

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1421 van 9 augustus 2016
in de zaak 1314/0557/A/7/0506

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het departement RWO,

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

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*

1. de heer **Paul D'HONDT**
2. mevrouw **Marie DE MUNTER**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Bruno VAN CAUWENBERGH
kantoor houdende te 9820 Merelbeke, Berrenstraat 4
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 20 november 2013 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 27 februari 2014.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merelbeke van 24 oktober 2013 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herbouwen van een zonevreemde eengezinswoning na het slopen van de bestaande woning en serres en het aanleggen van verhardingen.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 9820 Bottelaere, Edelarendries z.n., met als kadastrale omschrijving vierde afdeling, sectie A, nr. 752H.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Bij beschikking van 23 mei 2014 heeft de voorzitter van de Raad de behandeling van de zaak toegewezen aan de vierde kamer. Bij beschikking van 29 april 2016 werd deze zaak echter doorverwezen naar de zevende kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 26 mei 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Klaas DE PAUW die verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Bruno VAN CAUWENBERGH die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

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. TUSSENKOMST

De heer Paul D'HONT en mevrouw Marie DE MUNTER verzoeken met een aangetekende brief van 10 juni 2014 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de vierde kamer heeft met een beschikking van 3 november 2014 de tussenkomende partijen toegelaten om in de debatten tussen te komen.

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

De Raad verklaart het verzoek tot tussenkomst ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 21 maart 1961 verleent het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een nieuwe bedrijfswoning . Op plan van de aanvraag staat het gebouw dat het voorwerp uitmaakt van de huidige aanvraag aangeduid als "later af te breken gebouwen"

De bloemisterij van de tussenkomende partij wordt stopgezet in 1982.

Op 4 september 2012 hebben de tussenkomende partijen een stedenbouwkundig attest aangevraagd met hetzelfde voorwerp als de huidige aanvraag. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merelbeke heeft een ongunstig attest verleend op 20 december 2012.

Op 21 juni 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*het herbouwen van een zonevreemde eengezinswoning na slopen van de bestaande woning en serres en het aanleggen van verhardingen*”.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, gelegen in agrarisch gebied.

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

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 augustus 2013 tot en met 5 september 2013, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Op 8 augustus 2013 heeft een driepartijenoverleg plaats gevonden.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 23 augustus 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit:

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merelbeke verleent op 3 oktober 2003 een ongunstig (voor)advies.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 10 oktober 2013 het volgende ongunstig advies:

“ ...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.”

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merelbeke weigert op 24 oktober 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

OVERWEGEND GEDEELTE

Stedenbouwkundige basisgegevens uit de plannen van aanleg.

Ligging volgens het gewestplan + bijhorende bestemmingsvoorschriften.

...

Overeenstemming met dit plan

De te slopen gebouwen uit de voorliggende aanvraag zijn de oudste gebouwen op een voormalige bloemisterijsite en omvatten de allereerste serres en de woning van de oorspronkelijke eigenaars.

Door de doorgedreven modernisering in de sector raakten de van oorsprong kleinschalige serres en woning van de eigenaar in onbruik en werden ze vervangen door nieuwe bedrijfswoningen en modernere serres. Een eerste vergunning voor de oprichting van een nieuwe bedrijfswoning werd verleend op 21 maart 1961.

De af te breken constructies uit de voorliggende aanvraag werden op het voormelde in 1961 vergunde bouwplan van de nieuw op te richten bedrijfswoning expliciet aangeduid als ‘later af te breken gebouwen’.

Hieruit blijkt onomstotelijk de intentie van de toenmalige bouwheer om de oude woning af te breken bij de oprichting van de nieuwe woning en zodoende enig toekomstig gebruik

van de gebouwen in een woon- of enige andere bestemming teniet te doen. Een loutere naleving van de indertijd verleende vergunning zou de voorliggende aanvraag eenvoudigweg zonder voorwerp maken.

De nieuwe bedrijfswoning werd opgericht volgens het in 1961 vergunde plan, maar de 'later af te breken gebouwen' werden nooit effectief afgebroken. Uit de fotoreportage gevoegd bij het onder de rubriek 'historiek' vermelde ongunstig stedenbouwkundig attest – de fotoreportage in het voorliggende dossier is terzake minstens onduidelijk – blijkt dat de bewuste gebouwen daarentegen werden verbouwd tot, en sedertdien dienst deden als, garage/bergruimte bij de nieuw opgerichte eengezinswoning van de oorspronkelijke eigenaar. Het gebruik van dezelfde gevelsteen als de nieuwe bedrijfswoning én de aanwezigheid van een poortopening en twee typische lintramen boven ooghoogte zijn hierbij stavend. De summiere fotoreportage van een beperkt deel van de binnenzijde van het gebouw (gootsteen zonder kraanwerk, dichtgemaakte schouw) toont daarentegen geenszins aan de gebouwen nog enige woonfunctie (zouden kunnen) herbergen. In de gemeentelijke bevolkingsregisters zijn op heden evenmin inschrijvingen in deze gebouwen terug te vinden. Gezien uit de voorgaande overwegingen onomstotelijk blijkt dat de te slopen gebouwen de laatste vijftig jaar geen enkele woonfunctie meer hebben bevat, betreft de voorliggende aanvraag geenszins het 'herbouwen van een zonevreemde eengezinswoning na slopen van de bestaande woning'.

In werkelijkheid betreft de voorliggende aanvraag het afbreken van een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, en het op dezelfde plaats oprichten van een eengezinswoning.

Dergelijke werken zijn fundamenteel strijdig met de vigerende bestemmingsvoorschriften. Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften.

Afwijkingen van de stedenbouwkundige voorschriften

Gelet op de overwegingen opgenomen onder de rubriek 'overeenstemming met dit plan' valt de voorliggende aanvraag niet onder toepassing van de afwijkingsregeling voor zonevreemde woningen die opgenomen is in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

Gelet op de strijdigheid van de voorliggende aanvraag met de voormelde bestemmingsvoorschriften van het agrarisch gebied én gelet op het feit dat de aanvraag niet onder toepassing valt van de afwijkingsregeling voor zonevreemde woningen die opgenomen is in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, brengt ze de goede plaatselijke aanleg in het gedrang.

Algemene conclusie.

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in strijd is met de wettelijke bepalingen en bijgevolg eveneens de goede plaatselijke ordening in het gedrang brengt. ..."

De tussenkomende partijen tekenen tegen deze beslissing op 20 november 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 10 januari 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

" ...

2.3. Juridische aspecten

Voorliggende aanvraag beoogt het slopen van een afzonderlijk gebouw en de heropbouw ervan als eengezinswoning.

De in de aanvraag als te slopen aangegeven gebouwen, waarvan een te herbouwen als eengezinswoning, betreffen de oudste gebouwen op een voormalige bloemisterijsite. Het zijn de eerste serre en woning van de oorspronkelijke eigenaars, welke in onbruik raakten en werden vervangen door nieuwe bedrijfswoningen en modernere serres.

Een eerste vergunning voor de oprichting van een nieuwe bedrijfswoning werd verleend op 21 maart 1961.

De af te breken constructies uit de voorliggende aanvraag werden op het voormelde in 1961 vergund bouwplan van de nieuw op te richten bedrijfswoning expliciet aangeduid als "later af te breken gebouwen".

Hieruit blijkt overduidelijk de intentie van de toenmalige eigenaar en bouwheer om de oude woning af te breken bij de oprichting van de nieuwe bedrijfswoning.

Hierdoor werd eveneens een toekomstig gebruik van de gebouwen in een woon- of enige andere bestemming teniet gedaan.

De nieuwe bedrijfswoning werd opgericht volgens het in 1961 vergunde plan, maar de 'later af te breken gebouwen' werden nooit effectief afgebroken.

Een loutere naleving van de indertijd verleende vergunning, met inbegrip van de sloop van de in huidige aanvraag betrokken bebouwing, zou niet tot de huidige situatie geleid hebben.

Door het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een nieuwe bedrijfswoning op 21 maart 1961, horende bij hetzelfde tuinbouwbedrijf heeft de toenmalige bedrijfswoning haar gebruik als woning verloren, ze zou immers zelfs gesloopt worden.

In de gemeentelijke bevolkingsregisters zijn volgens genomen inlichtingen bij het gemeentebestuur, evenmin inschrijvingen in deze gebouwen over de laatste vijftig jaar terug te vinden, zodat ze sinds het betrekken van de nieuwe bedrijfswoning niet meer als woning maar als woningbijgebouw / bedrijfsgebouw gebruikt werd.

Voorliggende aanvraag betreft bijgevolg niet het herbouwen van een zonevreemde eengezinswoning na slopen van de bestaande woning, daar de bestaande bebouwing sinds in 1961 de facto als woningbijgebouw / bedrijfsgebouw gebruikt werd.

Het standpunt van appellant, dat de woonfunctie er niet (of niet volledig) is verdwenen kan niet geheel bijgetreden worden. Alle gegevens in het dossier wijzen er op dat de bewoning omstreeks 1961 is overgegaan naar de nieuw opgerichte bedrijfswoning en dat de bebouwing (in feite expliciet als te slopen aangeven op de plannen bij de vergunning 21 maart 1961) in stand werd gehouden als bergruimte. Er werd zelfs midden de jaren '60 een verbouwing gerealiseerd deels naar garage en bergruimte. Tevens bestaat er op het perceel maar één huisnummer. Ook de bij de aanvraag gevoegde summiere fotoreportage van een beperkt deel van de binnenzijde van het gebouw, waarop een gootsteen zonder kraanwerk wordt weergegeven evenals een dichtgemaakte schouw, toont echter niet aan de gebouwen nog als woning te beschouwen is of zelfs nog als woning kan gebruikt worden.

Het college van burgemeester en schepenen verleende in zitting van 20 december 2012 eveneens al een ongunstig stedenbouwkundig attest over het ontwerp tot heropbouwen van de bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, als eengezinswoning

In werkelijkheid betreft de voorliggende aanvraag het afbreken van een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, en het op dezelfde plaats oprichten van een eengezinswoning.

Dergelijke werken zijn fundamenteel strijdig met de vigerende bestemmingsvoorschriften. De voorliggende aanvraag valt gelet op deze conclusie, niet onder toepassing van de afwijkingsregeling voor zonevreemde woningen die opgenomen is in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Bijgevolg bestaat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.

2.4. Goede ruimtelijke ordening

De door de aanvrager gemaakte bespiegelingen aangaande dit project zijn bijgevolg niet dienend voor deze aanvraag.

Op basis van de strijdigheid van de voorliggende aanvraag met de voormelde bestemmingsvoorschriften van het agrarisch gebied én gelet op het feit dat de aanvraag niet onder toepassing valt van de afwijkingsregeling voor zonevreemde woningen die opgenomen is in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning vatbaar wordt.

De voorliggende aanvraag brengt de goede plaatselijke aanleg in het gedrang.

2.5. Conclusie

Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd

...

Na de hoorzitting van 21 januari 2014 beslist de verwerende partij op 27 februari 2014 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de plannen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

...

2.3. De Juridische aspecten

Voorliggende aanvraag beoogt het slopen van een woning en de heropbouw ervan als eengezinswoning.

De in de aanvraag als te slopen aangegeven gebouwen, waarvan een te herbouwen als eengezinswoning, betreffen de oudste gebouwen op een voormalige bloemisterijsite. Het zijn de eerste serre en woning van de oorspronkelijke eigenaars, welke in onbruik raakten en werden vervangen door nieuwe bedrijfswoningen en modernere serres.

Een eerste vergunning voor de oprichting van een nieuwe bedrijfswoning werd verleend op 21 maart 1961.

De af te breken constructies uit de voorliggende aanvraag werden op het voormelde in 1961 vergund bouwplan van de nieuw op te richten bedrijfswoning expliciet aangeduid als "later af te breken gebouwen".

De nieuwe bedrijfswoning werd opgericht volgens het in 1961 vergunde plan, maar de 'later af te breken gebouwen' werden nooit afgebroken. Dit verandert evenwel niets aan de vergunningstoestand van dat gebouw, aangezien dit niet als voorwaarde opgelegd werd in de vergunning. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft dit in arrest nr. A/2013/0005 in een vergelijkbaar dossier uitdrukkelijk bevestigd.

Door het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een nieuwe bedrijfswoning op 21 maart 1961, horende bij hetzelfde tuinbouwbedrijf heeft de toenmalige bedrijfswoning mogelijks haar gebruik als woning verloren, maar de aard van het gebouw is nooit gewijzigd : het bleef een woning. De voorzien van een garagepoort en lintramen zijn niet van die aard dat dit gebouw haar aard zou wijzigen van woning naar iets anders.

Het gegeven dat dit gebouw niet meer als woning gebruikt werd resulteert dan ook niet in een functiewijziging, gelet op de ongewijzigde aard van het gebouw, het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken sommige gebruikswijzigingen is hieromtrent duidelijk.

Voorliggende aanvraag betreft bijgevolg wel degelijk het herbouwen van een zonevreemde eengezinswoning na slopen van de bestaande woning.

Het gevraagde valt binnen het toepassingsgebied van de decretaal voorziene afwijkingsregeling voor zonevreemde woningen die opgenomen is in de Vlaamse Codex

Ruimtelijke Ordening. Zo gaat het niet om een verkrot gebouw, wordt de volumegrens niet overschreden en wordt het architecturaal karakter van dit gebouw vrij goed bewaard.

2.4. De goede ruimtelijke ordening

De bestaande te herbouwen woning maakt al sinds lang deel uit van deze omgeving en heeft mee de plaatselijke aanleg bepaald.

Het bestendigen van deze woning door herbouw zal de goede plaatselijke aanleg dan ook niet in het gedrang brengen, wel integendeel: voorliggende aanvraag betreft een sanering van dit terrein.

2.5. Conclusie

Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

Besluit

Artikel 1: *Het beroep ingesteld door de heer Thierry Ghyselinck, stedenbouwkundige, namens de heer en mevrouw Paul D'Hont – Marie De Munter wordt ingewilligd.*

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan.

De adviezen en reglementen van de nutsmaatschappijen zijn na te leven. Eventuele kosten voor uitbreiding van de netten zijn ten laste van de bouwheer.

Deze vergunning stelt de aanvrager niet vrij van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen, als die nodig zouden zijn.

...”

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 VORDERING TOT Vernietiging

A. Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roepen de verzoekende partijen de volgende schendingen in: schending van de artikelen 4.3.1, 4.4.13 VCRO; van artikelen 4.7.21, §1, eerste lid en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO; van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (verder het Inrichtingsbesluit); van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: de Motiveringswet) en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in

het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

1.1.

In het eerste onderdeel stelt de verzoekende partij in essentie dat het gebouw dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag, een zonevreemde constructie vormt, niet zijnde woningbouw, zodat het aangevraagde strijdig is met de bestemmingsvoorschriften in agrarisch gebied en geen toepassing kan worden gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden voor zonevreemde woningen.

De verzoekende partij voert daartoe aan dat het gebouw geen enkele woonfunctie meer heeft, derhalve niet langer als woning kan worden beschouwd en stelt dat de bestemming ervan werd gewijzigd naar bergruimte/garage. De verzoekende partij steunt zich hiervoor onder meer op de negatieve adviezen van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Uit deze adviezen blijkt dat het gebouw op de plannen voor de oprichting van een nieuwe bedrijfswoning is aangeduid als “later af te breken gebouwen”. De nieuwe bedrijfsgebouwen zijn opgericht, maar het bestaande gebouw, voorwerp van de huidige aanvraag, is niet gesloopt. Uit deze adviezen blijkt tevens dat er de laatste 50 jaar geen inschrijving is geweest in het bevolkingsregister, noch een bewijs voorligt van het gebruik van dit gebouw als woning.

De verzoekende partij meent dan ook dat sinds de tussenkommende partijen de nieuwe bedrijfswoning betrekken (1961), het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft voor 1984 herbestemd is tot woningbijgebouw, zodat het een vergund geacht bijgebouw (namelijk bergruimte/garage) betreft. De verzoekende partij vindt hiervoor bevestiging in: het beroepschrift van de tussenkommende partij bij de deputatie (p.7); de plannen van de verbouwingen die werden uitgevoerd aan het gebouw en die voorzagen in garage op de plaats waar zich aanvankelijk de leefruimte en een slaapkamer bevond; het advies van het Departement Landbouw en Visserij waarin sprake is van een gedesaffekteerde tuinbouwzetel; de kadastrale legger waarin het perceel omschreven wordt als “serre”; de fotoreportage waaruit blijkt dat een poortopening en twee typische lintramen boven ooghoogte aanwezig zijn in het gebouw.

Bijkomend stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij het aangevraagde niet toetst aan de voorwaarde in artikel 4.4.13, §2 VCRO die vereist dat de nieuwe woning ten minste drie kwart van de bestaande woonoppervlakte dient te overlappen. Volgens de verzoekende partij stelt verwerende partij slechts – zonder vermelding van de toepasselijke bepaling – dat het geen verkrot gebouw betreft, dat de volumegrens wordt overschreden en dat het architecturaal karakter vrij goed bewaard gebleven is.

De verwerende partij zou bovendien ten onrechte verwijzen naar het arrest van de Raad met nr. A/2013/0005) van 9 januari 2013, omdat de situaties in het arrest en in de voorliggende zaak totaal verschillend zijn.

De verzoekende partij meent aldus dat de verwerende partij afwijkt van het van een normaal en zorgvuldig bestuur te verwachten beslissingspatroon, vermits de determinerende motieven in het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet in de beoordeling worden betrokken. Daarmee zou de verwerende partij de beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel schenden.

1.2.

In het tweede onderdeel stelt de verzoekende partij in hoofdzaak dat de bestreden beslissing artikel 4.3.1 VCRO inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening schendt aangezien de

verwerende partij deze beoordeling beperkt tot de loutere stijlformulering dat “*de bestaande te herbouwen woning al sinds lang deel zou uitmaken van de omgeving en de plaatselijke aanleg zou hebben bepaald.*” Het bestendigen van deze woning door herbouw zou de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang brengen, maar “*een sanering van het terrein*” betekenen.

Verder stelt de verzoekende partij dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening tegenstrijdig is met wat werd uiteengezet in het onderdeel “*de juridische aspecten*”. De verzoekende partij meent dat niet kan worden aangenomen dat een jarenlange leegstaande constructie die wordt vervangen door een veel grotere nieuwbouwwoning waarin dagelijks wordt geleefd en met aanleg van een terras en een oprit een sanering van het terrein zou betekenen.

De verzoekende partij voert aan dat nergens wordt beoordeeld of een louter residentiële functie aanvaardbaar is in een agrarisch gebied, *quod non*. Gelet op de legaliteitsbelemmeringen in het eerste onderdeel kwam de verwerende partij ten onrechte tot het besluit dat het aangevraagde verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Aangezien bij de voorbereiding en bij het nemen van de bestreden beslissing niet alle relevante factoren zijn betrokken, schendt de bestreden beslissing tevens het zorgvuldigheidsbeginsel.

1.3.

In het derde onderdeel werpt de verzoekende partij de schending op van artikelen 4.7.21, §1, eerste lid en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO. Zij stelt dat de verwerende partij de beslissing dient te nemen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, terwijl de verwerende partij in de bestreden beslissing slechts in algemene bewoordingen verwijst naar het bestaan van diens andersluidend verslag en voorts volledig aan dit verslag voorbij gaat.

In de bestreden beslissing wordt niet stilgestaan bij de determinerende motieven van het verslag, minstens zou niet afdoende gemotiveerd worden waarom aan deze duidelijke en omstandig uiteengezette determinerende motieven kan voorbij worden voorbijgegaan. Zo stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de aanvraag niet het herbouwen van een zonevreemde woning betreft maar het afbreken van een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw.

Vervolgens roept de verzoekende partij in dat aangezien op geen enkele wijze melding wordt gemaakt van de feitelijke en juridisch determinerende overwegingen van het verslag, niet kan worden nagegaan of de verwerende partij haar beslissing daadwerkelijk op grond van voormeld verslag heeft genomen en hierbij eventueel andersluidende overwegingen afdoende heeft weerlegd. Dit maakt volgens de verzoekende partij dat de bestreden beslissing niet alleen artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO en de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet schendt, maar tevens artikel 4.7.21, §1, eerste lid VCRO en het zorgvuldigheidsbeginsel, aangezien de verwerende partij het dossier niet in zijn volledigheid heeft onderzocht.

De verzoekende partij stelt tot slot dat de verwerende partij het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel schendt door de kennelijk niet-gemotiveerde, of minstens niet-afdoende, negatie van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De motivering mag bovendien niet beperkt blijven tot een tegenspreken van het advies, maar moet duidelijk aangeven waarom de verwerende partij meent de argumenten waarop het advies steunt niet te kunnen volgen.

2.

2.1.

De verwerende partij antwoordt met betrekking tot het eerste onderdeel dat het gegeven dat er sinds het betrekken van de nieuwe vergunde bedrijfswoning in 1961 geen inschrijving meer geweest is en dat het gebouw sindsdien niet meer bewoond wordt, niet betekent dat de functie van

het gebouw gewijzigd is. Ook het gegeven dat garagepoorten en lintramen voorzien zijn, toont volgens de verwerende partij niet aan dat de functie van het gebouw gewijzigd is. De verwerende partij meent dat zij duidelijk uiteengezet heeft waarom zij het gebouw als woning beschouwd en toepassing wordt gemaakt van de zonevreemde basisrechten.

De verwerende partij stelt tot slot dat de verzoekende partij niet duidelijk maakt in welke functiecategorie het gebouw zou vallen.

2.2.

Voor haar antwoord op het tweede onderdeel verwijst de verwerende partij naar de beschrijving van de omgeving waarin wordt vermeld dat de onmiddellijke omgeving gekenmerkt wordt door het verspreid voorkomen van een aantal voornamelijk zuiver residentiële woningen, en naar de motivering van de juridische aspecten.

De verwerende partij stelt dat aangezien de onmiddellijke omgeving wordt gekenmerkt door zuiver residentiële woningen, de louter residentiële functie dus aanvaardbaar is in de onmiddellijke omgeving. Volgens de verwerende partij wordt via de herbouw een nieuwe bezieling gegeven aan een terrein dat niet langer actief in gebruik is. [De beoordeling is dus wel degelijk zorgvuldig gebeurd en de motivering is afdoende].

2.3.

Met betrekking tot het derde onderdeel antwoordt de verwerende partij dat noch de VCRO, noch de formele motiveringsplicht de verplichting oplegt om de feitelijke en juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar over te nemen in de bestreden beslissing. De verwerende partij antwoordt tevens dat zelfs indien de determinerende overwegingen niet volledig worden overgenomen, nog steeds kan worden nagegaan of de bestreden beslissing op het verslag is gestoeld, vermits het verslag deel uitmaakt van het administratief dossier.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is overigens gedeeltelijk overgenomen in de bestreden beslissing, maar de motivering van de bestreden beslissing wijkt af van het verslag. De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing uitdrukkelijk uiteengezet waarom zij oordeelt dat de te slopen constructie nog wel steeds als een woning moet worden beschouwd en de aanvraag dus wel het herbouwen van een zonevreemde eengezinswoning inhoudt.

De verwerende partij voert tot slot aan dat zij niet verplicht is het verslag over te nemen, maar dat het integendeel tot de exclusieve bevoegdheid van de verwerende partij behoort om een beslissing te nemen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Een dergelijke werkwijze vereist niet dat een democratisch verkozen orgaan op een uitdrukkelijke wijze aangeeft waarom ze het verslag niet of niet volledig volgt, maar vereist wel dat uitdrukkelijk de motieven worden weergegeven op grond waarvan de bestreden beslissing wordt genomen. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is volgens de verwerende partij geen advies in de zin van artikel 4.7.16, §1 VCRO, maar slechts een voorbereidende stap in de beroepsprocedure. Enkel de verwerende partij heeft het mandaat en de bevoegdheid om een beslissing over het beroep te treffen.

3.

3.1.

De tussenkomende partijen lichten met betrekking tot het eerste onderdeel toe dat de intentie van de aanvrager om de woning af te breken nooit in een voorwaarde bij de stedenbouwkundige vergunning voor de nieuwe bedrijfswoning werd opgenomen. Zelfs indien de afbraak van de oude

woning in de vergunning opgenomen zou zijn, dan zou dit volgens de tussenkomen de partijen slechts rechtsgevolgen kunnen hebben voor de nieuwe woning. De tussenkomen de partijen verwijzen in dit kader naar arrest RvVb A/2013/0005 van 9 januari 2013 en voeren aan dat in dit arrest duidelijk het principe naar voor komt dat een af te breken constructie die niet wordt gesloopt (voor 1962), geen afbreuk doet aan het vermoeden van vergunning overeenkomstig artikel 4.2.14, §1 VCRO. Zij verwijzen hiervoor tevens naar een e-mail met een jurist van de beleidsce l RWO.

De tussenkomen de partijen stellen eveneens dat de bestemming van de oude woning niet gewijzigd is naar woningbijgebouw/bedrijfsgebouw. In 1966 is de woning weliswaar verbouwd en is een bijkomen de garage voorzien, maar dit betekent niet dat het gebouw niet langer de hoofdfunctie wonen heeft. Het gedeeltelijk omvormen van een woning naar een garage in functie van het stallen van een gezinswagen wordt overeenkomstig het besluit van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen niet beschouwd als een functiewijziging.

Voorts stellen de tussenkomen de partijen nog dat het gebouw zeker tot 1965 en dus tot na de afgifte van de bouwvergunning voor een nieuwe bedrijfswoning in 1961 bewoond werd. Het gebrek aan domicilie gedurende een langere periode maakt nog niet dat er een functiewijziging heeft plaats gevonden. Het al dan niet beschikken over een huisnummer is bovendien een administratief gegeven dat geen afbreuk kan doen aan een vermoeden van vergunning en een initiële functie als woning. De tussenkomen de partijen stellen tot slot dat voor het betreffende perceel een huisnummer werd voorbehouden.

3.2.

Met betrekking tot het tweede onderdeel stellen de tussenkomen de partijen dat de verwerende partij wel degelijk rekening heeft gehouden met de omgeving. De vaststelling van de verwerende partij dat de omgeving gekenmerkt wordt door voornamelijk residentiële woningen is feitelijk correct. Om dit te staven voegen de tussenkomen de partijen foto's bij hun toelichting. Zij stellen dat de vervanging van de verouderde woning en de oude serres door een nieuwe residentiële woning beter zal passen in de directe omgeving. De betreffende woning voldoet niet langer aan de hedendaagse comforteisen en een nieuwbouwwoning zal volgende de tussenkomen de partijen een opmerkelijke verbetering zijn voor de omgeving.

3.3

De tussenkomen de partijen stellen met betrekking tot het derde onderdeel dat het de verwerende partij vrijstaat rekening te houden met hun repliek en af te wijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Zij verwijzen hiervoor naar het arrest RvVb A/2014/0743 van 4 november 2014. De tussenkomen de partijen stellen eveneens dat zij reeds hebben aangetoond dat de verwerende partij zich voor wat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening betreft op de juiste feitelijke gegevens heeft gebaseerd en dat voor de overige argumenten van het verslag de bestreden beslissing duidelijk weergeeft waarom de verwerende partij tot haar besluit kwam. Om dit kracht bij te zetten verwijzen zij enerzijds naar een passage uit de bestreden beslissing waarin de verwerende partij stelt dat het feit dat het gebouw op een plan van 1961 staat aangegeven als "later af te breken gebouw", niets verandert aan de vergunningstoestand van het gebouw, aangezien dit niet als een voorwaarde wordt opgelegd en anderzijds ook naar een passage waarin wordt gesteld dat de bedrijfswoning mogelijks haar gebruik als woning heeft verloren, maar de aard van de woning nooit is gewijzigd zodat dit een woning bleef en het geen functiewijziging betreft.

De tussenkomen de partijen menen aldus dat de bestreden beslissing duidelijk gemotiveerd is.

4.

4.1.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij met betrekking tot het eerste onderdeel nog dat zowel tijdens het driepartijenoverleg d.d. 8 augustus 2013, in het ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen d.d. 3 oktober 2013, in het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, als in het verslag van de PSA d.d. 10 januari 2014 wordt gesteld dat het gebouw niet meer als een woning te beschouwen is, maar als een bijgebouw/bedrijfsgebouw.

De verzoekende partij meent dat de afbraak van het gebouw wel degelijk als een voorwaarde werd opgenomen, nu niet wordt betwist dat de bijbehorende plannen bij de stedenbouwkundige vergunning van 1961 expliciet vermelden dat het gebouw “een later af te breken gebouw” betreft.

De verzoekende partij is het niet eens met de stelling dat aan de hoofdfunctie van de toenmalige woning niet zou zijn geraakt. Zij stelt daartoe:

- door het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning van 21 maart 1961 voor het oprichten van een nieuwe bedrijfswoning, horende bij hetzelfde tuinbouwbedrijf, heeft de toenmalige bedrijfswoning haar gebruik als woning verloren en zou zij worden gesloopt;
- de laatste 50 jaar is er geen inschrijving in het bevolkingsregister geweest voor het gebouw en evenmin ligt het bewijs voor dat tijdens die periode het gebouw als woning zou zijn gebruikt. Minstens dient te worden vastgesteld dat het gebouw sinds 1965 niet meer als woning werd gebruikt.
- de tussenkommende partijen erkennen dat in 1966 een aantal verbouwingswerken werden uitgevoerd en in het gebouw een bijkomende garage werd voorzien op de plaats waar zich toen de leefruimte en een slaapkamer bevond.
- Ook al zou een huisnummer zijn voorbehouden, dan nog wijzigt dit niets aan het gegeven dat het gebouw al geruime tijd geen woonfunctie meer heeft.

Hieruit volgt volgens de verzoekende partij dat het gebouw voor 1984 geen enkele woonfunctie meer heeft en enkel dienst doet als bergruimte/garage, waardoor het gebouw vergund geacht moet worden als bijgebouw. De verzoekende partij stelt dan ook dat er geen sprake is van het slopen van een woning, maar wel van een zonevreemde constructie niet zijnde woningbouw, wat strijdig is met de bestemmingsvoorschriften in agrarisch gebied.

4.2.

In haar wederantwoord op het tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij in haar antwoordnota een bijkomende motivering geeft die niet in de bestreden beslissing werd opgenomen, terwijl enkel rekening kan worden gehouden met de motieven in de bestreden beslissing.

De tussenkommende partijen verwijzen in hun toelichtende nota naar foto's van huizen in dezelfde straat als directe omgeving. De verzoekende partij voert echter aan dat de woningen verderop in de straat niet als de onmiddellijke en relevante directe omgeving kunnen worden beschouwd. Zij voegen daartoe een plan met de locatie van de gefotografeerde woningen bij en tonen aan dat twee van de gefotografeerde vergelijkingspunten volgens het gewestplan gelegen zijn in woongebied met landelijk karakter terwijl het aangevraagde in agrarisch gebied is gelegen. Dit bevestigt volgens de verzoekende partij dat de verwerende partij niet is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en deze derhalve ook niet correct heeft beoordeeld.

Verder verwijst de verzoekende partij naar hetgeen is uiteengezet in het verzoekschrift, in het bijzonder wat betreft de stelling dat geen beoordeling wordt gemaakt van de ligging van het perceel in agrarisch gebied en het feit dat een dergelijke residentiële functie niet aanvaardbaar is in een dergelijke zone.

4.3.

In wederantwoord op het derde onderdeel stelt de verzoekende partij dat niet vereist is dat de verwerende partij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op uitdrukkelijke wijze geheel of gedeeltelijk opneemt in de bestreden beslissing, maar wel dat uit de bestreden beslissing zelf moet kunnen worden afgeleid of de verwerende partij bij het nemen van haar beslissing op gemotiveerde wijze is afgeweken van het verslag.

De verzoekende partij verwijst nogmaals naar de stelling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat er geen sprake meer is van een woning, maar wel van een bijgebouw/bedrijfsgebouw, en stelt dat de verwerende partij zich beperkt tot een uiterst summiere (stijl)motivering die het gedetailleerde standpunt van de eigen provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet weerlegt. Evenmin wordt volgens de verzoekende partij op afdoende gemotiveerde wijze weerlegd waarom *in casu* geen sprake is van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering die het determinerend weigeringsmotief uitmaakt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij zich in haar wederantwoordnota beperkt tot het louter stellen dat de verwerende partij zou hebben weerlegd waarom het verslag niet wordt gevolgd en herhaalt voorts hetgeen reeds werd uiteengezet in haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

Het aangevraagde betreft een herbouw na sloop van een bestaande woning en serres.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat zich op het perceel momenteel een oude in onbruik geraakte exploitatiewoning met achterliggende serres bevindt. In 1961 werd een vergunning verleend voor de bouw van een nieuwe bedrijfswoning op het naastgelegen perceel ten behoeve van de bloemisterij. Op plan van de aanvraag stond het gebouw dat het voorwerp uitmaakt van de huidige aangeduid als "later af te breken gebouwen". De bloemisterij van de tussenkommende partijen werd inmiddels stop gezet.

1.1.

Artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit bepaalt dat de agrarische gebieden bestemd zijn voor landbouw in de ruime zin. *"Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover die een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. (...)"*

De te herbouwen constructie bevindt zich in een agrarisch gebied en is bijgevolg zonevreemd, nu deze constructie niet bestemd is voor landbouw in de ruime zin. Dit wordt door de aanvrager ook niet betwist.

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

Op basis van voormelde bepalingen komt het aan de verwerende partij toe om aan te tonen dat aan de in artikel 4.4.10 in samenhang gelezen met artikel 4.4.13 VCRO vermelde voorwaarden is

voldaan om toepassing te kunnen maken van de zonevreemde basisrechten voor het zonevreemd herbouwen van een bestaande woning.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke documenten en overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen zodat de Raad, bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht kan nagaan of de vergunningverlenende overheid de haar toegekende bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat het vergunningverlenend bestuur bij de feitenvinding slechts na zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing mag nemen.

1.2.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat in tegenstelling tot wat in de bestreden beslissing wordt aangegeven, het aangevraagde geen herbouw van een bestaande zonevreemde woning betreft, maar de herbouw van een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, die reeds afgebroken diende te zijn, zodat de verwerende partij ten onrechte een vergunning verleend heeft met toepassing van de regelgeving van de basisrechten van zonevreemde woningen.

Met de verwerende partij en de tussenkomende partijen kan worden vastgesteld dat de constructie op het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft een bestaande woning betreft.

De intentie van de aanvrager, zoals aangegeven in de plannen voor de nieuwe bedrijfswoning, werd in de vergunning van deze nieuwe bedrijfswoning inderdaad niet als een voorwaarde opgenomen.

Bovendien betwist geen van de partijen dat het bestaande gebouw voor 1962 als woning werd opgericht. Bij gebrek aan tegenbewijs (door middel van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing), dient de woning overeenkomstig artikel 4.2.14 VCRO dan ook als vergund geacht te worden beschouwd. [Dit vermoeden van vergunning slaat op de constructie, meer bepaald zowel de oprichting ervan, als de bestemming waarvoor het werd opgericht.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren houdt het vermoeden van vergunning en derhalve ook de bestemming van het goed als woonfunctie niet op te gelden door *“langdurig onbruik”* van de woning, minstens bestaat daartoe geen decretale grondslag. Het louter onbruik – zelfs gedurende een langere periode – wijzigt de bestemming niet.

Het niet langer ingeschreven zijn in het bevolkingsregister als domicilieadres kan niet dienstig worden ingeroepen. Het wijst er weliswaar op dat de woning in onbruik was, maar toont echter niet aan dat het gebouw een andere functie (bijvoorbeeld woningbijgebouw) zou gekregen hebben. De afwezigheid van een huisnummer betreft eveneens een administratieve aangelegenheid die niet van aard is de vergunningstoestand te wijzigen.

Ook de stelling als zou het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft sinds het ogenblik waarop de tussenkomende partijen de nieuwe bedrijfswoning betrekken, en derhalve voor 1984, herbestemd zijn tot woningbijgebouw wordt door de verzoekende partijen niet voldoende aangetoond. Uit de gegevens van het dossier blijkt duidelijk en het wordt door geen van de partijen ontkend dat de bestaande woning sinds de oprichting van de nieuwe exploitatiewoning niet langer gebruikt wordt. De verzoekende partijen tonen daarmee evenwel nog niet aan dat de functie van het bestaande gebouw gewijzigd zou zijn, laat staan dat zij aantonen dat dit voor de

inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, gebeurd zou zijn.

De verzoekende partij suggereert dat de bestemming werd gewijzigd naar bijgebouw met name bergruimte en/of garage.

Uit het administratief dossier blijkt dat voor het inrichten van een garage binnen de bestaande woning een vergunning werd aangevraagd en verkregen. Uit de foto's in het dossier blijkt dat deze vergunning werd uitgevoerd door het plaatsen van een garagepoort en lintramen in de bestaande woning. Verder werden volgens de gegevens van het dossier geen wijzigingen aangebracht aan de bestaande woning. Het louter inrichten van een garage in een bestaande woning impliceert geen wijziging van de 'hoofdfunctie wonen'. Het omvormen van een woon- of slaapkamer naar een garage is geen vergunningsplichtige functiewijziging daar beide bestemmingen onder de functie "wonen" vallen. Dit wordt ook door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bevestigd. In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij derhalve terecht dat de aard van het gebouw ongewijzigd blijft. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat het bestaande hoofdzakelijk vergunde gebouw niet langer vergund is als woning. De verwijzing naar de foto's waarop een gootsteen zonder kraanwerk te zien is een dichtgemaakte schouw, doet hieraan geen afbreuk. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de verwerende partij de voorliggende feitelijke gegevens kennelijk onjuist of onredelijk heeft beoordeeld.

1.3.

De verzoekende partij stelt tot slot dat de verwerende partij nalaat het aangevraagde te toetsen aan de voorwaarde vervat in artikel 4.4.13, §2 VCRO die vereist dat de nieuwe woning ten minste drie kwart van de bestaande woonoppervlakte dient te overlappen. De verwerende partij zou voorts slechts stellen dat het geen verkrot gebouw betreft, dat de volumegrens niet zou worden overschreden en dat het architecturaal karakter vrij goed bewaard zou blijven.

Artikel 4.4.13 VCRO bepaalt hetgeen volgt:

"§1. De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een bestaande zonevrije woning op dezelfde plaats, op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

Als het bestaande bouwvolume meer dan 1.000 m³ bedraagt, is het maximale volume van de herbouwde woning beperkt tot 1.000 m³.

§2. Voor de toepassing van §1, eerste lid, is sprake van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe woning ten minste drie kwart van de bestaande woonoppervlakte overlapt. De bestaande woonoppervlakte sluit zowel de oppervlakte van het hoofdgebouw in als deze van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw.

...

Aangezien zonevrije basisrechten restrictief moeten worden geïnterpreteerd en het vergunningverlenend bestuursorgaan verplicht is de vergunning te weigeren van zodra één van de voorwaarden niet is voldaan, dient de Raad vast te stellen dat de verwerende partij de bestreden beslissing minstens wat betreft de toetsing aan de voorwaarden voor de toepassing van de zonevrije basisrechten voor herbouw van een woning op dezelfde plaats niet afdoende heeft gemotiveerd. Nog los van de vraag of alle andere voorwaarden werden getoetst, blijkt uit de

bestreden beslissing immers niet dat de verwerende partij is nagegaan of het aangevraagde ten minste met drie kwart van de bestaande woonoppervlakte overlapt.

De Raad stelt dan ook vast dat de verwerende partij één van de essentiële voorwaarden van artikel 4.4.13 VCRO niet heeft onderzocht. De verwerende partij schendt hiermee niet alleen het zorgvuldigheidsbeginsel, maar ook de op haar rustende motiveringsverplichting.

Dit onderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

2.

In een tweede onderdeel roepen de verzoekende partijen de schending in van de materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel in het kader van de beoordeling van de overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening.

2.1.

Het aangevraagde is niet gelegen in een gebied waarvoor een bijzonder plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of goedgekeurde niet-vervallen verkaveling bestaat, zodat de vergunningverlenende overheid dient te onderzoeken of het in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

Overeenkomstig artikel 4.3.1 §1, 1°b) moet de vergunning worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO volgt onder meer dat een vergunningverlenend bestuursorgaan bij haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand. De *‘in de omgeving bestaande toestand’* is de voor het dossier *‘relevante’* in de omgeving bestaande toestand, rekening houdend met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1., §2, eerste lid, 1° VCRO die voor zover noodzakelijk of relevant voor het aangevraagde dienen onderzocht te worden.

Deze mogelijk relevante aandachtspunten en criteria zijn de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4.

Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de eisen van een goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht, is hij enkel bevoegd om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de overheid de feiten waarop haar beoordeling steunt correct heeft vastgesteld en of zij op grond van die feiten in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de te vergunnen bouwwerken verenigbaar zijn met de goede plaatselijke ordening.

Om te voldoen aan de motiveringsplicht moet een vergunningsbeslissing gedragen worden door motieven die in feite juist en in rechte pertinent zijn.

De Raad kan bij de wettigheidstoets enkel rekening houden met de motieven die zijn weergegeven in de vergunningsbeslissing en kan geen rekening houden met een *post factum* motivering van de verwerende partij.

De motieven in de bestreden beslissing moeten op een afdoende wijze weergeven waarom de bevoegde overheid tot de beslissing is gekomen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist bovendien dat het vergunningverlenend bestuur bij de feitenvinding slechts na zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing mag nemen.

2.3.

De verzoekende partij voert aan dat beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet afdoende is gemotiveerd aangezien niet alle relevante elementen werden afgewogen, maar de motivering zich beperkt tot de loutere stijlformule dat *“de bestaande te herbouwen woning al sinds lang deel uitmaakt van deze omgeving en mee de plaatselijke aanleg heeft bepaald”*. Voorts betwist de verzoekende partij dat het herbouwen van een jarenlang leegstaand gebouw dat wordt vervangen door een grotere nieuwbouwwoning *“een sanering van het terrein”* vormt.

De verzoekende partij stelt tevens dat op geen enkel ogenblik de vraag in overweging wordt genomen of een louter residentiële functie, aanvaardbaar is in agrarisch gebied.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing als motivering van de goede ruimtelijk ordening slechts de volgende paragraaf bevat:

“De bestaande te herbouwen woning maakt al sinds lang deel uit van deze omgeving en heeft mee de plaatselijke aanleg bepaald.

Het bestendigen van deze woning door herbouw zal de goede plaatselijke aanleg dan ook niet in het gedrang brengen, wel integendeel: voorliggende aanvraag betreft een sanering van dit terrein.”

Ook de omgeving wordt slechts zeer summier omschreven in de bestreden beslissing. De bestreden beslissing vermeldt louter dat de onmiddellijke omgeving gekenmerkt wordt door het verspreid voorkomen van een aantal voornamelijk zuiver residentiële woningen.

Post factum motiveert de verwerende partij nog dat herbouw een nieuwe bezieling moet geven aan het terrein. De Raad kan echter geen rekening houden met motieven die niet in de bestreden beslissing zelf werden opgenomen.

De loutere vaststelling dat nog andere woningen in de omgeving voorkomen vormt geen beoordeling van de functionele inpasbaarheid van het aangevraagde. Voorts stelt de Raad vast dat evenmin andere (relevante) aandachtspunten en beoordelingscriteria aan bod komen in de bestreden beslissing, zodat in het licht van de decretale vereisten van artikel 4.3.1, §2 VCRO een dergelijke beoordeling niet beschouwd kan worden als een zorgvuldige en afdoende beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, rekening houdende met de in de omgeving bestaande toestand. Het feit dat de bestreden beslissing een feitelijke beschrijving van de bouwplaats omvat, kan niet aan voormelde vastgestelde onzorgvuldigheid verhelpen.

De Raad oordeelt met de verzoekende partijen dat de verwerende partij een stijlformule hanteert waar deze in de bestreden beslissing enkel stelt dat de woning mee de plaatselijke aanleg bepaalt, aangezien deze reeds lang deel uitmaakt van deze omgeving. Enerzijds is dit slechts een vaststelling en vormt het dus geen beoordeling van het aangevraagde, maar slechts van de bestaande toestand. Anderzijds hanteert een dergelijke beoordeling een verkeerd aanknopingspunt aangezien de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening beoordeeld moet worden op het ogenblik van de aanvraag.

Dit maakt dat de verwerende partij op geen enkele manier verduidelijkt waarom de vergunningsaanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening rekening houdend met de

in de omgeving bestaande toestand. Een dergelijke standaardmotivering is geen afdoende en concrete motivering.

2.4.

Ten overvloede kan nog worden vastgesteld dat het architecturaal karakter van het gebouw niet *in concreto* wordt beoordeeld. De verzoekende partij heeft in haar eerste middelonderdeel terecht gesteld dat de verwerende partij zonder vermelding van de toepasselijke bepaling onder meer ten onrechte argumenteert dat het architecturaal karakter vrij goed bewaard gebleven is.

De Raad stelt inderdaad vast dat in de bestreden beslissing wordt louter gesteld wordt, zonder verdere inhoudelijke staving, dat door de beoogde herbouw het architecturaal karakter “*vrij goed*” wordt bewaard, wat reeds aangeeft dat het architecturaal karakter slechts gedeeltelijk overeenstemt met het architecturaal karakter van de bestaande woning. De bijgebrachte foto's en plannen uit het administratief dossier brengen evenmin terzake duidelijkheid.

Dit onderdeel is gegrond.

3.

In het derde onderdeel voert de verzoekende partij nog de schending aan van artikelen 4.7.21 en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel.

3.1.

Wanneer de verwerende partij op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege.

Bij de behandeling van het beroep onderzoekt de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid. Dit houdt in dat de deputatie de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten. De motiveringsplicht die op de verzoekende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO legt aan de verwerende partij de verplichting op om het – in het voorliggende dossier – andersluidend verslag in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken.

Hieruit volgt dat de verwerende partij uitdrukkelijk moet motiveren waarom wordt afgeweken van het verslag. Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling immers afwijkt van het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te zorgvuldiger motiveert.

Dit houdt evenwel niet de verplichting in om het verslag *in extenso* of wat de determinerende motieven betreft, op te nemen in de bestreden beslissing zelf. Het volstaat dat de partijen kennis hebben of konden hebben van het verslag en dat uit de bestreden beslissing voldoende blijkt dat de verwerende partij het verslag bij haar beoordeling betrokken heeft en zich hetzij hierbij aansluit, hetzij hiervan afwijkt, in welk geval uit de motivering moet blijken waarom zij de andersluidende punten van het verslag niet volgt. Het met een stijlformule louter verwijzen naar het verslag voldoet dan ook niet.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, is het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te beschouwen als een onafhankelijk en extern synthesesadvies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid. De verwerende partij is door dit advies weliswaar niet gebonden, en kan hiervan afwijken mits het verslag in de besluitvorming wordt betrokken. Het verslag dient door de verwerende partij niet punt voor punt te worden weerlegd, voor zover evenwel alle andersluidende elementen van het verslag in de motivering van de bestreden beslissing worden ontmoet.

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

3.2.

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

Zowel de verzoekende partij, de gemeentelijke stedenbouwkundig ambtenaar als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordelen dat het aangevraagde niet het herbouwen van een zonevreemde eengezinswoning na slopen van een bestaande woning betreft, maar het afbreken van een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, en het op dezelfde plaats oprichten van een eengezinswoning, daar de bestaande bebouwing sinds 1961 *de facto* als woningbijgebouw/bedrijfsgebouw gebruikt werd. Daaruit volgt dat het aangevraagde strijdig zou zijn met de bestemmingsvoorschriften en evenmin onder de afwijkingsregeling voor zonevreemde woningen valt. De voormelde partijen komen tot deze beoordeling op basis van volgende feitelijke en juridische determinerende overwegingen:

“De af te breken constructies uit de voorliggende aanvraag werden op het voormelde in 1961 vergund bouwplan van de nieuw op te richten bedrijfswoning expliciet aangeduid als “later af te breken gebouwen”.

...

Hierdoor werd eveneens een toekomstig gebruik van de gebouwen in een woon- of enige andere bestemming teniet gedaan. De nieuwe bedrijfswoning werd opgericht volgens het in 1961 vergunde plan, maar de ‘later af te breken gebouwen’ werden nooit effectief afgebroken. Een loutere naleving van de indertijd verleende vergunning, met inbegrip van de sloop van de in huidige aanvraag betrokken bebouwing, zou niet tot de huidige situatie geleid hebben.

Door het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een nieuwe bedrijfswoning op 21 maart 1961, horende bij hetzelfde tuinbouwbedrijf heeft de toenmalige bedrijfswoning haar gebruik als woning verloren, ze zou immers zelfs gesloopt worden.

In de gemeentelijke bevolkingsregisters zijn volgens genomen inlichtingen bij het gemeentebestuur, evenmin inschrijvingen in deze gebouwen over de laatste vijftig jaar terug te vinden, zodat ze sinds het betrekken van de nieuwe bedrijfswoning niet meer als woning maar als woningbijgebouw / bedrijfsgebouw gebruikt werd.

...

Alle gegevens in het dossier wijzen er op dat de bewoning omstreeks 1961 is overgegaan naar de nieuw opgerichte bedrijfswoning en dat de bebouwing (in feite expliciet als te slopen aangeven op de plannen bij de vergunning 21 maart 1961) in stand werd gehouden als bergruimte. Er werd zelfs midden de jaren '60 een verbouwing gerealiseerd deels naar garage en bergruimte. Tevens bestaat er op het perceel maar één huisnummer. Ook de bij de aanvraag gevoegde summiere fotoreportage van een beperkt deel van de binnenzijde van het gebouw, waarop een gootsteen zonder kraanwerk wordt weergegeven evenals een dichtgemaakte schouw, toont echter niet aan de gebouwen nog als woning te beschouwen is of zelfs nog als woning kan gebruikt worden.”

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat de nieuwe bedrijfswoning werd opgericht volgens het in 1961 vergunde plan, maar dat de 'later af te breken gebouwen' nooit werden afgebroken. De verwerende partij geeft echter aan dat dit niets verandert aan de vergunningstoestand van het gebouw, aangezien dit niet als voorwaarde werd opgelegd in de vergunning.

De verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk dat door het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een nieuwe bedrijfswoning op 21 maart 1961, horende bij hetzelfde tuinbouwbedrijf, de toenmalige bedrijfswoning mogelijks haar gebruik als woning heeft verloren, maar dat de aard van het gebouw nooit is gewijzigd. De verwerende partij oordeelde aldus dat het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft een woning bleef.

Verder motiveert de verwerende partij in de bestreden beslissing nog dat ook het voorzien van een garagepoort en lintramen niet van aard zijn om de aard van het gebouw te wijzigen van woning naar iets anders. Verwerende partij verduidelijkt nog dat het besluit zonevreemde functiewijzigingen duidelijk aangeeft dat het loutere gegeven dat het gebouw niet langer als woning wordt gebruikt, niet resulteert in een zonevreemde functiewijziging, gelet op de ongewijzigde aard van het gebouw. De verwerende partij concludeert dan ook dat de aanvraag wel degelijk het herbouwen van een zonevreemde eengezinswoning betreft, na het slopen van de bestaande woning.

In tegenstelling tot wat door de verzoekende partijen wordt aangevoerd blijkt uit de vergelijking van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar met de motivering daarover in de bestreden beslissing aldus duidelijk waarom en op grond van welke motieven de verwerende partij besluit dat de in de aanvraag voorziene werken beschouwd kunnen worden als het herbouwen van een zonevreemde woning. Uit de voormelde overwegingen blijkt volgens de Raad niet dat de verwerende partij de kwalificatie van het aangevraagde niet afdoende of onzorgvuldig zou hebben beoordeeld in het licht van het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Dit onderdeel is ongegrond.

VII. Kosten

De verwerende partij verzoekt om in voorkomend geval de kosten ten laste te leggen van het Vlaamse Gewest.

Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij met toepassing van artikel 4.8.13, §2 VCRO.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Paul D'HONT en mevrouw Marie DE MUNTER is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 27 februari 2014, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het herbouwen van een zonevreemde eengezinswoning na slopen van de bestaande woning op een perceel gelegen te 9820 Bottelaere (Merelbeke), Edelarendries z.n. en met kadastrale omschrijving vierde afdeling, sectie A, nr. 752H.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partijen 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 de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 9 augustus 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zevende kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH, voorzitter van de zevende kamer,
met bijstand van

Chane GIELEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH