit en verplaatsbaarheid, bestemd voor permanente en niet-recreatieve bewoning” (artikel 2, § 1, eerste lid, 33°), zodat een woonwagen die dient voor recreatieve bewoning wordt uitgesloten uit het toepassingsgebied van de Vlaamse Wooncode.

Een recreatief verblijf kan derhalve niet onder “huisvesting” worden begrepen, zoals bedoeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode.

5.

De toets of het voorwerp van een zonevreemde aanvraag op basis van de artikelen 4.4.12 en 4.4.15 VCRO al dan niet een (bestaande) woning betreft in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO dient in eerste instantie te gebeuren op basis van de feitelijke plaatselijke situatie die doorslaggevend is gezien de hoofdzakelijke woonbestemming (in de zin van artikel 2, §1, lid 1, 31° Vlaamse Wooncode) concreet moet worden aangetoond.

Zoals gesteld worden de feitelijke gegevens op basis waarvan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op omstandige wijze afleidt dat het voorwerp van de aanvraag feitelijk nooit (hoofdzakelijk) was bestemd als woning, in de bestreden beslissing niet weerlegd noch tegengesproken. De vaststelling dat het woonbegrip slaat op elk gebouw of onderdeel dat een woonbestemming heeft, los van de vraag of er sprake is van een domiciliëring en dat ‘men’ in een dergelijk vakantieverblijf wel degelijk – tijdelijk – kan wonen houdt niet voldoende rekening met de plaatselijke situatie zoals beschreven door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Hoewel de woonkwaliteitseisen heden inderdaad verschillen van deze ten tijde van de oprichting van de betrokken constructie en de invulling van het recht op menswaardig wonen sindsdien (onder meer met de Vlaamse Wooncode) aanzienlijk (in positieve zin) is geëvolueerd, kan redelijkerwijze niet worden betwist dat in een woning (ook) destijds in beginsel een toilet en badkamer of wasplaats aanwezig was zoals gesteld door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Hetzelfde geldt

wat betreft de impliciete stelling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat er meer dan louter een leefruimte en slaapruijnte had moeten zijn.

Tot slot moet worden vastgesteld dat de verwerende partij in de bestreden beslissing een verkeerde inhoud toekent aan een arrest van de Raad. In het in de bestreden beslissing vermelde arrest van 9 april 2013 met nummer A/2013/0133 wordt met betrekking tot een tuinpaviljoen enkel gesteld dat ook hier een toetsing aan de Vlaamse Wooncode diende plaats te vinden, wat niet was gebeurd. De verwerende partij kon dan ook niet nuttig verwijzen naar het geciteerde arrest om haar visie te schragen.

Er moet dan ook worden gesteld dat de bestreden beslissing niet op een voldoende gemotiveerde wijze afwijkt van de andersluidende standpunten in het dossier en mede gelet op de zeer korte motivering eveneens op een onzorgvuldige wijze tot het standpunt komt dat er sprake is van een hoofdzakelijk vergunde woning.

6.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 90bis van het Bosdecreet van 13 juni 1990, zoals gewijzigd bij decreet van 9 mei 2014, van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

2. *De vergunning laat toe na de sloping van het vakantieverblijf en tuinhuis deze te vervangen door een bungalow met een ingebouwde dubbele garage, op te richten op ongeveer 16 m² afstand van de private weg en minimum 8 m afstand van de zijperceelsgrenzen. De bungalow heeft een grondoppervlakte van 207 m² en een bouwvolume van 935 m³.*

Om de woning te realiseren dienen 26 hoogstammige bomen gerooid te worden: 3 zomereiken en 23 Europese larksen.

Volgens de kadastrale legger bestaat het perceel nr. 965/2/b uit een bos van 4075 m² groot en het kadastrale perceel nr. 965/2/a uit een vakantieverblijf van 31 m² groot.

In tegenstelling met hetgeen in de bestreden beslissing met een stijlformule wordt gesteld, gaat het hier wel degelijk om een bos.

Overeenkomstig art. 90bis van het Bosdecreet moet elke ontbossing, zowel in het kader van een stedenbouwkundige vergunning als bij een verkaveling, worden gecompenseerd, hetzij in natura hetzij door storting van een bosbehoudsbijdrage hetzij door een combinatie van beiden.

Overeenkomstig art. 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod

kan een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing niet worden verleend vooraleer het Bosbeheer door de aanvrager van de vergunning ingediende voorstel tot compensatie van de ontbossing al dan niet stilzwijgend heeft goedgekeurd of heeft aangepast.

De aanvraag, welke heeft geleid tot de bestreden vergunning, bevat geen compensatievoorstel tot ontbossing.

De in dit middel ingeroepen bepalingen zijn dan ook geschonden.

3. In het verslag van de PSA wordt nadrukkelijk verwezen naar de bepalingen van het Bosdecreet en uitvoeringsbepalingen. De loutere vermelding dat "hier geen 'ontbossing' gevraagd wordt" is een loutere stijlformule en derhalve niet afdoende en geenszins draagkrachtig om het andersluidend standpunt van de PSA te weerleggen.

4. Ter naleving van de stedenbouwwetgeving mag men erop vertrouwen dat een zorgvuldige overheid alle feitelijke elementen van het dossier op correcte wijze toetst aan de bestaande regelgeving en deze regelgeving vervolgens op correcte wijze toepast.
...

2.

De verzoekende partij antwoordt:

" ...

In de bestreden beslissing stelt de Deputatie m.b.t. het feit of het hier al dan niet om een 'bos' gaat, het volgende:

...

Wanneer we dan kijken wat het standpunt is van de appellanten, dan wordt in de bestreden beslissing het volgende aangegeven:

...

Men mag dus stellen dat de Deputatie deze argumentatie volgt en derhalve op voldoende en afdoende wijze motiveert waarom zij meent dat het hier niet om een bos gaat.

Verzoekster stelt in haar verzoekschrift enkel dat het wel om een 'bos' zou gaan maar motiveert dit op geen enkele wijze.

..."

3.

De tussenkomende partij stelt nog:

" ...

a) In hoofddorde: geen bos

14.

Op het terrein zijn een aantal minder waardevolle bomen aanwijsbaar (larix).

*Een en ander is onvoldoende om het terrein als 'bos' te catalogiseren, nu tuinen, plantsoenen en parken niet onder de toepassing van het Bosdecreet (art. 3) vallen, en nu met bomen begroeide oppervlakten **enkel als 'bos' in aanmerking kunnen worden genomen wanneer ze economische (hout en overige bosproducten), sociale (toegankelijk bos), educatieve (educatie van het publiek), wetenschappelijke, ecologische (bevorderen gevarieerde bosstructuur), organismenbeschermende en/of milieubeschermende (bescherming waterwinningsgebieden, erosiebestrijding,...) functies vervullen, wat niet het geval is:***

- het betreft een pure privatieve tuin ;
- een en ander is niet voor het publiek toegankelijk;
- het gaat om niet-hoogstammige bomen zonder belangrijke biologische waarde.

Er is dus geen sprake van een ontbossing, waardoor de compensatieregeling van art. 90bis Bosdecreet niet speelt.

Het middel faalt aldus naar recht.

b) In subsidiaire orde: er is een compensatie in natura opgelegd

15.

De bestreden beslissing heeft een boscompensatie opgelegd als volgt:

...

Op de plaats van de huidige bebouwing dienen bijkomende aanplantingen bij wijze van compensatie te worden gerealiseerd.

Dergelijk compensatiemechanisme wordt mogelijk gemaakt door art. 90bis, §4, eerste lid, van het Bosdecreet:

“§ 4. De compensatie wordt gegeven op één van de volgende wijzen:

1° in natura;

2° door storting van een bosbehoudsbijdrage;

3° door een combinatie van 1° en 2°.”

Het middel faalt aldus in feite.

...”

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“...

Verzoekende partij verwijst naar en herneemt de uiteenzetting in het verzoekschrift tot nietigverklaring.

Een aanplanting van bomen op een oppervlakte van 4075 m² kan niet op ernstige wijze als een “pure private tuin” worden omschreven.

Ook de subsidiaire opmerking van tussenkomende partij dat in de bestreden beslissing een compensatie in natura zou zijn voorzien kan niet worden gevolgd.

De stedenbouwkundige vergunning wordt verleend “onder de voorwaarde dat de voorzien heraanplant dient gerealiseerd eens de woning bewoond wordt”. Een voorwaarde dient precies en duidelijk te zijn, hetgeen in casu niet het geval is. Uit niets blijkt dat het om een compensatie in de zin van art. 90bis van het Bosdecreet zou gaan. Indien dit als een compensatie in natura zou moeten gelden, dan vormt dit bovendien het bewijs dat art. 90bis van het Bosdecreet van toepassing is.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

In dit middel stelt de verzoekende partij dat, anders dan wat in de bestreden beslissing wordt gesteld, er sprake is van een bos waarvoor overeenkomstig artikel 90bis van het Bosdecreet een compensatievoorstel had moeten worden opgemaakt ter goedkeuring door het Agentschap voor Natuur en Bos. De verzoekende partij wijst er op dat een dergelijk voorstel niet voorlag.

In antwoord op de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij stelt de verzoekende partij nog dat de in de bestreden beslissing opgenomen voorwaarde van het heraanplanten niet voldoende precies en duidelijk is en dat daarenboven uit niets blijkt dat het om een compensatie in de zin van artikel 90bis van het Bosdecreet gaat.

2.

Noch de tussenkomende partij noch de verwerende partij ontkennen dat er bomen moeten worden gekapt om de herbouw te kunnen realiseren.

Zowel het college van burgemeester en schepenen van Laarne in eerste administratieve aanleg als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kwalificeren de op het terrein aanwezige bomen als een bos. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voegt hieraan toe dat het Agentschap van Natuur en Bos hierover desgewenst uitsluitsel kan geven doch dat aangezien de aanvraag hoe dan ook niet vergunbaar is gelet op de door hem vastgestelde legaliteitsbelemmering, het niet opportuun is dit advies nog te vragen.

3.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij daar louter tegenover dat ze het standpunt van de tussenkomende partij bijtreedt dat het geen ontbossing betreft en dat wordt aangegeven dat de vrijgekomen oppervlakte zal worden heraan geplant. Dit wordt ook als voorwaarde opgelegd.

Dit is een loutere tegenspraak van de eerder in het dossier ingenomen standpunten. Zoals reeds gesteld in antwoord op het eerste middel dient het vergunningverlenend bestuursorgaan op een punt waarover reeds andere standpunten zijn opgenomen des te zorgvuldiger te motiveren dan wel aan te tonen dat deze standpunten foutief zouden zijn. Het louter tegenspreken van een tegenovergesteld standpunt getuigt niet van een dergelijke motivering en kan evenmin als een zorgvuldige afweging en motivering worden aangemerkt.

Het opleggen van een voorwaarde doet aan voorgaande vaststellingen geen afbreuk. Dit geldt des te meer wanneer louter ten overvloede met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat deze voorwaarde niet echt duidelijk kan worden genoemd.

3.

Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. BEVEL MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

Zoals blijkt uit de bespreking van het tweede middel bestaat er onenigheid over het statuut van de aanwezige bomen als bos. Nu de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt dat een advies van het Agentschap voor Natuur en Bos hierover uitsluitsel kan geven, lijkt het de Raad aangewezen, los van de juridische vraag of er toepassing kan worden gemaakt van de basisrechten voor de zonevreemde constructies waarover de verwerende partij opnieuw zal moeten oordelen, dat het advies wordt gevraagd aan het Agentschap voor Natuur en Bos over het

statuut van de te rooien bomen vooraleer er een nieuwe beslissing wordt genomen over het beroep van de tussenkomende partij.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van Ann VANDEPUTTE is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 12 februari 2015, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het herbouwen van een eengezinswoning met uitbreiding kleiner dan 1000 m³ op een gewijzigde plaats na het slopen van de bestaande vakantiewoning op de percelen gelegen te Laarne, Broekstraat zn en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 965/2/A en 965/2/B.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De verwerende partij moet hierbij rekening houden met de overwegingen in onderdeel VII van huidig 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 21, §2 DBRC-decreet.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 19 september 2017 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Jorine LENDERS

Filip VAN ACKER