

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 22 augustus 2017 met nummer RvVb/A/1617/1142
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0222/A

| | |
|-----------------------|--|
| 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 |
| Tussenkommende partij | de heer Steven VANDER HAEGHEN vertegenwoordigd door advocaat Sven BOULLART met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Voskenslaan 419 |

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 15 december 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 22 oktober 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde van 22 juni 2015 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een zonevreemde woning en bijgebouw op de percelen gelegen te 9700 Mater (Oudenaarde), Spendelos 12, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie B, nummers 300, 301A, 302, 303A en 407A.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 8 februari 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 14 maart 2016 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 27 juni 2017.

De verzoekende, verwerende en tussenkomende partij verschijnen schriftelijk.

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

De verzoekende partij dient op 27 februari 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*het verbouwen van een zonevreemde woning en bijgebouw binnen het bestaande volume*” op de percelen gelegen te 9700 Mater (Oudenaarde), Spendelos 12, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie B, nummers 300, 301A, 302, 303A, 304 en 407A.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977 grotendeels in agrarisch gebied met landschappelijke (of ‘bijzondere’) waarde (meer bepaald vallei- of brongebieden) en deels in natuurgebied.

De percelen liggen ook deels binnen het VEN-gebied “Het bos ‘t Ename” en binnen het Habitatrictlijngebied “Bossen van de Vlaamse Ardennen en andere Zuidvlaamse bossen”.

De percelen liggen ook binnen de ankerplaats “Dorpskern en archeologische site van Ename en Bos ‘t Ename” en binnen de relictzone “Zwalmstreek”.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 23 maart 2015 tot en met 21 april 2015, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 14 april 2015 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 19 juni 2015 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde weigert op 22 juni 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

Beschrijving van de omgeving en de aanvraag

Het ontwerp beoogt het verbouwen van een zonevreemde woning en een bijgebouw. De bouwheer heeft tot doel deze woning te verbouwen tot een eengezinswoning voorzien van alle hedendaags comfort en rekening houdend met de geldende regelgeving inzake ventilatie en isolatie. Hiervoor wordt het volledig hoofdvolume verhoogd zodat de verdieping kan gebruikt worden om de nachtvertrekken onder te brengen. De woning wordt ook volledig onderkelderd en ook bij de dimensionering van het nieuwe vloerpakket wordt rekening gehouden met voldoende isolatie; Omdat er ook isolatie en een nieuwe gevelsteen worden gerealiseerd rondom de volledige woning, zal hier voldaan worden aan de geldende isolatienormen.. De aanvraag heeft betrekking op gronden welke gelegen zijn langs een gemeentelijke verbindingsweg en die zich situeren in een woonweefsel aan de rand van de dorpskern van de

deelgemeente Mater. De omgeving bestaat uit een lintbebouwing grotendeels bestaande uit vrijstaande eengezinswoningen.

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, andere regelgeving en regels rond ontbossen

Stedenbouwkundige basisgegevens uit plannen van aanleg

Ligging volgende de plannen van aanleg+bijhorende voorschriften

Het goed ligt in het gewestplan Oudenaarde (KB dd° 24/02/1977 en latere wijziging goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering dd° 29/10/1999). De plaats van de voorgenomen werken ligt grotendeels binnen een vallei- en brongebied en deels binnen een natuurgebied waarvoor art. 13.4.3.1 van het KB dd° 28/12/1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp —gewestplannen en **de** gewestplannen van toepassing is.

De agrarische gebieden met landschappelijke waarde, die op de kaart welke de bestemmingsgebieden omschrijven overdrukt zijn met de letters V of B, hebben de bestemming van vallei- of brongebieden waarin slechts agrarische werken en handelingen mogen worden uitgevoerd die het specifiek natuurlijk milieu van planten en dieren en de landschappelijke waarde niet schaden.

De natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In deze gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.

Bepaling van het plan dat van toepassing is

Het goed is niet gelegen binnen de omschrijving van een goedgekeurde en niet vervallen verkaveling noch binnen de grenzen van een goedgekeurd ruimtelijk uitvoeringsplan. Het blijft de bevoegdheid van de overheid de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de voorschriften van het gewestplan.

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in strijd met het geldende plan, zoals hoger omschreven.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Gelet op artikel 4.4.12 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening dat luidt als volgt: "in alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal".

Gelet op artikel 4.4.16 Vlaamse codex ruimtelijke ordening dat luidt als volgt: "in alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Indien de verbouwingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige

inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts- indien voldaan -is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

- *de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning.*
- *de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat.*

Overwegende dat binnen de Vlaamse codex ruimtelijke ordening aan verbouwingswerken de volgende definitie wordt toegekend: "aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden".

Overwegende dat bepleistering of het aanbrengen van buitenisolatie en gevelbekleding geen volume uitbreiding betreft mits het nuttig 'woon' volume niet toeneemt.

(...)

Gelet echter op het feit dat het hier een ruimtelijk kwetsbaar gebied betreft dat verbouwingen binnen het bestaande volume kunnen rekening houdend met de 60 % regel doch dat door het omvormen (slopen) van bijgebouwen met een niet 100 % volwaardige woonfunctie naar een 100 % volwaardige woonfunctie door het ophogen van de woning (zie tekst begeleidende nota: er worden enkele volumecompensaties doorgevoerd. Zo worden de garage en een deel van de bergingen gesloopt en wordt dit vrijgekomen volume gebruikt om het bruikbare woonvolume te vergroten. Concreet betekent dit dat de volledige hoofdbouw wordt opgehoogd zodat er meer ruimtes ontstaan onder het dak voor het onderbrengen van de nachtvertrekken. Er worden ook enkele dakkapellen voorzien. Een gedetailleerde volumeberekening is te vinden op de plannen) een toename van het volume betekent en in strijd is met art. 4.4.12 VCRO.

(...)

Bijgevolg beslist het College van Burgemeester en Schepenen in de zitting van 22/06/2015 het volgende:

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning.

..."

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 13 juli 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 september 2015 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

"...

2.3 De juridische aspecten

Het eigendom is deels gelegen in valleigebied en deels in natuurgebied. De geplande werken vinden louter plaats in het valleigebied. De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, gezien de aanvraag niet in het teken staat van agrarische werken die het specifiek natuurlijk milieu van planten en dieren en de landschappelijke waarde niet schaden.

Enkel wanneer de voorgestelde werken binnen het toepassingsgebied vallen van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen kunnen zij voor vergunning in aanmerking komen. De afwijkingsmogelijkheden zijn vastgelegd in de VCRO, afdeling 2- basisrechten voor zonevreemde constructies, hoofdstuk 4 van titel 4.

*Volgende algemene bepalingen zijn hierbij relevant:
(...)*

Op basis van de beschikbare foto's van de constructies kan afgeleid worden dat de bebouwing verouderd is maar niet verkrot. De gebouwen voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit. Er zijn geen recente toevoegingen gebeurd. Het geheel kan als hoofdzakelijk vergund worden aangenomen.

*Art. 4.4.12 biedt rechtsgrond voor het verbouwen van zonevreemde woningen:
(...)*

Het bestaande aantal woongelegenheden blijft in dit op hetzelfde peil (één woongelegheden).

Herbouwen of uitbreiden van de betreffende woning is evenwel uitgesloten. Een valleigebied is een ruimtelijk kwetsbaar gebied. Conform art. 4.4.13 en 4.4.15. VCRO gelden de mogelijkheden voor herbouwen en uitbreiden niet in ruimtelijk kwetsbare gebieden. De woning komt enkel voor verbouwing in aanmerking.

Het begrip 'verbouwen' wordt sub art 4.1.1.12° VCRO gedefinieerd als: "aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden".

Bouwvolume wordt als volgt gedefinieerd : "het bruto-bouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld".

In de beschrijvende nota bij de bouwaanvraag alsook in het beroepschrift wordt aangegeven dat meer dan 60% van de buitenmuren behouden blijft. Echter wordt hiervan geen berekening toegevoegd, noch wordt aangegeven hoeveel % effectief behouden blijft. Het betreft een loutere bewering die niet verder wordt gestaafd, hoewel dit nochtans een essentieel element vormt voor de beoordeling van de aanvraag.

Er dient vastgesteld dat de vooropgestelde werken zeer ingrijpend zijn. Een deel van de aanbouwen wordt gesloopt, de muren van het hoofdvolume worden opgetrokken, de woning wordt volledig onderkelderd, nieuwe raam- en deuropeningen worden voorzien. Het behoud van de meeste buitenmuren bij de voorgestelde zeer ingrijpende werken is weinig realistisch, noch waarschijnlijk.

Er kan enkel worden vastgesteld dat de hier voorgestelde werken al te ingrijpend zijn en naar verwacht onmogelijk kunnen uitgevoerd worden met behoud van 60% van de buitenmuren.

Indien geen 60% van de bestaande buitenmuren behouden blijft, kan derhalve de ingreep niet beschouwd worden als een verbouwing, doch dient zij aanzien te worden als herbouw wat binnen ruimtelijk kwetsbare gebieden (in casu: 'valleigebied') niet kan worden toegestaan, gelet op de bepalingen van art. 4.4.13.

Het gevraagde komt om deze reden reeds niet voor vergunning in aanmerking.

Daarnaast stellen zich problemen aangaande de volumeberekening. Het aanvraagdossier omvat een berekening van zowel het bestaande als het beoogde volume, waarna besloten

wordt dat de verbouwing, door het verschuiven van door sloop van bepaalde delen opgebouwd volumekrediet, binnen het bestaande volume blijft.

Echter blijkt onvoldoende dat de te slopen aanbouwen (204 m³), die aanvrager meerekent in het oorspronkelijk bouwvolume, fysisch aansluitende aanhorigheden zijn, dienstig voor residentiële doeleinden.

De parlementaire voorbereidingen zijn hieromtrent duidelijk (Parl. St. VI. Parl, 2008-2009, nr.2011/1, p.85, nr.264):

“264. “Fysisch aansluitende aanhorigheden” (zoals een aangebouwde garage, veranda of berging) worden meegerekend bij de vaststelling van het bruto-bouwvolume. Dat begrip sluit een dubbel criterium in. Enerzijds moeten de betrokken bijgebouwen fysisch één geheel vormen met het hoofdgebouwen, hetgeen aparte en losstaande gebouwen uitsluit. Anderzijds moet het gaan om “aanhorigheden”, d.w.z. dat de gebouwen dienstig moeten zijn voor de residentiële functie (buitentoilet, hobbyserre, bergplaats, garage, etc.)”.

Uit niets blijkt dat de aanhorigheden dienstig waren voor de residentiële functie. In de aanvraag wordt de exacte functie van de diverse aanbouwen niet weergegeven. Er wordt in de tekst melding gemaakt van een garage en bergingen, echter wordt dit niet gespecificeerd noch wordt dit op plan aangeduid. Uit de ene bijgevoegde foto die zicht biedt op deze aanbouwen kunnen de vroegere functies niet afgeleid worden. Een garagepoort is niet merkbaar. De gebouwen lijken in zeer slechte staat. Vooraan is een duivenhok zichtbaar. Er blijkt onvoldoende dat het hier gaat om bebouwing met residentiële functie die in aanmerking komt om meegerekend te kunnen worden bij het oorspronkelijk bouwvolume.

Er kan dan ook bezwaarlijk gesteld worden dat het gevraagde binnen de decretaal vastgelegde definitie van het begrip ‘verbouwen’ valt, aangezien het hier niet langer om aanpassingswerken binnen het bestaande bouwvolume van een constructie gaat.

Bij de berekening van het nieuwe bouwvolume dient dan weer vastgesteld dat de uitbreiding door isolatie en de nieuwe gevelsteen niet meegerekend wordt, hoewel hiervoor geen wettelijke basis bestaat.

Recent stelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen in haar vernietingsarrest nr. A/2015/0229 van 14 april 2015 nog uitdrukkelijk dat er geen rechtsregel bestaat die toelaat of verplicht om de met dergelijke werken gepaard gaande volume- uitbreiding niet in rekening te brengen en dat, in het arrest betreffende geval, om reden van de volume-uitbreiding de aangevraagde werken niet als verbouwingswerken konden worden gekwalificeerd, daar uit artikel 4.1.1, 12° VCRO blijkt dat verbouwen per definitie inhoudt dat de werken binnen het bestaande bouwvolume worden uitgevoerd.

Voor wat betreft het keldervolume dat niet wordt meegerekend in het nieuwe volume dient er op gewezen dat dit enkel kan als dit een gebruikelijke onderkeldering betreft. Als gewone kelder van een woongebouw geldt bv. een ondergronds gelegen wasruimte, berging of stookruimte. Ondergrondse ruimtes dienen echter wel te worden meegerekend indien deze ruimtes woonfuncties herbergen. In voorliggend geval is niet duidelijk welke functies in de kelder ondergebracht worden. Het betreft een volledige onderkeldering van de woning met een hoogte van 2,30 m. Er kan op basis van huidige aanvraag alsnog niet uitgesloten dat de kelderruimte niet dient meegerekend.

Melding kan ook gemaakt van het feit dat bij de volumeberekening van de nieuwbouw gerekend wordt vanaf de nieuwe vloerplas (oude vloerplas + 0.10 m) terwijl voor het bepalen

van het originele volume gerekend wordt vanaf het oude maaiveld. Een deel van het nieuwbouwwolume 'verdwijnt' aldus achter de ophoging.

Zowel de berekening van het bestaande als het nieuwe volume wordt betwist. Er kan niet gevolgd dat het ontwerp binnen het bestaande volume blijft.

De aanvraag is derhalve op essentiële punten in strijd met de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.

Voor wat betreft de verbouwing van de losstaande berging wordt geoordeeld dat deze wel voldoet aan de voorwaarden voor het verbouwen van bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw, zoals bepaald in art. 4.4.16 VCRO.

Gelet op de diverse legaliteitsbelemmeringen voor de verbouwing van de woning is de aanvraag niet voor vergunning vatbaar.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde legaliteitsbelemmeringen die het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning in de weg staan zijn verdere opportuïteitsafwegingen niet relevant.

...

Na de hoorzitting van 22 september 2015 wiligt de verwerende partij het beroep op 22 oktober 2015 in en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

2.3 De juridische aspecten

Het eigendom is deels gelegen in valleigebied en deels in natuurgebied. De geplande werken vinden louter plaats in het valleigebied. De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, gezien de aanvraag niet in het teken staat van agrarische werken die het specifiek natuurlijk milieu van planten en dieren en de landschappelijke waarde niet schaden.

Enkel wanneer de voorgestelde werken binnen het toepassingsgebied vallen van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen kunnen zij voor vergunning in aanmerking komen. De afwijkingsmogelijkheden zijn vastgelegd in de VCRO, afdeling 2- basisrechten voor zonevreemde constructies, hoofdstuk 4 van titel 4.

Volgende algemene bepalingen zijn hierbij relevant:

(...)

Op basis van de beschikbare foto's van de constructies kan afgeleid worden dat de bebouwing verouderd is maar niet verkrot. De gebouwen voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit. Er zijn geen recente toevoegingen gebeurd.

Het geheel kan als hoofdzakelijk vergund worden aangenomen.

Art. 4.4.12 biedt rechtsgrond voor het verbouwen van zonevreemde woningen:
(...)

Het bestaande aantal woongelegenheden blijft in dit op hetzelfde peil (één woongelegenheden).

Herbouwen of uitbreiden van de betreffende woning is evenwel uitgesloten. Een valleigebied is een ruimtelijk kwetsbaar gebied. Conform art. 4.4.13 en 4.4.15. VCRO gelden de

mogelijkheden voor herbouwen en uitbreiden niet in ruimtelijk kwetsbare gebieden. De woning komt enkel voor verbouwing in aanmerking.

Het begrip 'verbouwen' wordt sub art 4.1.1.12° VCRO gedefinieerd als: "aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden".

Bouwvolume wordt als volgt gedefinieerd : "het bruto-bouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld".

In de beschrijvende nota bij de bouwaanvraag alsook in het beroepsschrift wordt aangegeven dat meer dan 60% van de buitenmuren behouden blijft.

In het aanvraagdossier werd hiervan geen berekening toegevoegd, noch wordt aangegeven hoeveel procent effectief behouden blijft. Het betrof dan ook een loutere bewering die niet verder werd gestaafd, hoewel dit nochtans een essentieel element vormt voor de beoordeling van de aanvraag.

Tijdens de beroepsprocedure voegde appellant een overzichtelijke berekening met aanduiding van te behouden en niet te behouden buitenmuren toe aan het dossier. Zo worden de muren van de garages niet in rekening gebracht. Hieruit blijkt dat 62,78% van de buitenmuren behouden wordt, zodat het gevraagde conform de definities van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening als verbouwing beschouwd moet worden.

De voorgestelde werken zijn ingrijpend, doch -wanneer met het vereiste vakmanschap uitgevoerd- niet onrealistisch.

Er kan dan ook worden verwacht dat appellant, die de werken voor zichzelf zal uitvoeren, de nodige voorzichtigheid en zorg aan de dag zal leggen om het hiervoor aangehaalde percentage buitenmuren effectief te behouden, aangezien indien geen 60% van de bestaande buitenmuren behouden blijft, de ingreep niet langer kan beschouwd worden als een verbouwing, doch zij aanzien dient te worden als herbouw wat binnen ruimtelijk kwetsbare gebieden (in casu: 'valleigebied') niet kan worden toegestaan, gelet op de bepalingen van art. 4.4.13.

Het aantal wooneenheden wijzigt niet.

Het gevraagde valt bijgevolg wel degelijk binnen het toepassingsgebied van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.

Wat de volumeberekening betreft omvat het aanvraagdossier een berekening van zowel het bestaande als het beoogde volume, waarna besloten wordt dat de verbouwing binnen het bestaande volume blijft.

Samen met appellant wordt vastgesteld dat geen volume-uitbreiding beoogd wordt; er worden enkel volumecompensaties doorgevoerd; het betreft een verbouwing binnen het bestaande volume. Er wordt in totaal 204 m³ gesloopt (garage en deel van de bergingen) terwijl hiervan 191 m³ wordt gecompenseerd (ophogen hoofdgebouw en enkele dakkappen).

Er wordt rond de woning ook isolatie en een gevelsteen voorzien, die staat louter in functie van energie-efficiëntie en mag niet worden beschouwd als een uitbreiding van het fysiek bouwvolume. Hiervoor kan verwezen worden naar het antwoord op vraag nr. 713 van 20 juni 2012 van de Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening Philippe Muyters hieromtrent op de vraagstellingen van dhr. Sas Van Rouveroy en Bart Martens aan Philippe Muyters, specifiek met betrekking tot de voorzetsteen en isolatie van dakbedekking bij zonevreemde woningen : “Reeds in het antwoord op een eerdere schriftelijke vraag (nr. 49 van 21 oktober 2010 van Bart Martens) met betrekking tot de volumebeperking van zonevreemde woningen, werd door de Minister gesteld dat het aanbrengen van een voorzetsteen alsook het aanbrengen van dakisolatie waardoor het bruto-volume van een woning wordt uitgebreid tot boven de 1000 m³ (art. 4.1.1.2° VCRO), niet als een wijziging van het fysiek bouwvolume dient te worden beschouwd.”

Het ontwerp voldoet aan de bepalingen van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen en doorstaat dan ook de legaliteitstoets.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Het gevraagde resulteert in een sanering van deze site, en komt de goede plaatselijke aanleg dan ook ten goede.

Het valoriseren van bestaande bebouwde terreinen getuigt van duurzaam en zuinig ruimtegebruik, wat binnen een hedendaagse ruimtelijke ordening na te streven waarden vormen.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseerde deze aanvraag gunstig onder voorwaarden. Deze voorwaarden zijn na te leven.

Het gevraagde brengt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang.

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarden zoals opgenomen in het advies van Natuur en Bos.

...

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 een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van het Gewestplan Oudenaarde, zoals vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 september 1977 en gewijzigd op 29 oktober 1999, van artikel 4.3.1, §1 en §2 VCRO, van artikel 4.4.9, §1 VCRO, van artikel 4.4.10, §1 VCRO, van artikel 4.4.12 en 4.4.13 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij geeft aan dat de aanvraag het verbouwen van een zonevreemde woning betreft en stelt dat het de taak en de bevoegdheid is 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. Hierbij stelt de verzoekende partij dat in de beschrijvende nota wordt aangegeven dat meer dan 60% van de buitenmuren behouden blijft, maar dat aan het dossier hiervoor geen berekening wordt toegevoegd. In de bestreden beslissing wordt voorgehouden dat de aanvrager tijdens de beroepsprocedure een overzichtelijke berekening met aanduiding van te behouden en niet te behouden buitenmuren aan het dossier heeft toegevoegd. Volgens de verzoekende partij worden deze louter theoretische beweringen en/of berekeningen door de verwerende partij zonder meer en zonder enige kritische benadering aanvaard. Nochtans zijn de vooropgestelde werken zeer ingrijpend, zodat het behoud van een dergelijk groot percentage buitenmuren weinig realistisch en zelfs onwaarschijnlijk is. Indien geen 60% van de bestaande muren behouden blijft, is geen sprake van een verbouwing maar van een herbouw, hetgeen niet toegelaten is in ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Tot slot legt de verzoekende partij de nadruk op het feit dat de basisrechten voor zonevreemde constructies een uitzondering en afwijking op de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg zijn en dan ook beperkend dienen te worden geïnterpreteerd.

2.

In haar antwoordnota geeft de verwerende partij aan dat uit de aanvraag en de bijgevoegde documenten wel degelijk blijkt dat de buitenmuren voor 62,78% behouden blijven, zodat voldaan is aan de voorwaarden vermeld in artikel 4.4.12 *juncto* 4.1.1, 12° VCRO. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de gedetailleerde berekening van de (al dan niet) te behouden buitenmuren, die door de aanvrager aan het dossier werd toegevoegd, niet correct zou zijn of foutieve berekeningen zou bevatten. De enkele stelling door verzoekende partij dat de aanvraag “praktisch onuitvoerbaar is” en dat het behoud van een groot percentage van de buitenmuren “weinig realistisch en zelfs onwaarschijnlijk” is, wordt niet gestaafd. Indien de aanvrager zich bij de realisatie van het aangevraagde niet zou houden aan een behoud van minstens 60% van de buitenmuren en zodoende een stedenbouwkundige inbreuk zou begaan, dan dient de verzoekende partij zich op dat moment te wenden tot de bevoegde handhavingsinstanties. Gelet op deze vaststellingen is dan ook geen sprake van een uitbreiding er ligt dan ook geen legaliteitsbelemmering voor.

3.

De tussenkomende partij stelt in haar schriftelijke uiteenzetting dat de verzoekende partij nergens in het verzoekschrift het bewijs levert, of zelfs maar de argumentatie, dat de bestreden beslissing

is uitgegaan van onjuiste feitelijke gegevens, dan wel dat die niet correct werden beoordeeld door de verwerende partij, of nog dat de verwerende partij een kennelijk onredelijke beslissing heeft genomen. Volgens de tussenkomenende partij geeft de verzoekende partij enkel aan het niet eens te zijn met de inhoudelijke berekening die door haar werd opgesteld, maar geeft zij niet aan hoe of waarom de bestreden beslissing onjuist, kennelijk onredelijk of onzorgvuldig zou zijn. Voor zover de verzoekende partij in haar wederantwoordnota een andere wending zou geven aan het door haar ingeroepen middel, stelt de tussenkomenende partij nog dat zulks niet op ontvankelijke wijze kan gebeuren. De tussenkomenende partij besluit dat de verzoekende partij vergeefs tracht voor te houden dat sprake zou zijn van een herbouw van een zonevreemde woning en dat de bestreden beslissing op onzorgvuldige wijze tot stand zou zijn gekomen en dat de verwerende partij het vertrouwensbeginsel zou hebben geschonden. Tot slot stelt de tussenkomenende partij nog dat een schending van zowel de formele als materiële motiveringsplicht niet kan worden ingeroepen; immers wanneer de verzoekende partij in staat is een schending van de materiële motiveringsplicht aan te voeren, betekent dit dat de verzoekende partij van een schending van de formele motiveringsplicht geen schade heeft ondervonden. Bij gebrek aan uiteenzetting van het middel op dit punt, valt niet af te leiden welke schending door de verzoekende partij niet kon worden ingeroepen, zodat volgens de tussenkomenende partij dit middelenonderdeel onontvankelijk is.

4.

De verzoekende partij bevestigt in haar wederantwoordnota haar eerdere betoog en voegt nog toe dat degene die wenst gebruik te maken van een uitzonderingsregel, dit niet alleen uitdrukkelijk in zijn aanvraag dient te vermelden, maar ook in zijn aanvraag de nodige concrete gegevens dient aan te brengen die aantonen dat aan de door de uitzonderingsregel gestelde voorwaarden is voldaan. In de beschrijvende nota bij de bouwaanvraag wordt echter enkel aangegeven dat meer dan 60% van de buitenmuren behouden blijft zonder dat hiervan enige berekening werd toegevoegd, noch werd aangegeven hoeveel procent effectief behouden blijft. Slechts na het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt door de aanvrager een berekening aan het dossier toegevoegd. De verzoekende partij besluit dat niet blijkt dat de verwerende partij deze berekening nader heeft onderzocht of geverifieerd en of de berekening in overeenstemming is met de aanduidingen op de plannen én of dit wel, gelet op de ingrijpende werken, realistisch qua uitvoering is.

5.

De verwerende partij dient geen laatste nota in.

6.

De tussenkomenende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting dat het haar vrij staat om bijkomende stukken toe te voegen naar aanleiding van een negatief PSA-verslag, opdat de verwerende partij een volledig en concreet beeld zou hebben van de berekeningswijze van de buitenmuren. Voorts geeft zij aan dat de verzoekende partij, voor zover zij stelt dat de verwerende partij de berekeningswijze van tussenkomenende partij nader diende te onderzoeken en te verifiëren *“of de berekening in overeenstemming is met de aanduidingen op de plannen én of dit wel, gelet op de ingrijpende werken, realistisch qua uitvoering is”*, een andere wending tracht te geven aan haar middel, hetgeen niet kan.

Beoordeling door de Raad

Voorliggende aanvraag stelt dat zij tot doel heeft *“het verbouwen van een zonevreemde woning en bijgebouw binnen het bestaande volume”*. De verzoekende partij betwist dat het om een verbouwing gaat en stelt dat er sprake is van een herbouw. De percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, zijn gelegen in agrarisch gebied met landschappelijk (of “bijzondere”) waarde,

meer bepaald vallei- of brongebieden, en natuurgebied, en deze gebieden worden als ruimtelijk kwetsbaar gebied beschouwd conform artikel 1.1.2, 10° VCRO. De artikelen betreffende basisrechten voor zonevreemde constructies zijn derhalve van toepassing op voorliggende aanvraag.

De verzoekende partij voert aan dat meer dan 60% van de muren zal worden afgebroken, zodat niet langer kan gesproken worden van een verbouwing in de zin van artikel 4.4.12 VCRO *juncto* artikel 4.4.1, 12° VCRO, maar dat er sprake is van een herbouw, hetgeen conform artikel 4.4.13 VCRO niet toegelaten is in ruimtelijk kwetsbaar gebied. Zij stelt dat de verwerende partij de door de aanvrager neergelegde berekening zonder meer en zonder enige kritische benadering heeft aanvaard.

De neergelegde berekening (stuk 9 van het administratief dossier) werd door de tussenkommende partij bijgebracht naar aanleiding van het ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat stelt:

“In de beschrijvende nota bij de bouwaanvraag alsook in het beroepschrift wordt aangegeven dat meer dan 60% van de buitenmuren behouden blijft. Echter wordt hiervan geen berekening toegevoegd, noch wordt aangegeven hoeveel % effectief behouden blijft. Het betreft een loutere bewering die niet verder wordt gestaafd, hoewel dit nochtans een essentieel element vormt voor de beoordeling van de aanvraag.

Er dient vastgesteld dat de vooropgestelde werken zeer ingrijpend zijn. Een deel van de aanbouwen wordt gesloopt, de muren van het hoofvolume worden opgetrokken, de woning wordt volledig onderkelderd, nieuwe raam- en deuropeningen worden voorzien. Het behoud van de meeste buitenmuren bij de voorgestelde zeer ingrijpende werken is weinig realistisch, noch waarschijnlijk.

Er kan enkel worden vastgesteld dat de hier voorgestelde werken al te ingrijpend zijn en naar verwacht onmogelijk kunnen uitgevoerd worden met behoud van 60% van de buitenmuren.

Indien geen 60% van de bestaande buitenmuren behouden blijft, kan derhalve de ingreep niet beschouwd worden als een verbouwing, doch dient zij aanzien te worden als herbouw wat binnen ruimtelijk kwetsbare gebieden (in casu: ‘valleigebied’) niet kan worden toegestaan, gelet op de bepalingen van art. 4.4.13.

Het gevraagde komt om deze reden reeds niet voor vergunning in aanmerking.”

Hierbij merkt de Raad op dat het neerleggen van een bijkomend document een invulling betreft van het hoorrecht waarop de beroepsindieners zich beroept, dewelke inhoudt dat de beroepsindieners op nuttige wijze zijn zienswijze moet kunnen brengen om alzo te pogen een eerder ongunstige beslissing te neutraliseren. Het recht om gehoord te worden houdt in dat de beroepsindieners het recht heeft om aan de overheid die over zijn beroep uitspraak doet zijn visie te laten kennen omtrent een standpunt dat wordt ingenomen terwijl dit voordien nog niet aan bod was gekomen.

Op basis van voormelde gegevens komt de verwerende partij tot volgend besluit:

“In de beschrijvende nota bij de bouwaanvraag alsook in het beroepschrift wordt aangegeven dat meer dan 60% van de buitenmuren behouden blijft.

In het aanvraagdossier werd hiervan geen berekening toegevoegd, noch wordt aangegeven

hoeveel procent effectief behouden blijft. Het betrof dan ook een loutere bewering die niet verder werd gestaafd, hoewel dit nochtans een essentieel element vormt voor de beoordeling van de aanvraag.

Tijdens de beroepsprocedure voegde appellant een overzichtelijke berekening met aanduiding van te behouden en niet te behouden buitenmuren toe aan het dossier. Zo worden de muren van de garages niet in rekening gebracht. Hieruit blijkt dat 62,78% van de buitenmuren behouden wordt, zodat het gevraagde conform de definities van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening als verbouwing beschouwd moet worden.

De voorgestelde werken zijn ingrijpend, doch -wanneer met het vereiste vakmanschap uitgevoerd- niet onrealistisch.

Er kan dan ook worden verwacht dat appellant, die de werken voor zichzelf zal uitvoeren, de nodige voorzichtigheid en zorg aan de dag zal leggen om het hiervoor aangehaalde percentage buitenmuren effectief te behouden, aangezien indien geen 60% van de bestaande buitenmuren behouden blijft, de ingreep niet langer kan beschouwd worden als een verbouwing, doch zij aanzien dient te worden als herbouw wat binnen ruimtelijk kwetsbare gebieden (in casu: 'valleigebied') niet kan worden toegestaan, gelet op de bepalingen van art. 4.4.13."

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij op basis van haar bevindingen van het bijkomende stuk 9 onredelijk is geweest in haar oordeel. De kritiek van de verzoekende partij beperkt zich in essentie tot opportunitetskritiek. De verzoekende partij slaagt er niet in om de kennelijke onredelijkheid, onzorgvuldigheid of gebrek aan motivering van de beoordeling van de verwerende partij aan te tonen.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede en derde middel

Standpunt van de partijen

1.

1.1.

In een tweede middel wordt de schending ingeroepen van het gewestplan Oudenaarde, zoals vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 september 1977 en gewijzigd op 29 oktober 1999, van artikel 4.3.1, §1 en §2 VCRO, van artikel 4.4.9, §1 VCRO, van artikel 4.4.10 VCRO, van artikel 4.4.15 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij geeft aan dat de aanvraag voorziet dat een deel van de bijgebouwen wordt gesloopt en dat het gesloopte volume wordt gebruikt om het hoofdvolume te verhogen zodat ook de dakverdieping volwaardig kan benut worden. In het aanvraagdossier wordt voorgehouden dat door het verschuiven van door sloop van bepaalde delen opgebouwd volumekrediet, het project binnen het bestaande volume blijft. Dit geldt slechts indien het gaat om fysisch aansluitende aanhorigheden die dienstig zijn voor residentiële doeleinden. De verzoekende partij stelt dat de residentiële functie van de bijgebouwen niet, minstens niet bewijskrachtig, wordt aangetoond, nochtans valt de bewijslast hiervoor ondubbelzinnig op de aanvrager. Derhalve dient uitgegaan te worden van een uitbreiding, hetgeen niet toegelaten is in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Voorts stelt de verzoekende partij nog dat bij de berekening van het nieuwe bouwvolume dient vastgesteld te worden dat de uitbreiding door isolatie en nieuwe gevelsteen niet meegerekend wordt. De verwijzing naar het antwoord van de minister op de parlementaire vraag nr. 713 van 20 juni 2012 biedt hier geen antwoord, aangezien het niet de vereiste wettelijke grondslag verleend aan de door de verwerende partij gehanteerde interpretatie.

Ook stelt de verzoekende partij dat het keldervolume niet wordt meegerekend in het nieuwe volume, ondanks het feit het niet gaat om een gebruikelijke onderkeldering. Volgens de verzoekende partij betreft het een volledige onderkeldering met een hoogte van 2,30 m. Een dergelijke hoogte maakt een woonfunctie mogelijk en realistisch, derhalve dient de kelderverdieping wel degelijk meegerekend te worden in de nieuwe volumeberekening.

1.2.

In een derde middel wordt de schending ingeroepen van art. 4.7.22 en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheids-, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij geeft aan dat in de bestreden beslissing uitsluitend gewezen wordt naar het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, maar dat nergens melding wordt gemaakt van de overwegingen, laat staan van het besluit van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Tevens wordt niet vermeld waarom en op welke rechtsgrond wordt afgeweken van het verslag. Nochtans dient de verwerende partij in het kader van haar motiveringsplicht aan te geven waarom zij afwijkt van het verslag. Zelfs indien de draagwijdte van artikel 4.7.23, §1 VCRO enkel zou inhouden dat uit de bestreden beslissing het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet blijken en de determinerende motieven daarvan en dat een algemene redelijke en dus afdoende draagkrachtige motivering door de deputatie in alle redelijkheid moet volstaan, dan nog is hieraan volgens de verzoekende partij niet voldaan.

2.

2.1.

De verwerende partij merkt aangaande het tweede middel vooreerst op dat de verzoekende partij niet betwist dat de bijgebouwen bouwfysisch aansluiten bij het hoofdgebouw. Verder staat ook vast dat deze aanhorigheden dienstig zijn voor de residentiële functie van het hoofdgebouw, met name als bergingen en garages. Dit blijkt volgens verwerende partij zowel uit de tekst van de aanvraag als uit de later ingediende fotoreportage van de aanvrager. Het betreft een dubbele garage, een berging die lang als duivenhok werd gebruikt (hobbymatig) en een berging die rechtstreekse toegang geeft tot de kleine kelder onder de woning. Nog stelt de verwerende partij dat het in ieder geval niet vereist is dat de functie van de bijgebouwen op de plannen zou moeten worden aangeduid en niet (louter) tekstueel zou mogen worden verduidelijkt. De verzoekende partij maakt daarenboven niet aannemelijk dat de bijgebouwen een niet-residentiële functie hebben. Voor zover gesproken wordt over een uitbreiding in plaats van een verbouwing, aangezien de isolatie en nieuwe gevelsteen zou moeten worden meegerekend, verwijst de verwerende partij naar het antwoord op een parlementaire vraag waaruit duidelijk blijkt dat isolatie en gevelsteen niet moeten worden meegeteld bij de berekening van (een aanpassing van) het bouwvolume. Het arrest waarnaar de verzoekende partij verwijst, bepaalt volgens de verwerende partij slechts dat het plaatsen van een nieuwe gevelbekleding niet als stabiliteitswerkzaamheid (in de zin van artikel 4.4.2 VCRO) kan worden beschouwd, maar stelt niet eenduidig dat het plaatsen van een nieuwe gevelbekleding steeds een volume-uitbreiding uitmaakt.

Verder stelt de verwerende partij nog dat uit niets blijkt dat de kelderverdieping als 'woonfunctie' zou worden gebruikt en niet voor de voormelde functies van een 'gewone kelder bij een woning'. De stelling van verzoekende partij dat de kelder 'mogelijk' en 'realistisch gezien' als woonfunctie kan worden aangewend omdat de hoogte 2,3 m bedraagt, is volgens de verwerende partij al te kort door de bocht, nu ook een wasruimte, berging of stookruimte dergelijke hoogte kunnen hebben. Immers blijkt ook uit de aanvraag dat de kelder enkel bereikbaar is via een trap in de keuken, zodat het toekennen van een woonfunctie aan de kelder volgens verwerende partij eerder onrealistisch dan realistisch is. De verwerende partij besluit dat zij het keldervolume niet mee moest nemen in de berekening van het bouwvolume.

2.2.

De verwerende partij stelt met betrekking tot het derde middel in haar antwoordnota dat geen enkele bepaling uit de VCRO, noch de formele motiveringsplicht, oplegt dat de feitelijk en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overgenomen moeten worden in het besluit. Daarenboven heeft de verzoekende partij geen belang bij het opwerpen dat het verslag niet integraal woordelijk is opgenomen in de bestreden beslissing, nu ontegensprekelijk vaststaat dat zij kennis heeft gekregen van dit verslag. Verder stelt de verwerende partij nog dat met betrekking tot de punten waarop de bestreden beslissing afwijkt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (o.a. berekening van het bouwvolume, kwalificatie van de aanvraag als verbouwing dan wel uitbreiding, etc.) door haar afdoende werd aangetoond waarom zij zich niet bij dit verslag kon aansluiten. Uit de bestreden beslissing blijkt onder andere op welke manier zij het bouwvolume heeft berekend, zodat deze motivering op afdoende wijze de opmerkingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag hieromtrent weerlegt.

3.

3.1.

De tussenkomenende partij voert ter weerlegging van het tweede middel aan dat de verzoekende partij zich met dit middel louter beperkt tot opportuniteitskritiek. Zo blijkt nergens uit het verzoekschrift waarom de bestreden beslissing kennelijk onredelijk zou zijn. De verzoekende partij geeft slechts blijk van een eigen mening aangaande de vergunningsaanvraag, maar laat geheel na om dit te koppelen aan de bestreden beslissing en aldus aan te duiden, en al zeker om aan te tonen, dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk of onjuist zou zijn. Het louter hebben van een andere mening door de verzoekende partij rechtvaardigt uiteraard geen vernietiging van de bestreden beslissing.

3.2.

De tussenkomenende partij geeft aangaande het derde middel in haar schriftelijke uiteenzetting aan dat de bestreden beslissing wel degelijk gebaseerd is op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en dat de verwerende partij daarbij, op basis van een eigen onderzoek, tot een andersluidende eindbeslissing is gekomen. De verwerende partij is niet verplicht de argumentatie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te volgen. Daarenboven blijkt uit de bestreden beslissing duidelijk dat wordt verwezen naar de aangebrachte berekening lopende de procedure, zodat wel degelijk wordt aangegeven waarom wordt afgeweken van het verslag. Voorts is de verwerende partij niet verplicht het verslag *in extenso* over te nemen, noch de determinerende motieven in de bestreden beslissing over te nemen. De tussenkomenende partij benadrukt dat de verwerende partij afdoende heeft aangegeven waarom zij afwijkt van de andere zienswijze van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Verder stelt de tussenkomenende partij nog dat niet tegelijk een schending kan worden ingeroepen van de formele en materiële motiveringsplicht en dat tevens de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en redelijkheidsbeginsel niet wordt uiteengezet.

4.

4.1.

De verzoekende partij bevestigt met betrekking tot het tweede middel in haar wederantwoordnota haar eerdere betoog. Zij voegt daar nog aan toe dat uit de foto die door de tussenkomende partij lopende de beroepsprocedure werd bijgebracht niet kan worden afgeleid wat de vroegere functies waren van de aanbouwen en dat een garagepoort is niet merkbaar. In de antwoordnota wordt verwezen naar de later ingediende fotoreportage van de aanvrager waaruit zou blijken dat het moet gaan om een dubbele garage, berging die lang als duivenhok werd gebruikt (hobbymatig) en een berging die rechtstreeks toegang geeft tot de kleine kelder onder de woning. Nog los van de onjuiste kwalificatie, staat deze beoordeling niet te lezen in het bestreden besluit. De verzoekende partij besluit dan ook dat met latere aanvullende stukken, die niet eens in de beoordeling werden betrokken, geen rekening kan worden gehouden. Voor zover dat de isolatie en gevelsteen niet betrokken is bij de volumeberekening stelt de verzoekende partij dat het aangehaalde arrest wel degelijk relevant is en dat het antwoord op de parlementaire vraag hieraan geen afbreuk doet.

4.2.

De verzoekende partij herbevestigt aangaande het derde middel in haar wederantwoordnota haar eerdere betoog.

5.

De verwerende partij dient geen laatste nota in.

6.

6.1.

De tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij haar tweede middel bijstuurt. Voor zover de verwerende partij in haar antwoordnota heeft verwezen naar de ingediende fotoreportage en berekeningswijze van de buitenmuren, stelt de tussenkomende partij dat deze stukken in het kader van het hoorrecht werden toegevoegd en terecht opgenomen in de besluitvorming. De verwerende partij kon dan ook op basis van alle stukken die zij voor zich had, alsook op basis van alle elementen die haar werden aangereikt gedurende de hoorzitting, terecht besluiten dat de bijgebouwen een residentiële functie hebben. In zoverre de verzoekende partij in haar wederantwoordnota opnieuw verwijst naar het arrest van 14 april 2015 (A/2015/0229) stelt de tussenkomende partij dat voorliggend geval een geheel andere situatie betreft en dat het antwoord van de minister dateert van na het bestreden besluit in voormeld arrest.

6.2.

De tussenkomende partij voegt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting niets toe met betrekking tot het derde middel.

Beoordeling door de Raad

1.

In het tweede middel haalt de verzoekende partij onder meer aan dat de isolatie en gevelsteen die bij de verbouwingen worden aangebracht niet zijn opgenomen in de berekening van het bruto-bouwvolume, hetgeen strijdig is met wat dient te worden verstaan onder “verbouwen” conform artikel 4.1.1, 12° VCRO. Zij stelt dat de verwerende partij zich niet kan baseren op het antwoord van de minister ten einde de vergunning toch te verlenen en dat de bestreden beslissing derhalve een schending inhoudt van artikel 4.4.15 VCRO, aangezien een uitbreiding in ruimtelijk kwetsbaar gebied niet toegestaan is.

In de bestreden beslissing wordt het volgende overwogen:

“Er wordt rond de woning ook isolatie en een gevelsteen voorzien, die staat louter in functie van energie-efficiëntie en mag niet worden beschouwd als een uitbreiding van het fysiek bouwvolume. Hiervoor kan verwezen worden naar het antwoord op vraag nr. 713 van 20 juni 2012 van de Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening Philippe Muyters hieromtrent op de vraagstellingen van dhr. Sas Van Rouveroy en Bart Martens aan Philippe Muyters, specifiek met betrekking tot de voorzetsteen en isolatie van dakbedekking bij zonevreemde woningen : “Reeds in het antwoord op een eerdere schriftelijke vraag (nr. 49 van 21 oktober 2010 van Bart Martens) met betrekking tot de volumebeperking van zonevreemde woningen, werd door de Minister gesteld dat het aanbrengen van een voorzetsteen alsook het aanbrengen van dakisolatie waardoor het bruto-volume van een woning wordt uitgebreid tot boven de 1000 m³ (art. 4.1.1.2° VCRO), niet als een wijziging van het fysiek bouwvolume dient te worden beschouwd.”

Het ontwerp voldoet aan de bepalingen van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen en doorstaat dan ook de legaliteitstoets.”

Hiermee gaat de verwerende partij in tegen het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat stelt:

“Bij de berekening van het nieuwe bouwvolume dient dan weer vastgesteld dat de uitbreiding door isolatie en de nieuwe gevelsteen niet meegerekend wordt, hoewel hiervoor geen wettelijke basis bestaat.

Recent stelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen in haar vernietingsarrest nr. A/2015/0229 van 14 april 2015 nog uitdrukkelijk dat er geen rechtsregel bestaat die toelaat of verplicht om de met dergelijke werken gepaard gaande volume-uitbreiding niet in rekening te brengen en dat, in het arrest betreffende geval, om reden van de volume-uitbreiding de aangevraagde werken niet als verbouwingswerken konden worden gekwalificeerd, daar uit artikel 4.1.1, 12° VCRO blijkt dat verbouwen per definitie inhoudt dat de werken binnen het bestaande bouwvolume worden uitgevoerd.”

Om te kunnen spreken van een verbouwing, dient gekeken te worden naar de definitie in artikel 4.1.1, 12° VCRO:

“12° verbouwen : aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden;”

Artikel 4.1.1, 2° VCRO definieert het bouwvolume:

“2° bouwvolume : het bruto-bouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld;”

In de memorie van toelichting (Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, nr.2011/1) staat omtrent het bruto-bouwvolume het volgende te lezen:

“De term “bouwwolume” verwijst naar het bruto-bouwwolume van een constructie. Het brutobouwwolume wordt gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak (exclusief open dakoversteken en schouwen), te vertrekken van het maaiveld.”

Hieruit volgt dus dat het bouwwolume zoals gedefinieerd in de VCRO opgevat wordt als het bruto-bouwwolume, dat wordt gemeten met inbegrip van de buitenmuren.

Er is aan de Raad geen rechtsregel bekend, en de verwerende partij duidt er ook geen aan, die toelaat om het aanbrengen van isolatie en een nieuwe gevelsteen niet te beschouwen als een uitbreiding van het bruto-bouwwolume zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1, 2° VCRO en die toelaat om de met dergelijke werken gepaard gaande volume-uitbreiding niet in rekening te moeten brengen in het kader van de toepassing van de afwijkingsregeling voor zonevreemde woningen.

Daarbij merkt de Raad eveneens op dat de regeling inzake zonevreemde basisrechten een uitzonderingsregeling is, die restrictief geïnterpreteerd dient te worden.

Wanneer door het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen geformuleerd zijn aangaande een relevant en te beoordelen aspect, geldt het principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan des te zorgvuldiger moet motiveren waarom zij tot een andere besluitvorming komt.

Dit is des te meer het geval wanneer zoals *in casu* het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar andersluidende motieven of vaststellingen bevat. De verwerende partij dient weliswaar niet te antwoorden op alle argumenten en bezwaren die tijdens het administratief beroep aangebracht worden, maar indien zij meent te moeten afwijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar moet zij minstens de andersluidende elementen in dit verslag ontmoeten en motiveren waarom zij een andere mening toegedaan is. Op straffe van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel dient zij haar (andersluidende) beoordeling te baseren op een eigen onderzoek en feitenvinding.

In het aanvraagdossier staat aangegeven dat het volume zal afnemen met 12,76 m³. Bij die berekening van dit bouwwolume is echter geen rekening gehouden met de isolatie en gevelsteen. Hierbij verwijst de tussenkommende partij in haar begeleidende nota naar voormeld antwoord van de minister. De verwerende partij heeft deze zienswijze gevolgd. Zoals hierboven reeds vastgesteld kan deze zienswijze niet gevolgd worden en dient dan ook besloten te worden dat de bestreden beslissing berust op foutieve gegevens en op onzorgvuldige wijze is tot stand gekomen, te meer daar in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar reeds werd aangegeven dat er geen wettelijke basis bestaat voor het niet meerekenen van de isolatie en de nieuwe gevelsteen bij de berekening van het nieuwe bouwwolume.

2.

De verzoekende partij geeft in haar verzoekschrift verder nog aan dat de verwerende partij op onredelijke wijze gebruik heeft gemaakt van het volumekrediet daar de residentiële functie van de te slopen bijgebouwen niet vaststaat en dat daarenboven ook de kelder mee diende te worden opgenomen in het nieuwe volume, aangezien door de hoogte van de kelder, met name 2,30 m, een woonfunctie mogelijk en realistisch wordt. Uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar blijken deze bedenkingen eveneens:

“Uit niets blijkt dat de aanhorigheden dienstig waren voor de residentiële functie. In de aanvraag wordt de exacte functie van de diverse aanbouwen niet weergegeven. Er wordt in de tekst melding gemaakt van een garage en bergingen, echter wordt dit niet gespecificeerd

noch wordt dit op plan aangeduid. Uit de ene bijgevoegde foto die zicht biedt op deze aanbouwen kunnen de vroegere functies niet afgeleid worden. Een garagepoort is niet merkbaar. De gebouwen lijken in zeer slechte staat. Vooraan is een duivenhok zichtbaar. Er blijkt onvoldoende dat het hier gaat om bebouwing met residentiële functie die in aanmerking komt om meegerekend te kunnen worden bij het oorspronkelijk bouwvolume.

Er kan dan ook bezwaarlijk gesteld worden dat het gevraagde binnen de decretaal vastgelegde definitie van het begrip ‘verbouwen’ valt, aangezien het hier niet langer om aanpassingswerken binnen het bestaande bouwvolume van een constructie gaat.

(...)

Voor wat betreft het keldervolume dat niet wordt meegerekend in het nieuwe volume dient er op gewezen dat dit enkel kan als dit een gebruikelijke onderkeldering betreft. Als gewone kelder van een woongebouw geldt bv. een ondergronds gelegen wasruimte, berging of stookruimte. Ondergrondse ruimtes dienen echter wel te worden meegerekend indien deze ruimtes woonfuncties herbergen. In voorliggend geval is niet duidelijk welke functies in de kelder ondergebracht worden. Het betreft een volledige onderkeldering van de woning met een hoogte van 2,30 m. Er kan op basis van huidige aanvraag alsnog niet uitgesloten dat de kelderruimte niet dient meegerekend.”

Gelet op dit ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar diende de toetsing van de berekening van het volumekrediet des te preciezer en zorgvuldiger te gebeuren. De Raad stelt echter vast dat de verwerende partij aangaande de volumeberekening slechts het volgende stelt:

“Wat de volumeberekening betreft omvat het aanvraagdossier een berekening van zowel het bestaande als het beoogde volume, waarna besloten wordt dat de verbouwing binnen het bestaande volume blijft.

Samen met appellant wordt vastgesteld dat geen volume-uitbreiding beoogd wordt; er worden enkel volumecompensaties doorgevoerd; het betreft een verbouwing binnen het bestaande volume. Er wordt in totaal 204 m³ gesloopt (garage en deel van de bergingen) terwijl hiervan 191 m³ wordt gecompenseerd (ophogen hoofdgebouw en enkele dakkappen).”

De verwerende partij komt hierbij in wezen niet verder dan het louter tegenspreken van het negatieve verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarin werd geoordeeld dat de residentiële functie van de aanbouwen niet kan worden achterhaald en dat de kans reëel is dat de kelderverdieping als woonfunctie zal worden gebruikt. Zo stelt de verwerende partij geen concrete argumentatie tegenover de stelling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de functies van de aanbouwen niet afgeleid kunnen worden en dat de kelder potentieel een woonfunctie kan herbergen. De loutere negatie van de bevindingen uit het negatief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan niet worden beschouwd als een onderbouwde weerlegging daarvan.

De middelen zijn gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Steven VANDER HAEGHEN is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 22 oktober 2015, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen van een zonevreemde woning en bijgebouw op de percelen gelegen te 9700 Mater (Oudenaarde), Spendelos 12, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie B, nummers 300, 301A, 302, 303A en 407A.
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. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.
5. 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 22 augustus 2017 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Tariq PELS

Pieter Jan VERVOORT