

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 2 juli 2019 met nummer RvVb-A-1819-1176  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0517-A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het departement OMGEVING  vertegenwoordigd door advocaat Yves FRANCOIS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8790 Waregem, Eertbruggestraat 10
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>WEST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door advocaten Steve RONSE en Deborah SMETS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B
Tussenkommende partij	de heer <b>Peter VANHOOREN</b>  vertegenwoordigd door advocaat Francis CHARLIER met woonplaatskeuze op het kantoor te 8860 Lendelede, Langemuntelaan 1

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 april 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 8 maart 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kortemark van 13 november 2017 ontvankelijk en deels gegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een woning ter vervanging van een bestaande op het perceel gelegen te 8610 Handzame (Kortemark), Groenestraat 33 A, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie D, nummer 0276F.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 13 juli 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 21 augustus 2018 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter stelt de behandeling van de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 7 mei 2019 op verzoek van de partijen uit naar de openbare zitting van 4 juni 2019.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 4 juni 2019.

Advocaat Yves FRANCOIS voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Deborah SMETS voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Roy VANDER CRUYSEN, *loco* advocaat Francis CHARLIER, voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### **III. FEITEN**

#### **1.**

De tussenkomende partij dient op 4 juli 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kortemark een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van een woning ter vervanging van bestaande” op het perceel gelegen te 8610 Handzame (Kortemark), Groenestraat 33 A.

Uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 13 november 2017 blijkt dat de huidige aanvraag volgende voorgeschiedenis kent.

Op 13 juni 1995 verleende het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kortemark een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een sorteerruimte voor een plantenkwekerij met voorlopige woning. Deze woongelegenheden, inpandig bij een loods, is op het moment van de huidige aanvraag nog steeds in gebruik door de tussenkomende partij.

Op 30 september 2010 werd door de deputatie van de provincie West-Vlaanderen een stedenbouwkundige vergunning voor het uitbreiden en verbouwen van een bedrijfswoning geweigerd.

Op 24 november 2014 werd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kortemark een stedenbouwkundige vergunning voor het uitbreiden en verbouwen van een woning geweigerd.

#### **2.**

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Diksmuide-Torhout’, vastgesteld met koninklijk besluit van 5 februari 1979, in agrarisch gebied.

Het is ook gelegen binnen het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Solitaire vakantiewoningen – Westhoek’, goedgekeurd op 18 oktober 2013. Het perceel is niet gelegen in een deelgebied waarop de voorschriften van dit ruimtelijk uitvoeringsplan van toepassing zijn.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 31 augustus 2017 tot en met 30 september 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij adviseert op 20 september 2017 als volgt ongunstig:

“ ...

*Het Departement Landbouw en Visserij heeft uw adviesaanvraag betreffende het bouwen van een woning (ter vervanging bestaande) vanuit landbouwkundig standpunt onderzocht en formuleert een ongunstig advies om volgende redenen :*

*De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten, en is gelegen in agrarisch gebied, langs een gemeenteweg met verspreide bebouwing. Het betreft het bouwen van een woning.*

*Op dit moment wonen de aanvragers in een inpandige woning in de loods. Zij wensen een nieuwe woning te bouwen naast deze loods. Een deel van de achterzijde van de loods zou afgebroken worden, de huidige woning in de loods zou ontmanteld worden. De aanvragers kregen in 1995 een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een loods met inpandige woning i.k.v. een professionele plantenkwekerij. Deze kwekerij-activiteit werd stelselmatig afgebouwd, op dit moment is er zelfs geen plantenkweek meer aanwezig. In principe dient er dus een functiewijziging aangevraagd te worden om deze site in de toekomst zonevreedemd te kunnen gebruiken (zie art. 9 en 11 van het BVR m.b.t. de toelaatbare zonevreedemde functiewijzigingen).*

*Met deze aanvraag beogen de aanvragers het oprichten van een alleenstaande woning, los van de loods. Deze aanvraag is echter niet inpasbaar in de zonevreedemde wetgeving : de herbouw van een zonevreedemde woning kan enkel gebeuren met behoud van de inplantingsplaats (d.i. 75 % overlapping); uitbreiden van de woning kan enkel in de aangebouwde bijgebouwen. Een gewijzigde inplantingsplaats kan enkel overwogen worden als dit leidt tot een betere ruimtelijke ordening, wat hier niet het geval is. De nieuwe situatie zal niet leiden tot een betere ruimtelijke ordening, aangezien er een bijkomend gebouw opgericht wordt. De aanvraag wordt enkel ingegeven door de wens van de aanvrager om niet langer in een inpandige woning te wonen, wat uiteraard geen ruimtelijk argument is. Het Departement Landbouw en Visserij brengt bijgevolg een ongunstig advies uit voor deze aanvraag.*

...’

Het college van burgemeester en schepenen volgt het advies van het Departement Landbouw en Visserij niet en stelt in haar preadvies op 2 oktober 2017:

“ ...

### **Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening en andere regelgeving**

#### **Stedenbouwkundige voorschriften, verordeningen, richtlijnen en omzendbrieven**

*De aanvraag omvat het wijzigen van de functie landbouw naar wonen. Dit conform artikel 11 van het BVR zonevreedemde functiewijzigingen en artikel 4.4.23 VCRO. In de voorwaarden van artikel 11 van het BVR zonevreedemde functiewijzigingen werd opgenomen dat de bedrijfsgebouwen van het landbouwbedrijf niet mogen afgesplitst worden van de bedrijfswoning en alleen een nieuw gebruik kunnen krijgen als woningbijgebouwen. Het geheel dient behouden te worden als gebouwencomplex. Hierdoor zijn twee afzonderlijke opritten niet toegelaten. Er is slechts 1 oprit toegelaten per goed Het ontwerp van de buitenaanleg dient hierop aangepast te worden.*

*De aanvraag betreft een zonevreedemde constructie. Er zijn geen parkeerplaatsen in de voortuin toegelaten. Het ontwerp van de buitenaanleg dient hierop aangepast te worden.*

*De aanvraag omvat eveneens het ontmantelen van de huidige woning die geïntegreerd werd in de bestaande loods. Een gedeelte van de loods wordt afgebroken. Het betreft het meest noordelijk gelegen deel. Het herbouwen en uitbreiden van de zonevreemde woning wordt aangevraagd. De herbouw gebeurt op een gewijzigde locatie, dit rechts van de loods. Het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal. De plaatsing volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening en werd door de aanvrager gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving. De te herbouwen woning richt zich op de omgevende bebouwing voor wat betreft inplanting. Het volume van de woning is beperkt tot 1.000m<sup>3</sup>. De aanvraag is conform VCRO artikel 4.4.10 – 4.4.22 (basisrechten zonevreemde constructies)*

*Redenen van een goede ruimtelijke ordening: de loods wordt beperkt in volume. Het achterste deel van de loods wordt afgebroken waardoor het gebouw minder zwaar wordt en de insnijding in de open ruimte beperkt wordt. De woning betreft een laag volume en wordt ingeplant in lijn met de loods en de bestaande bebouwing op het naastliggende perceel. Er wordt beoordeeld dat de impact op het landschap door het beperken van het bouwvolume van de loods + de combinatie met een laag volume als woning minder impact heeft op het achterliggende landschap. Hierdoor ontstaat een betere integratie met de omgeving.*

*Goede ruimtelijke ordening*

*Het gevraagde is wat betreft bestemming, inplanting, materiaalgebruik, bouwhoogte passend met de bebouwing in de nabije omgeving. Gelet op de beperkte bouwhoogte is de zichtbaarheid van de woning beperkt. Dit mede door een groene aankleding van het terrein. De rechter zijtuinstrook is voldoende ruim zodat er geen hinder naar de aanpalende percelen kan ontstaan.*

*Het gevraagde doet geen afbreuk aan de goede ruimtelijke ordening.*

*De aanvraag wordt voorwaardelijk gunstig geadviseerd indien voldaan wordt aan de water-, natuur- en milieutoets.*

*....”*

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 23 oktober 2017 als volgt ongunstig:

*“ ...*

*Het ingediende bouwaanvraagdossier is volledig en de procedure tot behandeling van deze aanvraag is correct verlopen. Ik sluit mij niet aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.*

*De aanvraag heeft betrekking op inbandige woning in een loods die indertijd, in 1995 vergund werd voor agrarische doeleinden. Blijkens advies van ADLO is doorheen de jaren de landbouwactiviteit afgebouwd en is er op heden geen kwekerij meer aanwezig.*

*In feite wordt met onderhavige aanvraag de regularisatie van de bestemmingswijziging van de loods en woning gevraagd én de vervanging van de inbandige woongelegenheden naar een nieuwbouw voor een vrijstaande woning ingeplant rechts van de aanwezige bebouwing. Voor de ontworpen woning wordt een bijkomende inrit en parkeerplaatsen voorzien.*

*Artikel 4.4.14 van de VCRO - herbouwen op een gewijzigde plaats - is niet van toepassing aangezien er zich vergunde geen zonevreemde woning bevindt op het perceel en de aanvraag bovendien niet beantwoordt aan minstens één van de gestelde voorwaarden.*

*Het voorstel getuigt niet van een goede ruimtelijke ordening, aangezien bijkomende open ruimte wordt ingenomen. Tevens is er onduidelijkheid omtrent het gebruik van de ingekorte loods.*

*Bijgevolg wordt deze aanvraag ongunstig geadviseerd.*

*...*

Het college van burgemeester en schepenen weigert, in navolging van het voor haar bindende ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, op 13 november 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkommende partij.

Tegen die beslissing tekent de tussenkommende partij op 13 december 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 17 januari 2018 om het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

#### **4A    BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG**

*De aanvraag strekt tot de herbouw van een thans geïntegreerde bedrijfswoning naar een losstaande bedrijfswoning na afbraak van een deel van een bedrijfsloods bij een voormalige plantenkwekerij.*

*De bouwplaats betreft het landelijk gebied ten zuiden van Handzame. De omgeving kenmerkt zich als een open agrarisch gebied met verspreide residentiele en agrarische bebouwing met woonlintvorming.*

*Op het aanvraagperceel (ca. 1ha) staat momenteel een loods met inpandige woongelegenheid die in 2006 vergund werd i.f.v. plantenkweekactiviteiten (waarvan uit het dossier blijkt dat deze thans volledig zijn afgebouwd..). Daarnaast is nog een aangelegde waterpartij (zwemvijver?; van 14,40m diep en 5,4m breed) alsook een tuinberging met overdekt terras (38m<sup>2</sup>).*

*(...)*

#### **4B    TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

*Volgens het **gewestplan** is de aanvraag gelegen in **agrarisch gebied**.*

*In het aanvraagdossier stelt aanvrager dat de landbouwactiviteit thans volledig is afgebouwd en dat men de te herbouwen woongelegenheid aanvraagt in toepassing van de zonevreemde basisrechten als een combinatie van een functiewijziging en een herbouw van een zonevreemde woning.*

*In eerste instantie stelt zich de vraag evenwel omtrent het **toekomstig gebruik** van de site in zijn geheel, en in het bijzonder wat betreft de resterende deel van de loods. Met voorliggende ontwerp laat aanvrager de vergunningverlenende overheid daaromtrent in het ongewisse. Niettemin de loods voorwerp is van de aanvraag, is het onduidelijk of hier een functiewijziging aangevraagd of niet (dat aanvrager zijn activiteiten als plantenkweker heeft doet dit alleszins vermoeden). In die zin wordt geoordeeld dat de aanvraag **onvolledig** is. Aangezien de vergunningverlenende overheid geen beeld heeft van de volledige situatie, kan zij ook niet volledig met kennis van zaken oordelen.*

*In essentie slaat voorliggende aanvraag op een samenlezing/toepassing van de artikels 4.4.10 (toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen zonevreemde constructies), 4.4.14 (herbouwen van een bestaande zonevreemde woning op een andere*

plaats) en 4.4.23 (functiewijziging van een zone-eigen landbouwwoning naar een zonevreemde woning).

Hierbij een overzicht van de regelgeving :

(...)

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat de zonevreemde basisrechten (zoals herbouw en functiewijzigingen) slechts kunnen toegepast op gebouwen die "hoofdzakelijk vergund" zijn, wat hier impliceert dat op het moment van de aanvraag de huidige activiteiten vergund zijn! Ten minste wat betreft de omgevormde landbouwwoning naar een zonevreemde woning maakt het dossier duidelijk dat hiervoor thans geen vergunning werd afgeleverd (de regularisatie ervan is thans voorwerp van voorliggende aanvraag) wat impliceert dat hier een stedenbouwkundige vergunning gevraagd wordt voor een gebouw dat niet hoofdzakelijk vergund is wat betreft de functie. Dit maakt de toepassing van de zonevreemde basisrechten niet mogelijk (**eerste legaliteitsbelemmering**). Deze visie wordt ook bevestigd door rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. (RVVb, 25 april 2012 (nr. A/2012/0164); 19 september 2012 (nr. A/2012/0374).

Een bijkomende -en essentieel- probleem stelt zich wat betreft de door aanvrager vooropgestelde motivatie voor de "herbouw op een gewijzigde plaats" die zgn. plaats heeft i.f.v. een betere ruimtelijke ordening. Dit wordt geenszins bijgetreden! Niettemin het inkorten van de loods inderdaad leidt tot een verminderde penetratie van bebouwing in de achterliggende open ruimte, betekent dit niet automatisch dat men zomaar -ter compensatie- restruimtes tussen lintbebouwing mag gaan opvullen met zonevreemde bebouwing. Een dergelijk voorstel gaat dan ook lijnrecht in tegen ruimtelijke beleidsvisies inzake het tegengaan van lintbebouwing langs steenwegen. Dergelijk aanpak leidt immers tot een versterking/verdichting van zonevreemde lintvorming wat bezwaarlijk als "goede ruimtelijke ordening" kan worden aanzien. Dit maakt dat artikel 4.4.14 VCRO (herbouw op een andere plaats) niet toepasbaar is en impliceert een **bijkomende legaliteitsbelemmering** bestaat om voorliggende aanvraag goed te keuren.

Het opvullen van restruimte met een zonevreemde functie zou bovendien een niet wenselijk precedent vormen in deze omgeving.

De ongunstige adviezen van zowel het departement Landbouw en Visserij als de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar worden bijgetreden.

Wat tenslotte de mogelijke realisatie van verhardingen bij zonevreemde woningen betreft dient verwezen naar artikel 2.1. van het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (BVR 16/7/2010) dat verduidelijkt dat enkel volgende verhardingen mogelijk zijn bij zonevreemde woningen in agrarisch gebied:

"8° niet-overdekte constructies tot maximaal 80 vierkante meter per goed, met inbegrip van alle bestaande niet-overdekte constructies, in zijtuin en achtertuin, tot op 1 meter van deperceelsgrenzen; (terrassen)

9° de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar het gebouw of de gebouwen"

M.b.t. de voorziene parkeerplaatsen in het verlengde van de oprit dient er op gewezen dat dit niet hoort tot bovenstaande mogelijkheden. In die zin bestaat er eveneens een probleem om deze parkeerplaatsen te vergunnen.

*Gezien de vermelde problemen inzake de toepassing van de gewestplanbestemming wordt niet ingegaan op andere geldende regelgevingen die van toepassing zijn op de aanvraag (watertoets, gewestelijke verordening hemelwater,...).*

#### **4C      BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*Omdat de aanvraag vanuit juridisch oogpunt niet kan vergund worden, is de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet relevant.*

#### **4D      CONCLUSIE EN VOORSTEL**

*De aanvraag strekt tot de herbouw van een thans geïntegreerde (voormalige) bedrijfswoning naar een losstaande zonevrije woning na afbraak van een deel van een bedrijfsloods big een voormalige plantenkwekerij.*

*De aanvraag is gelegen in agrarisch gebied volgens het gewestplan.*

*Er werd vastgesteld dat de aanvraag niet kadert binnen de geldende regelgeving m.b.t. zonevrije gebouwen:*

*In eerste instantie werd vastgesteld dat minstens de te herbouwen woning niet kan worden beschouwd als een "hoofdzakelijk vergund gebouw" in toepassing van artikel 4.1.1., 7° VCRO. Uit het dossier blijkt immers dat de woning niet als "hoofdzakelijk vergund wat betreft de functie" kan worden beschouwd. Dit betreft een eerste legaliteitsbelemmering.*

*In tweede orde werd geoordeeld dat artikel 4.4.14 §1 (herbouwen van zonevrije woningen op een gewijzigde plaats) hier niet kan toegepast worden gezien het opvullen van onbebouwde restpercelen langs steenwegen niet kan aanvaard worden vanuit het streven naar goede ruimtelijke ordening.*

*Tevens werd vastgesteld dat er geen vergunningsgrond bestaat voor de nieuw voorziene parkeerplaatsen in het verlengde van de oprit.*

*De ongunstige adviezen van zowel het departement Landbouw en Visserij als de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar worden bijgetreden.*

*Tot slot stellen zich vragen omtrent het toekomstig gebruik van de site in zijn geheel. Met voorliggende ontwerp laat aanvrager de vergunningverlenende overheid immers volledig in het ongewisse omtrent het toekomstig gebruik van de aanwezige loods. Aangezien de vergunningverlenende overheid geen beeld heeft van de volledige situatie, kan zij ook niet volledig met kennis van zaken oordelen.*

*De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar stelt voor om het beroep **ongegrond** te verklaren en de aanvraag te **weigeren**.*

*...*

Na de hoorzitting van 6 februari 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 8 maart 2018 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“ ...*

#### **5B      TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

*Volgens het gewestplan is de aanvraag gelegen in agrarisch gebied.*

*In het aanvraagdossier stelt aanvrager dat de landbouwactiviteit thans volledig is afgebouwd en dat men de te herbouwen woongelegenheden aanvraagt in toepassing van de zonevrije basisrechten als een combinatie van een functiewijziging en een herbouw van een zonevrije woning.*

*De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar heeft hieromtrent volgend standpunt ingenomen:*

*(...)*

*Tijdens de hoorzitting benadrukt de architect dat in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar een verkeerde interpretatie van de wetgeving gehanteerd*

wordt. De omzendbrief R0/2017/01 stelt dat "de loutere desaffectatie van een hoeve door het stopzetten van de agrarische bedrijvigheid niet automatisch kan beschouwd worden als de creatie van een nieuwe zonevrije woning die (zonder opportuniteitsbeoordeling van deze functiewijziging) in aanmerking komt voor de basisrechten voor zonevrije woningen". Daarbij wordt tevens uitdrukkelijk verwezen naar artikel 11 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

Het is wel degelijk zo dat de functiewijziging naar 'residentieel gebruik' simultaan kan verlopen met de aanvraag voor verbouw/herbouw/uitbreiding, aangezien dit decretaal niet wordt uitgesloten.

Als motivering voor het niet langer agrarisch gebruik van de site, geeft de aanvrager een dubbele argumentatie:

- ruimtelijk gezien betref het hier een compacte woonkorrel
- de plantenkwekerij was te kleinschalig om bestaanszekerheid te hebben met als rechtstreeks gevolg dat ook de site an sich te klein is om binnen een realistische landbouwuitbating ingeschakeld te worden

Deze motivatie is aanvaardbaar. De door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar opgeworpen eerste legaliteitsbelemmering kan aldus niet weerhouden worden.

Vervolgens zag de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar een bijkomende legaliteitsbelemmering in het plaatsen van een nieuwe woning op een gewijzigde plaats. Deze herbouw op een gewijzigde plaats kadert echter wel degelijk binnen een goede ruimtelijke ordening, dit omwille van volgende driedelige motivatie:

- de site wordt beter geïntegreerd in de omgeving door het slopen van het achterste deel van de loods en de woning tussen de loods en de woning van de buur te plaatsen, de ruimtelijke impact wordt zodoende beperkt
- door de herschikking van de site bekomt men een betere terreinbezetting, ook dit komt de ruimtelijke impact ten goede
- een derde aspect wat ervoor zorgt dat de ruimtelijke impact zo minimaal mogelijk gehouden wordt, is het ontwerp op zich: het betreft een laag volume met één bouwlaag en een plat dak

De aanvraag voldoet aldus wel degelijk aan de bepalingen van artikel 4.4.14 VCRO.

Wat de mogelijke realisatie van verhardingen bij zonevrije woningen betreft dient verwezen naar artikel 2.1. van het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (BVR 16/7/2010) dat verduidelijkt dat enkel volgende verhardingen mogelijk zijn bij zonevrije woningen in agrarisch gebied:

"8° niet-overdekte constructies tot maximaal 80 vierkante meter per goed, met inbegrip van alle bestaande niet-overdekte constructies, in zijtuin en achtertuin, tot op 1 meter van de perceelsgrenzen; (terrassen)

9° de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar het gebouw of de gebouwen"

M.b.t. de voorziene parkeerplaatsen in het verlengde van de oprit dient er op gewezen dat dit niet hoort tot bovenstaande mogelijkheden. In die zin bestaat er aldus wel een probleem om deze parkeerplaatsen te vergunnen, het is aangewezen deze uit te sluiten van vergunning.

Wat betreft de watertoets is gebleken dat de inrichting niet gelegen is in mogelijk overstromingsgevoelig gebied. Er wordt een regenwateropvang voorzien van 20 m<sup>3</sup> en een buffer- en infiltratievoorziening met een oppervlakte van 22,50 m<sup>2</sup> en een volume van 6250 l, wat ruim voldoende is. De watertoets kan aldus positief beoordeeld worden.



## **5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*Aangezien de herbouw op een gewijzigde plaats om redenen van goede ruimtelijke ordening hierboven reeds aanvaardbaar gebleken is, dient hier niet verder op ingegaan te worden.*

*Voor de volledigheid worden de argumenten van goede ruimtelijke ordening hier nogmaals opgesomd: het betreft een betere integratie en een betere terreinbezetting die een beperkte ruimtelijke impact realiseren. De aanvraag past binnen de kleinschalige woonkorrel die aldaar gelegen is. Het slopen van het achtergelegen deel van de loods zal bovendien een gunstig effect hebben op de open ruimte.*

## **5D CONCLUSIE**

*De aanvraag strekt tot de herbouw van een thans geïntegreerde (voormalige) bedrijfswoning naar een losstaande zonevreemde woning na afbraak van een deel van een bedrijfsloods bij een voormalige plantenkwekerij.*

*De aanvraag is gelegen in agrarisch gebied volgens het gewestplan.*

*In toepassing van de omzendbrief RO/2017/01 en artikel 11 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, bestaat er een juridische mogelijkheid voor deze aanvraag.*

*In toepassing van artikel 4.4.14 VCRO kan het herbouwen op een gewijzigde plaats omwille van redenen van goede ruimtelijke ordening, aanvaard worden.*

*Voor wat betreft de twee voorziene parkeerplaatsen in het verlengde van de oprit, dient vastgesteld dat er hiervoor geen wettelijke basis bestaat, deze dienen uitgesloten van vergunning.*

*Het betreft een betere integratie, een betere terreinbezetting en een vermindering van de ruimtelijke impact, door het slopen van het achterste deel van de loods.*

...

### **BESLUIT:**

...

***De vergunning wordt verleend volgens ingediend plan, met uitsluiting van de twee parkeerplaatsen in het verlengde van de oprit.***

...

Dat 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.

De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.1.1, 7°, 4.3.1, §1, 4.4.10, §1 en 4.4.23 VCRO, van de artikelen 9 en 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevrije Functiewijzigingen), van de motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

In haar toelichting bij dit middel stelt de verzoekende partij dat de aanvraag geen hoofdzakelijk vergund gebouw betreft zodat de zonevrije basisrechten niet van toepassing zijn. Zij zet daarover uiteen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing aanneemt dat in één aanvraag een zonevrije functiewijziging kan worden doorgevoerd en vervolgens onmiddellijk toepassing kan worden gemaakt van de basisrechten voor zonevrije woningen. De verzoekende partij stelt dat dit *“op zich misschien wel kan kloppen”* maar dat er geen formele, uitdrukkelijk gemotiveerde beslissing wordt genomen door de verwerende partij met betrekking tot voormelde functiewijziging.

Vervolgens stelt de verzoekende partij dat trouwens niet is voldaan aan de voorwaarden voor een dergelijke functiewijziging. Zij voert aan dat het desaffacteren van de bedrijfsgebouwen en –woning overeenkomstig het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen veronderstelt dat ‘het nieuw gebruik wonen’ is en dat de bedrijfsgebouwen niet mogen worden afgesplitst van de bedrijfswoning. Dat is hier echter niet het geval aangezien de inpandige woning wordt afgebroken en de rest van de loods geen enkele bestemming krijgt. Zij stelt dat de verwerende partij, door van een niet hoofdzakelijk vergunde woning zonder enig formeel besluit een hoofdzakelijk vergunde woning te maken waarna deze in één beweging afgebroken wordt en er elders op grond van de basisrechten een nieuwe zonevrije woning wordt opgetrokken, een oneigenlijke toepassing maakt van de VCRO, die bovendien onzorgvuldig en kennelijk onredelijk is.

In ondergeschikte orde haalt de verzoekende partij nog aan dat zelfs indien er sprake zou zijn van een (formele) beslissing van de verwerende partij omtrent de functiewijziging, dan nog de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is. De verzoekende partij zet daarover uiteen dat het eerste argument waarop de beslissing steunt, namelijk dat het een compacte woonkorrel betreft, irrelevant is bij de beoordeling van de functiewijziging, minstens dat door de verwerende partij niet wordt aangetoond waarom de ‘grootte’ een beoordelingselement zou zijn. Met betrekking tot het tweede argument, namelijk dat site te kleinschalig is om er een rendabel landbouwbedrijf uit te oefenen, stelt de verzoekende partij dat dit niet wordt bewezen, dat bovendien de site vrijwel ongewijzigd is sinds de oprichting van het bedrijf in 1995 en dat de aanvragers de inperking van de voor het bedrijf nuttige ruimte zelf in de hand hebben gewerkt door een deel van het perceel in te richten als zwembad met bijhorend bijgebouw.

2.

De verwerende partij stelt dat de vergunningsaanvraag werd ingediend voor het doorvoeren van een zonevrije functiewijziging en voor het herbouwen van de woning. Zij stelt voor de vergunbaarheid van beide facetten vereist is dat de basis waarvan men vertrekt hoofdzakelijk vergund is naar de functie toe.

Zij voert aan dat een voormalige landbouwer die zijn landbouwwoning na stopzetting van de landbouwactiviteiten nog betreft, daarvoor geen functiewijziging dient door te voeren overeenkomstig artikel 2, §2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen (Besluit Vergunningsplichtige Functiewijzigingen), zodat de functie van de woning op het ogenblik van het indienen van de aanvraag hoofdzakelijk vergund was en de huidige functiewijziging dus probleemloos kon worden doorgevoerd. Gelet op deze functiewijziging die in het eerste luik van de aanvraag wordt doorgevoerd, is de residentiële woning naar functie en bouw toe hoofdzakelijk vergund, zodat gebruik kan worden gemaakt van de zonevrije basisrechten voor wat betreft de herbouw van de woning.

Wat betreft de combinatie van beide facetten in één aanvraagdossier, stelt de verwerende partij dat het gezamenlijk aanvragen van een functiewijziging en de herbouw/verbouw niet uitdrukkelijk wordt uitgesloten in de toepasselijke regelgeving en dat uit de parlementaire voorbereidingen bij de VCRO zelfs blijkt dat deze combinatie uitdrukkelijk wordt aanvaard. Er bestaat volgens haar dan ook geen enkel beletsel om beide facetten in één keer aan te vragen, minstens toont de verzoekende partij het tegendeel niet aan.

Vervolgens voert de verwerende partij aan dat de stelling van de verzoekende partij, dat de vergunde functiewijziging nooit werd aangevraagd en dus niet kon worden vergund, berust op een verkeerde lezing van de aanvraag en de daarop volgende vergunningsbeslissing, minstens dat zelfs al zou de gevraagde functiewijziging niet expliciet zijn aangevraagd, dit in overeenstemming met rechtspraak van de Raad (RvVb A/2015/0085) ook impliciet uit de aanvraag kan blijken. Zij verwijst daartoe naar het administratief dossier en de daarin opgenomen juridische nota van de aanvrager waaruit volgens haar duidelijk blijkt dat hij ook de functiewijziging heeft aangevraagd. Zij meent dat dit tevens blijkt uit het feit dat het college van burgemeester en schepenen dit in eerste aanleg ook uit de aanvraag heeft afgeleid.

Zij stelt daarop dat het geen steek houdt dat de verzoekende partij aanvoert dat er geen formele beslissing inzake de functiewijziging werd genomen, dat van zodra de verzoekende partij de bestreden beslissing in zijn totaliteit leest zij zal vaststellen dat de verwerende partij diverse overwegingen heeft gewijd aan de gevraagde functiewijziging en dat tevens uit de conclusie zelf uitdrukkelijk blijkt dat de functiewijziging wordt vergund. Zij voert aan dat in de conclusie melding wordt gemaakt van een zonevreemde woning, waarvan er maar sprake kan zijn als het om een residentiële woning gaat en er dus een functiewijziging heeft plaatsgevonden, en dat daarin bovendien duidelijk wordt aangegeven dat de functie evolueert 'van ... naar ...' hetgeen een wijziging inhoudt.

Verder antwoordt de verwerende partij op de kritiek van de verzoekende partij inzake de redelijkheid van de doorgevoerde functiewijziging, dat deze uit het oog verliest dat deze functiewijziging uitdrukkelijk toegelaten is op basis van het Besluit Vergunningsplichtige Functiewijzigingen.

Bijkomend merkt zij op dat de functiewijziging zorgvuldig werd onderzocht en gemotiveerd op basis van het bestaan van een kleine woonkorrel en het feit dat het perceel te klein is geworden om er een reële landbouwactiviteit te realiseren. Wat het eerste motief betreft voert zij aan dat de onmiddellijke omgeving op zich een woonkorrel vormt binnen het agrarisch gebied en dat onmiddellijk rond het projectgebied een aantal residentiële woningen zijn gerealiseerd, zodat het voorgenomen project ook naar de functie aansluit op de bestaande toestand. Wat het tweede motief betreft voert zij aan dat de beoordeling van de mogelijke bedrijvigheid op de site dient te gebeuren op basis van de feitelijke toestand ter plaatse, dat de aanvrager zijn landbouwactiviteit heeft laten uitdoven omwille van de beperkte omvang en dat in de aanvraag zelf wordt aangegeven dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om daar een agrarische activiteit te ontwikkelen. Zij stelt met betrekking tot dit laatste ook nog dat de stelling van verzoekende partij, dat de oorzaak hiervan aan de aanvrager zelf te wijten is door de (beweerde illegale) inplanting van een zwembad, hieraan geen afbreuk doet.

Ten slotte stelt zij nog dat ook waar de verzoekende partij aanvoert dat er geen bestemming zou zijn toegekend aan de bestaande loods, dit getuigt van een onvolledige lezing van het dossier, nu de loods als deel van de aanvraag niet wordt gedesaffecteerd van de woning en als bijgebouw zal dienen als bergplaats.

De verwerende partij besluit dat de verzoekende partij niet overtuigt dat de motivering in de bestreden beslissing kennelijk onredelijk zou zijn.

3.

De tussenkomenende partij meent dat de stelling van de verzoekende partij dat er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergund gebouw, met geen enkel argument wordt gestaafd. Zij zet uiteen dat in de eerste administratieve aanleg reeds is gebleken dat er op 13 juni 1995 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het bouwen van een sorteerruimte voor plantenkwekerij met inpandige woonst en dat het feit dat de plantenkwekerij een stuk 'weggedeemsterd' is geenszins inhoudt dat de vergunde agrarische functie teloor is gegaan, aangezien een gebouw ook bij de vermindering van de gebruiksintensiteit zijn functie behoudt.

Vervolgens voert zij aan dat de verzoekende partij, wanneer zij stelt dat de verwerende partij niet heeft beslist tot toepassing van artikel 11 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, eraan voorbij gaat dat de verwerende partij in het 'dictum' van de bestreden beslissing letterlijk verwijst naar voornoemd artikel en daarbij overweegt dat de functiewijziging naar 'residentieel gebruik' simultaan kan verlopen met de aanvraag voor verbouw/herbouw/uitbreiding. Zij stelt dat de verwerende partij daarbij ook de motivering uit haar aanvraag opneemt en concludeert dat deze aanvaardbaar is.

Verder haalt de tussenkomenende partij de verwijzing naar de omzendbrief RO/2017/01 in de bestreden beslissing aan, als antwoord op het standpunt van de verzoekende partij dat artikel 11 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen eist dat het nieuw gebruik van het betrokken (deel van het) onroerend goed 'wonen' is, terwijl de inpandige woonst in dit geval wordt afgebroken. Daarin werd immers gesteld dat:

*"De omzendbrief RO/2017/01 stelt dat "de loutere desaffectatie van een hoeve door het stopzetten van de agrarische bedrijvigheid niet automatisch kan beschouwd worden als de creatie van een nieuwe zonevrije woning die (zonder opportuiniteitsbeoordeling van deze functiewijziging) in aanmerking komt voor de basisrechten voor zonevrije woningen". Daarbij wordt tevens uitdrukkelijk verwezen naar artikel 11 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.*

*Het is wel degelijk zo dat de functiewijziging naar 'residentieel gebruik' simultaan kan verlopen met de aanvraag voor verbouw/herbouw/uitbreiding, aangezien dit decretaal niet wordt uitgesloten."*

Daaraan voegt de tussenkomenende partij toe dat de bestemming het resterende gedeelte van de loods onmiddellijk en van rechtswege voortvloeit uit de reglementering, aangezien artikel 11 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen bepaalt dat de "overige constructies" als nieuw gebruik "woningbijgebouw" krijgen en dat dit tevens zo is overwogen in de bestreden beslissing.

Vervolgens stelt de tussenkomenende partij dat waar de verzoekende partij kritiek levert op de toepassing van artikel 11 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen in de bestreden beslissing, namelijk door te beweren dat onvoldoende is aangetoond dat een bestemming van de agrarische functie niet realistisch is, dit in feite leidt tot het verval van haar voorgaande kritiek dat over die toepassing geen beslissing zou zijn genomen. Verder voert zij aan dat de verwerende partij heeft overwogen dat het goed gelegen is in een woonkorrel, dat de discussie die de verzoekende partij daaromtrent tracht uit te lokken irrelevant is, dat het immers gaat over het feit dat in de bestreden beslissing geargumenteed is dat het goed midden in een woonomgeving ligt, waaruit redelijkerwijze mag worden afgeleid dat een eigenlijke agrarische functie moeilijk ligt, minstens dat de verzoekende partij er niet slaagt om de kennelijke onredelijkheid van deze beoordeling aan te tonen.

Zij voert daarover nog aan dat de verwerende partij ook heeft overwogen dat 'de plantenkwekerij te kleinschalig (was) om bestaanszekerheid te hebben met als rechtstreeks gevolg dat ook de site op zich te klein is om binnen een realistische landbouwuutbating ingeschakeld te worden'. Waar de verzoekende partij deze stelling in twijfel trekt omdat zij niet bewezen zou zijn, stelt de tussenkomende partij, onder verwijzing naar rechtspraak en rechtsleer, dat de verplichting tot formele motivering nochtans niet mag worden verward met het bewijs van de feiten en dat tevens geldt dat in een formele motivering geen verwijzing nodig is naar evidenties. In dat verband stelt zij nog dat uit de Kerncijfers Landbouw van de Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium van de FOD Economie blijkt dat de land- en tuinbouwbedrijven exponentieel groeien, dat de gemiddelde oppervlakte van de bedrijven in 35 jaar tijd bijna is verdriedubbeld (in Vlaanderen van 8,4 ha in 1980 tot 25,4 ha in 2015) en dat binnen een dergelijk exponentieel groeimodel wel degelijk in redelijkheid kon worden geoordeeld dat de bestaande schaal van het goed geen potenties meer heeft voor een volwaardig tuinbouwbedrijf.

4.

De verzoekende partij antwoordt dat de tussenkomende partij voorhoudt dat er sprake is van een 'weggedeelde' landbouwactiviteit, om aan te tonen dat de aanvraag zone-eigen is, maar dat dit standpunt niet strookt met de bevestiging van de tussenkomende partij in haar administratief beroepschrift dat het een 'ontmanteld landbouwbedrijf' is, wat de verwerende partij trouwens in 2010 ook al vastgesteld heeft naar aanleiding van een vraag om uitbreiding van de woning.

De verzoekende partij betwist het standpunt van de verwerende partij, dat op grond van artikel 2, §2 Besluit Vergunningsplichtige Functiewijzigingen geen functiewijziging diende aangevraagd te worden en de woning dus geacht moet worden vergund te zijn, ook in haar functie. Deze bepaling is volgens haar enkel van toepassing op een landbouwer op rust, niet op een landbouwer die louter zijn activiteiten staakt en op dezelfde site iets anders begint, zodat deze laatste een andere functie geeft aan het gebouw die vergund moet worden.

Vervolgens stelt de verzoekende partij vast dat zowel de verwerende als de tussenkomende partij een beslissing detecteren omtrent de functiewijziging uit het geheel van het dossier. Zij herhaalt dat echter nergens in de bestreden beslissing wordt beslist tot in eerste instantie het goedkeuren van de functiewijziging en pas daarna goedkeuring van de afbraak en oprichten van een nieuwe woning. Zij vervolgt dat waar de verwerende partij stelt dat uit de lezing van het beschikkend gedeelte een beslissing over de gevraagde functiewijziging zou kunnen afgeleid worden, dit enkel zo is in de ogen van de verwerende partij, aangezien de passage dat het gaat om een herbouw van een 'geïntegreerde (voormalige) bedrijfswoning' op zich niet verwijst naar de juridische toestand, maar hooguit naar de bestaande zonevrije niet vergunde toestand. Zij besluit dat een formele beslissing een uitdrukkelijke gemotiveerde beslissing veronderstelt en dat het tussen de lijnen door 'iets moeten veronderstellen' strijdt met alle principes van de formele motiveringsplicht.

De verzoekende partij stelt verder vast dat de loods volgens de verwerende en de tussenkomende partij een 'woningbijgebouw' wordt, maar dat er van 'automatisch' vergunnen geen sprake is in artikel 11 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

Verder stelt zij nog dat de verwerende en de tussenkomende partij bezwaarlijk kunnen voorhouden dat de nieuwe beoogde functie 'wonen' is, aangezien de woning in de nieuwe functie onmiddellijk zal afgebroken worden en vervangen worden door een andere op een andere plaats.

Tot slot voert de verzoekende partij aan dat de verwerende en de tussenkomende partij zichzelf tegenspreken en hun eigen argumentatie ondergraven, doordat de eerste voorhoudt dat de tussenkomende partij is moeten stoppen omdat er op de site door de beperkte gronden geen

rendabele activiteiten mogelijk zijn, terwijl die laatste zelf voorhoudt dat de landbouwactiviteiten gestopt zijn omwille van het wegvallen van een handelspartner. Overigens vraagt zij zich af waarom er, in het eerste geval, dan in 1995 met deze gronden dergelijke activiteit is gestart. Zij stelt hierop aansluitend ook nog vast dat niet wordt betwist dat de tussenkomen partij de bruikbare oppervlakte van de gronden zelf verminderd heeft door de aanleg van een zwembad.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

In het eerste middel voert de verzoekende partij in essentie aan dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat er een beslissing wordt genomen over de zonevreemde functiewijziging van landbouwbedrijf naar zonevreemde woning, minstens dat die beslissing, indien die er toch zou zijn, kennelijk onredelijk is omdat de voorwaarden niet vervuld zijn en omdat deze niet afdoende gemotiveerd is.

2.

Artikel 4.4.23 VCRO luidt in de toepasselijke versie als volgt:

*“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.*

*....”*

Artikel 11 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen luidt als volgt:

*“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 eventueel leegstaand landbouwbedrijf, met als nieuw gebruik uitsluitend wonen, op voorwaarde dat al de volgende voorschriften nageleefd worden :*

*1° de bedrijfswoning en de fysiek aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij de bedrijfswoning, krijgen als nieuw gebruik wonen, met uitsluiting van meergezinswoningen maar met inbegrip van tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;*

*2° de bedrijfsgebouwen van het landbouwbedrijf mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning en kunnen alleen een nieuw gebruik krijgen als woningbijgebouwen, of als*

*accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft.”*

Uit voorgaande bepalingen volgt dat wanneer alle voorwaarden die daarin zijn opgenomen cumulatief voldaan zijn, de functie van een landbouwbedrijf kan worden gewijzigd naar de (zonevreemde) functie wonen.

3.

Hoewel een dergelijke functiewijziging niet expliciet in de aanvraag werd vermeld, konden zowel het college van burgemeester en schepenen als de verwerende partij dit wel afleiden uit het voorwerp van de aanvraag, aangezien daarin de toepassing wordt gevraagd van de zonevreemde basisrechten, wat zonder een dergelijke functiewijziging onmogelijk is nu de in 1995 vergunde functie zone-eigen is. Daarnaast heeft de tussenkomende partij in het kader van het administratief beroep voor de verwerende partij wel uitdrukkelijk aangegeven dat zij met toepassing van voormelde artikelen een dergelijke functiewijziging aanvraagt.

Ter verantwoording van de mogelijkheid om ten aanzien van een constructie via één aanvraag eerst een functiewijziging door te voeren, om vervolgens de herbouw van deze, dan zonevreemde, constructie te vergunnen, verwijzen zowel de verwerende partij in de bestreden beslissing als de tussenkomende partij naar een omzendbrief van de Vlaamse minister van omgeving, natuur en landbouw (RO/2017/01). Deze omzendbrief zet onder meer het volgende uiteen:

“ ...

#### **4.2.3 GEEN ZONEVREEMDE WONINGEN DOOR DESAFFECTATIE VAN EEN HOEVEBEDRIJF**

*De mogelijkheden voor zonevreemde constructies zijn bedoeld voor constructies die dateren van vóór het bestemmingsplan waardoor de (functionele aanwending van de) constructies zonevreemd geworden is. Dat blijkt in het bijzonder uit de decretale eis dat de constructies waarvoor toepassing gemaakt wordt van de basisrechten voor zonevreemde constructies ‘hoofdzakelijk vergund’ moeten zijn (artikel 4.4.10, §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).*

...

*In de administratieve praktijk wordt echter vastgesteld dat de loutere desaffectatie van een hoeve door het stopzetten van de agrarische bedrijvigheid – vaak lang na de vastlegging van de agrarische bestemming van het gebied – ‘automatisch’ beschouwd wordt als de creatie van een nieuwe zonevreemde woning die (zonder opportuniteitsbeoordeling van deze functiewijziging) in aanmerking komt voor de basisrechten voor zonevreemde woningen. Op die manier worden nieuwe zonevreemde situaties gecreëerd, ná de inwerkingtreding van de vigerende (agrarische) bestemmingsvoorschriften.*

*Artikel 11 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen stelt in dat kader nochtans uitdrukkelijk dat hoevegebouwen (met inbegrip van de eventueel nog aanwezige bedrijfswoning) functioneel moeten worden omgezet naar een (loutere) woonfunctie, alvorens zij in aanmerking komen voor de zonevreemde regelingen inzake verbouw, herbouw of uitbreiding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*Die functionele beoordeling moet juridisch eerst worden doorgevoerd, alvorens sprake kan zijn van de toepassing van overige regelingen inzake zonevreemde constructies. Het advies van het Departement Landbouw en Visserij geeft in dat kader waardevolle informatie, rekening houdend met het principe dat bestaande bedrijfszetels maximaal herbenut moeten worden voor landbouwgerelateerde functies.*

*Dat betekent dat aanvragen voor de verbouw, herbouw of uitbreiding van gedesaffecteerde bedrijfswoningen in agrarisch gebied met het oog op de louter residentiële aanwending ervan slechts ingewilligd kunnen worden indien eerst geoordeeld is over de ruimtelijke*

*toelaatbaarheid van de omzetting naar een (loutere) woonfunctie. De aanvraag tot functiewijziging kan in de aanvraag voor de verbouw, herbouw of uitbreiding worden opgenomen (aangezien dit decretaal niet wordt uitgesloten) of kan aan de aanvraag voor de verbouw, herbouw of uitbreiding voorafgaan. Het is alleszins van belang dat de afstemming van de functiewijziging op het recht en de goede ruimtelijke ordening uitdrukkelijk getoetst wordt en dat niet uitgegaan wordt van het ‘voldongen feit’*  
...”

In zoverre de verwerende en tussenkomende partij verwijzen naar deze omzendbrief, die een interpretatief en niet bindend karakter heeft, waar deze aangeeft dat de aanvraag tot functiewijziging kan worden opgenomen in de aanvraag voor de verbouw, herbouw of uitbreiding van de constructie (aangezien dit decretaal niet wordt uitgesloten), stelt de Raad vast dat dit geen onwettige interpretatie betreft.

De verzoekende partij betwist in essentie ook niet dat een aanvraag voor de functiewijziging samen kan worden ingediend met een aanvraag voor herbouw, aangezien ze stelt dat dit “*op zich misschien wel kan kloppen*”, maar zij betwist wel dat de verwerende partij in de bestreden beslissing een formele beslissing heeft genomen over de zonevreemde functiewijziging, voorafgaand aan de beslissing over de herbouw.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij omtrent de zonevreemde functiewijziging het volgende:

*“Als motivering voor het niet langer agrarisch gebruik van de site, geeft de aanvrager een dubbele argumentatie:*

- ruimtelijk gezien betref het hier een compacte woonkorrel*
  - de plantenkwekerij was te kleinschalig om bestaanszekerheid te hebben met als rechtstreeks gevolg dat ook de site an sich te klein is om binnen een realistische landbouwuitbating ingeschakeld te worden*
- Deze motivatie is aanvaardbaar. De door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar opgeworpen eerste legaliteitsbelemmering kan aldus niet weerhouden worden.*  
(...)

## **5D CONCLUSIE**

*De aanvraag strekt tot de herbouw van een thans geïntegreerde (voormalige) bedrijfswoning naar een losstaande zonevreemde woning na afbraak van een deel van een bedrijfsloods bij een voormalige plantenkwekerij.*

*De aanvraag is gelegen in agrarisch gebied volgens het gewestplan.*

*In toepassing van de omzendbrief RO/2017/01 en artikel 11 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, bestaat er een juridische mogelijkheid voor deze aanvraag.”*

Gelet op voormelde overwegingen in de bestreden beslissing, en mede gelet op het feit dat de beoordeling omtrent de functiewijziging een eerste onderdeel van de bestreden beslissing betreft, die voorafgaat aan de beoordeling van de gevraagde herbouw, kan de verzoekende partij niet worden gevolgd waar zij stelt dat er door de verwerende partij geen formele en uitdrukkelijke beslissing zou zijn genomen omtrent de toepassing van de functiewijziging.

4.

Wat betreft het vervuld zijn van de voorwaarden voor de zonevreemde functiewijziging voert de verzoekende partij aan dat niet voldaan is aan de voorwaarde van artikel 11 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen dat de bedrijfswoning en de fysiek aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij de bedrijfswoning, als



nieuw gebruik wonen krijgen. De verzoekende partij stelt dat dit bij de huidige aanvraag niet het geval is, aangezien de inpandige woning wordt afgebroken en de rest van de loods geen enkele bestemming krijgt.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij de twee delen van de bestreden beslissing door elkaar haalt. Hoewel hiervoor reeds werd geoordeeld dat het niet onwettig is om beide aspecten in één aanvraag op te nemen en in één vergunningsbeslissing te beoordelen, betekent dit echter niet dat deze aspecten bij de toetsing aan alle vereiste voorwaarden steeds samen als één geheel kunnen worden beoordeeld. Wanneer er een logische volgorde is tussen de verschillende aangevraagde aspecten, zoals in deze het geval is, dan dienen deze achtereenvolgens en dus in feite los van elkaar te worden beoordeeld als ware het aparte aanvragen. Het feit dat dit uiteindelijk resulteert in één eindbeslissing doet daaraan geen afbreuk.

Dit betekent dat eerst de functiewijziging dient te worden beoordeeld, om vervolgens op basis van die (deel)beslissing de herbouw van de zonevreemde woning te kunnen beoordelen in het licht van de basisrechten. In die zin is de afbraak van de inpandige woning enkel een element in de beoordeling van de tweede (deel)beslissing en niet in de eerste (deel)beslissing omtrent de daaraan feitelijk voorafgaande functiewijziging. De verwerende partij kon dan ook in redelijkheid aannemen dat de bedrijfswoning en de fysiek aansluitende aanhorigheden, met inbegrip van de loods aangezien uit het dossier blijkt dat deze als berging/opslag wordt aangeduid en dus als woningbijgebouw kan worden beschouwd, de functie wonen krijgen.

5.

Het vervuld zijn van de decretale en reglementaire voorwaarden voor een zonevreemde functiewijziging is, hoewel noodzakelijk, niet de enige vereiste om een vergunning te kunnen krijgen. De gevraagde zonevreemde functiewijziging dient nog steeds te worden beoordeeld vanuit de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, eerste lid, d) VCRO.

De functiewijziging wordt in de bestreden beslissing gemotiveerd door te stellen dat het hier ruimtelijk gezien een compacte woonkorrel betreft en dat de plantenkwekerij te kleinschalig was om bestaanszekerheid te hebben met als rechtstreeks gevolg dat ook de site op zich te klein is om binnen een realistische landbouwwuitbating ingeschakeld te worden. De verwerende partij neemt in de bestreden beslissing voorgaande motivering op, die een licht gewijzigde versie is van de argumentatie van de tussenkomende partij in haar beroepschrift, en stelt vervolgens dat deze motivatie aanvaardbaar is en dat de door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opgeworpen legaliteitsbelemmering daarover aldus niet kan worden weerhouden.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Samen met de verzoekende partij stelt de Raad echter vast dat deze motivering geenszins als zorgvuldig en afdoende kan worden beschouwd. Wat het eerste motief betreft, valt niet in te zien waarom de loutere vermelding op zich van het feit dat het om een compacte woonkorrel gaat, bovendien zonder ook maar enigszins te verduidelijken wat daarmee concreet wordt bedoeld in dit dossier, zou aantonen dat een zonevreemde functiewijziging naar uitsluitend wonen hier aangewezen/ aanvaardbaar is. Wat het tweede motief betreft, blijkt het om een loutere bewering te gaan, aangezien door de tussenkomende partij geen stukken worden aangeleverd die dit zouden

aantonen. De verwijzing in haar schriftelijke uiteenzetting, ingediend naar aanleiding van dit vernietigingsberoep, naar kerncijfers van de FOD economie waaruit een exponentieel groeimodel in de landbouw zou blijken, betreft een *post factum* motivering die niet in de bestreden beslissing werd opgenomen en is bovendien niet dienstig nu daarmee niets concreet over de plaatselijke uitbatingsmogelijkheden wordt aangetoond. Ten overvloede geeft de tussenkomende partij in die schriftelijke uiteenzetting overigens zelf te kennen dat de reden waardoor de plantenkwekerij nooit tot volle wasdom is gekomen, het wegvallen van een collega is en dus niet een te beperkte site.

Door in de bestreden beslissing te stellen dat de motieven van de tussenkomende partij in de aanvraag aanvaardbaar zijn, zonder zelf blijkbaar ook maar enig onderzoek te hebben gedaan naar de relevantie of de juistheid daarvan, schendt de verwerende partij de op haar rustende motiverings- en zorgvuldigheidsplicht en daarmee ook artikel 4.3.1, §1, eerste lid, d) VCRO.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.1.1, 7°, 4.3.1, §1, 4.4.10, §1 en 4.4.14 VCRO, van de motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij licht toe dat de aanvraag door de gewijzigde inplanting niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening en dat de beoordeling van de verwerende partij daarover kennelijk onredelijk is.

De verzoekende partij verwijst vooreerst naar de omzendbrief RO/2017/01 waarin volgens haar aan de vergunningverlenende overheden duidelijke richtlijnen worden gegeven omtrent de toepassing van de zonevreemde basisrechten en zeker voor wat het inplanten op een andere plaats betreft. Zij stelt dat de zonevreemde basisrechten strikt moeten worden geïnterpreteerd aangezien het uitzonderingsbepalingen zijn, en dat de aanvrager aan de hand van stukken dient aan te tonen waarom hij van oordeel is dat de inplanting van een nieuwbouwwoning op een andere plaats noodzakelijk is en daarmee de goede ruimtelijke ordening niet geschaad wordt. Daarop aansluitend stelt zij nog dat het een vaststaand gegeven en een principe van goede ruimtelijke ordening is dat de openruimte beschermd en zoveel als mogelijk geconserveerd moet worden, des te meer indien het zonevreemde constructies betreft.

Vervolgens voert zij daaromtrent aan dat de loods met inplantige woning in dit geval oorspronkelijk volledig zone-eigen was, dat de aanvragers thans een deel van de loods willen afbreken en in de openruimte naast de bestaande loods een nieuwe zonevreemde woning willen optrekken, waardoor de totale bebouwde oppervlakte op het perceel aanzienlijk wordt vergroot (afbraak  $10 \times 15 \text{ m} = 150 \text{ m}^2$  en nieuwbouw  $282 \text{ m}^2$ ). Zij stelt dat het feit dat het achterste gedeelte van de loods gesloopt wordt dus geenszins opweegt tegen het feit dat een openruimte volledig ingepalmd wordt door een zonevreemde woning.

Zij voert ook nog aan dat langs de straatkant geen openruimte meer zichtbaar zal zijn, maar een volledig dichtgebouwd perceel zodat er een vorm van lintbebouwing zal ontstaan, wat strijdt met de beleidsopties van de overheid en in open agrarisch gebied geenszins aangewezen is.

Volgens de verzoekende partij is het eerste motief waarop de bestreden beslissing steunt, namelijk dat de aanvraag zogenaamd zorgt voor een betere integratie van de site in de omgeving en dat de ruimtelijke impact beperkt wordt, gelet op het voorgaande kennelijk onredelijk en manifest onjuist.

Vervolgens stelt de verzoekende partij dat het tweede motief, namelijk dat er door de aanvraag een betere terreinbezetting tot stand zou komen, niet duidelijk is en dat alleszins niet wordt verduidelijkt, noch formeel gemotiveerd, op welke manier het volbouwen van een perceel tot een betere terreinbezetting zou leiden. Ook dit motief is volgens haar kennelijk onredelijk.

Ten slotte stelt de verzoekende partij ten aanzien van het derde motief, dat de ruimtelijke impact beperkt is omdat er slechts één bouwlaag met plat dak gebouwd wordt, op zich geen geldig argument is aangezien het niet de bouwhoogte is die zorgt voor de inname van de openruimte en de impact erop. Zij stelt dat de aanvragers (verder) gebruik kunnen maken van het bestaande gebouw mits voldaan is aan de wettelijke voorwaarden, maar dat er vanuit de goede ruimtelijke ordening geenszins een noodzaak is om de bestaande woning te supprimeren en elders een nieuwe woning te bouwen, aangezien het deels afbreken van de bestaande loods/woning om er vervolgens een nieuwe grotere woning naast te zetten en een 'restloods' te laten staan waarvan de bestemming geenszins duidelijk is, geen goede ruimtelijke ordening is.

De verzoekende partij besluit dat de beoordeling van de verwerende partij in de bestreden beslissing dan ook kennelijk onredelijk is.

## 2.

De verwerende partij stelt vooreerst dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening dient te gebeuren vanuit een focus op het project zelf enerzijds en vanuit de ruimere focus op de onmiddellijke omgeving anderzijds. Zij stelt ook dat een beleidsoptie nooit een determinerende beoordelingsgrond kan vormen voor het al dan niet afleveren van een vergunning en dat de vergunningverlenend overheid steeds naar de concrete aanvraag en de feitelijk bestaande toestand zal kijken om de vergunningsaanvraag te beoordelen.

Meer concreet stelt de verzoekende partij dat zij een aantal motieven heeft aangehaald die de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening verantwoorden. De kritiek van de verzoekende partij daarop blijft naar haar oordeel eerder beperkt tot opportunitetskritiek en overtuigt niet.

Vervolgens licht zij voorgaande stelling punt per punt toe. Het eerste punt betreft de kritiek van de verzoekende partij dat er sprake zou zijn van een ruimere inname van de open ruimte. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij dit standpunt enkel ent op het feit dat de nieuwe woning nu parallel wordt ingepland met de openbare weg, waardoor er vanop de straat niet meer naar het achterliggende gebied gekeken kan worden. Zij stelt dat het enkele feit dat de configuratie anders zal zijn er niet meteen toe leidt dat de goede ruimtelijke ordening wordt geschonden, dat zij immers heeft geoordeeld dat het naar de algemene open ruimte toe beter is om aan te sluiten bij de op het perceel bestaande gebouwen, waardoor het achterliggende gebied volledig gevrijwaard wordt. Zij besluit aangaande dit punt dat de onzorgvuldigheid van deze beoordeling niet wordt aangetoond door de verzoekende partij.

Het tweede punt betreft de kritiek van de verzoekende partij dat er lintbebouwing zou ontstaan, wat niet aangewezen is in agrarisch gebied. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij opnieuw een motief op een algemeen standpunt viseert, zonder dit op concrete wijze aan het voorgenomen project te koppelen. Zij stelt dat de onmiddellijke omgeving van het voorgenomen project wordt gekenmerkt door een compacte woonkorrel, die zelf wordt gekenmerkt door woningen

die samen een lint vormen en dat het dus vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening aangewezen is om deze bouwstijl te volgen.

Het derde punt van kritiek van de verzoekende partij betreft de terreinbezetting, waarover de verwerende partij stelt dat het naar haar oordeel beter is om aan te sluiten bij de bestaande bebouwing op het eigen perceel en het naastgelegen perceel, waardoor het overige deel van het perceel gevrijwaard blijft.

Het laatste punt van kritiek van de verzoekende partij op de beoordeling van de verwerende partij is dat het bouwen in één bouwlaag onder plat dak irrelevant zou zijn als beoordelingscriterium. De verwerende partij stelt dat ook de bouwhoogte en –stijl relevante beoordelingscriteria zijn om de inpasbaarheid van een gebouw te beoordelen. Zij voert nog aan dat de goede ruimtelijke ordening vanuit de totaliteit moet worden bekeken en niet alleen op basis van het achterliggende gebied wordt beoordeeld.

De verwerende partij besluit dat haar motieven in de bestreden beslissing relevant en zorgvuldig tot stand zijn gekomen, dat de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening afdoende is gemotiveerd en dat de verzoekende partij er niet in slaagt om het tegendeel aan te tonen. Zij stelt ook nog dat waar de verzoekende partij tot slot nog aanhaalt dat er geen noodzaak bestaat om een nieuwe woning te voorzien en de bestaande te supprimeren, dat dit enkel opportuïteïtskritiek betreft die overigens niet onderbouwd wordt.

3.

De tussenkomende partij stelt vast dat de verzoekende partij de beoordeling van de aanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening bekritiseert en verwijst daarop vooreerst naar de drieledige motivatie daaromtrent in de bestreden beslissing. Vervolgens voert zij aan dat de verzoekende partij deze argumentatie betwijfelt, maar er niet toe komt om inzichtelijk te maken dat deze kennelijk onredelijk is.

Verder stelt zij nog dat het middel wordt ontleend aan beleidsmatige inzichten van de verzoekende partij en aan verwijzingen naar indicatieve principes, maar niet aan rechtsregelen of beginselen van behoorlijk bestuur.

Vervolgens stelt de tussenkomende partij nog dat de verzoekende partij met haar argumentatie dat het terrein ‘volgebouwd’ wordt, voorbij gaat aan de afbraak van het achterste deel (15 m breed x 10,25 m) van de bestaande loods (15 m breed x 25,50 m). Met haar overweging dat de verwijzing naar het laag volume met één bouwlaag niet relevant zou zijn voor de beoordeling van de ruimtelijke impact, gaat zij voorbij aan het feit dat de schaal van een gebouw en de wijze waarop het zich inpast in de omgeving niet enkel wordt bepaald door de footprint (2-dimensionaal) maar evenzeer door de volumetrie (3-dimensionaal).

4.

De verzoekende partij stelt dat de argumentatie van de verwerende en de tussenkomende partij niet overtuigt. Zij haalt aan dat het volgens hen niet kennelijk onredelijk is om een bestaande landbouwloods met geïntegreerde woning deels af te breken om elders op datzelfde perceel een nieuwe, grotere woning op te trekken, terwijl die gronden voor landbouwdoeleinden bestemd zijn. Zij herhaalt nog dat het perceel na de uitvoering van de aanvraag meer bebouwing en verharding zal hebben dan op heden, dat een openruimte wordt gesupprimeerd ten voordele van een zonevreemde woning waardoor in de straat tevens een lintbebouwing zal ontstaan, dat de verwerende partij daarmee eigenlijk een residentiële zonevreemde woning met zwembad in agrarisch gebied vergunt, wat kennelijk onredelijk is.

## Beoordeling door de Raad

1.

In het tweede middel voert de verzoekende partij in essentie aan dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden opgenomen in artikel 4.4.14 VCRO voor de herbouw van een zonevreemde woning op een gewijzigde plaats, aangezien de herbouw niet volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening (met inachtneming van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, d) VCRO) en dat de verwerende partij, door in de bestreden beslissing anders te oordelen, ook de op haar rustende motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel schendt.

2.

In de mate dat de verzoekende partij de schending aanvoert van de artikelen 4.1.1, 7° en 4.4.10, §1 VCRO, blijkt uit haar uiteenzetting bij dit middel niet waarom zij deze bepalingen geschonden acht, zodat het middel wat dit aspect betreft onontvankelijk is overeenkomstig artikel 15, 4° Procedurebesluit.

3.

Artikel 4.4.14 VCRO luidt in de toepasselijke versie als volgt:

*“§ 1. De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een bestaande zonevreemde woning op een gewijzigde plaats, op voorwaarde dat voldaan is aan alle hiernavolgende vereisten :*

*1° het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal. De creatie van een zorgwoning in de zin van artikel 4.1.1, 18°, is wel toegelaten;*

*2° voor het herbouwen is ten minste één van volgende oorzaken aanwijsbaar :*

*a) de woning is getroffen door een rooilijn,*

*b) de woning bevindt zich in een achteruitbouwzone,*

*c) de verplaatsing volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en wordt door de aanvrager uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept;*

*3° ten minste één van volgende voorwaarden is vervuld :*

*a) de herbouwde woning krijgt dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie,*

*b) de nieuwe toestand levert een betere plaatselijke aanleg op, en richt zich op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen.*

*Als het bestaande bouwvolume meer dan 1 000 m<sup>3</sup> bedraagt, is het maximale volume van de herbouwde woning beperkt tot 1 000 m<sup>3</sup>.*

*§ 2. De mogelijkheden, vermeld in § 1, gelden niet in :*

*1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;*

*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.”*

Op grond van voormeld artikel dient de verwerende partij, als vergunningverlenende overheid, bij de beoordeling van de voorliggende aanvraag (onder meer) te oordelen of de verplaatsing van de woning volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening en dit door de aanvrager uitdrukkelijk wordt gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept, en of de herbouwde woning dezelfde voorbouwlijn krijgt als de dichtstbijzijnde constructie dan wel of de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg oplevert, en zich richt op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen.

De Raad kan zijn beoordeling daaromtrent niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen. In dit geval moet er bovendien rekening worden gehouden met het feit dat de bepalingen inzake de basisrechten voor zonevreemde woningen/constructies uitzonderingsbepalingen zijn, wat inhoudt dat deze restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

4.

In de bestreden beslissing wordt de herbouw op een gewijzigde plaats gemotiveerd, in navolging van de motivering van de tussenkomende partij in haar aanvraag, door te stellen dat de site beter wordt geïntegreerd in de omgeving door het slopen van het achterste deel van de loods en door de woning tussen de loods en de woning van de buur te plaatsen, dat de ruimtelijke impact zodoende wordt beperkt en dat door de herschikking van de site een betere terreinbezetting wordt bekomen en ten slotte dat het een laag volume met één bouwlaag en een plat dak betreft, wat er mede voor zorgt dat de ruimtelijke impact zo minimaal mogelijk gehouden wordt.

Nochtans had de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag daarover het volgende gesteld:

“ ...

*Een bijkomende -en essentieel- probleem stelt zich wat betreft de door aanvrager vooropgestelde motivatie voor de "herbouw op een gewijzigde plaats" die zgn. plaats heeft i.f.v. een betere ruimtelijke ordening. Dit wordt geenszins bijgetreden! Niettemin het inkorten van de loods inderdaad leidt tot een verminderde penetratie van bebouwing in de achterliggende open ruimte, betekent dit niet automatisch dat men zomaar -ter compensatie- restruimtes tussen lintbebouwing mag gaan opvullen met zonevreemde bebouwing. Een dergelijk voorstel gaat dan ook lijnrecht in tegen ruimtelijke beleidsvisies inzake het tegengaan van lintbebouwing langs steenwegen. Dergelijk aanpak leidt immers tot een versterking/verdichting van zonevreemde lintvorming wat bezwaarlijk als "goede ruimtelijke ordening" kan worden aanzien. Dit maakt dat artikel 4.4.14 VCRO (herbouw op een andere plaats) niet toepasbaar is en impliceert een **bijkomende legaliteitsbelemmering** bestaat om voorliggende aanvraag goed te keuren.*

*Het opvullen van restruimte met een zonevreemde functie zou bovendien een niet wenselijk precedent vormen in deze omgeving.*

*De ongunstige adviezen van zowel het departement Landbouw en Visserij als de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar worden bijgetreden.*

...”

Uit voorgaand advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, en uit de adviezen van het Departement Landbouw en Visserij en de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar waarnaar hij verwijst, blijkt dat zij allen van oordeel zijn dat de gevraagde verplaatsing niet wordt ingegeven vanuit redenen van een goede ruimtelijke ordening, maar wel vanuit de wens van de verzoekende partij om niet langer in een inpandige woning te wonen.

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.

De Raad stelt vast dat, aangezien de voormelde adviezen ongunstig zijn omwille van het feit dat met de aanvraag een bijkomend nieuw gebouw wordt opgericht en meer open ruimte wordt ingenomen dan in de bestaande toestand het geval is en dat dit in een zonevreemde context zeker niet tot een betere ruimtelijke ordening leidt, de verwerende partij niet kon volstaan met de loutere overname van de motivering van de tussenkommende partij, als aanvrager. De verwerende partij gaat lijnrecht in tegen de beoordeling in de voormelde ongunstige adviezen en stelt enkel dat er sprake is van een betere integratie en terreinbezetting die de ruimtelijke impact ten goed komt, de argumentatie van de tussenkommende partij, als aanvrager, overnemend en zonder op de kritiekpunten in die adviezen in te gaan, waardoor ze de op haar rustende motiverings- en zorgvuldigheidsplicht schendt.

De beoordeling in de bestreden beslissing van de redenen van goede ruimtelijke ordening die de herbouw op een gewijzigde plaats verantwoorden is daardoor tevens kennelijk onredelijk en in strijd met artikelen 4.3.1, §1, eerste lid, d) en 4.4.14, §1, 2°, c) VCRO.

## **VII. KOSTEN**

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De verzoekende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, die ten laste van de verwerende partij komt. De verwerende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, die ten laste van de verzoekende partij komt.

Aangezien de bestreden beslissing wordt vernietigd, moet de verwerende partij als de in het ongelijk gestelde partijen worden beschouwd. Bijgevolg legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de verwerende partij. Gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij met toepassing van artikel 21, §2 DBRC-decreet omvatten de kosten van het beroep in het huidige geval enkel de gevraagde rechtsplegingsvergoeding.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van Peter VANHOOREN is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 8 maart 2018, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een woning ter vervanging van bestaande op het perceel gelegen te 8610 Handzame (Kortemark), Groenestraat 33 A en met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie D, nummer 0276F.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bestaande uit een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende 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 2 juli 2019 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Margot DEPRAETERE

Karin DE ROO