

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0876 van 16 december 2014
in de zaak 1213/0749/A/4/0709

In zake: de nv **IMMOBILLIENMAATSCHAPPIJ JOOST DANNEELS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Pieter-Jan DEFOORT en Sofie DE MAESSCHALCK
kantoor houdende te 8000 Brugge, Predikherenstraat 23/1
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 7 augustus 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 13 juni 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 1 februari 2013 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het herbouwen van een ééngezinswoning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te Leuven, Egenhovenweg 33 en met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie D, nummer 63c2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 23 september 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie DE MAESSCHALCK die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 12 oktober 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het “*herbouwen van een eengezinswoning*”.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘Leuven’, gelegen in woonuitbreidingsgebied.

Het perceel is 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.

De dienst ruimtelijk beleid van de stad Leuven brengt op 21 november 2012 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven weigert op 1 februari 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Het ontwerp voldoet niet aan de gebruikelijke stedenbouwkundige regelgeving.

Er werd ook een ongunstig advies gegeven door de dienst ruimtelijk beleid. Het perceel bevindt zich namelijk volgens het gewestplan Leuven (K.B. 07/04/1977) binnen de bestemming woonuitbreidingsgebied. Zolang de stad niet over de ordening van het gebied heeft beslist, is dergelijk woonuitbreidingsgebied uitsluitend bestemd voor groepswooningbouw. De woning is bovendien gelegen aan de Egenhovenweg op de plaats waar het achterliggende gebied het beste ontsloten kan worden. Het is dan ook aangewezen de ontwikkeling op het perceel af te stemmen op de toekomstige inrichting van het volledige gebied.

De aanvrager wees op het feit dat hij de bestaande en nieuwe woning als een zonevreemde woning beschouwd. Zonevreemde woningen zijn echter in se woningen die ingeplant worden in een gebied waar geen bewoning is toegelaten (bijv. natuurgebied, agrarisch gebied, parkgebied). Een woonuitbreidingsgebied is daarentegen in se bestemd voor woningbouw, doch zolang de overheid niet over de ordening beslist, is enkel groepswooningbouw toegestaan.

Het ontwerp is bijgevolg niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 5 maart 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 mei 2013 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 11 juni 2013 beslist de verwerende partij op 13 juni 2013 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

5.7 Beoordeling

...

b) Volgens het gewestplan Leuven is het goed gelegen in een woonuitbreidingsgebied. Artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen is van kracht:

"De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswooningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel de overheid geen besluit tot vaststelling van de uitgaven voor de voorziening heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor."

In de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen wordt verduidelijkt hoe een overheid zich formeel over de ordening van een woonuitbreidingsgebied kan uitspreken. De ordening is gekend door middel van een goedgekeurd BPA, een goedgekeurd gemeentelijk RUP in uitvoering van het gemeentelijk structuurplan of door middel van een verkaveling na een principieel akkoord. In dit geval is het betrokken goed niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt evenmin deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling. De voorliggende aanvraag beoogt het bouwen van 1 eengezinswoning, wat uiteraard geen groepswooningbouwproject is. De aanvraag is dan ook niet in overeenstemming met de planologische bestemmingsvoorschriften van het woonuitbreidingsgebied.

c) De aanvrager stelt dat de bestaande woning omwille van deze planologische onverenigbaarheid moet beschouwd worden als een zonevreemde woning en dat dus voor deze aanvraag de basisrechten voor zonevreemde constructies moeten toegepast worden. Deze stelling wordt niet bijgetreden, een woning gelegen in een woonuitbreidingsgebied is géén zonevreemde woning.

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening definieert in artikel 4.1.1. een zonevreemde constructie als hetzij een constructie die niet beantwoordt aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften en die niet gelegen is binnen een niet-vervallen verkaveling, hetzij een constructie die gelegen is in een reservatiestrook en die niet behoort tot de nutswerken waarvoor de reservatiestrook is afgebakend. In de memorie van toelichting bij de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt het belang verduidelijkt van de vermelding in deze definitie naar de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften. Met de verwijzing naar het perceelsniveau wordt namelijk verwezen naar de hoofdbestemming bedoeld voor het volledige perceel. Hier wordt aan toegevoegd dat één en ander dus niet uitgesplitst wordt per zone op één perceel. Sommige BPA's bakenen verschillende bestemmingszones op één perceel af. Het feit dat een woning (in woongebied) voor een stuk gelegen is op een tuinstrook, maakt van die woning echter geen zonevreemde constructie.

d) Er moet dus gekeken worden naar de hoofdbestemming voor het ganse perceel, niet naar de eventuele bijkomende beperkingen. Naar analogie van het in de memorie aangehaalde voorbeeld gelegen binnen een BPA is een individueel opgerichte eengezinswoning gelegen in een woonuitbreidingsgebied geen zonevreemde constructie. De hoofdbestemming van een perceel gelegen in woonuitbreidingsgebied is immers 'wonen'. Zo vallen de woonuitbreidingsgebieden in het hogergenoemd inrichtingsbesluit van 1972 wel degelijk onder de woongebieden (artikel 5). Woonuitbreidingsgebieden moeten beschouwd worden als gebieden met als hoofdbestemming wonen maar onderhevig aan bijkomende voorwaarden. Dit wordt ook expliciet zo gesteld in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. In de inleiding bij de woongebieden (artikel 5) staat het als volgt beschreven:

"Onder de term "woongebieden" worden begrepen de effectieve woongebieden, de woonuitbreidingsgebieden, de woonparken en de woongebieden met een landelijk karakter. Het zijn derhalve die gebieden waar, al dan niet onder voorwaarden qua densiteit, groenvoorzieningen, technisch-stedenbouwkundige voorzieningen, entiteit van inrichting, termijn van verwezenlijking, en dergelijke, het accent gelegd wordt op de woonfunctie, alsmede op functies die complementair zijn of inherent verbonden zijn aan het wonen van de mens."

Ook bij de toelichting specifiek voor de woonuitbreidingsgebieden (artikel 5.1.1) staat geschreven dat in deze gebieden het accent ligt op het wonen, alsmede op de functies die behoren tot de normale uitrusting van het woongebied. De principes van artikel 5.1.0 zijn derhalve van toepassing samen met de volgende bijkomende voorwaarden: uitsluitend voor groepswooningbouw en zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist over de ordening van het gebied. De woonuitbreidingsgebieden zijn reservezones van het woongebied en een instrument tot het voeren van een woonbeleid.

e) Er bestond in het verleden een mogelijkheid om op reeds bebouwde percelen en restpercelen van een reeds eerder aangesneden woonuitbreidingsgebied individuele aanvragen toch toe te laten. Deze uitzonderingsregel was mogelijk sinds de wijziging van 25 oktober 2002 aan de omzendbrief van 8 juli 1997, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Bij arrest nr. 193.184 van de Raad van State d.d. 12 mei 2009 werd deze uitzonderingsregel echter expliciet vernietigd, om reden dat hiermee een nieuwe regel aan de bestaande rechtsorde, meer bepaald artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit, werd toegevoegd. Deze regel maakt immers andere projecten dan voor groepswooningbouw mogelijk op deze percelen in woonuitbreidingsgebieden die nog niet het voorwerp zijn geweest van een overheidsbeslissing over de ordening ervan. De aanvraag kan dus evenmin gebruik maken van deze ondertussen vernietigde uitzonderingsregel voor reeds bebouwde percelen.

f) Zolang het woonuitbreidingsgebied niet officieel geordend is, is enkel groepswooningbouw toegelaten, zijnde het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen. Een perceel in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied kan in principe niet door een particulier bebouwd worden. In die zin kan wel gesteld worden dat bestaande woningen in dergelijke woonuitbreidingsgebieden beperkt zijn in hun mogelijkheden, doch ze zijn niet zonevreemd. Sowieso vervalt de eis van groepswooningbouw van zodra de bevoegde overheid over de ordening van het ganse gebied heeft beslist. Vanaf dat moment kunnen ook particuliere aanvragen worden goedgekeurd. Een formele beslissing omtrent de

ordering van het gebied is evenwel steeds vereist. De beperking met betrekking tot bestaande woningen in woonuitbreidingsgebieden is dus in zekere zin slechts tijdelijk en dan ook niet vergelijkbaar met echte zonevreemde woningen. Ook uit verschillende gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor zonevreemde woningen blijkt dat woningen in woonuitbreidingsgebieden inderdaad niet als zonevreemde woningen worden beschouwd.

g) Met betrekking tot de ontwikkeling van het betrokken woonuitbreidingsgebied kan verwezen worden naar het goedgekeurd ruimtelijk structuurplan van de stad Leuven. Hierin is dit woonuitbreidingsgebied geselecteerd als het woonontwikkelingsgebied "Groenveld" (WO 68). Groenveld wordt in de deelruimte Terbank ideaal gelegen bevonden om als nieuw stedelijk woongebied ontwikkeld te worden. De kans dat dit woonuitbreidingsgebied op termijn dus effectief zal ontwikkeld worden en hiervoor een ruimtelijk uitvoeringsplan zal opgesteld worden lijkt met andere woorden erg reëel. Vooruitlopen op mogelijke toekomstige planningsprocessen naar aanleiding van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is evenwel niet mogelijk.

h) Gelet op de planologische onverenigbaarheid is de ruimtelijke integratie en de goede plaatselijke ordening slechts een beoordelingselement van ondergeschikt belang. Zij kan de aanvraag niet verantwoorden. In die zin is de toetsing aan de Algemene Bouwverordening van de stad Leuven evenals de toetsing aan de parkeerverordening weinig relevant. De in het bestreden besluit aangehaalde strijdigheden met deze verordeningen hebben te maken met het aantal parkeerplaatsen/autostaanplaatsen en de toegelaten verhardingen in functie hiervan.

i) In volledig ondergeschikte orde wordt ten slotte nog opgemerkt dat de voorliggende aanvraag evenmin op basis van de basisrechten voor zonevreemde constructies in aanmerking zou komen voor een vergunning, om de reden dat het architecturaal karakter van de bestaande te herbouwen woning helemaal niet behouden blijft.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de voorliggende aanvraag tot bouwen van een eengezinswoning na afbraak van een bestaande woning is niet in overeenstemming met de planologische bestemmingsvoorschriften van het woonuitbreidingsgebied;*
 - zolang de bevoegde overheid niet over de ordening van het woonuitbreidingsgebied heeft beslist laat het bestemmingsvoorschrift immers enkel groepswoningbouwprojecten toe;*
 - de bestaande woning is geen zonevreemde woning, aangezien de hoofdbestemming van een woonuitbreidingsgebied wel degelijk wonen is, maar onderhevig aan enkele bijkomende voorwaarden;*
 - woonuitbreidingsgebieden vallen onder de term "woongebieden", het zijn reservezones van het woongebied en een instrument tot het voeren van een woonbeleid;*
 - zodra het betrokken woonuitbreidingsgebied officieel geordend is, vervalt de eis van groepswoningbouw en kunnen eventueel ook particuliere aanvragen worden goedgekeurd.*
- ..."*

Dit 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 – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van de artikelen 4.1.1, 17°, 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.14 VCRO en van de schending van de formele en de materiële motiveringsplicht en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

doordat, eerste onderdeel, de deputatie de vergunning in hoofddorpe weigert omdat de bestaande woning, gelegen in woonuitbreidingsgebied, niet zone-eigen is, maar ook niet zonevreemd zou zijn en er volgens haar dan ook geen toepassing zou kunnen gemaakt worden van de zonevreemde basisrechten;

...

en doordat, tweede onderdeel, de deputatie in volledig ondergeschikte orde eenvoudigweg stelt dat de aanvraag niet in aanmerking komt voor een vergunning nu het architecturaal karakter van de bestaande te herbouwen woning niet behouden blijft;

...

Toelichting bij het eerste middelonderdeel

Artikel 4.4.1, 17° VCRO omschrijft het begrip "zonevreemde constructie" als "een constructie die **niet beantwoordt aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften** en die niet gelegen is binnen een niet-vervallen verkaveling".

Reeds vóór het bestaan van een decretale definitie werd zonevreemdheid door SEBREGHTS omschreven als alles wat onbestaanbaar is met een zone zoals omschreven in het Inrichtingsbesluit. Bij zonevreemde woningen is altijd sprake van **onbestaanbaarheid of planologische bestemmingsongepastheid**.

Binnen een woonuitbreidingsgebied is overeenkomstig artikel 5.1.1. van het inrichtingsbesluit enkel groepswooningbouw toegestaan:

...

Art. 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit laat geen ruimte voor appreciatie: een niet geordend woonuitbreidingsgebied **is uitsluitend bestemd voor groepswooningbouw**. Onder 'groepswooningbouw' in de zin van art. 5.1.1 wordt verstaan het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen.

Concreet gaat het in deze zaak om een alleenstaande woning binnen een niet geordend woonuitbreidingsgebied. Uw Raad heeft reeds expliciet bevestigd dat een aanvraag die betrekking heeft op een **vrijstaande eengezinswoning in een woonuitbreidingsgebied duidelijk niet kan gekwalificeerd worden als**

groepswoningbouw en dat dergelijke aanvraag **in strijd is met de bestemmingsvoorschriften van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit** Er staat dus vast dat de woning strijdt met de toepasselijke bestemmingsvoorschriften zodat geen zone-eigen stedenbouwkundige aanvraag kan ingediend worden.

In het bestreden besluit van 13 juni 2013 **bevestigt de deputatie zelf uitdrukkelijk** dat 'de aanvraag niet in overeenstemming is met de planologische bestemmingsvoorschriften van het woonuitbreidingsgebied'. Ook onder de conclusie wordt bevestigd 'de voorliggende aanvraag is niet in overeenstemming is met de planologische bestemmingsvoorschriften van het woonuitbreidingsgebied'.

Uit deze vaststelling **moet** - gelet op de definitie van artikel 4.1.1., 17° VCRO - afgeleid worden dat het om een **zonevreemde constructie** gaat (over het feit dat de constructie niet gelegen is binnen een niet vervallen verkaveling bestaat geen discussie).

Niettemin meent de deputatie dat het toch niet om een zonevreemde constructie gaat nu er volgens de haar moet gekeken worden naar 'de hoofdbestemming van het volledige perceel' en dit zou volgens de deputatie wonen zijn. De deputatie verwijst daarbij naar de **memorie van toelichting** bij de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening waarin wordt aangehaald dat in geval van verschillende toepasselijke bestemmingszones op één perceel moet gekeken worden naar de hoofdbestemming. Meer bepaald is - overeenkomstig deze memorie - een woning gelegen binnen een perceel deels bestemd tot woonzone, deels bestemd tot tuinstrook geen zonevreemde woning.

De verwijzing naar deze passage uit de memorie van toelichting is **absoluut niet relevant**. Die verwijzing heeft louter betrekking op percelen die volgens een RUP of BPA zijn onderverdeeld in verschillende deelzones. Dis is hier helemaal niet aan de orde. Concreet is het **ganse perceel bestemd tot woonuitbreidingsgebied**. Er zijn geen verschillende bestemmingszones toepasselijk. De verwijzing naar het voorbeeld uit de memorie van toelichting gaat dan ook niet op.

Bovendien is de verwijzing naar de hoofdbestemming wonen volstrekt foutief, nu uit vaste rechtspraak blijkt dat **zaken die wél normaal vergunbaar zijn in "normaal" woongebied, niet vergunbaar zijn in WUG**, precies omdat WUG een "specifiek" bestemmingsvoorschrift is, waarmee de bouw van een eengezinswoning strijdig is (enkel groepswoningbouw). ...

De betrokken aanvraag valt dus zonder enige discussie **onder de definitie van "zonevreemde constructie"** in de zin van artikel 4.1.1., 17° VCRO.

Dat woonuitbreidingsgebieden ressorteren onder de hoofdbestemming woongebied is daarenboven niet relevant bij de beoordeling van de vraag of de concrete aanvraag al dan niet een zonevreemd karakter heeft.

Er bestaat niet zoiets als een verordenende "hoofdbestemming" wonen. In artikel 2 van het KB van 28 december 1972 sprake van een "indeling in gebieden", waarbij staat dat 'de woongebieden kunnen worden onderverdeeld in:

1.0 woongebieden;

1.1 woonuitbreidingsgebieden

1.2 bovendien kan het plan, in overdruk over voornoemde gebieden de volgende nadere aanwijzingen bevatten:

1.2.1 de dichtheid, waarbij kunnen worden onderscheiden:

- 1.2.1.1 gebieden met grote dichtheid;
- 1.2.1.2 gebieden met middelgrote dichtheid;
- 1.2.1.3 gebieden met geringe dichtheid;
- 1.2.1.3 woonparken
- 1.2.2 woongebieden met landelijk karakter
- 1.2.3 de culturele, historische en/of esthetische waarde van het gebied"

Artikel 2 heeft enkel betrekking op de indeling van de gebieden, de verordenende stedenbouwkundige voorschriften staan verder in "**artikel 5.1. woongebieden**", dat verder wordt onderverdeeld in 1.0 woongebieden en 1.1.1. woonuitbreidingsgebieden. Het artikel 5.1 draagt als **opschrift** woongebieden, maar aan dat opschrift zijn geen rechtstreekse verordenende voorschriften gekoppeld. Integendeel, artikel 5.1.1.0 spreekt ook over "woongebieden", maar daaraan zijn specifieke verordenende stedenbouwkundige voorschriften gekoppeld. Idem voor artikel 5.1.1.1 woonuitbreidingsgebieden. Het begrip "woongebieden" wordt aldus in twee betekenissen gebruikt: enerzijds als een opschrift, met een verdere onderverdeling, anderzijds als een specifiek verordenend voorschrift.

Een opschrift, zoals in casu de 'woongebied', heeft geen enkele normatieve waarde. Feit is dat de aanvraag moet getoetst worden aan de **meest concrete en specifieke planologische voorschriften**, zijnde de voorschriften van 'woonuitbreidingsgebied'. De aanvraag moet geenszins getoetst worden aan de voorschriften van de hoofdbestemming, zijnde woongebied. De deputatie heeft de aanvraag ook effectief getoetst aan de voorschriften van woonuitbreidingsgebied en niet aan de voorschriften van woongebied. Na deze toetsing is zij tot besluit gekomen dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de planologische bestemmingsvoorschriften van het woonuitbreidingsgebied.

Volgens de deputatie zouden de zonevreemde basisrechten enkel toepasselijk zijn op bestaande woningen gelegen binnen een gebied waar geen bewoning is toegestaan zoals natuurgebied of parkgebied. Deze stelling vindt **geen enkele grondslag in de definitie vermeld in artikel 4.1.1, 17° VCRO**. De deputatie voegt aldus een eigen voorwaarde toe aan de decretale definitie van zonevreemdheid.

Verder komt het ook volstrekt onlogisch over dat een bestaande woning gelegen binnen een **natuurgebied meer mogelijkheden** zou hebben op het vlak van verbouwing of herbouw dan een bestaande woning gelegen binnen een niet-geordend woonuitbreidingsgebied waarmee niets zou mogen gebeuren en die dus gedoemd zou zijn tot verkrotting en sloop.

Het is tenslotte evident dat een constructie ofwel zonevreemd is ofwel zone-eigen. Blijkbaar meent de deputatie dat er een bepaalde categorie van gebouwen kan bestaan die noch zone-eigen, noch zone-vreemd zijn. Er zou aldus een bepaalde categorie gebouwen zijn waarvoor geen rechten gelden, en die zich als het ware in een volkomen juridisch vacuum bevinden. Dit is overduidelijk strijdig met de bedoelingen van de decreetgever, en met letter het decreet, met name de definitie van zonevreemdheid.

In deze omstandigheden **moet**, gelet op de definitie van zonevreemde constructies, besloten worden dat het om een zonevreemde constructie gaat. Nergens in de definitie van artikel 4.1.1, 17° van de VCRO wordt aangehaald dat de al dan niet zonevreemdheid van een constructie moet beoordeeld worden op basis van de "hoofdbestemming" van een perceel. De deputatie voegt op die manier **een onwettige voorwaarde toe aan**

voormelde definitie van zonevreemde constructie.

...

Toelichting bij het tweede middelonderdeel

In het bestreden besluit stelt de deputatie "in volledig ondergeschikte orde" eenvoudigweg dat het architecturaal karakter van de bestaande te herbouwen woning niet behouden blijft (stuk 1):

...

Dit weigeringsmotief wordt **op geen enkele wijze nader toegelicht**, en dit ondanks de uitvoerige tegenargumentatie van de verzoekende partij (stukken 6 en 9). De deputatie heeft dan ook nagelaten om dit weigeringsargument te staven met de rechtens vereiste, correcte motieven. Het argument is manifest een loutere stijlformule is, die niet kan beschouwd worden draagkrachtige motivering. Dit volstaat om vast te stellen dat het weigeringsargument de weigering van de vergunning niet kan verantwoorden.

Nochtans werd er bewust geopteerd voor een **kwaliteitsvolle architectuur die aansluit bij de bestaande bebouwing** en rekening houdende met de opmerkingen van het college van burgemeester en schepenen van Leuven naar aanleiding van de vorige aanvraag. Die vorige aanvraag voorzag het bouwen van een nieuwe woning bestaande uit één bouwlaag met zadeldak in fermettestijl. Het college was van oordeel dat een dergelijke woning niet paste in het straatbeeld. Om deze reden wordt in de huidige aanvraag een hedendaagse woning bestaande uit 2 bouwlagen voorzien. **De oorspronkelijke architecturale typeindeling van de bestaande woning blijft herkenbaar.**

Overigens heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen reeds bevestigd dat de door artikel 4.4.11 in fine VCRO voorgeschreven toets met betrekking tot het behoud van het architecturaal karakter **een modernere architectuur niet uitsluit.** Bovendien moet de vergunningverlenende overheid bij deze toets ook nagaan of het gevraagde **aansluit bij de typologie van de constructies in de betrokken streek.** De typologie van de nieuwe woning sluit duidelijk aan bij die van omliggende woningen. Er moet worden vastgesteld dat de onmiddellijke omgeving wordt gekenmerkt door alleenstaande dan wel gekoppelde eengezinswoningen met **eveneens twee bouwlagen en een zadeldak.** Bovendien komen er ook reeds woningen voor met een **moderne en gelijkaardige architectuur** dan de geplande woning, zoals blijkt uit onderstaande foto's.

..."

De verwerende partij repliceert:

"...

Artikel 4.1.1., 17° VCRO omschrijft een zonevreemde constructie als volgt:

"zonevreemde constructie: hetzij een constructie die niet beantwoordt aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften en die niet gelegen is binnen een niet-vervallen verkaveling, hetzij een constructie die gelegen is in een reservatiestrook en die niet behoort tot de nutswerken waarvoor de reservatiestrook is afgebakend;"

In de memorie van toelichting bij de VCRO wordt het belang verduidelijkt van de vermelding in deze definitie naar de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften:

"292. Een zonevreemde constructie beantwoordt niet aan de voor het perceel

geldende bestemmingsvoorschriften en wordt ook niet gedekt door de voorschriften van een niet-vervallen (zonevreemde) verkaveling.

Met de verwijzing naar het perceelsniveau wordt verwezen naar de hoofdbestemming bedoeld voor het volledige perceel. Eén en ander wordt dus niet uitgesplitst per zone op één perceel. Sommige BPA's bakenen verschillende bestemmingszones op één perceel af. Het feit dat een woning (in woongebied) voor een stuk gelegen is op een tuinstrook, maakt van die woning echter geen zonevreemde constructie."

Er moet dus gekeken worden naar de hoofdbestemming voor het ganse perceel, niet naar de eventuele bijkomende beperkingen.

Naar analogie van het in de memorie aangehaalde voorbeeld gelegen binnen een BPA is een individueel opgerichte eengezinswoning gelegen in een woonuitbreidingsgebied geen zonevreemde constructie. De hoofdbestemming van een perceel gelegen in woonuitbreidingsgebied is immers 'wonen'. Dit blijkt overigens ook duidelijk uit artikel 5 van het k.b. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen: de woonuitbreidingsgebieden vallen onder de woongebieden.

...

Woonuitbreidingsgebieden moeten m.a.w. beschouwd worden als gebieden met als hoofdbestemming wonen, waar weliswaar bijkomende voorwaarden gelden. Dit wordt ook expliciet zo gesteld in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

...

Dit wordt bevestigd door de toelichting specifiek voor de woonuitbreidingsgebieden. De principes van artikel 5.1.0 zijn derhalve van toepassing samen met de volgende bijkomende voorwaarden: uitsluitend voor groepswoningbouw en zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist over de ordening van het gebied. De woonuitbreidingsgebieden zijn reservezones van het woongebied en een instrument tot het voeren van een woonbeleid.

...

Zolang het woonuitbreidingsgebied niet officieel geordend is, is enkel groepswoningbouw toegelaten, nl. het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen.

Op een perceel in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied kan m.a.w. geen eengezinswoning gebouwd worden. Sowieso vervalt de eis van groepswoningbouw van zodra de bevoegde overheid over de ordening van het ganse gebied heeft beslist. Vanaf dat moment kunnen ook particuliere aanvragen worden goedgekeurd. Een formele beslissing omtrent de ordening van het gebied is evenwel steeds vereist.

De beperking met betrekking tot bestaande woningen in woonuitbreidingsgebieden is dus in zekere zin slechts tijdelijk. In die zin kan wel gesteld worden dat bestaande woningen in dergelijke woonuitbreidingsgebieden beperkt zijn in hun mogelijkheden, doch ze zijn niet zonevreemd sensu stricto. Ook uit verschillende gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor zonevreemde woningen blijkt overigens dat woningen in woonuitbreidingsgebieden inderdaad niet als zonevreemde woningen worden beschouwd.

...

Tweede onderdeel

...

De kritiek zoals in dit middelonderdeel uiteengezet is te beschouwen als kritiek op een overtollig motief, die in geen geval kan leiden tot vernietiging van de bestreden beslissing.

Het in dit middelonderdeel bekritiseerde weigeringsmotief geldt als een overtollig motief ten opzichte van het in eerste middelonderdeel bekritiseerde weigeringsmotief.

Het blijkt immers onmiskenbaar uit de bestreden beslissing dat de vergunning wordt geweigerd omwille van de onverenigbaarheid van het voorwerp van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften. Dit weigeringsmotief volstaat op zich om de bestreden beslissing te dragen. Planologische onverenigbaarheid is op zich nl. reeds voldoende om de vergunning te weigeren

Enkel ten overvloede wordt in de bestreden beslissing nog opgemerkt dat de voorliggende aanvraag evenmin op basis van de basisrechten voor zonevreemde constructies in aanmerking zou komen voor een vergunning, om de reden dat het architecturaal karakter van de bestaande te herbouwen woning helemaal niet behouden blijft. Doch dit is geenszins een dragend motief voor de bestreden beslissing.

...

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...

*Er moet worden vastgesteld dat de repliek van de deputatie in haar antwoordnota **woordelijk volledig identiek is aan haar – foutieve en onvolledige – motivering in de bestreden beslissing.** de deputatie gaat in haar antwoordnota dus geenszins concreet in op de inhoud van het aangevoerde middel. Haar argumentatie uit haar antwoordnota kan dus niet worden beschouwd als een weerlegging van het middel.*

*De verzoekende partij kan om die reden in essentie volstaan met een **integrale verwijzing naar haar uiteenzetting van het eerste middelonderdeel** in haar inleidend verzoekschrift.*

Voor zoveel als nodig, wenst zij daaraan nog het volgende toe te voegen:

...

- De deputatie houdt geen rekening met de daadwerkelijke gewestplanbestemming en verwijst daarentegen eenvoudigweg naar de **bepalingen van het GRS van de stad Leuven**, waarin het woonuitbreidingsgebied geselecteerd is als het woononwikkelingsgebied “Groenveld”. Op basis daarvan neemt ze aan dat er de **kans “zeer reëel” is dat het betrokken woonuitbreidingsgebied op termijn zal worden ontwikkeld** door de opmaak van een RUP. Deze motivering is volkomen foutief en uiterst voorbarig. Artikel 2.1.1., § 7 VCRO bepaalt expliciet dat ruimtelijke structuurplannen **geen beoordelingsgrond kunnen vormen voor vergunningingsaanvragen**. Een vergunningsaanvraag dient steeds getoetst te worden aan de geldende bestemmingsvoorschriften; de bepalingen van een GRS kunnen (uiteraard) geen basis of vrijgeleide vormen om af te wijken van die bindende voorschriften. **De deputatie heeft de bestreden vergunning dan ook ten onrechte gebaseerd op de bepalingen van het GRS** en heeft daardoor de bindende gewestplanbepalingen manifest miskend.*
- Ook irrelevant is de stelling van de deputatie dat de beperking met betrekking tot bestaande woningen in woonuitbreidingsgebied “slechts tijdelijk” is. punt is dat de*

betrokken woning **op dit moment niet verenigbaar is met de geldende gewestplanvoorschriften** en aldus zonevreemd is. Een eventuele bestemmingswijziging op korte of lange termijn doet daar geen enkele afbreuk aan;

- Tot slot stelt de verzoekende partij zich ook vragen bij de verwijzing door de deputatie naar het arrest nr. 193.184 van de Raad van State van 12 mei 2009. Daarmee lijkt de deputatie (andermaal) zichzelf tegen te spreken. Zoals de deputatie zelf aangeeft, heeft de Raad van State in dit arrest de uitzonderingsregel voorzien in de **omzendbrief van 25 oktober 2002** houdende wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen door de Raad van State **vernietigd** is nu die omzendbrief **op een onwettige wijze andere projecten dan groepswoningbouw toeliet in nog niet geordende woonuitbreidingsgebieden** en derhalve strijdig was met artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. ...

Door de vernietiging van voormelde omzendbrief is het **klaar en duidelijk dat binnen niet-geordende woonuitbreidingsgebieden uitsluitend groepswoningbouw is toegestaan**. Alle andere vergunningsaanvragen, die geen betrekking hebben op groepswoningbouwprojecten, zijn strijdig met deze voorschriften en moeten dus onmiskenbaar worden beschouwd worden als zijnde zonevreemd, gelet op de duidelijk definiëring van een zonevreemde constructie in artikel 4.4.1, 17° VCRO.

...

Tweede middelonderdeel

...

Uw Raad heeft reeds expliciet gesteld dat indien een weigeringsbeslissing op verschillende motieven steunt die elk op zich die beslissing kunnen verantwoorden, **moeten zij allen onwettig zijn om een nietigverklaring bij gebrek aan deugdelijke motivering te verantwoorden**.

De verzoekende partij heeft er dus **alle belang** bij om het betrokken weigeringsargument inzake het architecturale karakter van de betrokken woning te bestrijden, hetgeen op zichzelf ook een dragend weigeringsmotief uitmaakt.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Het eerste onderdeel.

1.1

Het wordt niet betwist dat het betrokken bouwperceel volgens de voorschriften van het gewestplan Leuven gelegen is in woonuitbreidingsgebied.

De aanvraag beoogt het herbouwen van een bestaande woning. Het is daarbij wel niet duidelijk of de woning deel uitmaakt van een landbouwbedrijf en te beschouwen is als bedrijfswoning, dan wel een zuiver residentiële functie heeft. De verwerende partij omschrijft de betrokken woning in de bestreden immers zowel als “oude hoevewoning” en als “eengezinswoning”. Uit de verdere beoordeling in de bestreden beslissing zou dan wel weer kunnen afgeleid worden dat de woning

een zuivere residentiële functie heeft, aangezien de verwerende partij de bestaande woning gelijkstelt met de functie “wonen”.

1.2

Artikel 5 van het koninklijk besluit betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van 28 december 1972 (hierna: Inrichtingsbesluit), bepaalt:

“1. De woongebieden :

1.0. De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in daartoe aangewezen gebieden moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

1.1. De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor”.

In de aangehaalde bepaling die in het algemeen “woongebieden” betreft, wordt een onderscheid gemaakt tussen artikel 5,1.0 “woongebieden” met specifieke bestemmingsvoorschriften en artikel 5,1.1 “woonuitbreidingsgebied”, dat geen andere bestemming toelaat dan groepswoningbouw, tenzij de overheid over de ordening van het gebied anders beslist. Anders dan de woongebieden zoals bepaald in artikel 5.1.0, zijn de woonuitbreidingsgebieden in beginsel reservegebied dat kan worden ontwikkeld tot effectief “woongebied” - met de mogelijke bestemmingen zoals bepaald in artikel 5.1.0 - door middel van een beslissing van de overheid tot ordening van het gebied. Zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist tot het ordenen van het gebied dat bestemd als woonuitbreidingsgebied, geldt dat het gebied uitsluitend bestemd is voor groepswoningbouw.

1.3

Artikel 4.1.1, 17° VCRO bepaalt dat voor de toepassing van Titel 4. “Vergunningenbeleid” onder zonevrije constructie wordt verstaan:

“hetzij een constructie die niet beantwoordt aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften en die niet gelegen is binnen een niet-vervallen verkaveling, hetzij een constructie die gelegen is in een reservatiestrook en die niet behoort tot de nutswerken waarvoor de reservatiestrook is afgebakend;”

Het wordt niet betwist dat de bestaande betrokken woning niet beantwoordt aan de bestemmingsvoorschriften van een woonuitbreidingsgebied, zijnde groepswoningbouw. Het wordt evenmin betwist dat het woonuitbreidingsgebied niet geordend is in de zin van artikel 5,1.1 van het Inrichtingsbesluit.

Anders dan de verwerende partij stelt in de bestreden beslissing is de “hoofdbestemming” van het perceel waarop de bestaande woning is gelegen “woonuitbreidingsgebied” en niet “wonen”. Het geldend bestemmingsvoorschrift voor niet geordende woonuitbreidingsgebieden bepaalt dat enkel groepswoningbouw is toegelaten.

De conclusie van de verwerende partij dat de betrokken woning niet kan beschouwd worden als een zonevreemde constructie steunt derhalve niet op goede gronden.

2.

Tweede onderdeel.

2.1

Artikel 4.4.11 VCRO luidde, vóór de wijziging ervan bij decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, als volgt:

“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.”

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing “in volledig ondergeschikte orde” dat de aanvraag evenmin op basis van de basisrechten voor zonevreemde constructies in aanmerking komt om reden dat het architecturaal karakter van de bestaande te herbouwen woning helemaal niet behouden blijft.

2.2

Artikel 50 van het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, heeft die hiervoor aangehaalde bepaling gewijzigd. In artikel 4.4.11 van dezelfde codex wordt de zin “Deze toetsing gaat in het bijzonder na of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft” opgeheven.

Het voormeld decreet is in werking getreden op 25 april 2014.

In memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, wordt de wijziging van artikel 4.4.11 VCRO als volgt toegelicht (*Parl. St. VI. Parl. 2013-2014, nr. 2371/1, p. 38-39*):

“Artikel 4.4.11, VCRO, stelt dat bij de afgifte van een vergunning op grond van de basisrechten voor zonevreemde constructies de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, onverkort geldt. De laatste zin van artikel 4.4.11, VCRO, stelt verder: “Deze toetsing gaat in het bijzonder na of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft.”

De specifieke vermelding van deze laatste zin legt te zeer de nadruk op het behoud van het architecturaal karakter en leidt ertoe dat andere beoordelingscriteria niet of onvoldoende meegenomen worden. De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening moet ruimer worden bekeken, zoals dit ook in artikel 4.3.1, §2, VCRO, wordt toegelicht als volgt:

“§2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid,

visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;

3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven. (...)."

De laatste zin van artikel 4.4.11, VCRO, dreigt de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening te beperken tot een behoud van het architecturaal karakter van de bestaande constructie. Dit is niet wenselijk zodat deze zin wordt opgeheven."

2.3

Met de verzoekende partij moet vastgesteld worden dat uit de bestreden beslissing wel blijkt dat de verwerende partij aandacht heeft besteed aan artikel 4.4.11 VCRO, zoals het luidde op het ogenblik van de bestreden beslissing, maar niet afdoende motiveert waarom ze de aanvraag er niet verenigbaar mee acht. De motivering in de bestreden beslissing komt immers neer op een loutere bevestiging dat de aanvraag niet voldoet op dat punt.

Een vergunningverlenend bestuursorgaan dient een aanvraag te beoordelen aan de hand van de actuele regelgeving. Bij het nemen van een herstelbeslissing zal de verwerende partij artikel 4.4.11 VCRO moeten in acht nemen, zoals het is gewijzigd bij decreet van 4 april 2014.

3.

Het enig middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 13 juni 2013, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het herbouwen van een ééngezinswoning op een perceel gelegen te Leuven, Egenhovenweg 33 en met kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie D, nummer 63c2.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van 3 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 16 december 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Heidi HUANG

Nathalie DE CLERCQ