

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 25 oktober 2016 met nummer RvVb/A/1617/0196
in de zaak met rolnummer 1415/0038/A/3/0024

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het departement RWO vertegenwoordigd door advocaat Bart BRONDERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8400 Oostende, Archimedesstraat 7
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
Tussenkommende partij	mevrouw Sabine JANSSENS vertegenwoordigd door de heer Francis CHARLIER en mevrouw Sofie BOEYKENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8860 Lendelede, Langemuntelaan 1

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 25 september 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 7 augustus 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Jabbeke van 7 april 2014 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van omgevingswerken bij een bestaande zonevrije woning met herbouw van een bijgebouw op een gewijzigde plaats met uitsluiting van de dolomieten verharding aan de noordzijde op de percelen gelegen te 8490 Snellegem (Jabbeke), Isenbaertstraat 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie B, nummers 0300A en 0301E.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 20 oktober 2014 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de tweede kamer laat de tussenkommende partij met een beschikking van 27 januari 2015 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 september 2016.

Advocaat Liesbeth TOMMELEIN *loco* advocaat Bart BRONDERS voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Dirk ABBELOOS *loco* de heer Francis CHARLIER en mevrouw Sofie BOEYKENS voert het woord voor de tussenkomende partij.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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 3 oktober 2013 wordt een proces-verbaal opgesteld voor verscheidene bouwovertradingen met bevel tot onmiddellijke staking van de werken, dat bekrachtigd wordt op 7 oktober 2013.

De tussenkomende partij dient op 18 december 2013 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Jabbeke een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de regularisatie van omgevingswerken bij een bestaande zonevreemde woning met herbouw van een bijgebouw op een gewijzigde plaats” op de percelen gelegen te 8490 Snellegem (Jabbeke), Isenbaertstraat 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie B, nummers 0300A en 0301E.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Brugge-Oostkust’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 april 1977 in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 8 januari 2014 tot 6 februari 2014, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling adviseert op 27 januari 2014 ongunstig:

“ ...

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten, en is gelegen in agrarisch gebied.

De aanvraag betreft het regulariseren van omgevingswerken bij een bestaande zonevreemde woning en de herbouw van een bijgebouw op een gewijzigde plaats.

De normen van de wetgeving m.b.t. zonevreemde woningen en gebouwen zijn van toepassing. Volgens de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling zijn volgende werken niet in overeenstemming met deze normen:

- *Verleggen van de toegangsweg met een grote uitbreiding van de verharde oppervlakte.*
- *Herbouwen van een bijgebouw op een gewijzigde plaats.*
- *Bouwen van muurtjes in functie van een nieuw hekwerk voor de nieuwe toegangsweg.*
- *Het maken van een vijver van 254m².*
- *Voorzien van bijkomende verhardingen (terras, parking)*

Bovendien wordt, door het verleggen van de toegangsweg en het voorzien van een vijver, het agrarisch gebied dieper ingesneden en wordt er bijgevolg bijkomende schade veroorzaakt aan de agrarische structuren.

*Omdat de normen van de wetgeving m.b.t. zonevreemde woningen en gebouwen niet worden gerespecteerd en omdat er bijkomende schade wordt veroorzaakt aan de agrarische structuren kan het gevraagde door de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling niet aanvaard worden.
...*

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 17 februari 2014 gunstig.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 2 april 2014 ongunstig:

“ ...

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

Het verleggen van de oprit naar de perceelsrand van de site betekent een oneigenlijke inname van agrarische gronden, schaadt de agrarische structuren en is louter ingegeven i.f.v. residentiële vertuining. Dit wordt tevens versterkt/ondersteund door de aanleg van een vijver die door zijn positionering tussen woning en nieuwe oprit allesbehalve op een natuurlijke manier kan ingericht worden en dus als een nieuwe zonevreemde handeling wordt beschouwd. Dit alles is in strijd met de basisrechten van zonevreemde constructies zoals opgenomen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Ook het herbouwen van het bijgebouw op een andere plaats en met een compleet andere vormgeving, aan de andere zijde van het hoofdgebouw (met uitspreidende verharding) resulteert in een bezwarende ruimtelijke impact op deze agrarische site wat indruist tegen dezelfde regelgeving zoals hierboven vernoemd.

Bijgevolg wordt deze aanvraag ongunstig geadviseerd.

...”

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 7 april 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkommende partij.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkommende partij op 7 mei 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 juli 2014 om dit beroep ongegrond te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

...

1-regulariseren van de verplaatste oprit

Een tuin bij een zonevreemde woning is ook zonevreemd. Een aantal zaken werden vrijgesteld van vergunning, en zijn dus mogelijk, maar er zijn een aantal voorwaarden waaronder maximale oppervlakten per perceel en een beperkte afstand tot de woning. De aanvraag voldoet hier niet aan. Toch doet aanvrager voorkomen dat het gaat om een 'verplaatsing' van verharding. Zo stelt hij dat in 2010 er 984m² verharding zou zijn, en nu een regularisatie aangevraagd wordt voor 982m². De verharding van 2010 is evenwel niet volledig geacht vergund, zo leert een blik op de luchtfoto van 2000 (zie bijlage). Het betrof een eenvoudige boerenwoning met beperkte verhardingen, wat nu voorgesteld wordt is merkkelijk groter.

Bovendien is het juridisch niet mogelijk om een constructie te verplaatsen, tenzij dit gebeurt omwille van een betere ruimtelijke ordening. Het tegendeel is in deze het geval, de nu voorgestelde oprit, geflankeerd door een monumentale groenaanleg, is groter en minder passend in de agrarische omgeving dan de typische oude toegang van straat naar erf. De nieuwe toegang heeft hoe dan ook een grotere impact op het agrarisch gebied, wat niet de bedoeling kan zijn.

Naast het gegeven dat de voorgestelde verharding groter is dan wat historisch als geacht vergund kan beschouwd worden, is de wijziging niet noodzakelijk en wordt ze niet gemotiveerd vanuit een betere (algemene) ruimtelijke ordening. Met een goede ruimtelijke ordening dient verder gekeken dan naar het onmiddellijke particuliere belang.

2-herbouwen van een bijgebouw op een gewijzigde plaats

Artikel 4.4.10 VC RO en volgende betreffende zonevrije afwijkingen zijn van toepassing. Het uitbreiden van een bestaande woning kan slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 1000m³ (bruto). Herbouwen van bijgebouwen kan enkel binnen de bestaande volumes, en indien deze hoofdzakelijk vergund werden.

Art. 4.4.18 gaat over herbouwen van niet-woningen op een gewijzigde plaats: §1. De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het op een gewijzigde plaats herbouwen van een bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw, op voorwaarde dat voldaan is aan alle hiernavolgende vereisten:

1° voor het herbouwen is ten minste één van volgende oorzaken aanwijsbaar:

- a) de constructie is getroffen door een rooilijn,*
- b) de constructie bevindt zich in een achteruitbouwzone,*
- c) de verplaatsing volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en wordt door de aanvrager uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept;*

2° ten minste één van volgende voorwaarden is vervuld:

- a) de herbouwde constructie krijgt dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie,*
- b) de nieuwe toestand levert een betere plaatselijke aanleg op, en richt zich op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen.*

De aanvraag voldoet niet aan bovengestelde voorwaarden, waarbij herhaald moet worden dat een betere plaatselijke aanleg niet op de eerste plaats bekeken moet worden vanuit het standpunt van aanvrager maar eerder vanuit de goede ruimtelijke ordening. Zo leert ook het volgende artikel 4.4.11. Dat de nieuwe inplanting in het groen niet storend is, zoals aanvrager stelt, impliceert niet dat de verplaatsing gemotiveerd kan worden vanuit een betere plaatselijke aanleg.

Art. 4.4.11 VCRO bepaalt: "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".

In deze wordt voorgesteld om het bestaande bijgebouw op een gewijzigde plaats te herbouwen, waarbij een lange omtrekkende inrijweg leidt tot een carport voor twee garages waarvoor ook een aanzienlijke verharding nodig is. Dat deze verharding niet beschouwd kan worden als een verplaatsing van bestaande verharding werd boven reeds toegelicht. Meer en langere toegangswegen in agrarisch gebied zijn niet verenigbaar met een goede ruimtelijke ordening.

Tenslotte dient het standpunt van de gewestelijke ambtenaar bijgetreden dat ook de vormgeving, zelfs nu het architecturaal karakter van het te herbouwen bijgebouwen niet bewaard moet blijven, ruimtelijk niet passend is in deze agrarische omgeving. De woning en de omgevingsaanleg zijn landelijk, een strak minimalistisch volume is storend in dit geheel. Dit laatste argument is, gezien de beperkte omvang van de carport, van ondergeschikt belang.

3-regulariseren van een vijver

De basis van elke vergunning is de toetsing aan de bestemming van het gebied. Het betreft in deze agrarisch gebied, het geheel is dus zonevreemd. Voor de vijver en de inkompoort bestaat geen enkele juridische basis, het is niet toegestaan vijvers te graven of poorten met muren op te richten indien deze niet in het kader van een agrarische bedrijfsvoering verantwoord worden. De stelling van beroeper dat er voor de 'natuurlijke' vijver geen legaliteitsbelemmering bestaat gaat niet op, deze vijver is immers particulier en niet toegestaan in agrarisch gebied.

4-regulariseren van een inkompoort

Ook voor dit onderdeel bestaat geen juridische grond, de poort is zonevreemd en niet verenigbaar met de bestemming.

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Bovenstaande legaliteitsbelemmeringen maken een opportuiniteitsbeoordeling irrelevant.

4D CONCLUSIE EN VOORSTEL

De plaats van de aanvraag bevindt zich op een perceel gelegen in de Isenbaertstraat 5 te Snellegem. De wijde omgeving is gekenmerkt door een verspreid liggende bebouwing en een open ruimte gebied. Rondom het perceel komen uitsluitend akkers en weilanden voor, en de smalle straat aan de voorzijde.

In de periode tussen 2000 en 2012 werden een aantal omgevingswerken wederrechtelijk uitgevoerd. Op 03.10.12 werd proces-verbaal opgelegd voor de gehele vertuining en het verplaatsen van de oprit. Naar aanleiding van dit PV voorliggend regularisatiedossier.

Het aanvraagdossier is niet duidelijk voor wat betreft de oorspronkelijke situatie , er wordt bovendien niet aangegeven wat vergund of niet vergund is. Een eerste legaliteitsbelemmering is het geval.

1-regulariseren van de verplaatste oprit

Aanvrager doet het voorkomen dat het gaat om een 'verplaatsing' van verharding. De luchtfoto van 2000 is echter veelzeggend. Wat nu voorgesteld wordt is meer dan de oppervlakte die als geacht vergund kan worden beschouwd.

Bovendien is het juridisch niet mogelijk om een constructie te verplaatsen, tenzij dit gebeurt omwille van een betere ruimtelijke ordening. Het tegendeel is in deze het geval, de nu voorgestelde oprit, geflankeerd door een monumentale groenaanleg, is groter en minder passend in de agrarische omgeving dan de typische oude toegang van straat naar erf, en heeft een grotere impact op het agrarisch gebied. De verplaatsing is niet te motiveren (tenzij vanuit privaat belang).

2-herbouwen van een bijgebouw op een gewijzigde plaats

In deze wordt voorgesteld om het bestaande bijgebouw op een gewijzigde plaats te herbouwen, waarbij een lange omtrekkende inrijweg leidt tot een carport voor twee garages waarvoor ook

een aanzienlijke verharding nodig is. Dat deze verharding niet beschouwd kan worden als een verplaatsing van bestaande verharding werd boven reeds toegelicht. Meer en langere toegangswegen in agrarisch gebied zijn niet verenigbaar met een goede ruimtelijke ordening. Het verplaatsen van het bijgebouw kan eveneens niet gemotiveerd worden, de aanvraag voldoet niet aan art. 4.4.18 van de Codex RO. Dat de nieuwe inplanting in het groen niet storend is, zoals aanvrager stelt, impliceert niet dat de verplaatsing gemotiveerd kan worden vanuit een betere plaatselijke aanleg. De voorgestelde vormgeving tenslotte is ruimtelijk niet passend is in deze agrarische omgeving. Dit laatste argument is, gezien de beperkte omvang van de carport, van ondergeschikt belang.

3-regulariseren van een vijver

De basis van elke vergunning is de toetsing aan de bestemming van het gebied. Het betreft in deze agrarisch gebied, het geheel is dus zonevreemd. Voor de vijver en de inkompoort bestaat geen enkele juridische basis, het is niet toegestaan vijvers te graven of poorten met muren op te richten indien deze niet in het kader van een agrarische bedrijfsvoering verantwoord worden.

4-regulariseren van een inkompoort

Ook voor dit onderdeel bestaat geen juridische grond, de poort is zonevreemd en niet verenigbaar met de bestemming.

Bovenstaande legaliteitsbelemmeringen, met name de onjuiste voorstelling van zaken inzake de vergund geachte situatie (aanvrager vertrekt van de situatie van 2010 terwijl 2000 het startpunt moet zijn), alsook de strijdigheid met het gewestplan en met de voorwaarden inzake basisrechten voor zonevreemde constructies, maken een opportuniteitsbeoordeling irrelevant. Geen enkel onderdeel kan vergund worden.

*Er wordt dan ook voorgesteld het beroep ongegrond te verklaren en de vergunning te weigeren.
...*

Na de hoorzitting van 8 juli 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 7 augustus 2014 ontvankelijk en gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning met uitsluiting van de dolomieten verharding aan de noordzijde, goed voor een oppervlakte van 219m². De verwerende partij beslist:

“ ...

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

...

De aanvraag staat niet in functie tot agrarisch of para-agrarische activiteiten en is bijgevolg strijdig met de bestemming van het gewestplan. (agrarisch gebied) Overeenkomstig artikel 4.4.10 e.v. VCRO vormen de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond voor zover voldaan wordt aan bepaalde basisvoorwaarden.

1-regulariseren van de verplaatste oprit en inkompoort

De verharding met toegangshekken moet worden aanzien als een constructie in de zin van artikel 4.1.1., 3° VCRO. Overeenkomstig artikel 4.4.18 VCRO is herbouw, niet zijnde woningbouw, op een gewijzigde plaats mogelijk, mits de aanvraag resulteert in een betere ruimtelijke ordening. In dat opzicht moet samen met de beroepsindiener worden gewezen dat de nieuwe inplanting van de toegangsweg langs de huiskavel, in plaats van dwars op het perceel, de bestaande breuk op het terrein ongedaan maakt. Op die manier wordt het terrein niet meer dwars doorsneden wat de goede ruimtelijke ordening ten goede komt. Aangezien de inkompoort als een noodzakelijk accessorium van de toegangsweg moet worden aanzien, leidt

de verplaatsing ervan naar de nieuwe oprit niet tot een verdere versnippering van het agrarisch gebied.

De PSA wijst dat er in werkelijkheid meer is verhard dan wat werd vergund, zich baserend op een vergelijking met de luchtfoto uit 2000. Op de hoorzitting wijst de beroepsindiener dat zij bereid is om de dolomieten verharding aan de noordzijde te supprimeren, goed voor een oppervlakte van 219 m². De verharding wordt dan ook uit de vergunning gesloten.

2-herbouwen van een bijgebouw op een gewijzigde plaats

Het bestaande bijgebouw wordt gesloopt en vervangen door een carport. Overeenkomstig artikel 4.4.18 VCRO is herbouw, niet zijnde woningbouw, op een gewijzigde plaats mogelijk, mits de aanvraag resulteert in een betere ruimtelijke ordening. In tegenstelling tot wat de PSA beweert, is de verplaatsing om reden van goede ruimtelijke ordening wel ingegeven omwille van een betere integratie in de omgeving. Hierdoor bekomt men een betere terreinbezetting van de site.

Bovendien is de nieuwe inplanting in het groen niet storend.

3-regulariseren van een vijver

Overeenkomstig artikel 4.4.5 VCRO kunnen in bestemmingsgebieden, naast handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De vijver past hier duidelijk in het kader van de ontwikkeling van de natuur en brengt de algemene bestemming van het agrarisch gebied niet in het gedrang.

5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Art. 4.4.11 VCRO bepaalt: "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".

Huidige aanvraag strekt tot het opwaarderen van een site, welke gedurende jaren van de landbouw is gedesaffecteerd. Hierdoor wordt de bestaande versnippering van het perceel ongedaan gemaakt. Dit komt de beleefbaarheid van het landelijk karakter in de onmiddellijke omgeving ten goede.

De aanvraag is verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

5D CONCLUSIE

Overwegende dat de aanvraag strekt tot het regulariseren van omgevingswerken in functie tot een zonevreemde constructie; dat de aanvraag beantwoordt aan de uitzonderingsbepalingen voor zonevreemde constructies; dat de aanvraag tevens verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening;
..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld. Er worden op dit punt geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij stelt als leidend ambtenaar van het departement RWO op grond van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO het beroep bij de Raad in.

2.

De tussenkomende partij werpt de volgende exceptie op:

“...

6.

Huidig beroep is ingeleid door de

*"Secretaris-Generaal van het **Departement RWO**".*

7.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie kent evenwel geen 'Departement RWO'.

Wij verwijzen naar art. 29, §1, van voormeld besluit:

"Voor het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed wordt het Vlaams Ministerie van Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed opgericht, dat bestaat uit het gelijknamige departement en drie agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid :

1° Wonen-Vlaanderen;

2° Onroerend Erfgoed;

3° Inspectie RWO.

*Het departement, vermeld in het eerste lid, wordt aangehaald als **Ruimte Vlaanderen**."*

Het tweede lid van deze bepaling werd ingevoerd bij regeringsbesluit van 11 januari 2010 (art. 20), in werking getreden op 23 februari 2013.

8.

*Aangezien binnen de ruimtelijke ordening enkel het 'departement Ruimte Vlaanderen' functioneel bevoegd is, heeft de Secretaris-Generaal van het 'Departement RWO', hetwelk niet is opgenomen in het Organisatiebesluit van 3 juni 2005, **geen hoedanigheid** om op te treden krachtens art. 4.8.11, §1, eerste lid, 5°, VCRO.*

HET BEROEP IS ONONTVANKELIJK.”

3.

De verzoekende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

3.1. Artikel 4.8.11, §1 eerste lid, 5° VCRO luidt als volgt :

...

Gezien uit stuk 11 -op briefpapier van het departement Ruimte Vlaanderen- onomstotelijk blijkt dat Peter Cabus in zijn hoedanigheid van Secretaris-generaal Departement RWO -i.e. de leidend ambtenaar- beroep instelt tegen het bestreden besluit overeenkomstig de bepalingen van artikel 4.8.11. e.v. VCRO, mist het middel feitelijke grondslag.

3.2. Bovendien wees Uw Raad in een arrest van 18 maart 2014 met rolnummer A/2014/0189 -waarin verzoekende partij door Uw Raad werd aangeduid als “LEIDEND AMBTENAAR van het departement RWO”-, een volledig éénsluitende exceptie -van de verwerende partij- af, waarbij als volgt werd geoordeeld :

...

Gezien in casu niet anders moet worden geoordeeld, is de exceptie ongegrond, en het beroep ontvankelijk

....”

Beoordeling door de Raad

1.

Overeenkomstig artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO, zoals dit gold op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering, kunnen de beroepen bij de Raad ingesteld worden door de leidend ambtenaar van het departement of, bij afwezigheid, diens gemachtigde voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid.

De verzoekende partij voegt aan haar verzoekschrift als stuk 11 een brief van 23 september 2014 toe, waarbij de heer Peter Cabus, “Secretaris-generaal Departement RWO”, beslist een beroep in te stellen tegen de beslissing van de verwerende partij van 7 augustus 2014 en het advocatenkantoor Bronders Advocaten verzoekt op te treden als raadsman. Onderaan deze brief staat tevens de vermelding “Ruimte Vlaanderen West-Vlaanderen”.

De verwijzing door de tussenkomende partij naar artikel 29, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, doet niet besluiten dat de verzoekende partij niet in de hoedanigheid van leidend ambtenaar van het departement, in de zin van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO, bij de Raad beroep heeft ingesteld.

2.

Artikel 29, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, luidde ten tijde van het instellen van de voorliggende vordering als volgt:

“ ...

§ 1. Voor het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed wordt het Vlaams Ministerie van Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed opgericht, dat bestaat uit het gelijknamige departement en drie agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid :

1° Wonen-Vlaanderen;

2° Onroerend Erfgoed;

3° Inspectie RWO.

Het departement, vermeld in het eerste lid, wordt aangehaald als Ruimte Vlaanderen.

...”

In het eerste lid van het aangehaalde artikel is sprake van het “gelijknamig” departement, waarmee duidelijk verwezen wordt naar het beleidsdomein “Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed”, dat gangbaar afgekort wordt tot “RWO”.

De vermelding in het tweede lid doet hier geen afbreuk aan zodat de exceptie van de tussenkomen partij wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept in dit middel de schending in van de artikelen 4.1.1, 6°, 4.4.5, 4.4.10, §1, 4.4.11 en 4.4.18, §1 VCRO, samen gelezen met de artikelen 4.3.1, §1, 1° en 2° VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

Doordat -eerste onderdeel- de bestreden beslissing wat betreft het regulariseren van de verplaatste oprit en inkompoort overweegt dat de aanvraag, conform de voorwaarden in artikel 4.4.18., §1, 1° en 2° VCRO, is ingegeven vanuit een betere terreinbezetting en de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg oplevert.

En doordat -tweede onderdeel- de bestreden beslissing wat betreft het herbouwen van een bijgebouw op een gewijzigde plaats overweegt dat de aanvraag, conform de voorwaarden in artikel 4.4.18., §1, 1° en 2° VCRO, is ingegeven vanuit een betere integratie in de omgeving en de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg en terreinbezetting oplevert.

En doordat -derde onderdeel- de bestreden beslissing wat betreft het regulariseren van een vijver overweegt dat de aanvraag conform artikel 4.4.5 VCRO duidelijk kadert in de ontwikkeling van de natuur, en de algemene bestemming van het agrarisch gebied niet in het gedrang brengt.

En doordat -vierde onderdeel- de bestreden beslissing wat betreft de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening stelt dat de aanvraag strekt tot het opwaarderen van de site en de bestaande versnippering van het perceel ongedaan maakt, en om die reden verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Terwijl -eerste onderdeel- de bestreden beslissing wat betreft het regulariseren van de verplaatste oprit en inkompoort ten onrechte, op basis van een niet afdoende motivering, overweegt dat de aanvraag voldoet aan de voorwaarden in artikel 4.4.18., §1, 1° en 2° VCRO, en met name is ingegeven vanuit een betere terreinbezetting, met een betere plaatselijke aanleg tot gevolg.

En terwijl -tweede onderdeel- de bestreden beslissing wat betreft het herbouwen van een bijgebouw op een gewijzigde plaats ten onrechte, op basis van een niet afdoende motivering, overweegt dat de aanvraag voldoet aan de voorwaarden in artikel 4.4.18., §1, 1° en 2° VCRO, en met name is ingegeven vanuit een betere integratie in de omgeving en een betere terreinbezetting, met een betere plaatselijke aanleg tot gevolg.

En terwijl -derde onderdeel- de bestreden beslissing wat betreft het regulariseren van een vijver ten onrechte, op basis van een niet afdoende motivering, overweegt dat de aanvraag in overeenstemming met artikel 4.4.5 VCRO duidelijk kadert in de ontwikkeling van de natuur en de algemene bestemming van het agrarisch gebied niet in het gedrang brengt.

En terwijl -vierde onderdeel- de bestreden beslissing wat betreft de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening ten onrechte overweegt dat de aanvraag ingevolge het opwaarderen van de site en het ongedaan maken van de bestaande versnippering van het perceel de goede ruimtelijke ordening ten goede komt zoals bedoeld in artikel 4.3.1, §1, 1° en 2° VCRO.

Toelichting bij het middel

A. Betreffende het eerste onderdeel :

1. Gezien de bouwplaats volgens het geldende gewestplan is gelegen in een agrarisch gebied, en er niet wordt betwist dat het voorwerp van de bouwaanvraag niet in functie staat van enige agrarische activiteit, wordt de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de verplaatste oprit en inkompoort -evenals voor het bijgebouw : zie verder onder het tweede onderdeel- verleend op grond van de basisrechten voor bestaande zonevreemde constructies -inzonderheid artikel 4.4.18., §1, 1° en 2° VCRO- waarvan de relevante decretale bepalingen als volgt luiden :

...

In het licht van voormelde bepaling dient tevens te worden gewezen op de definitie van het begrip "herbouwen" in artikel 4.1.1., 6° VCRO, waarmee voormeld artikel 4.4.18 VCRO dient te worden samen gelezen, en die luidt als volgt :

...

2. Het staat aan de vergunningverlenende overheid om na te gaan of de bouwaanvraag voldoet aan alle voorwaarden om toepassing te kunnen maken van de - geciteerde- basisrechten voor zonevreemde constructies. Indien blijkt dat deze decretale

voorwaarden niet vervuld zijn, dient de vergunningverlenende overheid, gelet op het uitzonderingskarakter van de basisrechten, waardoor ze strikt moeten worden geïnterpreteerd, en gelet op de verordenende kracht van de gewestplanbestemming, een vergunning voor een zonevreemde constructie te weigeren, waarbij zij een gebonden bevoegdheid heeft.

Voorts moet uit de bestreden beslissing duidelijk blijken op welke stukken en overwegingen de vergunningverlenende overheid zich heeft gesteund om de vergunning al dan niet te verlenen, zodat Uw Raad, bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht, kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de terzake toegekende bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en die correct heeft beoordeeld, en op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

3. De oprit/verharding met inkompoort/toegangshekken worden in het bestreden besluit terecht beschouwd als -zonevreemde- constructies zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1., 3° VCRO, en worden vervolgens vergund op basis van de vaststelling dat er enerzijds voor het herbouwen ten minste één van de oorzaken zoals vermeld in artikel 4.4.18., §1, 1° VCRO aanwijsbaar zou zijn, en anderzijds ten minste één van de voorwaarden zoals vermeld in artikel 4.4.18., §1, 2° VCRO zou zijn vervuld.

4. In het kader van haar onderzoek of de bouwaanvraag voldoet aan alle voorwaarden in geciteerde decretale bepalingen inzake basisrechten voor zonevreemde constructies dient de vergunningverlenende overheid in eerste instantie na te gaan of de aanvrager afdoende aantoont dat de oorspronkelijke oprit en inkompoort nog bestaan op het ogenblik van de aanvraag tot herbouw.

4.1. In artikel 4.4.18. VCRO -waarop de vergunning wordt gesteund- wordt er -conform de titel "Bestaande zonevreemde constructies" van Onderafdeling 2 van Afdeling 2 van Hoofdstuk IV van Titel IV van de VCRO, waaronder dit artikel ressorteert- immers expliciet gesteld dat er sprake dient te zijn van het -op een gewijzigde plaats- herbouwen van een "bestaande" zonevreemde constructie, hetzij een constructie die op het ogenblik van het indienen van de aanvraag nog bestaat en derhalve aanwezig is. Indien uit de beoordeling zou blijken dat de -zelfs regulariserende- vergunningsaanvraag geen betrekking heeft op een op het ogenblik van deze vergunningsaanvraag bestaande zonevreemde constructie, doch op een afgebroken constructie, moet noodzakelijk worden vastgesteld dat de aanvraag strijdig is met artikel 4.4.18 VCRO.

4.2. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat het bestreden besluit terzake de voorwaarde van het bestaan van de -te herbouwen- zonevreemde constructies geen enkele overweging bevat, zodat de vergunningverlenende overheid geen enkel onderzoek heeft verricht naar de voorwaarde van het "bestaan" van de constructie op het ogenblik van het indienen van de vergunningsaanvraag. Nochtans was het al dan niet nog bestaan van het voorwerp van de aanvraag een belangrijk aandachtspunt, vermits het voorwerp van de bouwaanvraag werd omschreven als "de regularisatie van omgevingswerken bij een bestaande zonevreemde woning met herbouw van een bijgebouw op een gewijzigde plaats". Kenmerkend voor een regularisatievergunning is immers dat zij de huidige bestaande toestand regulariseert, hetgeen inhoudt dat de aanvrager in zijn aanvraag nauwkeurig dient aan te geven wat de feitelijke situatie was voor het uitvoeren van de wederrechtelijke werken en dat dit ook in de plannen tot uiting moet komen. Dit motiveringsgebrek vormt -mede ook in het licht van het uitzonderingskarakter van de basisrechten- reeds op zich afdoende grond tot vernietiging van de bestreden beslissing.

4.3. Bovendien blijkt uit nazicht van de stukken dat het voorwerp van de aanvraag betrekking heeft op -de herbouw van- een “reeds uitgebroken” zonevreemde oprit/verharding tot de zonevreemde woning, met inkompoort/toegangshekken. Dit blijkt reeds uit het proces-verbaal van de Inspectie RWO van 3 oktober 2013, dat aan de basis lag van de regularisatieaanvraag, en waarin bij de vaststellingen wordt gesteld dat “de strikt noodzakelijke toegang werd gesupprimeerd en een nieuwe, veel langere, parallel aan de perceelsgrenzen lopende oprit heden wordt aangelegd”. Hetzelfde wordt gesteld in de nota bij de bouwaanvraag, vermits daarin letterlijk wordt aangegeven dat “de betonverhardingen werden uitgebroken” -waarna vervolgens in tegenspraak met voormeld gegeven wordt gesteld dat de oorspronkelijke toegangsweg nog steeds op de site aanwezig zou zijn. Gezien de te herbouwen zonevreemde oprit/verharding reeds werd verwijderd, kan de regulariserende aanvraag tot herbouw -inclusief een nieuwe inkompoort/toegangshekken- niet worden vergund.

4.4. Specifiek wat betreft de nieuwe inkompoort/toegangshekken dient aanvullend te worden opgemerkt dat uit geen enkel stuk blijkt dat deze poort ter vervanging -cfr. herbouwkomen van een -nog bestaande- toegangspoort ter hoogte van de voormalige -gesupprimeerde- oprit, zodat er sprake is van een nieuwe zonevreemde constructie, in strijd met hogergeciteerde decretale bepalingen. De motivering in het bestreden besluit dat deze inkompoort -hetzij volgens het proces-verbaal van de Inspectie RWO een constructie van ongeveer 2 meter hoog en 25 cm breed, met een totale lengte van ongeveer 12 meter- moet worden aanzien als een noodzakelijk accessorium van de toegangsweg, en dat de verplaatsing ervan naar de nieuwe oprit niet leidt tot een verdere versnippering van het agrarisch gebied, doet geen afbreuk aan de ontstentenis van afdoende bewijs dat de betreffende poort ter vervanging van een gelijkaardige poort wordt voorzien, terwijl er geen rechtsgrond bestaat om de poort -die in casu een aanzienlijke zonevreemde constructie betreft- als accessorium van de -wederrechtelijke- oprit te vergunnen.

...

5.4. Aansluitend op voormelde uiteenzetting inzake de vaststelling dat de cumulatieve vereisten waaraan een zonevreemde herbouw overeenkomstig artikel 4.4.18 VCRO dient te voldoen in casu niet -allemaal- zijn vervuld dan wel dat het bestreden besluit daaromtrent niet afdoende is gemotiveerd, dient nog te worden gewezen op het belang van een afdoende motivering bij voorliggende aanvraag.

De vergunningverlenende overheid diende in het kader van haar motiveringsplicht immers niet alleen rekening te houden met het uitzonderingskarakter van de basisrechten in onder meer artikel 4.4.18. VCRO, maar ook met de gemotiveerde ongunstige adviezen van respectievelijk Landbouw en Visserij en de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, terwijl ook het gemotiveerd ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de motiveringsplicht in hoofde van de vergunningverlenende overheid nog stringenter maakte -zie ook verder bij het vierde onderdeel. Uw Raad oordeelt terzake immers dat wanneer de vergunningverlenende overheid in haar beoordeling afwijkt van het negatief advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en toch oordeelt dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel alsdan vereisen dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert. In die optiek is evenmin voldaan aan de motiveringsplicht, hetgeen eveneens reeds afdoende grond oplevert om het bestreden besluit te vernietigen.

Het eerste middelonderdeel is gegrond.

B. Betreffende het tweede onderdeel :

1. De stedenbouwkundige vergunning voor het op een gewijzigde plaats herbouwen van een bijgebouw dat niet in functie staat van enige agrarische activiteit wordt -zoals de regularisatie van de verplaatste oprit en inkompoort- eveneens verleend op grond van de basisrechten voor bestaande zonevrije constructies -inzonderheid artikel 4.4.18., §1, 1° en 2° VCRO-. Wat betreft de relevante -uitzonderings-bepalingen evenals de beoordeling hiervan door de vergunningverlenende overheid kan dan ook in essentie worden gewezen op de randnummers 1 en 2 bij het eerste onderdeel, die onverminderd gelden inzake het bijgebouw.

2. Het herbouwen van een bijgebouw op een gewijzigde plaats betreft in casu het slopen van een bestaand bijgebouw en de vervanging daarvan -op een andere plaats- door een carport. De betreffende zonevrije constructie wordt in het bestreden besluit vergund op basis van de vaststelling dat er enerzijds voor het herbouwen ten minste één van de oorzaken zoals vermeld in artikel 4.4.18., §1, 1° VCRO aanwijsbaar zou zijn, en anderzijds ten minste één van de voorwaarden zoals vermeld in artikel 4.4.18., §1, 2° VCRO zou zijn vervuld.

3. De carport, die in vervanging komt van een bijgebouw, wordt in het bestreden besluit vergund op basis van de vaststelling -in het licht van artikel 4.4.18. VCRO- dat de verplaatsing om reden van goede ruimtelijke ordening is ingegeven omwille van een betere integratie in de omgeving en het bekomen van een betere terreinbezetting van de site. Voorts wordt daarbij nog opgemerkt dat de nieuwe inplanting in het groen niet storend is.

3.1. Indien voormelde -beknopte- motivering wordt getoetst aan de vereisten in artikel 4.4.18., §1, 1° en 2° VCRO, moet worden vastgesteld dat als aanwijsbare oorzaak voor het herbouwen conform artikel 4.4.18., §1, 1° VCRO lijkt te worden verwezen naar het feit dat de verplaatsing van het bijgebouw volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening en door de aanvrager uitdrukkelijk wordt gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving en een betere terreinbezetting. Wat betreft de vervulling van één van de voorwaarden in artikel 4.4.18., §1, 2° VCRO lijkt het bestreden besluit te worden gesteund op het feit dat is voldaan aan de voorwaarde dat de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg oplevert, en zich richt op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen.

3.2. Het bestreden besluit steunt wat betreft de noodzakelijke aanwijsbare oorzaak voor het herbouwen conform artikel 4.4.18., §1, 1° VCRO ten onrechte op het feit dat de verplaatsing in casu volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en door de aanvrager uitdrukkelijk wordt gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving en een betere terreinbezetting.

In navolging van het ongunstig verslag van provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet immers worden opgemerkt dat de nieuwe inplantingsplaats van de carport, in vervanging van een bijgebouw, noodzakelijk samenhangt met de verplaatsing van de toegangsweg/oprit, die voortaan zou leiden naar deze carport, evenals met de vaststelling dat er ter hoogte van de carport bijkomende -nieuwe- verhardingen worden voorzien. In de uiteenzetting onder het eerste onderdeel werd evenwel reeds duidelijk aangetoond dat de in het bestreden besluit weerhouden aanwijsbare oorzaak voor de nieuwe -langere-toegangsweg tot deze carport -onafgezien van de nieuwe verhardingen- de goede ruimtelijke ordening in het agrarisch gebied schendt, en om deze reden -op basis van artikel 4.4.18., §1 VCRO- niet voor vergunning in aanmerking komt. In die optiek kan de

motivering inzake een betere integratie van het bijgebouw/carport in de omgeving en een betere terreinbezetting evenmin worden weerhouden -gezien de samenhang met de verhandingen-.

3.3. In navolging van voormelde uiteenzetting inzake de aanwijsbare oorzaak voor het herbouwen -in functie van een goede ruimtelijke ordening-, dient tevens te worden vastgesteld dat in casu evenmin is voldaan aan de voorwaarden in artikel 4.4.18, §1, 2° VCRO dat de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg moet opleveren en zich moet richten op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen. Onafgezien van de vaststelling dat de nieuwe toestand de plaatselijke aanleg in het agrarisch gebied schaadt, blijkt uit het bestreden besluit geenszins in hoeverre de nieuwe toestand zich -naast het beweerdelijk opleveren van een betere plaatselijke aanleg- tevens richt op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen. Het bestreden besluit bevat immers geen verwijzingen naar de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen, zodat evenmin is voldaan aan de motiveringsplicht overeenkomstig artikel 4.4.18, §1, 2° VCRO. Ook biedt het bestreden besluit geen antwoord op de opmerking in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar -in navolging van het standpunt van de gewestelijke ambtenaar dat wordt bijgetreden- dat ook de vormgeving -zelfs nu het architecturaal karakter van het te herbouwen bijgebouw niet bewaard moet blijven- ruimtelijk niet passend is in de agrarische omgeving, vermits de woning en de omgevingsaanleg landelijk zijn, en een strak minimalistisch volume storend is in dit geheel.

3.4. Aansluitend op voormelde uiteenzetting inzake de vaststelling dat de cumulatieve vereisten waaraan een zonevrije herbouw overeenkomstig artikel 4.4.18 VCRO dient te voldoen in casu niet allemaal zijn vervuld dan wel dat het bestreden besluit daaromtrent niet afdoende is gemotiveerd, dient in navolging van hogervermelde uiteenzetting bij het eerste onderdeel -onder randnummer 5.4.-, opnieuw en op basis van dezelfde argumentatie te worden gewezen op de vaststelling dat er in het licht van de negatieve adviezen evenmin is voldaan aan de motiveringsplicht, hetgeen reeds op zichzelf een grond tot vernietiging oplevert.

Wat betreft de vervanging van het bijgebouw tot carport dient bovendien nog te worden vastgesteld dat het bestreden besluit geen duidelijke overweging bevat waaruit blijkt dat de herbouw van dit bijgebouw voldoet aan het begrip "herbouwen" in artikel 4.1.1., 6° VCRO, en met name dat de nieuwe constructie wordt gebouwd binnen het bestaande bouwvolume van de geheel af te breken constructie.

Het tweede middelonderdeel is gegrond.

C. Betreffende het derde onderdeel :

1. De stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de zonevrije vijver op het terrein wordt verleend op grond van artikel 4.4.5 VCRO, dat als volgt luidt :

...

2. In het bestreden besluit wordt de regularisatie van de vijver, die terecht niet wordt beschouwd als een handeling die gericht is op de verwezenlijking van het agrarisch gebied, gemotiveerd op basis van de stelling dat de vijver hier duidelijk past in het kader van de ontwikkeling van de natuur en de algemene bestemming van het agrarisch gebied niet in het gedrang brengt.

3. *Het bestreden besluit gaat echter ten onrechte voorbij aan de pertinente opmerking in het ongunstig advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar dat “het verleggen van de oprit naar de perceelsrand van de site een oneigenlijke inname betekent van agrarische gronden, de agrarische structuren schaadt en louter is ingegeven in functie van residentiële vertuining”, en vooral dat dit “tevens wordt versterkt/ondersteund door de aanleg van een vijver die door zijn positionering tussen woning en nieuwe oprit allesbehalve op een natuurlijke manier kan ingericht worden en dus als een nieuwe zonevreemde handeling wordt beschouwd”. Inachtgenomen voormeld advies vermocht de vergunningverlenende overheid niet zonder meer te overwegen dat de vijver duidelijk past in het kader van de ontwikkeling van de natuur en de algemene bestemming van het agrarisch gebied niet in het gedrang brengt.*

3.1. *Zoals tevens gesteld bij het eerste onderdeel inzake de oprit -onder randnummer 5.2.-, blijkt vooreerst uit de historie van de luchtfoto's in het dossier duidelijk dat “de huiskavel” initieel niet tevens het naast de oude hoevewoning met oprit gelegen weiland - waarop heden de betreffende vijver en een toegangsweg met inkompoort werden aangelegd- omvatte, en dat dit weiland door aanvragers wederrechtelijk werd geresidentialiseerd en omgevormd tot een -nieuwe- zonevreemde tuin met zonevreemde vijver. Het aanleggen van een vijver in een voormalig weiland dat werd ingelijfd in de tuin van een zonevreemde woning impliceert in casu derhalve wel degelijk een oneigenlijke inname van agrarische gronden, die de agrarische structuren schaadt en louter is ingegeven in functie van residentiële vertuining. De opmerking in de nota bij de bouwaanvraag dat “de weilanden” reeds lang niet meer in landbouwgebruik zijn, doch bestemd zijn als residentiële kavel waarop een behoorlijk vergund woonhuis met aanhorigheden zijn opgericht mist dan ook minstens wat betreft de vijver feitelijke grondslag, terwijl ook de vijver zelf blijkt het proces-verbaal van 3 oktober 2013 pas recent werd aangelegd.*

3.2. *Voorts strijdt de niet gemotiveerde overweging in het bestreden besluit dat de vijver duidelijk past in het kader van de ontwikkeling van de natuur, zoals vereist door artikel 4.4.5 VCRO, met de niet betwiste opmerking in het ongunstig advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar dat de aanleg van een vijver, ingevolge zijn positionering tussen de woning en de nieuwe oprit, allesbehalve op een natuurlijke manier kan ingericht worden, en dus moet worden beschouwd als een nieuwe zonevreemde handeling.*

*Het derde middelonderdeel is gegrond.
...*

2.

De tussenkomende partij antwoordt hierop:

“ ...

A. Samenvatting van het middel en exceptio obscuri libelli

9.

Het door de verzoekende partij aangehaalde middel gaat uit van een 'niet afdoende motivering' van de diverse vergunde onderdelen van de bestreden beslissing.

Er moet duidelijk worden onderstreept dat het eigenlijke 'middel' (p. 9-10) niet overeenstemt met de navolgende toelichting bij de middelonderdelen.

Zo stelt het eerste middelonderdeel op p. 9 enkel dat de verplaatsing van de toegangsweg (zonevreemde herbouw op een gewijzigde plaats) onvoldoende gemotiveerd wordt vanuit een betere terreinbezetting, terwijl bij de 'toelichting' gesteld wordt dat dit beweerde motiveringsgebrek onder meer betrekking heeft op de voorwaarde inzake het 'bestaan' van de initiële toegangsweg (p. 12) en op de weerlegging van het PSA-verslag (p. 14-15).

Zo stelt ook het tweede middelonderdeel op p. 9 enkel dat de verplaatsing van bijgebouwen (zonevreemde herbouw op een gewijzigde plaats) evenmin voldoende is geargumenteed vanuit een betere terreinbezetting, terwijl bij de 'toelichting' gesteld wordt dat dit beweerde motiveringsgebrek onder meer betrekking heeft op de voorwaarde inzake het niet overschrijden van het bestaande bouwvolume (p. 17).

Aldus is tussenkomende partij verplicht om te zoeken naar de werkelijke bedoelingen van verzoekende partij en wordt zij volledig in het ongewisse gelaten over de eigenlijke inhoud van de middelonderdelen, hetgeen klemmt in het licht van het verdedigingsbeginsel en de wapengelijkheid tussenpartijen.

Om die reden wordt de exceptio obscuri libelli ingeroepen.

Te dezen stelt de administratieve rechter dat wanneer een middel duidelijk mist, het buiten de zaak dient te worden gelaten. Minstens kan slechts worden ingegaan op de essentialia van het betoog.

10.

Mits enige doorgedreven analyse kan het middel worden gesystematiseerd als volgt:

- Eerste onderdeel: er is geen afdoende motivering voor de herbouw van de **toegangsweg** op een gewijzigde plaats.
- Tweede onderdeel: er is geen afdoende motivering voor de herbouw van een **bijgebouw** op een gewijzigde plaats.
- Derde onderdeel: er is geen afdoende motivering van de voor de toepassing van artikel 4.4.5 VCRO nopens de inrichting van een **natuurlijke vijver**
- Vierde onderdeel: de overeenstemming met de **goede ruimtelijke ordening** in het algemeen is niet afdoende gemotiveerd.

De vier middelonderdelen worden hiernavolgend per onderdeel ontmoet en weerlegd, waarna zal blijken dat de er geen sprake kan zijn van een onrechtmatige vergunningsbeslissing en het middel in zijn geheel als ongegrond dient te worden verworpen.

B. Weerlegging van het eerste middelonderdeel

...

2. Weerlegging

a) 'Bestaan'

12.

Verzoekende partij gaat voorbij aan het gegeven dat een vergunning - ook een vergunning in tweede administratieve aanleg - de **ingediende plannen** (al dan niet voorwaardelijk) fiatteert.

Op deze plannen is duidelijk de bestaande toegangsweg (rood kader) aangegeven, alsook de verhardingen aan de zuidzijde van de woning (blauw kader) en de verhardingen aan de zijkant van de woning (geel kader).

...

Op het ogenblik van de indiening van de regularisatieaanvraag was een deel van de bovenste laag van de asfaltverharding van de toegangsweg (rood kader) weggeschrapt, doch dit doet geen afbreuk aan het feit dat de wegbedding nog steeds bestaande was en is.

De verhardingen aangeduid in blauwe en gele kader waren op het ogenblik van de aanvraag nog volledig intact. Zulks wordt ook niet in twijfel getrokken door enig stuk.

13.

De eis inzake het 'bestaan' van constructies kwam reeds voor in vroegere regelgeving en impliceert in beginsel dat een constructie **"daadwerkelijk opgericht" of "feitelijk aanwezig"** moet zijn.

In de parlementaire voorbereidingen bij het reparatiedecreet van 13 juli 2001 werd omtrent het bestaan van zonevrije woningen enkel gewezen op het feit dat de woning "opgericht" moet zijn, zonder dat men zich verder uitspreekt over de actuele fysieke toestand van de constructie.

Bij een beoordeling van het bestaan van de constructie blijkt aldus **de meest rudimentaire aanwezigheid** te volstaan.

In dat kader moet worden hernomen dat **de wegzate nog steeds intact** is en dat enkel een deel van de bovenste laag van de asfaltverharding van de toegangsweg (rood kader) werd weggeschrapt.

De wegbedding zelf is nog 'feitelijk aanwezig' waardoor de weg als 'daadwerkelijk opgericht' kan worden beschouwd.

14.

Ten overvloede moet worden aangestipt dat verzoeker **belangenschade mist** bij voorliggend middel.

Immers, **na het supprimeren van de bestaande toegangsweg wordt de nieuwe toegangsweg de enige en dus noodzakelijke toegang tot de woning.**

Het is geweten dat de nodige toegangswegen in se een 'bestemmingsongevoelig karakter' hebben, en dat hieromtrent in de rechtspraak van de Raad van State en van Uw Raad een theorie inzake 'bestemmingsongevoelige toegangswegen' tot stand is gekomen.

In het arrest-REDANT (nr. 41.264 van 3 december 1992) stelt de Raad van State dat een private, met dolomiet verharde weg die de verbinding vormt tussen twee eigendommen van dezelfde (zonevrije) schrijnwerkerij, niet participeert in de agrarische bestemming van het gebied, waarin hij zou worden aangelegd. Het ging immers om een weg

“voor privé-verkeer van personen en vervoer van goederen”.

De Raad betitelde de weg letterlijk als een 'bestemmingongevoelige' constructie, die het verlenen van een vergunning niet in de weg kon staan. Zij moest niet getoetst worden op haar verenigbaarheid met de bestemming van het gebied.

Uw Raad stelt:

...

Aangezien de enige toegangsweg ressorteert onder het regime van de 'bestemmingsongevoelige constructies', treft de discussie omtrent de status van de bestaande wegenis geen doel. Het belang van verzoeker bij het middelonderdeel is dus onbestaande.

b) 'Betere terreinbezetting'

15.

Voor de herbouw van een zonevreemde constructie op een gewijzigde plaats moet voldaan worden aan volgende voorwaarden, bepaald in artikel 4.4.18, §1, 1° en 2°, VCRO:

...

16.

In het aanvraagdossier en in het administratief beroep is heel duidelijk aangegeven dat de verlegging kadert in een betere terreinbezetting en dus een betere plaatselijke aanleg oplevert.

Zo stelt p. 15 van de motiveringsnota bij het aanvraagdossier:

...

De inplanting van de nieuwe toegangsweg langsheen de zuidelijke perceelsgrens (naast de bestaande groene afsluiting) beoogt inderdaad een aanvaardbare **herschikking van de residentiële site**, die er op gericht is het open groengebied ten zuiden van de woning **in haar waarde te herstellen**.

Deze duidelijke overwegingen zijn hernomen in de bestreden beslissing, die expliciet stelt als volgt:

...

Zulks vormt een duidelijke en transparante motivering voor de verlegging van de toegangsweg, uitgaande van de verbetering van de plaatselijke toestand (vermijden van een breuk op het terrein).

Er is expliciet gemeld dat er geen bijkomende versnippering van het agrarisch gebied in de hand wordt gemerkt. De deputatie mocht daarbij geredelijk uitgaan van de plaatselijke toestand, zijnde de aanwezigheid van een bestaande vergund geachte woning. In diverse arresten heeft de administratieve rechter gesteld dat

...

HET MIDDELONDERDEEL IS ONONTVANKELIJK, MINSTENS ONGEGROND.

C. Weerlegging van het tweede middelonderdeel

...

2. Weerlegging

a) Algemeen

18.

Voor de herbouw van een zonevreemde constructie op een gewijzigde plaats moet voldaan worden aan volgende voorwaarden, bepaald in artikel 4.4.18, §1, 1° en 2° VCRO:

...

In het aanvraagdossier en in het administratief beroepsschrift wordt de aanvraag uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit een 'betere terreinbezetting' als specificatie van een goede ruimtelijke ordening als oorzaak van de gevraagde gewijzigde inplanting.

Op p. 19 van het administratief beroepsschrift is daarbij in het bijzonder verwezen naar het preadvies van het schepencollege:

Terzake kan ook verwezen worden naar de stelling van het College van Burgemeester en Schepenen, zoals geformuleerd in hun (pre)advies,

"Tevens worden de twee minderwaardige bijgebouwtjes herschikt en herbouwd tot een carport ... zodanig dat de visuele impact geminimaliseerd wordt,"

Deze uitdrukkelijke motivering werd in de bestreden beslissing expliciet aangehaald en aangenomen, waarbij zelfs gewag werd gemaakt van het feit dat het PSA-verslag op dit punt niet kon worden bijgetreden:

...

b) Nopens de 'betere terreinbezetting'

19.

Uit het vorige randnummer blijkt dat de bestreden beslissing (samen gezien met het daarin eveneens geciteerde advies van het schepencollege) uitdrukkelijk motiveert dat er sprake is van een betere terreinbezetting, nu de bestaande onaantrekkelijke bebouwing verwijderd wordt en geopteerd wordt voor een inplanting in het groen (betreffende een te herbouwen bijgebouw met een footprint van 52,5m² en hoogte van 2,6m (op een site van 6.024 m²)...).

Een en ander vormt een verbijzondering van de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening en heeft aldus bij uitstek betrekking op een **discretionaire aangelegenheid**.

In de bewoordingen van de decreetgever beschikt

...

Die grens der redelijkheid is niet overschreden.

Verzoeker maakt nergens inzichtelijk dat geen enkele normaal zorgvuldig oordelende overheid tot huidige bestreden beslissing had kunnen komen.

c) Nopens de inpasbaarheid in de plaatselijke aanleg

21.

Het enkele gegeven dat in de bestreden beslissing niet expliciet is opgenomen dat de nieuwe toestand zich richt op de omgevende 'bebouwing' en 'inplantingswijzen' dient te worden beschouwd in het licht van het gegeven dat er geen omgevende 'bebouwing' (en dus ook geen omgevende 'inplanting') is.

Verder vraagt het feit dat een bijgebouw beter wordt ingeplant aan de zijgevel van de woning dan aan de voorgevel, geen bijzondere motivering. **Zulks vormt immers de gebruikelijke inplanting, hetgeen zelfs bevestigd wordt in de regelgeving inzake meldingen en vrijstellingen**, waarbij nevenconstructies zonder vergunning getolereerd worden in zij- en achtertuin, maar niet in de voortuin.

Bezwaarlijk kan aangenomen worden dat het feit dat een vergunningsbeslissing gebrekkig zou zijn indien niet expliciet wordt gesteld dat het verplaatsen van een bijgebouw naar de zij-of achtertuin overeenstemt met de 'plaatselijke courante inplanting'. Anders zou het zijn, mocht een afwijking gevraagd worden van de gebruikelijke inplantingswijze van bijgebouwen, quod non.

Inderdaad:

...

22.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat - zoals blijkt uit de ingediende plannen - bezwaarlijk kan aangenomen worden dat de herbouw ter hoogte van de achtergevel van de woning een meer storende impact zou kunnen genereren dan de huidige inplanting ter hoogte van de voorgevel van de woning, nu immers:

- de volledige site is omgeven door een groenscherm, zodat vanaf de aanpalende en achterliggende percelen geen enkele zichtas bestaat naar het bijgebouw (carport);*
- het bijgebouw wordt overigens zelfs verder weg van de achterste perceelsgrens en het achterliggend gebied ingeplant.*

Overigens werd ook in de bestreden beslissing rekening gehouden met de voorgelegde plannen en werd zelfs opgemerkt dat deze voorziene inplanting niet als storend kan ervaren worden.

d) Nopens de vormgeving van de carport

23.

De opmerkingen aangaande de vormgeving van de carport betreffen louter een subjectieve aangelegenheid; Uw Raad treedt ter zake niet in de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur.

*De vormgeving vormt **geen juridisch toetsingsaspect**, nu het behoud van de architecturale verschijning van een constructie (voorheen opgenomen in artikel 4.4.11 VCRO) geschrapt werd als beoordelingscriterium, bij wijzigingsdecreet van 04.04.2014.*

Volledigheidshalve wordt hieronder opgave gedaan van de bestaande oorspronkelijke constructie en de voorziene te herbouwen constructie. In beide gevallen gaat het om onaanzienlijke nevengebouwtjes...

...

HET MIDDELONDERDEEL IS ONONTVANKELIJK, MINSTENS ONGEGROND.

D. Weerlegging van het derde middelonderdeel

...

26.

Het aanleggen van een natuurlijke vijver, die een natuurbeschermende en versterkende functie heeft, draagt effectief bij aan de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden.

Verder dient opgemerkt te worden dat een en ander wel degelijk een 'beperkte impact' heeft en 'de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengt'. Immers, het weze benadrukt dat de weidelanden reeds lang niet meer in landbouwgebruik zijn, doch

bestemd zijn als residentiële kavel waarop een vergund geacht woonhuis met aanhorigheden zijn opgericht.

Geenszins kan aangenomen worden dat de inrichting van een natuurlijke vijver ter herstel van de natuur en het natuurlijk milieu de algemene bestemming in het gedrang zou brengen. Evenzeer blijkt uit de plannen dat deze natuurlijke vijver een zeer beperkte impact heeft, nu de oppervlakte is geraamd op 254 m² en dit op een terrein met een totale oppervlakte van 6.024 m² (4%).

De gewenste natuurlijke vijver is aldus perfect vergunbaar bij toepassing van artikel 4.4.5 VCRO. De beslissing is ook op dit punt niet kennelijk onredelijk.

27.

De opmerking van verzoeker kan niet worden begrepen.

Uiteraard wordt een niet-landbouwfunctie toegelaten in landbouwgebied, doch zulks is net het opzet van artikel 4.4.5 VCRO.

Maar dat er sprake zou zijn van een extra aansnijding van agrarisch gebied, kan niet worden ingezien: **de natuurlijke vijver situeert zich volledig binnen de huiskavel** (met een historische residentiële invulling, waarbij de huiskavel blijkens het fotomateriaal uit het PSA-verslag reeds voor 2000 omrand was met een haagstructuur).

HET MIDDELONDERDEEL IS ONGEGROND.

...

3.

De verzoekende partij stelt ten slotte:

“ ...

B. Betreffende het eerste onderdeel :

...

4.5. Tussenkomen partij erkent zelf dat de weg -op het moment van de (regularisatie)aanvraag- reeds was afgebroken, hoewel zij daaraan meteen toevoegt dat de toegangsweg op de plannen bij de aanvraag wel aangeduid staat, en tevens tot tweemaal toe aanstipt dat ‘de wegbedding/wegzate’ nog steeds intact is daar (enkel) een deel van de bovenste laag van de asfaltverharding asfaltverharding zou zijn weggeschraapt. Alzo komt tussenkomen partij alsnog tot het besluit dat de wegbedding derhalve feitelijk wel nog aanwezig zou zijn.

Het is duidelijk dat tussenkomen partij -met kennis van de door art. 4.4.18. VCRO voorgeschreven voorwaarde van het bestaan van de zonevrije constructie om te kunnen herbouwen- op dit punt -volledig tegen de stukken van haar eigen vergunningsaanvraag in- ten onrechte poogt voor te houden dat de toegangsweg op het moment van de aanvraag wel nog zou hebben bestaan, terwijl dat niet het geval is.

Het is evenzeer opmerkelijk dat tussenkomen partij zich hier -en de facto in haar volledige nota- verder wel in stilzwijgen hult aangaande de nieuwigheid van de inkompoort/toegangshekken, die helemaal niet wordt betwist.

In zoverre tussenkomen partij alludeert op enige ontstentenis van belangenschade in hoofde van verzoekende partij op dit vlak, alsook erop wijst dat toegangswegen

'bestemmingsongevoelige wegen zijn' -en in dat verband wijst naar rechtspraak van Uw Raad en de Raad van State- kan enkel worden opgemerkt dat tussenkomende partij het bovenstaande pertinente debat ten onrechte ter zijde tracht te schuiven. Enig al dan niet bestemmingsongevoelig karakter heeft geen enkele relevantie in het kader van de beoordeling van de voorwaarden van herbouw van een reeds uitgebroken toegangsweg. Dit irrelevant verweer behoeft derhalve geen antwoord.

Daarenboven, indien Uw Raad per impossibile zou oordelen dat de discussie inzake bestemmingsongevoeligheid wel relevant zou zijn, en in die mate van oordeel zou zijn dat de huidige weg bestemmingsongevoelig zou zijn, moet worden opgemerkt dat de inplanting van de toegangsweg in casu niet in overeenstemming is met wat van een goede ruimtelijke ordening verwacht kan worden. Zoals hierna zal worden gesteld in randnummer 5, blijkt dat het verleggen van de oprit naar de perceelsrand van de site een oneigenlijke inname betekent van agrarische gronden, die de agrarische structuren schaadt en louter is ingegeven in functie van residentiële vertuining.

...

Het eerste middelonderdeel is gegrond.

C. Betreffende het tweede onderdeel :

...

3.5. Tussenkomende partij betoogt dat de problematiek van de goede ruimtelijke ordening een discretionaire aangelegenheid betreft, waarbij Uw Raad een marginaal toetsingsrecht heeft op het vlak van de redelijkheid, terwijl er in deze niet onredelijk zou zijn gehandeld. Ook zou verzoekende partij niet inzichtelijk maken hoe een normaal zorgvuldig oordelende overheid anders zou hebben kunnen beslissen.

Meteen moet evenwel worden opgemerkt dat tussenkomende partij op die wijze ter zijde laat dat het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar uitdrukkelijk heeft gewezen op de inplanting van de carport, inclusief de wijziging van de toegangsweg die niet conform de goede ruimtelijke ordening kan worden geacht. In dat kader moet meteen ook worden gewezen op de hierboven aangehaalde verscherpte motiveringsplicht in hoofde van de verwerende partij -die in dezen op dit punt niet werd nagekomen en in welk verband naar het bovenstaande kan worden verwezen-.

Verder is tussenkomende partij van mening dat motieven die evident zijn, niet moeten worden vermeld. Tussenkomende partij lijkt echter uit het oog te verliezen dat zij zich in agrarisch gebied bevindt -de Inspectie maakte in haar vaststelling illustratief gewag van werken in "een weiland"-, alwaar zij volledig zonevreemd een aantal constructies wenst te (her)bouwen. In dergelijke gevallen kan er van enige evidentie helemaal geen sprake zijn, gezien er integendeel een verscherpte motiveringsplicht geldt in hoofde van de vergunningverlenende overheid.

Waar tussenkomende partij tot slot stelt dat de vormgeving van de carport geen juridisch toetsingsaspect zou betreffen, moet worden opgemerkt dat de goede ruimtelijke ordening overeenkomstig artikel 4.3.1. §2 VCRO wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die onder meer betrekking hebben op de visueel-vormelijke elementen. Het hoeft weinig betoog dat de vormgeving van de carport onder deze toetsingsmogelijkheden ressorteert. Tussenkomende partij alludeert ten onrechte op het geschrapte aspect van het architecturaal karakter, hetgeen kennelijk iets anders is dan 'visueel-vormelijke' aspecten.

Het tweede middelonderdeel is gegrond.

D. Betreffende het derde onderdeel :

...

3.3. *Tussenkomen de partij herhaalt dat de vijver een beperkte impact heeft, en dat “de weilanden” reeds lang niet meer in landbouwgebruik zijn, doch bestemd zijn als residentiële kavel waarop een behoorlijk vergund woonhuis met aanhorigheden zijn opgericht.*

Verzoekende partij kan dan ook volstaan met te verwijzen naar hetgeen hierboven reeds werd gesteld. Het aanleggen van de vijver geschiedt helemaal niet voor natuurdoeleinden, doch louter voor eigen residentieel gebruik, en er is geen sprake van enig medegebruik voor natuurschoon. Tussenkomen de partij laat voorts volledig ten onrechte doorschemeren dat de aanleg van een vijver -onder het vigeur van 4.4.5. VCRO- als een basisrecht voor een zonevreemde residentiële woning in agrarisch gebied zou moeten worden beschouwd. Dit klemt duidelijk met de insteek van dit artikel, en blijkt ook duidelijk uit het gegeven dat tussenkomen de partij zich verliest in algemene bewoordingen en helemaal niet verduidelijkt welke natuurbeschermende dan wel versterkende functie deze vijver dan wel zou hebben. De desbetreffende afwijkingsgrond wordt louter ‘pour besoin de la cause’ (vrij vertaald: voor het welslagen van de zaak) ingeroepen.

Het derde middelonderdeel is gegrond.”

Beoordeling door de Raad

1. Vooraf

De tussenkomen de partij roept de ‘*exceptio obscuri libelli*’ in door te stellen dat het “eigenlijke middel” niet overeenstemt met de navolgende toelichting bij de middelonderdelen, en dat zij verplicht is om te zoeken naar de werkelijke bedoelingen van de verzoekende partij en volledig in het ongewisse wordt gelaten over de eigenlijke inhoud van de middelonderdelen. Volgens de tussenkomen de partij klemt dit in het licht van het verdedigingsbeginsel en de wapengelijkheid tussen de partijen.

De opmerking van de tussenkomen de partij dat het “eigenlijke middel” niet overeenstemt met de navolgende toelichting bij de middelonderdelen, heeft haar niet verhinderd om op uitgebreide wijze een repliek te formuleren op de uiteenzetting van de verzoekende partij. Uit de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomen de partij kan op geen enkele manier worden afgeleid dat zij het middel zoals geformuleerd in het verzoekschrift, niet voldoende duidelijk heeft kunnen begrijpen.

De exceptie wordt verworpen.

2. Eerste onderdeel: regularisatie van de verplaatste oprit en inkompoort

1.

Het wordt niet betwist dat de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, overeenkomstig de bestemmingsvoorschriften van het vigerende gewestplan gelegen zijn in agrarisch gebied en dat de aanvraag niet in functie staat van agrarische of para-agrarische activiteiten zodat toepassing gemaakt moet worden van de basisrechten voor zonevreemde constructies.

De basisrechten voor zonevreemde constructies zijn te beschouwen als uitzonderingsbepalingen die een vergunningverlenend bestuursorgaan verbieden om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren louter op grond van een strijdigheid met de gewestplanbestemming die verordenend is. Voor zover er voldaan is aan de decretale voorwaarden mag met andere woorden de strijdigheid

met de gewestplanbestemming geen reden zijn om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De omstandigheid dat bedoelde basisrechten te beschouwen zijn als uitzonderingsbepalingen, betekent dat zij op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd. Vanaf het ogenblik dat een aanvraag niet voldoet aan de voorgeschreven decretale voorwaarden die op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd, zal het vergunningverlenend bestuursorgaan verplicht zijn de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

2.

De verzoekende partij betwist in het eerste onderdeel van het enig middel de beoordeling van de regularisatie van de verplaatste oprit en inkompoort. De verwerende partij maakt in de bestreden beslissing toepassing van artikel 4.4.18 VCRO, dat betrekking heeft op het herbouwen op een gewijzigde plaats van bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw.

Artikel 4.4.18 VCRO bepaalt:

“ ...

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

1° voor het herbouwen is ten minste één van volgende oorzaken aanwijsbaar :

- a) de constructie is getroffen door een rooilijn,*
- b) de constructie bevindt zich in een achteruitbouwzone,*
- c) de verplaatsing volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en wordt door de aanvrager uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept;*

2° ten minste één van volgende voorwaarden is vervuld :

- a) de herbouwde constructie krijgt dezelfde voorbouwlijn als de dichtstbijzijnde constructie,*
- b) de nieuwe toestand levert een betere plaatselijke aanleg op, en richt zich op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen.*

Indien de herbouwingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden :

1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;

2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat.

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

1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;

2° recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding « recreatie » sorteren.

...”

Bestemmingsvoorschriften vormen aldus geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor het op een gewijzigde plaats herbouwen van een

bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, op voorwaarde dat voldaan is aan de hierboven vermelde vereisten.

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

“ ...

De nieuwe onderafdeling 3 (nieuw artikel 133/11 DRO) omvat een specifieke uitzondering op de voorwaarde dat zonevreemde constructies moeten “bestaan” op het ogenblik van de vergunningaanvraag vooraleer zij kunnen worden verbouwd, herbouwd, of uitgebreid.

...”

Uit deze toelichting blijkt dat de decreetgever met “bestaande” constructies doelt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag bestaande constructies zodat een vergunningverlenend bestuursorgaan bij een vergunningsaanvraag tot herbouwen van een zonevreemde constructie op een gewijzigde plaats, dient te beoordelen of een vergunningsaanvraag betrekking heeft op een op het ogenblik van deze vergunningsaanvraag *bestaande* zonevreemde constructie.

3.

Om te voldoen aan de motiveringsplicht moet een vergunningsbeslissing gedragen worden door motieven die in feite juist en in rechte pertinent zijn. Deze motieven moeten tevens duidelijk vermeld worden in de bestreden beslissing zelf en moeten duidelijk en afdoende weergeven waarom de bevoegde overheid de beslissing neemt. Er kan slechts rekening gehouden worden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven.

De verwerende partij beoordeelt de regularisatie van de verplaatste oprit en inkompoort als volgt:

“ ...

De verharding met toegangshekken moet worden aanzien als een constructie in de zin van artikel 4.1.1., 3° VCRO. Overeenkomstig artikel 4.4.18 VCRO is herbouw, niet zijnde woningbouw, op een gewijzigde plaats mogelijk, mits de aanvraag resulteert in een betere ruimtelijke ordening. In dat opzicht moet samen met de beroepsindieners worden gewezen dat de nieuwe inplanting van de toegangsweg langs de huiskavel, in plaats van dwars op het perceel, de bestaande breuk op het terrein ongedaan maakt. Op die manier wordt het terrein niet meer dwars doorsneden wat de goede ruimtelijke ordening ten goede komt. Aangezien de inkompoort als een noodzakelijk accessorium van de toegangsweg moet worden aanzien, leidt de verplaatsing ervan naar de nieuwe oprit niet tot een verdere versnippering van het agrarisch gebied.

De PSA wijst dat er in werkelijkheid meer is verhard dan wat werd vergund, zich baserend op een vergelijking met de luchtfoto uit 2000. Op de hoorzitting wijst de beroepsindieners dat zij bereid is om de dolomieten verharding aan de noordzijde te supprimeren, goed voor een oppervlakte van 219 m². De verharding wordt dan ook uit de vergunning gesloten.

...”

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de verwerende partij enig onderzoek heeft gedaan naar het bestaan van de verplaatste oprit op het ogenblik van het indienen van de vergunningsaanvraag. De bestreden beslissing bevat hierover geen enkele overweging. Zoals de verzoekende partij terecht aanvoert, diende de verwerende partij nochtans bijzondere aandacht te hebben voor dit aspect gelet op het feit dat het

om een regularisatieaanvraag gaat, hetgeen impliceert dat de werken zijn uitgevoerd voor het indienen van de aanvraag. De verzoekende partij wijst in dit verband op het proces-verbaal van 3 oktober 2013, waarin onder meer de volgende vaststellingen werden gedaan:

“...

1) Toegangsweg – oprit – terras (foto 1-2-3-4-5-9-11)

Ik stel vast dat een omvangrijke toegangsweg wordt aangelegd in een weiland(perceel nr. 300A) Deze toegangsweg loopt door tot aan de woning en gaat over in een zeer omvangrijk terras. De uitgegraven koffer is reeds verhard met een laag steenslag.

Deze werken zijn in volle uitvoering en zijn bijgevolg zeer recent. De omvang van deze toegangsweg en het terras bedraagt ongeveer 662 m² (!). Voor deze werken werd geen vergunning aangevraagd of verleend.

...

Echter de strikt noodzakelijke toegang werd gesupprimeerd en een nieuwe, veel langere, parallel aan de perceelsgrenzen lopende oprit wordt heden aangelegd.

De toegangsweg ligt deels buiten een straal van 30 meter van de hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woning.

...”

4.

Uit het proces-verbaal, dat werd opgesteld voor het indienen van de vergunningsaanvraag, blijkt dat de bestaande oprit op dat ogenblik reeds was “gesupprimeerd” en dat de nieuwe oprit werd aangelegd. Dit proces-verbaal en het stakingsbevel hebben geleid tot de regularisatieaanvraag van de tussenkommende partij. Ook uit de nota bij de aanvraag kan volgens de verzoekende partij worden afgeleid dat de oorspronkelijke oprit bij het indienen van de vergunningsaanvraag reeds was verwijderd.

De Raad stelt vast dat in onderdeel ‘2.2 Verplaatsing toegangsweg en hekwerk, aangebracht aan nieuwe muurtjes’ van de nota gesteld wordt dat de betonverhardingen van de oorspronkelijke toegangsweg uitgebroken werden maar dat de oorspronkelijke toegangsweg nog steeds aanwezig is, dat de aanvraag het volledig verwijderen van de bestaande toegangsweg voorziet en het heroprichten van een toegangsweg op een gewijzigde plaats beoogt (“reeds deels gerealiseerd”).

In haar schriftelijke uiteenzetting stelt de tussenkommende partij dat op het ogenblik van het indienen van de aanvraag een deel van de bovenste laag van de asfaltverharding van de toegangsweg was weggeschrapt, maar dat de wegbedding nog steeds bestaande was en is. Volgens de tussenkommende partij volstaat de meest rudimentaire aanwezigheid bij de beoordeling van het bestaan van een constructie.

De overwegingen van de tussenkommende partij in haar nota bij de vergunningsaanvraag en schriftelijke uiteenzetting lijken echter niet volledig in overeenstemming te zijn met de plannen van de aanvraag. Het plan 2/3 geeft de bestaande toestand op 7 oktober 2013 weer, dit is de toestand voor het indienen van de vergunningsaanvraag op 18 december 2013. Op dit plan wordt de voormalige oprit weergegeven met de vermelding “oude oprit werd uitgebroken, en vervangen door teelaarde (voor gras)”. Het plan 3/3 geeft de te regulariseren toestand weer, waarbij de voormalige oprit wordt aangeduid als “gras”.

Gelet op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad, komt het de Raad niet toe om in de plaats van de verwerende partij te oordelen over het bestaan van de oprit op het ogenblik van de vergunningsaanvraag. Wel moet de Raad vaststellen dat de verwerende partij kennelijk geen enkel onderzoek heeft gevoerd naar het bestaan van de oprit op het ogenblik van het indienen van de vergunningsaanvraag, minstens blijkt dit niet uit de bestreden beslissing, terwijl uit de hierboven

aangehaalde gegevens van het dossier minstens blijkt dat er hierover twijfel bestaat. Aangezien uit de bestreden beslissing niet blijkt dat voldaan is aan de vereisten van artikel 4.4.18 VCRO, schendt de bestreden beslissing artikel 4.4.18 VCRO en de motiveringsplicht.

Hetzelfde geldt voor wat betreft de regularisatie van de inkompoort. De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing dat de *verplaatsing* van de inkompoort naar de nieuwe oprit niet tot een verdere versnippering van het agrarisch gebied leidt, maar met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat nergens uit blijkt dat de te regulariseren inkompoort een inkompoort vervangt dan wel een inkompoort betreft die op het ogenblik van het indienen van de vergunningsaanvraag reeds bestond, zoals artikel 4.4.18 VCRO nochtans vereist.

Ten slotte kan het standpunt van de tussenkomenende partij dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel omdat de toegangsweg een bestemmingsongevoelig karakter zou hebben, niet worden gevolgd. De verplaatste oprit is duidelijk opgevat als toegangsweg tot de zonevreemde woning van de tussenkomenende partij en staat derhalve alleen in functie van de ontsluiting van deze woning, zodat deze toegangsweg niet als bestemmingsongevoelig kan worden beschouwd.

De tussenkomenende partij meent verkeerdelijk uit de door haar geciteerde rechtspraak te kunnen afleiden dat de noodzakelijke toegangswegen als bestemmingsongevoelig kunnen worden beschouwd.

5.

Het eerste onderdeel is gegrond.

3. Tweede onderdeel: herbouwen van een bijgebouw op een gewijzigde plaats

1.

De verzoekende partij betwist in het tweede onderdeel de beoordeling van de vervanging van het bestaande bijgebouw door een carport, waarbij de verwerende partij opnieuw toepassing maakt van artikel 4.4.18 VCRO.

De verzoekende partij voert aan dat, in tegenstelling tot wat in de bestreden beslissing wordt overwogen, de oorzaak van het herbouwen niet gesteund kan worden op onderdeel c van artikel 4.4.18, §1, eerste lid, 1° VCRO, met name dat de verplaatsing volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening, en door de aanvrager uitdrukkelijk wordt gemotiveerd vanuit een betere integratie in de omgeving, een betere terreinbezetting of een kwalitatief concept, en dat evenmin de voorwaarde dat de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg oplevert, en zich richt op de omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen, vervuld is (onderdeel b van artikel 4.4.18, §1, eerste lid, 2° VCRO).

Met de verzoekende partij moet worden opgemerkt dat ingeval de verwerende partij afwijkt van de tijdens de procedure uitgebrachte adviezen, in het bijzonder het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zij haar beslissing des te concreter en zorgvuldiger moet motiveren.

2.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overweegt in zijn verslag van 3 juli 2014 dat de vervanging van het bestaande bijgebouw door een carport niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.18 VCRO, waarbij met verwijzing naar artikel 4.4.11 VCRO wordt benadrukt dat een betere plaatselijke aanleg niet in de eerste plaats bekeken moet worden vanuit het standpunt van de aanvrager maar vanuit de goede ruimtelijke ordening. Dat de nieuwe inplanting in het groen niet

storend is, impliceert volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet dat de verplaatsing gemotiveerd kan worden vanuit een betere plaatselijke aanleg.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar merkt ook op dat een aanzienlijke verharding nodig is voor de lange, omtrekkende inrijweg die leidt tot de carport, die niet beschouwd kan worden als een verplaatsing van bestaande verharding, en stelt dat meer en langere toegangswegen in agrarisch gebied niet verenigbaar zijn met een goede ruimtelijke ordening.

Ten slotte treedt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het standpunt van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij dat ook de vormgeving, zelfs nu het architecturaal karakter van te herbouwen bijgebouwen niet bewaard moet blijven, ruimtelijk niet passend is in de agrarische omgeving. De woning en de omgevingsaanleg zijn immers landelijk, een strak minimalistisch volume is storend in dit geheel. Dit argument is volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wel van ondergeschikt belang gelet op de beperkte omvang van de carport.

3.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing:

“...
...

Het bestaande bijgebouw wordt gesloopt en vervangen door een carport. Overeenkomstig artikel 4.4.18 VCRO is herbouw, niet zijnde woningbouw, op een gewijzigde plaats mogelijk, mits de aanvraag resulteert in een betere ruimtelijke ordening. In tegenstelling tot wat de PSA beweert, is de verplaatsing om reden van goede ruimtelijke ordening wel ingegeven omwille van een betere integratie in de omgeving. Hierdoor bekomt men een betere terreinbezetting van de site.

Bovendien is de nieuwe inplanting in het groen niet storend.

...”

Deze overwegingen verantwoorden niet op afdoende wijze waarom de verwerende partij tot de conclusie komt dat de aanvraag voldoet aan de in artikel 4.4.18 VCRO opgelegde vereisten. Gelet op het uitzonderingskarakter van de basisrechten voor zonevreemde constructies en het ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, kwam het de verwerende partij bovendien toe om dit des te concreter en zorgvuldiger te motiveren. Met de loutere vaststelling dat de verplaatsing om reden van goede ruimtelijke ordening werd ingegeven, omwille van een betere integratie in de omgeving en men hierdoor een betere terreinbezetting van de site bekomt, bevestigt de verwerende partij in feite alleen dat de tussenkommende partij zich steunt op onderdeel c van artikel 4.4.18, §1, eerste lid, 1° VCRO als oorzaak van het herbouwen van het bijgebouw.

De verwerende partij diende echter aan de hand van concrete, op de zaak toegespitste gegevens te verduidelijken waarom zij van oordeel is dat de verplaatsing van het bijgebouw daadwerkelijk volgt uit redenen van een goede ruimtelijke ordening en leidt tot een betere integratie in de omgeving en een betere terreinbezetting. De verwerende partij heeft zich echter beperkt tot een nietszeggende overweging, waaruit geenszins kan worden afgeleid waarom zij het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet volgt. Ook door te stellen dat de nieuwe inplanting in het groen niet storend is, neemt de verwerende partij louter een aan het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar andersluidend standpunt is zonder afdoende motivering.

Bovendien blijkt uit de bestreden beslissing evenmin of het herbouwen van het bijgebouw wel voldoet aan de tweede (cumulatieve) vereiste van artikel 4.4.18, §1, eerste lid VCRO, met name de voorwaarde dat de nieuwe toestand een betere plaatselijke aanleg oplevert, en zich richt op de

omgevende bebouwing of plaatselijk courante inplantingswijzen. De verwerende partij wijdt geen enkele overweging aan deze voorwaarde, zodat de Raad samen met de verzoekende partij het raden heeft naar de motieven van de verwerende partij en de bestreden beslissing ook wat dit aspect betreft niet afdoende is gemotiveerd.

Anders dan de tussenkomenende partij in haar schriftelijke uiteenzetting voorhoudt, stelt het gegeven dat er geen omgevende bebouwing zou zijn en dat de inplanting aan de zijgevel van de woning de gebruikelijke inplanting zou vormen de verwerende partij *in casu* niet vrij van de verplichting om haar beslissing op uitdrukkelijke en afdoende wijze te motiveren. Dergelijke motieven kunnen allermist als “evident” worden beschouwd in het licht van de uitzonderingsregeling die artikel 4.4.18 VCRO is en het ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

4.

Het tweede onderdeel is gegrond.

4. Derde onderdeel: regularisatie van de vijver

1.

De verwerende partij verleent een vergunning voor de regularisatie van de vijver op grond van artikel 4.4.5 VCRO. Artikel 4.4.5 VCRO luidt:

“ ...

In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De Vlaamse Regering kan nadere regelen bepalen voor de toepassing van het eerste lid.

...”

Artikel 4.4.5 VCRO betreft Onderafdeling 5 “Medegebruik inzake natuurschoon”, van Afdeling 1 “Afwijkingsmogelijkheden” onder hoofdstuk 4 “Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften” van de titel “Vergunningenbeleid” van de VCRO. Ook dit artikel vormt een uitzondering op het principe dat een aanvraag die strijdig is met stedenbouwkundige voorschriften geweigerd moet worden zodat artikel 4.4.5 VCRO evenzeer restrictief worden geïnterpreteerd.

2.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing dat de vijver duidelijk past in het kader van de ontwikkeling van de natuur en de algemene bestemming van het agrarisch gebied niet in het gedrang brengt.

De verzoekende partij voert terecht aan dat de verwerende partij volledig voorbijgaat aan hetgeen de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in zijn advies heeft gesteld, met name dat de aanleg van de vijver door zijn positionering tussen de woning en de nieuwe oprit allesbehalve op een natuurlijke manier kan worden ingericht en dus als een nieuwe zonevreemde handeling moet worden beschouwd.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wees er tevens op dat het verleggen van de oprit naar de perceelsrand van de site een oneigenlijke inname betekent van agrarische gronden, de agrarische structuren schaadt en louter is ingegeven in functie van residentiële vertuining. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar weerlegt daarmee duidelijk het standpunt van de

tussenkomende partij, zoals ingenomen in de nota bij de aanvraag en herhaald in de schriftelijke uiteenzetting, dat de weilanden al lang niet meer in landbouwgebruik zijn maar bestemd zijn als residentiële kavel waarop een vergund geacht woonhuis met aanhorigheden zijn opgericht, en dat de aanleg van de vijver de verwezenlijking van de bestemming derhalve niet in het gedrang brengt.

Ook het departement Landbouw en Visserij oordeelde in zijn advies dat door het voorzien van een vijver het agrarisch gebied dieper wordt ingesneden en er bijgevolg bijkomende schade wordt veroorzaakt aan de agrarische structuren. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overwoog in zijn verslag dat de vijver particulier is en niet toegestaan is in agrarisch gebied.

Aldus blijkt dat noch het departement Landbouw en Visserij, noch de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, noch de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de vijver als een handeling “*gericht (...) op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden*” beschouwen die door zijn beperkte impact de verwezenlijking van de bestemming niet in het gedrang brengt.

Mede in het licht van de ongunstige adviezen van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet worden vastgesteld dat de motivering in de bestreden beslissing niet volstaat.

3.

Het derde onderdeel is gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw Sabine JANSSENS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 augustus 2014, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van omgevingswerken bij een bestaande zonevreemde woning met herbouw van een bijgebouw op een gewijzigde plaats met uitsluiting van de dolomieten verharding aan de noordzijde op de percelen gelegen te 8490 Snellegem (Jabbeke), Isenbaertstraat 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie B, nummers 0300A en 0301E.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 25 oktober 2016 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Lieselotte JOPPEN

Filip VAN ACKER