

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 12 juni 2018 met nummer RvVb/A/1718/1000
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0445/A

Verzoekende partij	de heer Martin VAN HAUTE
	vertegenwoordigd door advocaat Sven BOULLART met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Voskenslaan 419
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 17 maart 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 18 februari 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 12 november 2012 tot weigering van een vergunning voor de “regularisatie van een bouwovertreiding” en de “bevestiging van de woonfunctie” van een gebouw stilzwijgend afgewezen.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 9880 Aalter, Vermandelstraat 32, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie B, nummer 1E.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient geen wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 3 oktober 2017.

De verzoekende en verwerende 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.

III. FEITEN

1.
Op 5 juli 2004 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter, voor een perceel gelegen aan de Vermandelstraat 32, aan de verzoekende partij een

stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een eengezinswoning. Met dezelfde beslissing wordt een vergunning voor het herbouwen van een bijgebouw geweigerd.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Eeklo-Aalter', vastgesteld met een koninklijk besluit van 24 maart 1978, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Op 22 november 2004 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het afbreken en herbouwen van het bijgebouw. De beslissing is eensluidend met het advies van 5 november 2004 van de gemachtigde ambtenaar dat onder meer overweegt:

“ ...

Overwegende dat het aanbrengen van 3 dakkapellen in een woningbijgebouw niet zo evident is (het betreft een zolderruimte), ook het inbrengen van een toilet is niet evident gelet op het feit dat het woningbijgebouw maar 4.00m verwijderd is van de woning. Dit is niet zomaar het herbruiken en omvormen van een bestaand oud schuurtje tot woningbijgebouw; er ontstaat een nieuw gebouw, met een vormgeving en een uitrustingsnivo die niet langer kunnen beschouwd worden als een normaal woningbijgebouw.

...”

Op 21 februari 2005 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter aan de verzoekende partij een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor het afbreken en herbouwen van het bijgebouw. De beslissing is eensluidend met het advies van 16 februari 2005 van de gemachtigde ambtenaar dat onder meer overweegt:

“ ...

Er is voldoende tegemoet gekomen aan de bezwaren vermeld in vorig advies. Er werden twee kappellen geschrapt en de maten van het grondplan werden iets gewijzigd om de volume-bepalingen van artikel 145 bis te respecteren. Het wc is blijkbaar een bevestiging van de bestaande toestand. Voorgestelde situatie is dan ook voor vergunning vatbaar mits het betrokken gebouw enkel en alleen als woningbijgebouw wordt gebruikt. Elk ander gebruik is uit den boze en kan niet worden aanvaard!

...”

De vergunningsbeslissing van 21 februari 2005 legt onder meer als voorwaarde op dat het bijgebouw “enkel en alleen een gebruik als residentieel bijgebouw (krijgt)” met uitsluiting van elke andere functie of elk ander gebruik.

In 2007 wordt het bijgebouw van de rest van de eigendom van de verzoekende partij kadastraal afgesplitst. De woning krijgt als adres Vermandelstraat nr. 33, het bijgebouw nr. 32.

Op 8 november 2010 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter aan de verzoekende partij een vergunning voor “het regulariseren van een vervangbouw met woonfunctie” betreffende het bijgebouw. Het college overweegt onder meer:

“ ...

De aanvraag beoogt een regularisatie voor een woning opgetrokken in een bijgebouw bij een zonevreemde woning. Op 21 februari 2005 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de herbouw van dit bijgebouw, op voorwaarde dat het bijgebouw enkel en alleen mocht gebruikt worden als residentieel bijgebouw. De huidige aanvraag beoogt enkel

de schrapping van deze voorwaarde, zodat het gebouw effectief als woning kan worden gebruikt.

De aanvrager heeft aanvullend opzoekingswerk gedaan, waaruit volgens de aanvrager blijkt dat het betrokken gebouw reeds geruime tijd voor 1984 een woonfunctie had.

(...)

Overwegende dat de aanvrager een vermoeden van vergunning voor woongelegenheid ter hoogte van het bijgebouw probeert te bewijzen aan de hand van een verwijzing naar 3 verklaringen van personen;

Overwegende dat er twee bezwaarschriften werden ingediend die stellen dat er nooit een woongelegenheid aanwezig was binnen het betreffende bijgebouw; dat deze bezwaarschriften worden bijgetreden omdat de afwezigheid van vensters in de oorspronkelijke schuur, het gebrek aan elementair comfort en de eenvoudige indeling dit bevestigen;

Gelet op het stakingsbevel dat op 6 augustus 2010 werd gegeven door de Gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur, met betrekking tot het wijzigen van het aantal woongelegenheden op het perceel;

...”

2.

De verzoekende partij dient op 19 juli 2012 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de “regularisatie van een bouwovertreding” en de “bevestiging van de woonfunctie” van de constructie aan de Vermandelstraat 32.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 18 augustus 2012 tot en met 16 september 2012 gehouden wordt, wordt er een bezwaarschrift ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter brengt op 8 oktober 2012 het volgende ongunstig vooradvies aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar uit:

“ ...

De aanvraag beoogt een regularisatie voor een woning opgetrokken in een bijgebouw bij een zonevreemde woning. Op 21 februari 2005 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de herbouw van dit bijgebouw, op voorwaarde dat het bijgebouw enkel en alleen mocht gebruikt worden als residentieel bijgebouw. De huidige aanvraag beoogt enkel de schrapping van deze voorwaarde, zodat het gebouw effectief als woning kan worden gebruikt.

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich niet aan bij de bijkomende motiveringen van de bouwheer waaruit moet blijken dat de schuur in het verleden reeds een woonfunctie had. De bouwheer ontving nooit van de gemeente informatie betreffende een mogelijke bestemmingswijziging van de schuur naar woning.

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich dan ook aan bij het ingediende bezwaarschrift: de oude schuur bevond zich in een slechte staat en was geenszins geschikt voor bewoning.

“ ...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich aan bij het vooradvies van 8 oktober 2012 en brengt op 6 november 2012 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter weigert op 12 november 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert:

“ ...

De voorliggende aanvraag beoogt een bestemmingswijziging van een woningbijgebouw. Voor dit gebouw werd op 24 februari 2005 de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herbouwen van de oude schuur. In de vergunning werd de uitdrukkelijke voorwaarde opgenomen dat het gebouw geen woonfunctie kon krijgen. De aanvraag heeft dus geen betrekking op een bestaande vergunde woning.

Ook de bepalingen opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 kunnen niet worden ingeroepen.

(...)

Historiek van de stedenbouwkundige vergunningen op het perceel: Op 24 februari 2005 werd een vergunning verkregen voor het afbreken en herbouwen van een bijgebouw. Hierbij werd gewezen op het behoud van de functie als woning-bijgebouw. Het herbouwen werd ook in die zin uiteindelijk vergund. Op 8 november 2010 werd een regularisatieaanvraag voor het wijzigen van de bestemming van woningbijgebouw naar woning geweigerd.

Voor het eigendom werd een proces-verbaal opgemaakt voor het wederrechtelijk gebruik van het woningbijgebouw als woning. Inmiddels werd de woonfunctie uit het gebouw weggenomen.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

De aanvraag is gelegen in een open landschappelijk waardevol agrarisch gebied langs een landelijke weg met weinig bebouwing. In de onmiddellijke omgeving situeert zich een uitgestrekt bosgebied. Het perceel is gelegen binnen de relictzone 'Markette'.

De aanvraag beoogt een regularisatie voor een woning opgetrokken in een bijgebouw bij een zonevrije woning. Op 21 februari 2005 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de herbouw van dit bijgebouw, op voorwaarde dat het bijgebouw enkel en alleen mocht gebruikt worden als residentieel bijgebouw. De huidige aanvraag beoogt enkel de schrapping van deze voorwaarde, zodat het gebouw effectief als woning kan worden gebruikt.

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich niet aan bij de bijkomende motiveringen van de bouwheer waaruit moet blijken dat de schuur in het verleden reeds een woonfunctie had. De bouwheer ontving nooit van de gemeente informatie betreffende een mogelijke bestemmingswijziging van de schuur naar woning.

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich dan ook aan bij het ingediende bezwaarschrift de oude schuur bevond zich in een slechte staat en was geenszins geschikt voor bewoning.

De aanvraag is in strijd met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving. Met toepassing van artikel 4.7.16. §2 van de VCRO werd het advies ingewonnen van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Hij verleende een ongunstig advies en sluit zich volledig aan bij de ruimtelijke en planologische motivering zoals opgebouwd door het college. De stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...”

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 20 december 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 21 februari 2013 om dit beroep niet in te willigen een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De beoordeling luidt:

“ ...

In onderhavig dossier bestaat er discussie omtrent de te regulariseren werken.

De aanvrager is van oordeel dat het betrokken gebouw reeds altijd een woonfunctie heeft gehad en vraagt de herbevestiging ervan.

De gemeente, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de bezwaarindiener zijn van oordeel dat de woonfunctie wederrechtelijk werd ingevoerd bij het herbouwen van het initieel vergunde bijgebouw.

De laatst bekende stedenbouwkundige vergunning voor het betrokken gebouw betrof een stedenbouwkundige vergunning van 21 februari 2005 voor het herbouwen van de schuur, hierbij werd door de gemeente Aalter de voorwaarde opgelegd dat het gebouw enkel kan gebruikt worden als residentieel bijgebouw. Deze voorwaarde vloeide voort uit de historiek van het dossier waarbij in eerdere aanvragen de herbouwde schuur een te sterk residentieel karakter kreeg.

Tegen deze vergunning en de hieraan gekoppelde voorwaarde werd geen hoger beroep ingesteld door de aanvrager.

De feitelijke constructie heeft alle uiterlijke kenmerken van de vergunde schuur maar werd inwendig geschikt gemaakt voor een permanente bewoning door onder andere de inrichting van een keuken, badkamer en slaapvertrekken.

Het is op zijn minst merkwaardig te noemen dat de aanvrager er nu van uitgaat dat het gebouw reeds altijd een woonfunctie heeft gehad en de woonfunctie wenst te herbevestigen.

Zowel op de stedenbouwkundige vergunningen van 21 februari 2005, 22 november 2004 en 5 juli 2004, zoals beschreven in punt 1.4, was er steeds sprake van een schuur en op 18 augustus 2010 werd een regularisatieaanvraag ingediend voor de woonfunctie waarmee de onvergundheid van het gebouw wordt bevestigd.

Appellant motiveert de woonfunctie op basis van de kadastrale splitsing van 2007 en het toekennen van een huisnummer in 2008.

Een kadastrale splitsing heeft enkel een weerslag op de kadastrale beschrijving van de percelen en heeft geen enkele impact op de stedenbouwkundige toestand. Ook de toekenning van een extra huisnummer zegt niks over de stedenbouwkundige toestand of gebruik van het gebouw.

Om de historische woonfunctie aan te tonen wordt onder meer verwezen naar kadastrale schetsen van 1850 en de beschrijving in de atlas van de buurtwegen van 1845. Dergelijke beschrijving kan bezwaarlijk als doorslaggevend worden beschouwd en is gebaseerd op verschillende veronderstellingen waarbij een boswachterswoning, historisch ingeplant op het huidige kadastrale perceel 65b, werd afgebroken en eventueel zou herbouwd zijn naast de woning Vermandelstraat 32, zijnde de woning op het links aanpalende perceel nr. 1d.

Voormelde toestand strookt echter niet met de overige verklaringen die aan het dossier werden toegevoegd, waaruit blijkt dat de bebouwing binnen de site bestond uit een jachtwachterswoning, nu gekend als Vermandelstraat 33, met een jachthuis, nu gekend als Vermandelstraat 32.

De foto's toegevoegd aan diverse stedenbouwkundige aanvragen en het dossier bevestigen dit gegeven.

De bebouwing binnen de site, voor de afbraak van de verschillende gebouwen, betrof een klassieke gebouwenconfiguratie met een bescheiden woning (boswachterswoning) en rechts daarachter een schuur (jachthuis). De woning was ingeplant dichtbij de voorste perceelsgrens, en bestond uit deels één bouwlaag onder zadeldak en deels één bouwlaag onder lessenaarsdak. De schuur stond haaks op de woning en bestond uit een voor de streek typerende primitieve constructie opgetrokken binnen een gabariet van één bouwlaag

onder zadeldak. Dit gebouw was opgedeeld in meerdere vertrekken en toegankelijk via deur- of poortopeningen. Het gebouw had verder geen ramen en enkele verluchtingsgaten. Dergelijk gebouw kan niet gecategoriseerd worden onder de noemer woningen en was geenszins uitgerust voor een permanente bewoning. Geen enkele verklaring bevestigt de permanente bewoning van het gebouw. Het kan inderdaad gebeurd zijn dat tijdens een jachtseizoen het gebouw werd gebruikt als tijdelijke slaap- of waakplaats in functie van de jacht, evenwel staat dergelijk tijdelijk of sporadisch gebruik los van een woonfunctie of een permanente bewoning.

Uit geen van de elementen toegevoegd aan het dossier blijkt op een overtuigende wijze dat het gebouw een woning zou geweest zijn. Verder dient opgemerkt dat een verwijzing naar Vermandelstraat 32 betrekking heeft op de huidige woning Vermandelstraat 33 na de hernummering in 2008.

Op basis van de voorgebrachte stukken en vorige aanvragen dient besloten dat het betrokken gebouw een eenvoudige stalling — schuur betrof, in gebruik als jachthuis en kleinschalig landbouwgebouw, geenszins zijnde een woning gelet op het ontbreken van raamopeningen en aan de woonfunctie aangepaste vertrekken. Stromend water en elektriciteit kunnen bezwaarlijk als enig criteria voor de beoordeling van de woonfunctie in overweging genomen worden.

Appellant merkt in zijn beroepsschrift op dat indien het nieuwe gebouw dient beschouwd te worden als niet-woning, deze aanvraag gelet op de stedenbouwkundige vergunning van 21 februari 2005 in aanmerking komt voor een zonevreemde functiewijziging overeenkomstig de bepalingen van de codex en het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003.

Deze stelling wordt niet integraal bijgetreden, het betreft immers een verkeerde voorstelling van de feiten.

De te regulariseren werken herleiden tot louter een functiewijziging gaat dus in sterke mate voorbij aan de totaliteit van de wederrechtelijk uitgevoerde werken, namelijk het herbouwen van de schuur gekoppeld aan de omvorming tot woning.

In zitting van 21 februari 2005 werd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herbouwen van deze schuur, hierbij werd de voorwaarde opgelegd dat het gebouw enkel kan gebruikt worden als residentieel bijgebouw. Afwijkend van de stedenbouwkundige vergunning en opgelegde voorwaarde werd het bijgebouw herbouwd als woning.

De aanvrager heeft de stedenbouwkundige vergunning van 21 februari 2005 voor het herbouwen van een schuur dus nooit uitgevoerd, bijgevolg is deze stedenbouwkundige vergunning vervallen.

Wederrechtelijk werd het voormalige schuurgebouw integraal als woning herbouwd en wordt hiervoor de regularisatie gevraagd.

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor de regularisatie van de wederrechtelijk uitgevoerde werken niet in functie van een agrarisch- of para-agrarisch bedrijf, is in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

In toepassing van artikel 4.1.1. van de codex wordt de betrokken constructie als een zonevreemde constructie beschouwd.

Voorliggende aanvraag omvat de regularisatie van het herbouwen van een schuur als woning en bestaat enerzijds uit het herbouwen van de constructie en anderzijds de omvorming van de constructie tot woning.

Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2 van de codex bepaalt de basisrechten voor dergelijke zonevrije constructies.

Art. 4.4.10. van de codex bepaalt betreffende het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen het volgende:

(...)

Uit de aanvraag, het beroepsschrift en de vorige dossiers blijkt op een voldoende manier dat op de voorgestelde plaats reeds lang een schuur bestond. Gelet op de ouderdom van het gebouw wordt het initieel bijgebouw beschouwd als geacht vergund. Op basis van dezelfde gegevens dient eveneens besloten dat het gebouw niet verkrot was op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag en de basis vormde voor het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning van 21 februari 2005.

Bijgevolg valt de aanvraag onder het toepassingsgebied van de basisrechten voor zonevrije constructies.

Volgende afwijkingsmogelijkheden zijn opgenomen in de codex:

Art. 4.4.17. §1.: "De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het op dezelfde plaats herbouwen van een bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw. Er is sprake van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe constructie ten minste drie kwart van de bestaande oppervlakte overlapt. (...)"

In voormeld artikel is er sprake van handelingen aan een bestaande zonevrije constructie. Door de voorafgaandelijke afbraak van het betrokken gebouw is er geen sprake meer van een bestaande zonevrije constructie.

Art. 4.4.20. §1. bepaalt de mogelijkheden voor recent afgebroken constructies :

"De mogelijkheden, vermeld in onderafdeling 2, zijn van overeenkomstige toepassing op zonevrije woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken, indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° voorafgaand aan de afbraak werd een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw afgeleverd, en de aanvrager wenst het plan nu aan te passen of om te zetten naar herbouw;

2° de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw.

Telkens in onderafdeling 2 gerefereerd wordt aan het bestaande bouwvolume van een woning of een andere constructie, wordt daaronder voor de toepassing van het eerste lid het bouwvolume, voorafgaand aan de afbraak, verstaan.

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning werd niet ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw van de schuur, verleend op 21 februari 2005. Bijgevolg komt de aanvraag niet in aanmerking voor een afwijkingbepaling betreffende het herbouwen van de schuur / jachthuis.

Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 3 van de codex bepaalt de toegestane zonevrije functiewijzigingen.

Artikel 4.4.23. van de codex bepaalt dat:

(...)

In voormeld artikel is er sprake van handelingen aan een bestaande zonevreemde constructie. Door de voorafgaandelijke afbraak van het betrokken gebouw is er geen sprake meer van een bestaande zonevreemde constructie.

Art. 5 van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 en wijzigingen tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen en latere wijzigingen, geeft aan onder welke voorwaarden de gevraagde bestemmingswijziging kan vergund worden: Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de "landbouw" in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;

2° in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen.

Het gebouw maakt geen deel uit van een gebouwengroep zoals bepaald in artikel 1 ten 2° van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003. Een gebouwengroep omvat immers minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen. Het gebouwencomplex is solitair gelegen langs de Vermandelstraat. Verder dient opgemerkt dat het gebouwencomplex reeds een eengezinswoning omvat en dat een bijkomende woongelegenheid dus niet kan gecreëerd worden.

Uit dit alles dient besloten dat geen regularisatievergunning kan worden verleend voor zowel het herbouwen als het omvormen van de functie van het gebouwen.

...

Na de hoorzitting van 5 maart 2013 beslist de verwerende partij op 28 maart 2013 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert:

“ ...

De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.

In onderhavig dossier bestaat er discussie omtrent de te regulariseren werken. De aanvrager is van oordeel dat het betrokken gebouw altijd al een woonfunctie heeft gehad en vraagt de herbevestiging ervan.

De gemeente, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de bezwaarindiener zijn van oordeel dat de woonfunctie wederrechtelijk werd ingevoerd bij het herbouwen van het initieel vergunde bijgebouw.

De laatst bekende stedenbouwkundige vergunning voor het betrokken gebouw betrof een stedenbouwkundige vergunning van 21 februari 2005 voor het herbouwen van de schuur, hierbij werd door de gemeente Aalter de voorwaarde opgelegd dat het gebouw enkel kan gebruikt worden als residentieel bijgebouw. Deze voorwaarde vloeide voort uit de historiek

van het dossier waarbij in eerdere aanvragen de herbouwde schuur een te sterk residentieel karakter kreeg.

Tegen deze vergunning en de hieraan gekoppelde voorwaarde werd geen hoger beroep ingesteld door de aanvrager.

De feitelijke constructie heeft alle uiterlijke kenmerken van de vergunde schuur maar werd inwendig geschikt gemaakt voor een permanente bewoning door onder andere de inrichting van een keuken, badkamer en slaapvertrekken.

Appellant motiveert dat het steeds een woning was op basis van de kadastrale splitsing van 2007 en het toekennen van een huisnummer in 2008.

Een kadastrale splitsing heeft enkel een weerslag op de kadastrale beschrijving van de percelen en heeft geen enkele impact op de stedenbouwkundige toestand. Ook de toekenning van een extra huisnummer zegt niks over de stedenbouwkundige toestand of gebruik van het gebouw.

Appellant tracht op basis van kadastrale schetsen van 1850 en de beschrijving in de atlas van de buurtwegen van 1845 aan te tonen dat hier steeds sprake was van een woning. Dergelijke beschrijving kan bezwaarlijk als doorslaggevend worden beschouwd en is gebaseerd op verschillende veronderstellingen waarbij een boswachterswoning, historisch ingeplant op het huidige kadastrale perceel 65b, werd afgebroken en eventueel zou herbouwd zijn naast de woning Vermandelstraat 32, zijnde de woning op het links aanpalende perceel nr. 1d.

Voormelde toestand strookt echter niet met de overige verklaringen die aan het dossier werden toegevoegd, waaruit blijkt dat de bebouwing binnen de site bestond uit een jachtwachterswoning, nu gekend als Vermandelstraat 33, met een jachthuis, nu gekend als Vermandelstraat 32.

De foto's toegevoegd aan diverse stedenbouwkundige aanvragen en het dossier bevestigen dit gegeven.

De bebouwing binnen de site, voor de afbraak van de verschillende gebouwen, betrof een klassieke gebouwenconfiguratie met een bescheiden woning (boswachterswoning) en rechts daarachter een schuur (jachthuis). De woning was ingeplant dichtbij de voorste perceelsgrens, en bestond uit deels één bouwlaag onder zadeldak en deels één bouwlaag onder lessenaarsdak. De schuur stond haaks op de woning en bestond uit een voor de streek typerende primitieve constructie opgetrokken binnen een gabariet van één bouwlaag onder zadeldak. Dit gebouw was opgedeeld in meerdere vertrekken en toegankelijk via deur- of poortopeningen. Het gebouw had verder geen ramen en enkele verluchtingsgaten. Dergelijk gebouw kan niet gecategoriseerd worden onder de noemer woning en was geenszins uitgerust voor een permanente bewoning. Geen enkele verklaring bevestigt de permanente bewoning van het gebouw. Het kan inderdaad gebeurd zijn dat tijdens een jachtseizoen het gebouw werd gebruikt als tijdelijke slaap- of waakplaats in functie van de jacht, evenwel staat dergelijk tijdelijk of sporadisch gebruik los van een woonfunctie of een permanente bewoning.

Uit geen van de elementen toegevoegd aan het dossier blijkt op een overtuigende wijze dat het gebouw een woning zou geweest zijn. Verder dient opgemerkt dat een verwijzing naar Vermandelstraat 32 betrekking heeft op de huidige woning Vermandelstraat 33 na de hernummering in 2008.

Op basis van de voorgebrachte stukken en vorige aanvragen dient besloten dat het betrokken gebouw een eenvoudige stalling - schuur betrof, in gebruik als jachthuis en kleinschalig landbouwgebouw, geenszins zijnde een woning gelet op het ontbreken van raamopeningen en aan de woonfunctie aangepaste vertrekken. Stromend water en

elektriciteit kunnen bezwaarlijk als enig criteria voor de beoordeling van de woonfunctie in overweging genomen worden. Het betrof hier een residentieel bijgebouw.

In toepassing van artikel 4.1.1. van de codex wordt de betrokken constructie als een zonevreemde constructie beschouwd.

Voorliggende aanvraag omvat de regularisatie van het herbouwen van een schuur als woning en bestaat enerzijds uit het herbouwen van de constructie en anderzijds de omvorming van de constructie tot woning.

Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2 van de codex bepaalt de basisrechten voor dergelijke zonevreemde constructies.

Art. 4.4.10. van de codex bepaalt betreffende het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen het volgende: "§1 Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden. Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.

§2. De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw."

Uit de aanvraag, het beroepsschrift en de vorige dossiers blijkt op een voldoende manier dat op de voorgestelde plaats reeds lang een schuur bestond. Gelet op de ouderdom van het gebouw wordt het initieel bijgebouw beschouwd als geacht vergund. Op basis van dezelfde gegevens dient eveneens besloten dat het gebouw niet verkrot was op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag en de basis vormde voor het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning van 21 februari 2005.

Bijgevolg valt de aanvraag onder het toepassingsgebied van de basisrechten voor zonevreemde constructies.

Volgende afwijkmogelijkheden zijn opgenomen in de codex:

Art. 4.4.17. §1.: "De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het op dezelfde plaats herbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Er is sprake van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe constructie ten minste drie kwart van de bestaande oppervlakte overlapt. (...)".

Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 3 van de codex bepaalt de toegestane zonevreemde functiewijzigingen.

Art. 4.4.23. van de codex bepaalt dat: "Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:
 - 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,
 - 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren;

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

(...)

Het gevraagde valt binnen het toepassingsgebied van de in art. 4.4.23 opgenomen afwijkingsbepaling. Het gaat hier immers om een vergund gebouw, dat verbouwd werd conform de vergunning, alleen de binneninrichting werd enigszins aangepast, wat vrijgesteld is van vergunning. Aan het gebouw moet uitwendig niets veranderd worden. Het verplaatsen van de trap en het inrichten van een badkamer kan zelfs volgens de functie die werd vergund 2007, nl. residentieel bijgebouw.

Art. 5 van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 en wijzigingen tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen en latere wijzigingen, geeft aan onder welke voorwaarden de gevraagde bestemmingswijziging kan vergund worden: Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de "landbouw" in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;
- 2° in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen.

Het gebouw maakt deel uit van een gebouwengroep zoals bepaald in artikel 1 ten 2° van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003.

Uit dit alles dient besloten dat een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

De goede ruimtelijke ordening

Het revaloriseren van dit bestaand gebouw zal de goede plaatselijke aanleg ten goede komen.

De goede ruimtelijke ordening komt niet in het gedrang, aangezien de ruimtelijke impact van het gevraagde beperkt is.

...

3.

Met het arrest van 18 november 2014 met nummer A/2014/0781 wordt de vergunningsbeslissing van 28 maart 2013 van de verwerende partij op beroep van de leidend ambtenaar van het departement RWO vernietigd. Het arrest overweegt:

“ ...

2.

Het aangevraagde betreft de regularisatie van een bijgebouw in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Onder de titel “Historiek en beschrijving project” wordt in de bestreden beslissing onder meer gesteld:

- dat op 21 februari 2005 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het herbouwen van een schuur, waarbij als voorwaarde werd opgelegd dat het gebouw enkel kan gebruikt worden als residentieel bijgebouw;*
- dat deze vergunning niet werd uitgevoerd en de schuur werd herbouwd als woning en kadastraal afgesplitst van de rest van de site;*
- dat volgens de titel van de aanvraag de regularisatie van een bouwvoertreding en de herbevestiging van de woonfunctie beoog[d] wordt;*
- dat volgens de voorgebrachte plannen de regularisatie gevraagd wordt van de werken die afwijkend zijn uitgevoerd ten opzichte van de op 21 februari 2005 vergunde werken; dat deze werken volgens de beschrijvende nota bestaan uit de verplaatsing van de trap en het toilet, het afbakenen van de inkom, het inrichten van een keuken en het metselen van twee schouwpijpen i.p.v. één schouwpijp op het gelijkvloers en het metselen van een tweede dwarsmuur en het inrichten van een badkamer op de verdieping.*

Uit deze gegevens blijkt, en het wordt ook niet betwist, dat het aangevraagde betrekking heeft op een zonevreemde constructie.

3.

Uit de gegevens van het dossier blijkt verder dat de verzoekende partij de vroeger bestaande schuur heeft gesloopt en vervangen door een nieuwe constructie en dat zij deze werken heeft uitgevoerd vóór het indienen van de betrokken aanvraag. De verzoekende partij betwist dit ook niet.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de aanvraag de “regularisatie van het herbouwen van een schuur als woning” omvat en “enerzijds” bestaat “uit het herbouwen van de constructie” en “anderzijds de omvorming van de constructie als woning”. Deze overweging spoort met de vaststelling van de verwerende partij, aangehaald onder het vorig randnummer, dat de op 21 februari 2005 verleende stedenbouwkundige vergunning niet werd uitgevoerd en de schuur werd herbouwd als woning en kadastraal afgesplitst van de rest van de site.

Volgens de eigen vaststellingen en overwegingen van de verwerende partij omvat de aanvraag derhalve niet enkel een functiewijziging naar woning, maar tevens het herbouwen van de constructie.

4.

Artikel 4.4.10 en artikel 4.4.11 VCRO betreffen “het toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen” van de “Basisrechten voor zonevreemde constructies”. (Afdeling 2 onder Hoofdstuk IV van Titel IV van de VCRO).

Artikel 4.4.10, § 1 VCRO luidt als volgt:

(...)

Artikel 4.4.11 VCRO luidt als volgt:

(...)

Onderafdeling 2 van Afdeling 2 “Basisrechten voor zonevreemde constructies” wordt onderverdeeld in “Sectie 1 : Bestaande zonevreemde woningen” en “Sectie 2 : Bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw”. Deze sectie is verder onderverdeeld in verschillende subsecties. Subsectie 2 “Herbouwen op dezelfde plaats” betreft artikel 4.4.17 VCRO en luidt als volgt:

(...)

Onderafdeling 3 “Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies” betreft artikel 4.4.20 VCRO en bepaalt:

(...)

5.

Artikel 4.4.17 VCRO heeft betrekking op “bestaande” zonevreemde constructies. Uit de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.17 VCRO volgt dat een bestaande zonevreemde constructie slechts op dezelfde plaats kan herbouwd worden, indien deze bestaande constructie hoofdzakelijk vergund en niet verkrot is op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag, waarbij er sprake is van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe constructie ten minste drie kwart van de bestaande oppervlakte overlapt en voor zover het gevraagde de toets doorstaat van artikel 4.4.11 VCRO.

Artikel 4.4.20, §1 VCRO heeft betrekking op geheel of gedeeltelijk afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies. Deze bepaling werd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, als volgt toegelicht:

(...)

Uit deze toelichting blijkt dat de decreetgever met “bestaande” constructies heeft bedoeld de op het ogenblik van de betrokken vergunningsaanvraag bestaande constructies.

5.

Uit het voorgaande volgt dat een vergunningsverlenende overheid bij een vergunningsaanvraag tot herbouwen van een zonevreemde constructie op dezelfde plaats, dient te beoordelen of een vergunningsaanvraag betrekking heeft hetzij op een op het ogenblik van deze vergunningsaanvraag bestaande zonevreemde constructie, hetzij op een afgebroken constructie. In het eerste geval kan de vergunning worden verleend indien is voldaan aan de voorwaarden van artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.17 VCRO en in het tweede geval kan een vergunning worden verleend indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.4.20, § 1 VCRO.

6.

Met de verzoekende partij moet vastgesteld worden dat het aangevraagde, voor zover het betrekking heeft op het herbouwen van het bijgebouw, geen betrekking heeft op een “bestaande” constructie, zoals bedoeld in voormelde “Sectie 2. - Bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw”.

Dit gegeven vormt een belemmering om het gevraagde te vergunnen op grond van artikel 4.4.17 VCRO. De verwerende partij verwijst echter in de bestreden beslissing expliciet naar deze bepaling waaruit kan afgeleid worden dat de bestreden beslissing, in de mate dat een vergunning wordt verleend voor het herbouwen van het betrokken bijgebouw, steunt op deze bepaling.

Zoals hiervoor reeds vastgesteld kan voor een reeds afgebroken constructie slechts een vergunning verleend worden voor het herbouwen ervan indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.4.20, § 1 VCRO.

7.

De conclusie van de bespreking hierboven is dat de verwerende partij niet op goede gronden heeft beslist tot het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van het betrokken bijgebouw.

Het verlenen van een vergunning voor een functiewijziging voor het betrokken bijgebouw is slechts aan de orde voor zover vaststaat dat er een stedenbouwkundige vergunning kan verleend worden voor het herbouwen ervan, hetgeen, gelet op de voorgaande bespreking, niet het geval is.

De vereisten van artikel 4.4.23 VCRO, dat betrekking heeft op zonevreemde functiewijzigingen, dienen derhalve slechts beoordeeld te worden voor zover een stedenbouwkundige vergunning kan verleend worden voor het herbouwen van het betrokken bijgebouw. Niettemin moet vastgesteld worden dat er niet valt in te zien hoe de verwerende partij, bij het beoordelen van de aanvraag aan de vereisten van deze bepaling, er in de bestreden beslissing toe komt te stellen “dat het hier gaat om een vergund gebouw, dat verbouwd werd conform de vergunning, alleen de binneninrichting werd enigszins aangepast, wat vrijgesteld is van vergunning”, in het licht van haar eigen vaststellingen onder “Historiek en beschrijving project” en aangehaald onder het randnummer 2 en in het licht van haar eigen vaststellingen dat de aanvraag mede de regularisatie omvat van het herbouwen van het betrokken bijgebouw.

...

Voormeld vernietigingsarrest beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de betekening van het arrest.

4.

Met het arrest van 27 oktober 2015 met nummer 232.721 verwerpt de Raad van State het cassatieberoep van de verzoekende partij tegen het arrest van 18 november 2014 met nummer A/2014/0781.

5.

Met een aangetekende brief van 18 februari 2016 brengt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de advocaat van de verzoekende partij ter kennis dat wegens het verstrijken van de injunctietermijn van drie maanden het administratief beroep tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 12 november 2012 geacht wordt te zijn afgewezen.

De stilzwijgende beslissing tot afwijzing van het administratief beroep is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

Een enig middel neemt de verzoekende partij uit de schending van artikel 4.3.1, §§1 en 2 VCRO, en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt het volgende:

“ ...

1. Nadat de door verwerende partij op 28 maart 2013 aan de verzoekende partij verleende stedenbouwkundige vergunning werd vernietigd door uw Raad bij arrest nr. A/2014/0781 van 18 november 2014, werd door uw Raad aan de verwerende partij een termijn van drie maanden opgelegd waarbinnen een nieuwe beslissing diende genomen te worden.

2. Ingevolge de bekende IMBOS-rechtspraak van de Raad van State (...) betreft die termijn een vervaltermijn, zodat de verwerende partij na het verstrijken van die termijn geen beslissing meer kon worden genomen.

3. Door de verwerende partij werd geen beslissing genomen binnen de voorziene vervaltermijn.

De verzoekende partij werd middels een schrijven van de diensten van verwerende partij van 18 februari 2016 in kennis gesteld van de stilzwijgende weigering van diens vergunning (...). In die kennisgeving werd gesteld dat:

(...)

4. Door de stilzwijgende weigering van de vergunning ziet de verzoekende partij diens vergunning geweigerd en ziet zij haar beroep tegen de weigering tot stedenbouwkundige vergunning door het CBS van de Gemeente Aalter afgewezen.

5. Deze stilzwijgende weigering dient echter vernietigd te worden wegens strijdigheid met de hierboven geciteerde bepalingen en beginselen.

6. Door de stedenbouwkundige vergunning stilzwijgend te weigeren, schendt de verwerende partij de artikelen 4.3.1., § 1 en § 2 VCRO.

Immers, de artikelen 4.3.1., § 1 en § 2 VCRO luiden als volgt:

(...)

Uit deze artikelen volgt dat de verwerende partij de aanvraag dient te toetsen aan de voorhanden zijnde stedenbouwkundige voorschriften en de overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening.

Een stilzwijgende beslissing houdt in dat de verwerende partij geen beslissing heeft genomen. Dergelijk gebrek aan beslissing houdt dan meteen en evident ook in dat de verwerende partij de aanvraag op geen enkele wijze heeft getoetst aan de overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften of de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Er ligt dan ook een schending voor van de artikelen 4.3.1., § 1 en § 2 VCRO.

7. Hierdoor schendt de verwerende partij (temeer door het ontbreken van een bestreden beslissing) eveneens de materiële motiveringsverplichting en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Immers, een afdoende motivering betekent dat de opgegeven motivering draagkrachtig moet zijn, dat zij de beslissing schraagt, dat zij deugdelijk is. Dit houdt in dat de bestuurlijke rechtshandeling materieel moet worden gemotiveerd (...). Daartoe is vereist dat die motivering pertinent, duidelijk, nauwkeurig, volledig en waarheidsgetrouw is. De overheid zal moeten aangeven waarom de beslissing wordt genomen, rekening houdend met de belangen die het afwegingsproces kenmerken, zijnde het algemeen belang en één of meerdere individuele belangen. In dit specifieke afwegingsproces is het evenredigheidsaspect terug te vinden: de overheid moet erover waken dat geen disproportioneel nadeel wordt toegebracht aan particuliere belangen, en dit in verhouding tot het voordeel voor het algemeen belang. De motiveringsplicht vereist uiteraard dat de opgegeven motieven juist moeten zijn. (...)

In elk geval moet de motivering de betrokken rechtsonderhorige ook in staat stellen met nuttig gevolg te kunnen opkomen tegen de bestreden beslissing. (...)

In samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel, dient het bestuur bovendien ook voldoende alle belangen in overweging te nemen, waarbij dan ingevolge het motiveringsbeginsel kan worden afgeleid uit de bestreden beslissing dat het bestuur deze overwegingen en afwegingen heeft gemaakt.

Inzake het zorgvuldigheidsbeginsel heeft de Raad van State reeds gesteld dat wanneer de overheid een beslissing neemt, zij alle voor de beslissing relevante feiten met zorgvuldigheid moet vaststellen en dat de overheid slechts na afweging van alle relevante gegevens van de zaak een beslissing mag nemen. (...)

Overigens oordeelde uw Raad reeds dat de beslissing om niet te beslissen over het administratief beroep dan ook is aangetast door een manifest motiveringsgebrek en dat een stilzwijgende beslissing gekenmerkt wordt door een gebrek aan formele motivering en een kennelijke onzorgvuldigheid van de toets aan een goede ruimtelijke ordening. (...)

Er ligt dan ook een schending voor van de materiële motiveringsverplichting en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

8. Uw Raad heeft reeds meermaals aanvaard dat een stilzwijgende weigering van een stedenbouwkundige vergunning een schending inhoudt van de hoger genoemde bepalingen en beginselen.

Uw Raad oordeelde: (...)

“In zoverre het enig middel de schending inroept van artikel 4.3.1, §1 en §2, VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, is het echter wel gegrond.

Artikel 4.3.1, §1 VCRO bepaalt onder meer:

(...)

Artikel 4.3.1, §2 VCRO voegt daar onder andere wat volgt aan toe:

(...)

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige

wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Het beginsel verplicht er onder meer toe zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht en afgewogen worden, zodat met kennis van zaken kan worden beslist.

2.1.

De verwerende partij betoogt dat de wettigheidscontrole die de Raad vermag uit te oefenen op een stilzwijgende weigeringsbeslissing die voortvloeit uit artikel 4.7.26, §4, 4°, VCRO beperkt is tot controle over de naleving van de decretale voorwaarde voorzien om een stilzwijgende weigering te weerhouden, in casu het uitblijven van een beslissing over de aanvraag binnen een welbepaalde tijdspanne". Dit standpunt kan niet worden bijgetreden. Er anders over oordelen zou immers de aan de Raad opgedragen wettigheidscontrole over "vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning" (artikel 4.8.2, eerste lid, 2° VCRO), uithollen en leiden tot een ongelijke rechtsbescherming voor de bestuurden naargelang zij worden geconfronteerd met een stilzwijgende beslissing dan wel een formeel gemotiveerde beslissing.

2.2.

Het beginsel van behoorlijk bestuur van de materiële motiveringsplicht is van toepassing op een stilzwijgende weigeringsbeslissing zoals de hier bestreden beslissing. Dit beginsel vergt dat er voor de stilzwijgende beslissing in feite en in rechte wettige motieven bestaan, die afdoende zijn, dit is evenredig en draagkrachtig, en die mogen blijken uit het administratief dossier. In voorliggende zaak dienen deze motieven, gezien de strekking van de bestreden beslissing, artikel 4.3.1, §1, VCRO te ontmoeten. De wettigheidscontrole die de Raad op de materiële motivering uitoefent, is een marginale toetsing, beperkt tot het kennelijk onredelijke dan wel onzorgvuldige karakter van de motivering.

De bestreden stilzwijgende weigering stoelt op artikel 4.7.26, §4, VCRO. De Raad stelt vast dat de adviezen die zijn verleend deels gunstig en deels ongunstig zijn zodat zij, samen beschouwd, als zodanig de motieven van de stilzwijgende weigering geenszins duidelijk maken, wat volstaat om te oordelen dat de stilzwijgende weigering kennelijk onzorgvuldig is gemotiveerd en aldus ook artikel 4.3.1, §1, VCRO schendt.
(...)"

En ook dat: (...)

"De Raad stelt vast dat de verwerende partij, door het stilzwijgend afwijzen van het administratief beroep van de verzoekende partijen, op een ongemotiveerde wijze de beroepsgrievan van de verzoekende partijen in de administratieve procedure heeft afgewezen. Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 VCRO dient een vergunningsaanvraag onder meer getoetst te worden aan de goede ruimtelijke ordening en dit met inachtneming van de aandachtspunten en criteria zoals vervat in artikel 4.3.1, §2 VCRO en in het bijzonder de functionele inpasbaarheid, het ruimtegebruik, de visueel-vormelijke elementen, hinderaspecten en de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO, hierbij telkens rekening houdend met de in de omgeving bestaande toestand." (...)

Of nog: (...)

“De Raad stelt vast dat de verwerende partij met haar stilzwijgende beslissing op een ongemotiveerde wijze de beroepsgrievan van de verzoekende partij, zoals geformuleerd in het kader van de administratieve procedure, heeft afgewezen.

(...)

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 VCRO dient een vergunningsaanvraag onder meer getoetst te worden aan de goede ruimtelijke ordening en dit met inachtneming van de aandachtspunten en criteria zoals vervat in artikel 4.3.1, §2 VCRO en in het bijzonder de functionele inpasbaarheid, het ruimtegebruik, de visueel-vormelijke elementen, hinderaspecten en de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO, hierbij tevens rekening houdend met de in de omgeving bestaande toestand.

(...)

In zoverre gericht tegen de tweede bestreden beslissing en in de mate dat een schending van de op de verwerende partij rustende motiveringsplicht wordt ingeroepen, evenals een onzorgvuldige toetsing van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke, zijn het eerste en het tweede middel in de aangegeven mate gegrond.”

Het is niet anders in onderhavige zaak, waar niet anders kan geoordeeld worden dan dat de verwerende partij de genoemde bepalingen en beginselen schendt door geen onderzoek te voeren naar de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag en het tussenkomen van een stilzwijgende weigeringsbeslissing.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.23, §2, tweede lid VCRO bepaalt dat het administratief beroep geacht wordt te zijn afgewezen als de deputatie geen beslissing binnen de toepasselijke vervalt termijn genomen heeft. Daaruit volgt dat bij ontstentenis van een tijdige beslissing er een fictieve afwijzende beslissing tot stand komt. Zoals blijkt uit artikel 4.8.2, 1° VCRO, vallen stilzwijgende vergunningsbeslissingen onder het wettigheidstoezicht van de Raad.

De termijn van drie maanden die het vernietigingsarrest van 18 november 2014 met nummer A/2014/0781 aan de verwerende partij opgelegd heeft om zich opnieuw over het administratief beroep van de verzoekende partij uit te spreken, is een vervalt termijn. Een vernietigingsarrest van de Raad kon de wettelijke aard van de beslissingstermijn van de deputatie niet wijzigen (RvS 17 maart 2015, nr. 230.559).

Omdat de verwerende partij geen beslissing binnen de vervalt termijn van drie maanden genomen heeft, wordt het administratief beroep van de verzoekende partij met toepassing van artikel 4.7.23, §2, tweede lid VCRO geacht te zijn afgewezen.

2.

Op fictieve, impliciete beslissingen is de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen niet van toepassing. De verzoekende partij rekent de artikelen 2 en 3 van die wet, terecht, ook niet tot de geschonden geachte rechtsregels. Dergelijke beslissingen moeten en kunnen ook niet formeel worden gemotiveerd.

Op stilzwijgende vergunningsbeslissingen is wel het ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur van de materiële motiveringsplicht van toepassing, dat vereist dat de beslissing steunt op in rechte

en in feite aanvaardbare motieven. Het bestaan van die motieven mag blijken uit het administratief dossier.

Het dossier moet op eenduidige wijze toelaten te beoordelen op welke gronden het administratief beroep tegen de in eerste administratieve aanleg genomen weigeringsbeslissing, in weerwil van de door de verzoekende partij in de vergunningsprocedure aangevoerde argumenten, door de bestreden beslissing niet ingewilligd werd.

3.

De regularisatieaanvraag van de verzoekende partij betreft een volgens het gewestplan 'Eeklo-Aalter' in landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen en dus zonevreemde constructie.

Het vergunningverlenend bestuur is er, waar het om basisrechten voor zonevreemde constructies en zonevreemde functiewijzigingen gaat, niet toe gehouden ambtshalve te onderzoeken of een vergunningsaanvraag die niet strookt met de verordenende bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, vergund kan worden op grond van een decretale uitzonderingsregeling ter regularisatie van een wederrechtelijk tot stand gebrachte toestand. Het is aan de aanvrager om daarop aanspraak te maken en aan te tonen dat de wettelijke voorwaarden vervuld zijn. De aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht moet in dat licht worden beoordeeld.

4.

Met de vernietigde beslissing van 28 maart 2013 vergunde de verwerende partij de aanvraag van de verzoekende partij, die als een aanvraag voor de "regularisatie van het herbouwen van een schuur als woning" geherkwalificeerd werd, met name een aanvraag voor enerzijds "het herbouwen van de constructie" en anderzijds "de omvorming van de constructie tot woning". Het bewijsmateriaal van de verzoekende partij dat het gebouw altijd de functie van woning gehad zou hebben, werd van de hand gewezen. Wel nam de verwerende partij aan dat de aanvraag voldeed aan de algemene voorwaarden van artikel 4.4.10 VCRO, de voorwaarden van artikel 4.4.17 VCRO betreffende het herbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, op dezelfde plaats, en de voorwaarden van artikel 4.4.23, eerste lid VCRO, samen gelezen met artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

5.

De vernietiging van de vergunningsbeslissing van 28 maart 2013 met voormeld arrest van 18 november 2014 steunt op de volgende gronden:

- de verzoekende partij verkreeg op 21 februari 2005 een stedenbouwkundige vergunning voor het afbreken en herbouwen van een schuur onder de voorwaarde van een uitsluitend gebruik als residentieel bijgebouw;
- uit het dossier blijkt, en de verzoekende partij betwist ook niet, dat de vergunning van 21 februari 2015 niet uitgevoerd werd, de schuur gesloopt werd en door een nieuwe constructie vóór het indienen van de in het geschil zijnde aanvraag vervangen werd;
- artikel 4.4.17 VCRO betreft de herbouw op dezelfde plaats van "bestaande" zonevreemde constructies, waarmee de decreetgever bedoelt de op het ogenblik van de eerste aanvraag bestaande constructies;
- artikel 4.4.20 VCRO betreft de geheel of gedeeltelijk afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies;
- het vergunningverlenend bestuur moet bij een aanvraag tot het herbouwen van een zonevreemde constructie op dezelfde plaats onderzoeken of het gaat om een op het ogenblik van de aanvraag bestaande zonevreemde constructie, in welk geval de voorwaarden van de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.17 VCRO vervuld moeten zijn, dan wel

of het gaat om een afgebroken constructie, in welk geval de voorwaarden van artikel 4.4.20, §1 VCRO vervuld moeten zijn;

- de aanvraag voor het herbouwen van het bijgebouw heeft geen betrekking op een bestaande constructie en kan dus niet op grond van artikel 4.4.17 VCRO maar enkel op grond van artikel 4.4.20 VCRO worden vergund;
- de verwerende partij heeft niet rechtmatig op grond van artikel 4.4.17 VCRO tot de afgifte van de vergunning voor het herbouwen van het bijgebouw kunnen beslissen;
- de afgifte van een vergunning voor een functiewijziging voor het bijgebouw op grond van artikel 4.4.23 VCRO is maar aan de orde wanneer vaststaat dat een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen ervan verleend kan worden, wat niet geval is.

6.

Met het arrest van 27 oktober 2015 met nummer 232.721 verwerpt de Raad van State het beroep tot cassatie van het vernietigingsarrest van 18 november 2014. Het enig cassatiemiddel dat de regularisatieaanvraag van de verzoekende partij een herbouwde zonevreemde constructie tot voorwerp heeft en aldus een bestaande zonevreemde constructie in de zin van artikel 4.4.17 VCRO is, wordt als ongegrond verworpen. Door te oordelen dat het voorwerp van de aanvraag de aan de herbouwde zonevreemde constructie voorafgaande, ondertussen afgebroken en dus niet meer bestaande constructie – de schuur – is, heeft het vernietigingsarrest artikel 4.4.17 VCRO correct toegepast en aan die bepaling geen voorwaarden toegevoegd.

7.

Met het in kracht van gewijsde getreden arrest van 18 november 2014 met nummer A/2014/0781 is het een definitief beslecht rechtspunt dat de aanvraag van de verzoekende partij geen op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag bestaande constructie tot voorwerp heeft, en niet op grond van artikel 4.4.17 VCRO en artikel 4.4.23 VCRO vergund kan worden. Voor zover de verzoekende partij haar aanspraken ter zake niet ingewilligd ziet, berust de bestreden stilzwijgende beslissing evident op een in rechte aanvaarbare motivering.

De verzoekende partij laat in het verzoekschrift in het ongewisse welke argumentatie in de vergunningsprocedure onbeantwoord gelaten zou zijn. Voorts legt zij nergens in het verzoekschrift uit op grond van welke afwijkingsregeling haar aanvraag voor vergunning in aanmerking zou komen en onderzocht had moeten worden. De schending van enige bepaling betreffende de basisrechten voor zonevreemde constructies wordt niet ingeroepen. De verzoekende partij verliest zich in algemene beschouwingen zonder concreet op de zaak in te gaan en te argumenteren met welke gegevens van het dossier de bestreden beslissing in tegenspraak zou komen of welke gegevens een andersluidende beslissing hadden kunnen uitlokken. De door haar geciteerde arresten doen concreet uitspraak over andere zaken en zeggen niets over de vraag of de thans bestreden beslissing materieel grondslag vindt in het dossier.

Zoals in het vernietigingsarrest van 18 november 2014 al gesteld is, zou enkel artikel 4.4.20 VCRO een rechtsgrond kunnen bieden om een zonevreemde aanvraag voor recent afgebroken constructies te vergunnen. In de vergunningsprocedure heeft de verzoekende partij geen aanspraak op de toepassing van die bepaling gemaakt. In het verzoekschrift onderneemt zij evenmin een poging om te argumenteren dat haar aanvraag daaraan voldoet. Het blijkt bovendien dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn advies de toepasselijkheid van artikel 4.4.20 VCRO uitdrukkelijk afgewezen heeft omdat de regularisatieaanvraag “niet (...) binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw van de schuur, verleend op 21 februari 2005 (ingediend werd)”. Geen gegeven van het dossier spreekt dat tegen. De verzoekende partij zelf ziet af van iedere betwisting. De bestreden beslissing vindt ook op dat punt steun in het dossier zonder enig tegenspraak vanwege de verzoekende partij.

8.
Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 12 juni 2018 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF