

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0914 van 5 april 2016
in de zaak 1011/1063/A/5/0965

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimtelijke Ordening, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle TOLLENAERE
kantoor houdende te 9000 Gent, Albertlaan 128
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 17 augustus 2011, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 30 juni 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 1 maart 2011 verworpen.

De deputatie heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend.

De behandeling van de vordering, die initieel is toegewezen aan de derde kamer wordt op 28 september 2014 toegewezen aan de achtste samengestelde aanvullende kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 14 oktober 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld en in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 15 februari 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep toegewezen aan de vijfde kamer.

Bij tussenarrest van 17 februari 2016 heeft de voorzitter van de vijfde kamer de debatten heropend teneinde het beroep *ab initio* te hernemen.

De partijen zijn opnieuw opgeroepen om te verschijnen voor de openbare zitting van 8 maart 2016, waar de vordering tot vernietiging opnieuw werd behandeld.

Kamervoorzitter Pieter Jan VERVOORT heeft verslag uitgebracht.

De procespartijen zijn schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

1.

Op een door de Raad ongekende datum dient de aanvrager een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een woning.

Met een beslissing van 7 september 2010 beslist het college van burgemeester en schepenen om aan de aanvrager een vergunning te verlenen voor het verbouwen van een woning.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 27 september 2010 beroep aan bij de verwerende partij. De verwerende partij beslist op 9 december 2010 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

2.

Op 13 december 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de aanvrager bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een nieuwe aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het verbouwen van een woning".

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', gelegen in natuurgebied.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen brengt op 7 januari 2011 een gunstig advies uit.

Het Agentschap Natuur en Bos brengt op 20 januari 2011 een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] verleent op 1 maart 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 29 maart 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 25 mei 2011 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven gezien de aanvraag geen betrekking heeft op natuurontwikkeling of -behoud. Het betreft een zonevreemde constructie.

De codex geeft onder afdeling 2 basisrechten aan zonevreemde constructies: "Onderafdeling 1. Toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen Art. 4.4.10. §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.

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

In dit geval dient vastgesteld dat het terrein bebouwd is met een dijkwoning, wederrechtelijk ingericht als café, en de aanvrager het gebouw wenst te verbouwen en opnieuw als woning in gebruik te nemen.

Er dient vastgesteld worden dat het project over de totaliteit van de aanvraag het architecturaal karakter behoudt. Het volume onder het zadeldak blijft identiek van uitzicht en het resterende volume blijft hoofdzakelijk binnen het gabariet van de bestaande constructie. Ook de materialen (wit geschilderde baksteen en witgeschilderde betonplaten en vezelcementpanelen, originele recuperatiedakpannen, houten schrijnwerk met ijzeren rozetleien in het te behouden volume) sluiten nauw aan bij de bestaande toestand.

Gelet op het feit dat de omvorming van woning naar café in het verleden wederrechtelijk is gebeurd en geen wettelijke basis heeft, dient men terug te gaan naar de oorspronkelijk vergunde functie, namelijk woning, zodat voorliggende aanvraag geen functiewijziging inhoudt, zoals gesteld door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

Het artikel 4.4.23. van de Vlaamse Codex en het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 inzake de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen kunnen dus niet dienen om voorliggende aanvraag te beoordelen.

Onderhavige woning kan gelet op de ligging in ruimtelijk kwetsbaar gebied volgens de geldende afwijkingsbepalingen enkel verbouwd worden.

Wat betreft het verbouwen van de woning bepaalt voormelde Codex:

"Sectie 1. Bestaande zonevreemde woningen.

Subsectie 1. Verbouwen

Art. 4.4.12. In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. "

Volgens art. 4.1.1 van de codex wordt onder 'verbouwen' verstaan: "aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste 60 % behouden blijven."

Volgens de beschrijvende nota wordt 60% van de buitenmuren behouden. Dit is niet geloofwaardig, gezien de aanbouw volledig nieuw onderkelderd zal worden en de wanden waarmee de aanbouw is opgebouwd, bestaan uit eenvoudige betonplaten tussen betonnen kolommen, die volgens de plannen 10 cm dik zijn. Ook het behoud van de buitenmuur 2 (zie plan geveloppervlaktes) is niet waarschijnlijk gelet op de 4 smalle raamopeningen die in de betonpanelen zouden gemaakt worden.

Er is bovendien geen plan van de bestaande toestand van de kelder weergegeven.

Bijgevolg beperkt deze aanvraag zich niet tot verbouwen van een bestaande constructie maar wordt wel degelijk in gedeeltelijke herbouw van de bestaande bebouwing voorzien, die gelet op de ligging in natuurgebied niet binnen het toepassingsgebied van de geldende bestemmingsbepalingen vallen.

Er wordt tevens een uitbreiding van de bestaande bebouwing voorzien door het realiseren van een keldervolume dat buiten de perimeter van de woning komt ($\pm 6,65 \text{ m}^2$), en tevens wordt de kelder, die dus meer dan de volledige oppervlakte van de woning beslaat, toegankelijk gemaakt door een ruim 9 m lange en 1 m brede trapconstructie ($\pm 5 \text{ m}$ lengte) met onderaan een vlak stuk ($\pm 4,5 \text{ m}$) waarop een venster en een dubbele deur uitgeven.

De bestaande kelder ($6,7 \text{ m}^2$) wordt uitgebreid met een oppervlakte van $78,5 \text{ m}^2$.

Een uitgebreide en van buitenaf toegankelijk gemaakte kelder is bezwaarlijk bij de gebruikelijke onderkelderingen te rekenen.

Voor het vergunnen van deze toegangsconstructie in natuurgebied bestaat daarenboven geen rechtsgrond.

..."

Op 30 juni 2011 beslist de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de plannen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

"...

De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven gezien de aanvraag geen betrekking heeft op natuurontwikkeling of -behoud. Het betreft een zonevreemde constructie.

De codex bepaald onder Afdeling 2. Basisrechten voor zonevreemde constructies:

"Onderafdeling 1. Toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen

Art. 4.4.10. §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.

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

In dit geval dient vastgesteld dat het terrein bebouwd is met een dijkwoning, door de vorige eigenaar wederrechtelijk ingericht als café, en de aanvrager het gebouw wenst te verbouwen. Het is nu als woning in gebruik.

Er dient vastgesteld te worden dat het project over de totaliteit van de aanvraag het architecturaal karakter behoudt. Het volume onder het zadeldak blijft identiek van uitzicht en het resterende volume blijft hoofdzakelijk binnen het gabariet van de bestaande constructie. Ook de materialen (wit geschilderde baksteen en wit geschilderde betonplaten en vezelcementpanelen, originele recuperatiedakpannen, houten schrijnwerk met ijzeren rozetleien in Het te behouden volume) sluiten nauw aan bij de bestaande toestand.

Gelet op het feit dat de omvorming van woning naar café in het verleden wederrechtelijk is gebeurd en geen wettelijke basis heeft, dient men terug te gaan naar de oorspronkelijk vergunde functie, namelijk woning, zodat voorliggende aanvraag geen functiewijziging inhoudt, zoals gesteld door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Het artikel 4.4.23. van de Vlaamse Codex en het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 inzake de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen kunnen dus niet dienen om voorliggende aanvraag te beoordelen.

Onderhavige woning kan gelet op de ligging in ruimtelijk kwetsbaar gebied volgens de geldende afwijkingsbepalingen enkel verbouwd worden.

Wat betreft het verbouwen van de woning bepaalt voormelde Codex:

"Sectie 1. Bestaande zonevreemde woningen

Subsectie 1. Verbouwen

Art. 4.4.12. In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling

van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal."

Volgens art. 4.1.1. van de codex wordt onder 'verbouwen' verstaan:

"aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden;"

Volgens de beschrijvende nota wordt meer dan 60% van de buitenmuren behouden. Voor de berekening van dit percentage wordt de oppervlakte van de buitenmuren van het bestaande hoofdgebouw en de oppervlakte van buitenmuur 2 (zie plan geveloppervlaktes) in rekening gebracht. Deze wand bestaat uit betonplaten tussen betonnen kolommen. De aanvrager stelt, dat hij zich bewust is van de technische complexiteit naar uitvoering én de meerkost die dit behoud met zich mee zal brengen. Hij beschouwt dit als een niet te vermijden last maar essentieel voor het kunnen realiseren van de gevraagde verbouwing. De aanvrager beschikt reeds over de technische studies en offerte van de aannemer voor de schorings- en onderschoeiingswerken voor het behoud van de buitenmuur.

Daaruit kan besloten worden dat het gevraagde volgens art. 4.1.1. van de Codex onder verbouwing te catalogeren is.

Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden dat met de doorgevoerde aanpassingen inzake behoud van de buitenmuren de aanvraag kan worden vergund.

Er is voorzien in het plaatsen van een nieuwe kelder. De totale grondoppervlakte van de woning is 97,97 m². De oppervlakte van oude en nieuwe kelder met inbegrip van de buitentrap is 85,28 m². De verhouding kelderoppervlak tot het grondvlak van de woning is 87 %.

De buitentrap dient om de kelder ten volle zijn functie als kelder te laten vervullen o.a. als opslagplaats voor brandstof,(hout & houtpellets), wasplaats, koele en droge opslag, fietsenstalling en tuinberging. De buitentrap vermijdt tevens de plaatsing van keldergaten aan die zijde.

Een ruime kelder met buitentrap is in deze context niet ongebruikelijk, daar op die manier bovengrondse constructies (bergruimte) kunnen vermeden worden.

Gezien het voorwerp van de aanvraag (woning met zeer klein bruto-volume in kwetsbaar gebied) en de beperkingen voortvloeiend uit de codex, is de kelder vrijwel de enige mogelijkheid om deze gezinswoning duurzaam te verbouwen.

2.6.3 De goede ruimtelijke ordening

Aangezien het hier gaat om een bestemming van een historisch al lang op deze plek aanwezige bebouwing en functie, die mee het landschap vormt, kan bezwaarlijk gesteld worden dat de goede plaatselijke aanleg in het gedrang komt door de gevraagde verbouwingen

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Enig middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in: het gewestplan Gentse en Kanaalzone goedgekeurd bij koninklijk besluit van 14 september 1977; de artikelen 4.4.1, 4.4.11, 4.4.12, 4.4.13, 4.4.14, 4.4.15 en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO; de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van de materiële motivering als beginselen van behoorlijk bestuur.

1.

De verzoekende partij zet uiteen dat de bestreden beslissing de aangehaalde bepalingen van de VCRO schendt doordat de verwerende partij onterecht besluit dat er sprake is van “een verbouwing”. Zij licht toe dat de aanvraag zonevreemd is aangezien de percelen volgens het koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’ gelegen zijn in natuurgebied en benadrukt dat de aanvraag gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied en er volgens artikel 4.4.12 VCRO bijgevolg enkel verbouwd kan worden. Er is volgens de verzoekende partij evenwel geen sprake van een verbouwing.

Meer bepaald betwist de verzoekende partij de vaststelling van de verwerende partij dat er sprake is van “een gebruikelijke onderkeldering”. De verzoekende partij stelt vast dat de totale grondoppervlakte van de bestaande kelder 6,7 m² bedraagt en dat de vergunde plannen voorzien in een uitbreiding van die oppervlakte met 78,5 m². Daarnaast stelt zij vast dat het uitgebreide keldervolume deels wordt gerealiseerd buiten ‘de perimeter van de woning’ en dat kelder van buitenaf toegankelijk wordt door een toegangsconstructie. Op basis van die vaststellingen besluit de verzoekende partij dat er geen sprake is van een onderkeldering die als gebruikelijk kan worden beschouwd, door anders te oordelen schendt de bestreden beslissing artikel 4.4.12 VCRO.

Verder beklemtoont de verzoekende partij dat de verwerende partij bij een eerdere en gelijkaardige aanvraag nog tot het besluit kwam dat er geen sprake was van een verbouwing, maar van een uitbreiding, en dat er met de bestreden beslissing nu ander standpunt wordt ingenomen.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag besluit dat de voorziene toegangsconstructie niet vergund kan worden. Zij wijst er in dit verband op dat artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO vereist dat de verwerende partij haar beslissing neemt op grond van dit verslag en dat de formele en de materiële motiveringsplicht vereisen dat wanneer de verwerende partij afwijkt van dat verslag, zij ertoe verplicht is om hierover een afdoende motivering op te nemen. Dit is volgens de verzoekende partij niet het geval.

2.

De verwerende neemt geen standpunt in.

Beoordeling door de Raad

1.

Zowel uit het aanvraagformulier („verbouwen van een woning”) en de ingediende plannen, als uit de beschrijvende nota, gevoegd bij de aanvraag, blijkt dat de aanvrager de vergunning beoogt voor *“het verbouwen van een woning”*.

Er wordt door de partijen niet betwist dat het aangevraagde volgens het koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’ gelegen is in natuurgebied, zodat het duidelijk is dat de woning waarop de aanvraag betrekking heeft, zonevreemd is.

Een natuurgebied is een ruimtelijk kwetsbaar gebied, waar enkel verbouwingswerken kunnen vergund worden aan zonevreemde woningen. Voor de gevraagde verbouwing van een woning moet dan ook toepassing worden gemaakt van de basisrechten zoals opgenomen in de artikelen 4.4.10 e.v. en in het bijzonder artikel 4.4.12 VCRO.

Artikel 4.4.12 VCRO bepaalt:

“...In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal....”

Artikel 4.1.1, 12° definieert het begrip verbouwen als volgt:

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

Het begrip bouwvolume wordt in artikel 4.1.1, 2° VCRO gedefinieerd als “het bruto-bouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld”.

Voor de berekening van het bouwvolume moet zowel het oorspronkelijke als het nieuwe volume berekend worden. Dit volume is een mathematisch volume en omvat zowel het eigenlijke woongedeelte als de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het woongedeelte én die tevens een residentieel karakter hebben, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering.

2.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat er in de bestreden beslissing onterecht tot de vaststelling wordt gekomen dat de vergunde aanvraag betrekking heeft op een ‘verbouwing’ zoals bepaald in artikel 4.4.12 VCRO. De verzoekende partij bekritiseert de motieven van de bestreden beslissing daar waar de verwerende partij tot de conclusie komt dat de kelderruimte in het aangevraagde beschouwd kan worden als een “gebruikelijke onderkeldering”.

De Raad stelt vast dat het besluit of de voorziene uitbreiding van de kelder een 'gebruikelijke onderkeldering' uitmaakt een determinerend element is op basis waarvan de verwerende partij de bestreden beslissing heeft genomen. Samen met de verzoekende partij stelt de Raad ook vast dat wat dit punt betreft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een andersluidend verslag heeft opgesteld.

3.

Artikel 4.7.23 VCRO legt aan de verwerende partij de verplichting op om het – in voorliggend dossier – andersluidend verslag in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken.

Hieruit volgt dat de verwerende partij uitdrukkelijk moet motiveren waarom wordt afgeweken van het verslag. Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling immers afwijkt van het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert. Dit veronderstelt echter niet dat zij de andersluidende motieven van het verslag letterlijk dient te citeren in haar beslissing. Het volstaat dat zij kenbaar maakt dat zij afwijkt van het andersluidend verslag en dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt waarom zij afwijkt van de andere zienswijze en op welke punten.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

De Raad mag zijn beoordeling van de kwalificatie van de aanvraag, met name of deze het verbouwen van een woning binnen het bestaande bouwvolume, dan wel een uitbreiding van een betreft, niet in de plaats stellen van die van het vergunningverlenend bestuursorgaan. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

4.

De regeling voor de zonevreemde woningen is, hoewel het basisrechten zijn, een uitzonderingsregeling en dient strikt te worden geïnterpreteerd. Wanneer de aanvrager om de toepassing van dergelijke regeling verzoekt, dient de verwerende partij, indien zij de aanvraag inwilligt, dit op een afdoende en concrete wijze te motiveren, zeker wanneer blijkt dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar terzake een andersluidend verslag opstelde.

In zijn andersluidend verslag oordeelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat het om een niet toegelaten uitbreiding van de bestaande bebouwing gaat *'door het realiseren van een keldervolume dat buiten de perimeter van de woning komt' en dat de kelder die meer dan de volledige oppervlakte van de woning beslaat, toegankelijk wordt gemaakt met een ruim 9 m lange en 1m brede trapconstructie met onderaan een vlak stuk waarop een venster en een dubbele deur uitgeven*'. Verder merkt hij op dat *'een uitgebreide en van buitenaf toegankelijk gemaakte kelder bezwaarlijk bij de gebruikelijke onderkeldering [is] te rekenen'*. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is aldus van oordeel dat gelet op de grote oppervlakte van de kelder en de toegangsconstructie er geen sprake is van een gebruikelijke onderkeldering.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat *"de totale grondoppervlakte van de woning 97,97 m²[is]. [En dat] de oppervlakte van oude en nieuwe kelder met inbegrip van de*

buitentrap 85,28 m²[is]. De verhouding kelderoppervlak tot het grondvlak van de woning is 87 %.”
De verwerende partij wijkt hiermee uitdrukkelijk af van de vaststellingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die stelde dat de kelder meer dan de volledige oppervlakte van de woning beslaat.

Verder motiveert de verwerende partij in de bestreden beslissing nog:

*“ ...
De buitentrap dient om de kelder ten volle zijn functie als kelder te laten vervullen o.a. als opslagplaats voor brandstof,(hout & houtpellets), wasplaats, koele en droge opslag, fietsenstalling en tuinberging. De buitentrap vermijdt tevens de plaatsing van keldergaten aan die zijde.*

Een ruime kelder met buitentrap is in deze context niet ongebruikelijk, daar op die manier bovengrondse constructies (bergruimte) kunnen vermeden worden.

Gezien het voorwerp van de aanvraag (woning met zeer klein bruto-volume in kwetsbaar gebied) en de beperkingen voortvloeiend uit de codex, is de kelder vrijwel de enige mogelijkheid om deze gezinswoning duurzaam te verbouwen.

...”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt “gebruikelijke onderkeldering” verder toegelicht als volgt (Parl. St., VI. Parl., 2008-2009, stuk 2011, 1, 85):

“Het deel van het keldervolume onder het maaiveld wordt niet meegerekend op voorwaarde dat het een gebruikelijke onderkeldering van de constructie betreft. Als gewone kelder van een woongebouw geldt bvb. een ondergronds gelegen wasruimte, berging of stookruimte; wanneer ondergrondse ruimtes echter woonfuncties herbergen, dienen deze wél meegerekend te worden, net als bvb. een (deels of geheel) in de grond ingewerkte garage.”

Met het begrip ‘gebruikelijke onderkeldering’ wenste de Vlaamse decreetgever voornamelijk te vermijden dat de berekening van het bouwvolume zou worden omzeild door de kelder in te richten met woongelegenheden. Uit de stukken van het dossier waarmee de Raad rekening mag houden, blijkt dat de kelder niet wordt ingericht met woongelegenheden. Deze vaststelling wordt door de verzoekende partij ook niet betwist. In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk gesteld dat de voorziene kelder wordt ingericht als opslagplaats voor brandstof, (hout en houtpellets), wasplaats, koele en droge opslag, fietsenstalling en tuinberging, dat de buitentrap dient om *“de kelder zijn volle functie te doen vervullen...”* en dat *“de kelder vrijwel de enige mogelijkheid is om de gezinswoning duurzaam te verbouwen”*.

Het loutere feit dat de kelder aanzienlijk wordt uitgebreid en van buitenaf toegankelijk wordt gemaakt, toont in de ogen van de Raad niet aan dat er geen sprake kan zijn van een gebruikelijke onderkeldering. Andermaal, het begrip “gebruikelijk” dient in verband gebracht te worden met de functie die aan de kelderruimte wordt gegeven. De verzoekende partij voert niet aan, laat staan dat zij aannemelijk maakt, dat aan de kelder geheel of ten dele een woonfunctie zal worden gegeven.

In tegenstelling tot hetgeen door de verzoekende partij wordt aangevoerd, blijkt uit de bestreden beslissing duidelijk waarom en op grond van welke motieven de verwerende partij besluit dat de in de aanvraag voorziene kelderruimte beschouwd kan worden als een gebruikelijke

onderkeldering. Uit de voormelde overwegingen blijkt in de ogen van de Raad niet dat de verwerende partij het gebruikelijk karakter van de onderkeldering niet afdoende en onzorgvuldig zou hebben beoordeeld in het licht van het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De verwerende partij heeft dan ook niet op een kennelijke onredelijke manier geoordeeld dat de aanvraag vergunbaar is op grond van artikel 4.4.12 VCRO.

De vaststelling dat de bestreden beslissing 'in strijd is' met een eerdere beslissing van 9 december 2010 doet niet anders besluiten, te meer nu uit de stukken van het dossier blijkt dat de aanvraag toen betrekking had op een kelder met een groter volume en beide aanvragen dus niet volledig vergelijkbaar zijn.

De Raad besluit dat de verzoekende partij niet gevolgd kan worden waar zij meent dat de verwerende partij, door een stedenbouwkundige vergunning te verlenen de bestemmingsvoorschriften van het vigerende gewestplan evenals de artikelen 4.1.1, 2°, en 4.4.12 VCRO schendt.

5.

Bijkomend merkt de Raad op dat de vergunde aanvraag voorziet in het aanzienlijk uitbreiden van de onderkeldering van de zonevreemde woning. In dit verband merkte de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op dat het als ongeloofwaardig voorkomt dat 60% van de buitenmuren van de bestaande woning behouden zullen blijven en er dus geen sprake is van een verbouwing, maar van een niet toegestane herbouw. In de bestreden beslissing weerlegt de verwerende partij deze vaststelling door te verwijzen naar de beschrijvende nota, de technische studies en de offerte voor de schorings- en onderschoeiingswerken die door de aanvrager werden voorgelegd. Onverminderd de vraag of er in het huidige geval sprake is van een herbouw dan wel van een verbouwing, stelt de Raad vast dat de verzoekende partij het standpunt van de verwerende partij op dit punt niet bekritiseert.

6.

In de mate dat de verzoekende partij de schending aanvoert van de artikelen 4.4.13 en 4.4.14 VCRO stelt de Raad vast dat de verzoekende partij niet uiteenzet hoe de bestreden beslissing die bepalingen als zodanig schendt. Evenmin toont de verzoekende partij aan hoe die bepalingen van toepassing zijn op de huidige zaak. Daarnaast werpt de verzoekende partij een schending op van artikel 4.4.11 VCRO, maar toont zij in geen geval aan hoe de bestreden beslissing de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening schendt. In de mate dat de verzoekende partij deschending aanvoert van de artikelen 4.4.11, 4.4.13 en 4.4.14 VCRO is het middel niet ontvankelijk.

Het middel is deels niet ontvankelijk, deels ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.

2. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 5 april 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Pieter Jan VERVOORT, voorzitter van de vijfde kamer,
met bijstand van

Thibault PARENT, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Thibault PARENT

Pieter Jan VERVOORT