

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 17 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0743
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0110/A

Verzoekende partij de heer **Davy DECLERCQ**

vertegenwoordigd door advocaten Ludo OCKIER en Erlinde DE
LANGE met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk,
Beneluxpark 3

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 21 oktober 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 1 september 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van onder meer de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meulebeke van 18 april 2016 ontvankelijk, maar ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan onder meer de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het herbouwen van een woningbijgebouw op de percelen gelegen te 8760 Meulebeke, Lostraat 9, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 153702, 1537B en 1540B.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 maart 2018.

Advocaat Erlinde DE LANGE voert het woord voor de verzoekende partij. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING

De hoofdgriffier heeft met een aangetekende brief van 5 december 2016 aan de verwerende partij een afschrift van het verzoekschrift bezorgd, met de mededeling dat zij overeenkomstig artikel 74, §1 Procedurebesluit over een vervaltermijn van 45 dagen beschikt om een antwoordnota in te dienen.

De verwerende partij heeft een antwoordnota aan de Raad bezorgd met een aangetekende brief van 25 januari 2017, terwijl de termijn daarvoor verstreek op vrijdag 20 januari 2017.

De verwerende partij deelt naar aanleiding van de openbare zitting van 6 maart 2018 aan de Raad mee dat “de antwoordnota inderdaad buiten de vervaltermijn van 45 dagen werd verstuurd”.

De antwoordnota dient uit de debatten geweerd te worden.

IV. FEITEN

De verzoekende partij dient op 29 december 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meulebeke een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het “herbouwen van woningbijgebouw” op de percelen gelegen te 8760 Meulebeke, Lostraat 9, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 153702, 1537B en 1540B.

De aanvraag voorziet het slopen van 2 bijgebouwen en het oprichten van één groter bijgebouw. Volgens de beschrijvende nota beoogt de aanvraag het oprichten van één nieuw bijgebouw met een volume van 613,65 m³, hetgeen wordt verantwoord door het slopen van twee bestaande bijgebouwen die samen een bouwvolume hebben van 616,64 m³. Het nieuwe bijgebouw overlapt “voor ten minste 75%” met één der bestaande bijgebouwen.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Roeselare-Tielt’, vastgesteld met koninklijk besluit van 17 december 1979, gelegen in agrarisch gebied.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 26 februari 2016 gunstig met betrekking tot de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening:

“ ...

Deze aanvraag betreft het herbouwen van de overige twee bijgebouwen. Ze worden gesloopt en herbouwd tot één compact bijgebouw. Dit wordt ingeplant op dezelfde plaats als één van de bestaande bijgebouwen. Deze opstelling komt de ruimtelijke ordening ten goede aangezien ze zorgt voor een compacte opstelling en een betere inplanting.

De aanvraag is op schaal van het perceel en past zich in, in de ruimtelijke ordening van de directe omgeving..

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 7 april 2016 als volgt:

“ ...

De aanvraag betreft het herbouwen van zonevreemde bijgebouwen bij een zonevreemde woning in agrarisch gebied.

De basisrechten voor zonevreemde constructies van de VCRO zijn van toepassing voor deze aanvraag.

De aanvraag valt echter buiten de mogelijkheden van de basisrechten voor zonevreemde constructies van de VCRO. Men kan niet de volumes van twee afzonderlijke constructies optellen en als één volume herbouwen.

Bovendien is het gebruik van de loods niet opgegeven. De te vervangen bijgebouwen moeten de bestaande functie behouden. Nieuwe activiteiten in het agrarisch gebied kunnen niet aanvaard worden als opstart van zonevreemde bedrijvigheid.

Bijgevolg is er geen wettelijk kader om deze aanvraag in overweging te nemen voor vergunning.

Deze foutieve toepassing (compensatie van een te slopen volume op een andere plaats) is al eerder toegepast in een eerdere beslissing van het college.

Door het gecombineerd volume wordt de impact op de omgeving, ruimtelijk en qua dynamiek, vergroot, wat onaanvaardbaar is.

...

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 18 april 2016, na kennisname van het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een stedenbouwkundige vergunning aan onder meer de verzoekende partij.

Tegen deze beslissing tekent onder meer de verzoekende partij op 27 mei 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 juli 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Tijdens de hoorzitting gehouden op 19 juli 2016 heeft de verzoekende partij een replieknota op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar neergelegd.

Op 1 september 2016 verklaart de verwerende partij het beroep ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij motiveert haar beslissing onder meer als volgt:

“... ”

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

*De aanvraag dient getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het **gewestplan**. De aanvraag is gelegen binnen **agrarisch gebied**. Omdat de aanvraag niet in functie staat van agrarische of para-agrarische activiteiten dient de aanvraag getoetst aan de **basisrechten voor zonevreemde constructies**.*

*De aanvraag voorziet het slopen van 2 bijgebouwen. Ter vervanging wordt één nieuw bijgebouw opgericht. Op basis van de berekeningen van de architect heeft het nieuw te bouwen bijgebouw een volume van 613,65 m³. De bestaande te slopen bijgebouwen hebben volgens de berekeningen van de architect een volume van 325,47 m³ en een volume van 291,17 m³. Het is **niet mogelijk een volumekrediet op te bouwen** door twee losstaande bijgebouwen te slopen en vervolgens **één nieuw groter volume te herbouwen**. Er is dus wel degelijk sprake van een volume-uitbreiding waardoor er geen sprake is van een zuivere herbouw. Dit vormt een **legaliteitsbelemmering**.*

Tijdens de hoorzitting wordt gesteld dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen volumekrediet wel toestaat en dat het dus wel mogelijk is om gebouwen af te breken en dan één nieuw gebouw te zetten. In het arrest van de RvVb is de situatie echter totaal

*verschillend. In dit arrest wordt immers gesteld dat er geen sprake is van een uitbreiding indien een volumevermeerdering van een deel van de woning gepaard gaat met een even grote of grotere volumevermindering van een ander deel **van dezelfde woning** of van de fysisch aansluitende aanhorigheden. De RvVb stelt in de volgende alinea zeer duidelijk:*

“Met de verwerende partij moet aangenomen worden dat voor de berekening van het nieuwe volume geen rekening kan gehouden worden met enige volumevermindering door de afbraak van een losstaand bijgebouw op het terrein.”

*De deputatie meent dan ook dat een volumekrediet mogelijk is wanneer een vermeerdering en vermindering gebeurt **aan dezelfde constructie**. Er kan geen volumekrediet gebeuren door twee gebouwen te slopen en één nieuw gebouw te zetten.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

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 - ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.4.18 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij zet uiteen:

“...

De bestreden beslissing weigert de stedenbouwkundige vergunning uitsluiting op basis van de overweging dat er zou sprake zijn van volume-uitbreiding (toepassing van artikel 4.4.19. VCRO) in plaats van herbouw (artikel 4.4.18. VCRO), zodat er een legaliteitsbelemmering zou zijn.

...

De aanvraag voldeed wel degelijk aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.18. VCRO:

Ten eerste gaat het om het herbouwen van hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte constructies (artikel 4.4.10 VCRO). Dit wordt niet betwist.

Ten tweede bevinden de bijgebouwen waarvan de herbouw aangevraagd wordt, zich in een achteruitbouwzone. Ook dit wordt niet betwist.

Tenslotte is er in de VCRO geen enkele bepaling in de Codex Ruimtelijke Ordening opgenomen die het samenvoegen van bestaande volumes verbiedt, voor zover het totale volume niet wordt uitgebreid. Enkel dient de herbouw van het een constructie op een

andere plaats (aansluitend bij een ander bestaand volume) te kunnen worden gemotiveerd in functie van een betere plaatselijke aanleg (waarover verder meer).

Een en andere blijkt ten andere ook uit de parlementaire voorbereiding van het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid van 27 maart 2009.

Zo stelt de Memorie van Toelichting letterlijk: “De regel blijft behouden dat een aanvraag op grond van diverse basisrechten kunnen worden gecombineerd” (M.v.T. Parl. St. VI. Parl., 2008-09, stuk 2011/1, nr. 473).

Met andere woorden, de decreetgever heeft expliciet de mogelijkheid voorzien om binnen éénzelfde aanvraag diverse basisrechten te combineren.

Dat is wat hier gebeurd is in de huidige aanvraag.

Eenzijds voorziet de aanvraag in de herbouw van een “bestaand bijgebouw 4” (garage) op dezelfde plaats (met 75% overlapping ten opzichte van de bestaande inplanting), zoals blijkt uit de plannen:

(...)

Anderzijds wenst de aanvraag “het bestaand bijgebouw 3” (vroegere varkensstal) te laten aansluiten bij het (herbouwde) bijgebouw 4, met het oog op een betere plaatselijke aanleg.

Inderdaad wordt op die manier een compactere gebouwenconfiguratie gerealiseerd met minder visuele en ruimtelijke versnippering.

Het is belangrijk daarbij op te merken dat dat er geén uitbreiding van volumes gebeurt, en dat enkel de bestaande volumes - waarvan het behoud gevraagd wordt op basis van de basisrechten uit de VCRO - “gehergroepeerd” worden.

Verzoekende partij verwijst ter zake op eerdere rechtsspraak van Uw Raad in die zin.

Zo wordt in het arrest van Uw Raad van 25 februari 2014 duidelijk gemaakt dat bij de berekening van de volumes voor de toepassing van de basisrechten voor zonevreemde constructies niet het “fysieke volume” moet gemeten worden, maar het “mathematisch volume”.

...

Deze redenering gaat ook op voor de aanvraag waarover de bestreden beslissing zich uitsprak.

Er zijn twee bestaande fysieke volumes, op éénzelfde perceel. Verbouwen en herbouwen van deze zonevreemde constructies (in niet-kwetsbaar gebied) is mogelijk binnen het “bestaand volume” (cf. de definities in de VCRO, artikel 4.1.1. 6° en 12°).

Dat bestaande volume moet niet begrepen worden als het fysisch bestaand volume, maar als het mathematische volume op het perceel.

...

Voor zover als nodig wenst verzoekende partij er op te wijzen dat de decreetgever ten aanzien van de toepassing van de basisrechten voor zonevreemde constructies in artikel 4.4.11 VCRO benadrukt dat de vergunningsaanvraag moet getoetst worden aan de goede ruimtelijke ordening zoals vermeld in artikel 4.3.1. §1, eerste lid VCOR

“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”

Vroeger bevatte dit artikel 4.4.11 VCRO nog de toevoeging dat “Deze toetsing in het bijzonder na(gaat) of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft.”

De laatste zin van artikel 4.4.11, VCRO zorgde er echter voor dat de toetsing aan de goede ruimtelijke orde te veel beperkt bleef tot het behoud van het architecturaal karakter van de bestaande constructie. Dit vond de decreetgever evenwel niet wenselijk zodat deze zin werd opgeheven (Decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, zie ook de parlementaire voorbereiding: M.v.T. Parl. St. VI. Parl., 2013-14, stuk 2371/1, blz. 38-39).

Sedertdien kan de verschijningsvorm van de bestaande constructies geen weigeringsgrond meer zijn om de herschikking van de volumes te weigeren.

De herbouw op een andere plaats, zoals in casu het geval is voor de vroegere varkensstal leidt effectief tot een betere plaatselijke aanleg, met name een compactere gebouwenconfiguratie en minder visuele en ruimtelijke versnippering.

Op grond van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen dient een bestuurshandeling niet alleen uitdrukkelijk te worden gemotiveerd, maar moet de vermelde motivering afdoende zijn.

De materiële motiveringsplicht vereist dat elke bestuurshandeling steunt op motieven die in rechte (en in feite) aanvaardbaar zijn

Vermits de weigeringsbeslissing van de Deputatie van West-Vlaanderen van 01.09.2016 berust op een onjuiste lezing van artikel 4.4.18. VCRO, schendt de bestreden beslissing het voormeld artikel 4.4.18. VCRO, alsook de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht.

...”

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota niets wezenlijk toe.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij betwist het motief in de bestreden beslissing dat er sprake zou zijn van volume-uitbreiding (toepassing van artikel 4.4.19 VCRO) in plaats van herbouw (artikel 4.4.18 VCRO) en voert in essentie aan dat geen enkele bepaling het samenvoegen van bestaande volumes verbiedt, voor zover het totale volume niet wordt uitgebreid.

2.

Het wordt niet betwist dat het aangevraagde zonevreemd is gelegen en dat de aanvraag dient getoetst te worden aan de basisrechten voor zonevreemde constructies.

Afdeling 2 “Basisrechten voor zonevreemde constructies” betreft de regeling om af te wijken van de “vigerende bestemmingsvoorschriften” bij vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies. Daaruit volgt dat de vaststelling in een vergunningsbeslissing dat het aangevraagde onder deze regeling valt, maar er niet aan voldoet, volstaat om een vergunning voor de aanvraag te weigeren.

3.

Uit de overwegingen van de bestreden beslissing, zoals aangehaald in de feiten uiteenzetting, blijkt dat het motief om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren voor het aangevraagde steunt op het standpunt dat het niet mogelijk is een volumekrediet op te bouwen door twee losstaande bijgebouwen te slopen en vervolgens één nieuw groter volume te herbouwen, dat er in dat geval wel degelijk sprake is van een volume-uitbreiding.

Het standpunt van de verzoekende partij is dat de decreetgever expliciet de mogelijkheid heeft voorzien om binnen eenzelfde aanvraag diverse basisrechten te combineren, hetgeen het geval zou zijn voor de betrokken aanvraag die tegelijk voorziet in een herbouw van het bestaande bijgebouw 4 en in een aansluiting van het bestaande bijgebouw 3.

4.

De regeling voor zonevreemde constructies betreft een afwijkende regeling en moet derhalve strikt geïnterpreteerd worden.

In deze regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen “bestaande zonevreemde woningen” en “zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw”, waarbij een verschillende regeling geldt voor het uitbreiden, verbouwen en herbouwen van deze constructies en waarbij de regeling voor het “uitbreiden/aanpassen” (artikel 4.4.19 VCRO) en “herbouwen op een gewijzigde plaats” (artikel 4.4.18 VCRO) voor “bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw” voorziet in strikte voorwaarden.

Zelfs indien de aanvraag van de verzoekende partij zou voldoen aan artikel 4.4.18 VCRO, dan nog moet vastgesteld worden dat het gedeeltelijk verplaatsen van het volume van een eerste bijgebouw naar een tweede bijgebouw nog steeds een uitbreiding betekent van het tweede bijgebouw, waardoor de aanvraag niet enkel moet voldoen aan artikel 4.4.18 VCRO doch ook aan artikel 4.4.19 VCRO. Het wordt ook niet betwist dat de betrokken aanvraag niet voldoet aan artikel 4.4.19 VCRO.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 17 april 2018 door de vierde kamer.

De griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Jonathan VERSLUYS

Nathalie DE CLERCQ