

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0941 van 12 april 2016
in de zaak 1314/0122/A/4/0130

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het departement RWO, met kantoor te 1210 Brussel, Koning Albert II-laan 19, bus 12, waar woonplaats wordt gekozen

vertegenwoordigd door:
mevrouw Tessa CORNELISSEN

verzoekende partij

tegen:

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Dany SOCQUET
kantoor houdende te 3080 Tervuren, Merenstraat 28
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

*Tussenkomen-
de partij:*

de heer **Rudy LUMMENS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Thomas RYCKALTS
kantoor houdende te 1000 Brussel, Wolvengracht 38
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld door neerlegging ter griffie op 31 oktober 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 22 augustus 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen- de partij tegen de stilzwijgende weigering van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen- de partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de regularisatie/renovatie van een woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 3040 Huldenberg (Ottenburg), Langeheidstraat 75 en met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie B, nummer 231d3.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 3 maart 2015 toegewezen aan de vijfde kamer.

2.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 24 maart 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Carole M. BILLIET heeft verslag uitgebracht.

Mevrouw Tessa CORNELISSEN die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Dany SOCQUET die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

3.

De Raad heeft met een tussenarrest van 28 april 2014 met nummer A/2015/0271 de heropening van de debatten bevolen om de heer Rudy LUMMENS toe te laten in het geding tussen te komen.

De tussenkomende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend. De verzoekende partij heeft een nieuwe wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 22 september 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Carole M. BILLIET heeft verslag uitgebracht.

Mevrouw Tessa CORNELISSEN die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Dany SOCQUET die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Sofie ALBERT die *loco* advocaat Thomas RYCKALTS verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

3.

Bij beschikking van 2 februari 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep toegewezen aan de vierde kamer.

Met een tussenarrest van 8 februari 2016 heeft de voorzitter van de vierde kamer de debatten heropend teneinde het beroep op de openbare terechtzitting *ab initio* te hernemen.

De partijen zijn opnieuw opgeroepen op te verschijnen voor de openbare terechtzitting van 1 maart 2016, waar de vordering tot vernietiging opnieuw werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Mevrouw Tessa CORNELISSEN die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Dany SOCQUET die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Sofie ALBERT die verschijnt voor de tussenkomende partij, 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.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer Rudy LUMMENS verzoekt met een aangetekende brief van 7 april 2015 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de vijfde kamer heeft met een beschikking van 5 mei 2015 de tussenkomende partij 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.

IV. FEITEN

1.

De tussenkomende partij is eigenaar van een perceel gelegen te 3040 Huldenberg (Ottenburg), Langeheidstraat 75. Op het perceel staat een woning. Aan de achterzijde werd een veranda aangebouwd. Naast de veranda aan de achterzijde is, aansluitend aan de woning, een achterbouw opgericht. Aan de voorzijde van het perceel staat, los van de woning, een stalgebouw.

Volgens de gegevens van het dossier werd de woning opgericht rond 1943 en kan uit de kadastrale gegevens worden afgeleid dat de woning met inkomhal, achterbouw, veranda en stal bestonden in 1975.

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

2.

De tussenkomende partij diende een aanvraag in tot het verbouwen van de woning op 13 juli 2011. De aanvraag werd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg op 2 augustus 2011 onvolledig verklaard, met opgave van de in de aanvraag ontbrekende stukken. Er werd aan de tussenkomende partij meegedeeld dat hiermee de vergunningsprocedure volledig wordt stopgezet.

3.

Op 17 augustus 2011 werd een bouwovertreiding vastgesteld en een stakingsbevel opgelegd voor het uitvoeren van vergunningsplichtige werken aan de woning zonder vergunning (PV LE.66.RW.209600/11 - 8.00/21GSI.901719 — BM2011/0007 *vernieuwen linkerachterzijde woning, aanleg betonnen verharding achter woning, vernieuwen achterzijde en linkerzijgevel achterbouw +*

aanbrengen nieuwe dakbedekking, wegnemen houten plafondroostering binnenin, metsen van muur tegen rechter binnenzijde, verkleinen venster in voorgevel). Dit proces-verbaal werd op 22 augustus 2011 bekrachtigd door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur.

4.

Op 25 augustus 2011 heeft de tussenkomen de partij opnieuw een aanvraag ingediend voor een voor het verbouwen van de bestaande woning. Op 8 december 2011 wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg een stedenbouwkundige vergunning geweigerd. Het college stelt vast:

- dat de foto's gevoegd bij het dossier zouden dateren van 22 augustus 2011, maar dat op 17 augustus 2011 een bouwovertreiding werd vastgesteld; dat er geen foto's van de huidige toestand bij het dossier zijn gevoegd en dat de foto's gevoegd bij het dossier derhalve enkel een beeld geven van de toestand vóór het begaan van de overtreiding;
- dat de aanvraag voornamelijk een interne verbouwing omvat, een gevelwijziging en het aanbrengen van isolatie (+ 15 cm) aan de buitenzijde van het gebouw;
- dat de dakhoogte met 15 cm toeneemt;
- dat de woning intern wordt gereorganiseerd en de openingen in de voorgevel worden aangepast;
- dat de bestaande stal geïsoleerd wordt aan de buitenzijde (+ 10 cm), de raam- en deuropeningen verplaatst/aangebracht worden en de functie wijzigt in atelier.

Het college overweegt dat het vergroten van een bouwvolume en het wijzigen van de functie van een bijgebouw niet kan vergund worden volgens de van toepassing zijnde wetgeving. Het college geeft vervolgens een opsomming van de aangevraagde werken die niet in overeenstemming met de reeds zonder vergunning uitgevoerde werken, met name:

- de voorziene openingen in de achterbouw komen niet overeen met de reeds gemaakte openingen;
- de linkerzijgevel en de achtergevel van de achterbouw zouden volgens plan verbouwd worden, maar werden in werkelijkheid afgebroken en herbouwd;
- de dakvlakvensters in de achterbouw werden niet geplaatst volgens plan;
- aan de achterzijde van het gebouw werd een nieuwe verharding voorzien, wat niet op de plannen wordt weergegeven;
- de bestaande veranda werd quasi volledig gesloopt, het dak ervan werd volledig verwijderd;
- het dak van de achterbouw werd volledig vernieuwd; ook de dakstructuur werd vermoedelijk verwijderd en op een gelijkaardige manier teruggeplaatst;
- in de leefruimte werden een aantal kolommen voorzien, die niet weergegeven worden op de plannen;
- eveneens in de achterraimte werd tegen de rechter zijgevel een wand gemetst in cellenbeton, wat ook niet weergegeven werd op de plannen.

Het college stelt dat de achterbouw niet meer kan gezien worden als een niet-verkrotte constructie en dient afgebroken te worden zonder mogelijkheid tot herbouw en dat het vergroten van het bouwvolume niet mogelijk is in ruimtelijk kwetsbaar gebied en er niet voorzien is in een afwijkingsbepaling voor isolatie aan de buitenzijde van het gebouw.

De conclusie van het college is dat het dossier geen correcte gegevens bevat en de aangevraagde werken strijdig zijn met de vigerende wetgeving met betrekking tot zonevreemde woningen.

5.

Op 23 november 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg een volgende aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning, ditmaal voor “*de renovatie van een bestaande woning*”.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 30 januari 2013 volgend voorwaardelijk gunstig advies uit:

“
...

Het bijgevoegd dossier is uiterst summier (3 plannen) en bevat geen verdere omschrijving van de feitelijke juridische toestand. Hierdoor is dan ook onduidelijk wat de voorgeschiedenis van het dossier is. Het Agentschap voor Natuur en Bos kan dan ook geen enkele verantwoordelijkheid nemen inzake het vergunbaar zijn van de gevraagde werken.

Uit vergelijking van de plannen kan worden opgemaakt dat de aanvraag hoofdzakelijk beperkt blijft tot aanpassingen aan de binnenindeling van de woning en aanpassing van de oprit. Gelet op het feit dat het onvergunde betonnen terras aan de achterzijde van de woning wordt opgebroken en terug omgezet naar gazon, blijkt uit het dossier niet dat er vermijdbare schade aan de natuur zal veroorzaakt worden.

Conclusie

*Op basis van het dossier dat ter advies is voorgelegd, stelt het Agentschap voor Natuur en Bos vast dat de bestaande natuurwaarden niet worden geschaad. De aanvraag wordt **gunstig** geadviseerd. Het Agentschap wenst evenwel te benadrukken dat geen uitspraak gedaan wordt over de vergunbaarheid van het dossier in het licht van mogelijk nog lopende juridische procedures. Bovendien kan het Agentschap enkel verder gaan op de zeer summiere aangeleverde informatie zonder enige duiding.*

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg neemt geen beslissing binnen de decretale vervaltermijn, hetgeen resulteert in stilzwijgende weigeringsbeslissing op 11 april 2013.

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 10 mei 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 22 juli 2013 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“
...

De aanvraag is voorgesteld als zijnde een verbouwing binnen het bestaande bouwvolume, waarbij in totaal het bouwvolume van de bijgebouwen vermindert met 37.1m³. Hierbij werd een zogenaamd 'volumekrediet' toegepast. Een gedeelte van het volume van de af te breken berging naast de woning (totaal 43.8m³), wordt aangewend om het volume achter de woning en de veranda uit te breiden (met 6.7m³). In alle opeenvolgende regelgeving

aangaande de uitzonderings- en/of afwijkingsbepalingen voor zonevreemde constructies is echter steeds duidelijk gesteld dat de toepassing van volumekrediet niet wordt aanvaard. De afbraak van een constructie maakt dat dit volume als onbestaand dient beschouwd te worden en geenszins kan aangewend worden om elders op het terrein een ander vrijstaand bijgebouw uit te breiden. De aanbouw achter de woning kan slechts als een op zichzelf staande constructie in de zin van de toepassing van de afwijkingsbepalingen beschouwd worden.

Uitbreidingen aan woningen zijn geregeld volgens art. 4.4.15. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Hier wordt gesteld dat het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning in ruimtelijk kwetsbaar gebied, zoals natuurgebied, niet vergunbaar is. De woning kan dus enkel binnen het bestaande volume verbouwd worden

d) Artikel 4.4.10, §1 bepaalt echter dat de afdeling 2 'Basisrechten voor zonevreemde constructies' enkel van toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies. Het voldoen aan deze voorwaarden wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, vernietiging of beschadiging. In dit artikel wordt verwezen naar de voorgaande 'vergunningsaanvraag' om geen onderscheid te maken in aanvragen die wel of niet tot een vergunning hebben geleid.

De woning, met de aanbouw, de veranda en de stallen werden opgericht omstreeks 1943 en worden dus als vergund geacht beschouwd. Op 13 juli 2011 werd een eerste bouwaanvraag ingediend. Op 2 augustus 2011 werd door de gemeente deze aanvraag onvolledig verklaard. Aangezien bij een onvolledige aanvraag de procedure niet wordt opgestart en deze dus niet in het rechtssysteem terecht komt, kan een onvolledige aanvraag niet aanzien worden als de eerste vergunningsaanvraag. Het dossier, en dus ook de vergunningstoestand en het al dan niet verkrot zijn van de woning op het moment van de aanvraag, werd namelijk niet beoordeeld. Er kan geen rekening worden gehouden met deze aanvraag, zodat de aanvraag ingediend op 25 augustus 2011 als de eerste aanvraag dient beschouwd te worden.

Op 17 augustus 2011 werd er een bouw misdrijf vastgesteld omdat er vergunningsplichtige werken waren uitgevoerd zonder vergunning. Hierbij werd vastgesteld dat de veranda was verwijderd en een nieuwe muur in betonblokken was opgetrokken. Aan de rechterachterzijde werd de achtergevel en de linkerzijgevel van de aanbouw in snelbouwsteen vernieuwd en er werd een nieuwe dakbedekking geplaatst. Aan de binnenzijde werd in het bestaande gedeelte de houten plafondroostering weggenomen. Tegen de rechterbinnenzijde werd een muur gemetst in cellenbetonblokken. De garagepoort in de voorgevel was verwijderd en de opening deels dichtgemaakt. Dit is dus de toestand waarin de woning zich bevond op het moment van de aanvraag ingediend op 25 augustus 2011 en het is op basis van deze toestand dat wordt beoordeeld of de basisrechten voor zonevreemde constructies van toepassing zijn op de aanvraag.

e) Art. 4.1.1.7° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt aangaande 'hoofdzakelijk vergund' het volgende:

...

De woning, met de aanbouw, de veranda en de stallen werden als vergund geacht beschouwd. Zowel de veranda als de aanbouw zijn echter ingrijpend gewijzigd en er werden aanpassingen gedaan aan de draagstructuur en de voorgevel van de woning, en dit zonder vergunning. Hierdoor is momenteel minder dan 90% van de woning vergund en kan er onmogelijk nog over een hoofdzakelijk vergunde woning gesproken worden. Aangezien de woning niet hoofdzakelijk vergund is, kunnen de basisrechten voor zonevreemde woningen niet worden toegepast en is de aanvraag niet voor vergunning vatbaar.

d) Uit ruimtelijk oogpunt dient gesteld dat het bestendigen van de woning onder de gewijzigde vorm weinig impact zal hebben op de omgeving, en binnen een geijkte procedure ook mogelijk is gemaakt. Hier werd echter overgegaan tot het uitvoeren van werken aan een zonevreemde woning voorafgaand aan het bekomen van enige vergunning. Voor deze werkwijze werd geen wettelijk kader gecreëerd. De voorafgaande verbouwing verhindert een onderzoek ten gronde naar de vergunde toestand en/of eventuele verkrotting, zodat dit begrijpelijkerwijze niet als een afwijkingsbepaling werd opgenomen.

Conclusie

*De aanvraag komt niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:
de aanvraag valt niet binnen de bepalingen aangaande de basisrechten voor zonevreemde constructies volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
de afwijkingsbepaling voor het herbouwen van een woning is enkel van toepassing voor bestaande vergunde woningen, hier is minder dan 90% van de woning in zijn huidige toestand vergund.
...*

Na de hoorzitting van 22 augustus 2013 beslist de verwerende partij op dezelfde datum om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

5.2 Beschrijving van de aanvraag

Op het betrokken perceel staat een kleine woning met aanpalend een stalling, die momenteel wordt gebruikt als tuinberging. De woning staat ingeplant op ongeveer 15m van de voorste perceelsgrens, op ongeveer 4m van de linker zijdelingse perceelsgrens en op de rechter zijdelingse perceelsgrens.

De stalling staat dicht bij de Langeheidestraat en op linker zijdelingse perceelsgrens ingeplant. De woning bestaat uit 1 bouwlaag afgewerkt met een zadeldak met de nok evenwijdig aan de zijdelingse perceelsgrens. Tegen de achtergevel van de woning, aan de linkerzijde, staat een veranda. Aan de linkerzijde staat een aanbouw bestaande uit 1 bouwlaag afgewerkt met een zadeldak met de nok evenwijdig aan de zijdelingse perceelsgrens.

Op 17 augustus 2011 werd een bouwmisdrijf vastgesteld. Hierbij werd vastgesteld dat de veranda was verwijderd en aan de linkerzijde een nieuwe muur in betonblokken was opgetrokken. Aan de aanbouw aan de linkerzijde was de achtergevel en de linkerzijgevel van de aanbouw met snelbouwsteen vernieuwd en was een nieuwe dakbedekking geplaatst. Hierbij werd zowel de kroonlijsthoogte als de nokhoogte met ongeveer 0.2m

verhoogd. Aan de binnenzijde was in het bestaande gedeelte de houten plafondroostering weggenomen. Tegen de rechterbinnenzijde was een muur gemetst in cellenbetonblokken. De garagepoort in de voorgevel was verwijderd en de opening gedeeltelijk dichtgemaakt.

De werken werden door middel van een PV stilgelegd. De voorliggende aanvraag beoogt de regularisatie van de reeds uitgevoerde werken en de verdere afwerking van de woning. Ook de indeling van de woning wordt aangepast. Op de benedenverdieping worden de inkom en de leefruimtes voorzien. Op de verdieping worden 1 slaapkamer, een badkamer en een zolderruimte voorzien. Tegen de rechterzijgevel van de woning staat een berging, die zou worden afgebroken. Achter de woning werd zonder vergunning een terras aangelegd in beton. Binnen deze aanvraag wordt het terras verwijderd en vervangen door een gazon.

5.3 Beschrijving van de plaats

Het perceel is gelegen ten oosten van Ottenburg (gemeente Huldenberg), langs de Langeheidestraat. Het goed maakt deel uit van een natuurgebied dat aansluit bij de Dijle. Binnen dit natuurgebied, aan de kant van de aanvraag, staan er verschillende eengezinswoningen langs de Langeheidestraat. Aan de overzijde van de straat ligt het VEN-gebied 'Dijlevaller'. De bebouwing langs de Langeheidestraat bestaat hoofdzakelijk uit vrijstaande landelijke woningen en oude hoevewoningen.

...

5.7 Beoordeling

...

De voorliggende aanvraag voor het renoveren van een bestaande woning is in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften van natuurgebied.

b) Het verbouwen van een woning is in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan. Volgens artikel 4.4.12, §1 onder afdeling 2 'Basisrechten voor zonevreemde constructies' van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vormen de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Hier wordt het aantal wooneenheden bewaard.

De term verbouwen wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening als volgt gedefinieerd: het verbouwen van een constructie gebeurt in principe binnen de bestaande buitenmuren. Er wordt in dat kader een duidelijk criterium vooropgesteld: de buitenmuren moeten voor ten minste zestig procent behouden worden en de werken moeten geschieden binnen het bestaande bouwvolume. Is er ook sprake van een aanbouw, dan vallen de werken dus onder het begrip "uitbreiden". Op basis van de plannen, de bijgevoegde oppervlakteberekening en de vaststellingen ter plaatse wordt geoordeeld dat meer dan 70% van de bestaande buitenmuren behouden blijven. Daarnaast moet de verbouwing ook worden uitgevoerd binnen het bestaande bouwvolume.

De term "bouwvolume" verwijst naar het bruto-bouwvolume van een constructie. Het bruto-bouwvolume wordt gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak te vertrekken van het maaiveld. Hiermee wordt zowel het mathematisch als het fysiek bouwvolume bedoeld. Volgens de plannen omvat de aanvraag het aanpassen van raamopeningen in de voor-,

achter- en zijgevels. Er worden enkele interne draagmuren weggebroken, de trap wordt verplaatst en de interne indeling van de woning wordt aangepast. De vloer op de verdieping wordt op bepaalde plaatsen verlaagd om zo een bruikbare plafondhoogte op de verdieping te bekomen. De veranda aan de achterzijde van het gebouw wordt vervangen door een nieuwe veranda. De gevelbekleding van de aanbouw wordt vervangen door gevelsteen en het bestaande dak wordt vervangen en voorzien van dakvlakramen. De berging tegen de rechterzijgevel wordt afgebroken en de stalling in de voortuin wordt voorzien van een sierbepleistering.

Uit de plannen en de volumeberekening opgemaakt door de architect blijkt dus dat de verbouwing binnen het bestaande mathematisch en fysiek bouwvolume wordt uitgevoerd. Enkel de kroonlijsthoogte en de nokhoogte van de bestaande aanbouw achteraan worden met 0.18m verhoogd, wat een uitbreiding van het bruto-bouwvolume met ongeveer 6m³ tot gevolg heeft. De totale netto-hoogte (gemeten aan de binnenzijde) van het volume blijft echter dezelfde. Deze "uitbreiding" is het gevolg van het verbeteren van de draagstructuur van het dak en het voorzien van isolatie. Volgens het schriftelijk antwoord van Vlaams Minister Philippe Muyters op vraag 49 van 21 oktober 2010 wordt het aanbrengen van een voorzetsteen of pleisterwerk ook niet als een wijziging van het fysiek bouwvolume beschouwd. Een dergelijke uitbreiding inzake dakisolatie moet ook niet als een wijziging van het fysiek bouwvolume beschouwd worden, zolang het voldoet aan de goede ruimtelijke ordening. Het verhogen van de kroonlijst- en nokhoogte van een aanbouw met 0.18m achteraan de woning heeft een beperkte ruimtelijke impact en brengt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang.

De aanvraag betreft een verbouwing aangezien de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden blijven en de werken geschieden binnen het bestaande bouwvolume en voldoet dus aan artikel 4.4.12, §1.

d) Artikel 4.4.10, §1 bepaalt echter dat de afdeling 2 'Basisrechten voor zonevreemde constructies' enkel van toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies.

De woning, met de aanbouw, de veranda en de stallen werden opgericht omstreeks 1943 en worden dus als vergund geacht beschouwd. Op 17 augustus 2011 werd er een bouwmisdrijf vastgesteld omdat er vergunningsplichtige werken waren uitgevoerd zonder vergunning. Hierbij werd vastgesteld dat de veranda was verwijderd en een nieuwe muur in betonblokken was opgetrokken. Aan de rechterachterzijde werd de achtergevel en de linkerzijgevel van de aanbouw in snelbouwsteen vernieuwd en er werd een nieuwe dakbedekking geplaatst. Aan de binnenzijde werd in het bestaande gedeelte de houten plafondroostering weggenomen. Tegen de rechterbinnenzijde werd een muur gemetst in cellenbetonblokken. De garagepoort in de voorgevel was verwijderd en de opening deels dichtgemaakt. Dit is dus de toestand waarin de woning zich bevond op het moment van de aanvraag ingediend op 25 augustus 2011 en deze voldoet dus niet meer aan de vergund geachte toestand.

Artikel 4.4.10, §1 bepaalt dat het voldoen aan de voorwaarde van hoofdzakelijk vergund karakter wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, vernietiging of beschadiging. In dit artikel wordt verwezen

naar de voorgaande 'vergunningsaanvraag' om geen onderscheid te maken in aanvragen die wel of niet tot een vergunning hebben geleid.

Op 13 juli 2011 werd een eerste bouwaanvraag met hetzelfde onderwerp ingediend en voor ontvangst afgestempeld. Op 2 augustus 2011 werd door de gemeente deze aanvraag onvolledig verklaard. Aangezien de aanvraag is afgestempeld voor ontvangst, kan deze aanvraag aanzien worden als de eerste aanvraag. Op basis van het fotomateriaal dat deel uitmaakt van deze aanvraag, kan geoordeeld worden dat de woning, met de aanbouw, de veranda en de stallen in overeenstemming zijn met de vergund geachte toestand van 1943. De basisrechten van zonevreemde woningen zijn van toepassing, aangezien het gebouw op het ogenblik van de eerste aanvraag hoofdzakelijk vergund en niet verkrot was.

f) Uit ruimtelijk oogpunt dient gesteld dat het verbouwen van de bestaande woning weinig impact zal hebben op de omgeving aangezien het bestaande fysieke bouwvolume behouden blijft. Enkel aan de rechterzijde wordt een berging afgebroken. Door het afbreken van de berging die tot op de zijdelingse perceelsgrens staat ingeplant, wordt een zijdelingse bouwvrije strook en een betere inplanting ten opzichte van het aanpalend perceel bekomen. De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de basisrechten van zonevreemde constructies zijn van toepassing op de aanvraag aangezien de woning, op het moment van de eerste aanvraag, niet verkrot en hoofdzakelijk vergund was;*
- de aanvraag betreft een verbouwing. Het verbouwen van een zonevreemde woning is volgens de basisrechten van zonevreemde woningen toegelaten.*

...

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

Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 13 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (verder het Inrichtingsbesluit) en van artikel 4.4.20 VCRO.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

Door de Deputatie wordt er een vergunning verleend op basis van artikel 4.4.12 VCRO, zijnde een verbouwing van een bestaande zonevrije woning.

*Echter, het gaat hier niet langer om een bestaande woning, waardoor niet artikel 4.4.12 VCRO diende getoetst te worden, doch wel artikel **4.4.20 VCRO**.*

Immers, In de VCRO vindt je onder de zonevrije basisrechten de volgende drie onderafdelingen:

- *Onderafdeling 1 (4.4.10 en 4.4.11), hetgeen betrekking heeft op het toepassingsgebied en een aantal algemene bepalingen*
- *Onderafdeling 2 (4.4.12 - 4.4.19), hetgeen betrekking heeft op bestaande zonevrije constructies*
- *Onderafdeling 3 (4.4.20), hetgeen betrekking heeft op recent afgebroken zonevrije woningen of constructies*

Artikel 4.4.20, §1 VCRO heeft dus betrekking op geheel of gedeeltelijk afgebroken zonevrije woningen of andere constructies. In de Memorie van Toelichting werd deze bepaling als volgt toegelicht: "De nieuwe onderafdeling 3 omvat een specifieke uitzondering op voorwaarde dat zonevrije constructies moeten 'bestaan' op het ogenblik van de vergunningsaanvraag vooraleer zij kunnen worden verbouwd, herbouwd of uitgebreid".

De vraag welke onderafdeling van toepassing is op de aanvraag dient niet beantwoord te worden door zich te verplaatsen naar het tijdstip van het indienen van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, maar wel op het ogenblik van de betrokken aanvraag waarbij men toepassing wenst te maken van de zonevrije basisrechten voor zonevrije constructies ter beoordeling voorligt (zie Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, P. 159, Nr. 494).

Uit het proces-verbaal van 17 augustus 2011 blijkt onbetwistbaar dat een deel van de voor- en achtergevel van de bestaande woning werd afgebroken en opnieuw werd opgetrokken, de volledige linkerzijgevel en de achtergevel werden vernieuwd in snelbouwsteen, alsook werd het volume verhoogd en werd er een nieuwe dakbedekking aangebracht.

Het staat dus op basis van deze gegevens vast dat de kwestieuze eengezinswoning op het moment dat de betrokken aanvraag ter beoordeling voorlag, zijnde op 23 november 2012, gedeeltelijk was afgebroken.

In de bestreden beslissing wordt onder meer geconcludeerd dat de aanvraag vergunbaar is op basis van artikel 4.4.12 VCRO.

Artikel 4.4.20 VCRO is van toepassing op recent afgebroken zonevrije woningen of andere constructies. Artikel 4.4.20, §1 VCRO bepaalt dat de mogelijkheden onder onderafdeling 2 (waaronder 4.4.12 VCRO) van overeenkomstige toepassing zijn op zonevrije woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken indien cumulatief voldaan is aan twee voorwaarden. Echter bepaalt artikel 4.4.20, 62 VCRO dat de mogelijkheden in onderafdeling 2, die ingevolge artikel 4.4.20, §1 van overeenkomstige toepassing zijn op zonevrije woningen of andere constructies die

geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken, niet gelden in ruimtelijke kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden.

Conform artikel 1.1.2, 10° VCRO behoort natuurgebied tot ruimtelijk kwetsbaar gebied, zodat de Deputatie van Vlaams-Brabant op grond van artikel 4.4.20, §2 VCRO geen toepassing had mogen maken van artikel 4.4.20, §1 VCRO juncto artikel 4.4.12 VCRO. (Zie ook RvVb, 28 mei 2013, nr. A/2013/0277; RvVb, 9 januari 2013, nr. A/2013/0003 en RvVb, 12 september 2012, nr. A/2012/0364)

Het feit dat het om een regularisatieaanvraag gaat, doet hier geen afbreuk aan. Immers artikel 4.2.24 VCRO bepaalt dat:

...

Uit de toelichtingsnota bij de vergunningsaanvraag lijkt de vergunningsaanvrager aan te nemen dat zij een regularisatievergunning kon bekomen voor het aangevraagde. Uit artikel 4.4.24 VCRO kan dit echter niet worden afgeleid. Artikel 4.2.24 VCRO vormt geen afzonderlijke vergunningsgrond. Of het aangevraagde in aanmerking komt voor een regularisatievergunning dient beoordeeld te worden op grond van het voorwerp van het gevraagde. Het voorwerp van de aanvraag betreft het verbouwen van een niet zonevreemde woning en dient beoordeeld te worden op grond van de voormelde "afdeling 2 Basisrechten voor zonevreemde constructies". (zie ook RvVb, 9 januari 2013, nr. A/2012/0003)

Het middel is gegrond.

...

De verwerende partij repliceert:

"...

De redenering van de leidend ambtenaar kan echter niet overtuigen, immers de deputatie heeft de voorliggende aanvraag terecht aanzien als een aanvraag voor het renoveren van een bestaande woning die in strijd is met de planologische bestemmingsvoorschriften van het natuurgebied.

Het feit dat de aanvraag een regularisatie van reeds uitgevoerde werking inhoudt vermag geen afbreuk te doen aan de vergunbaarheid.

Immers, luidens artikel 4.2.24, §1. VCRO is een regularisatievergunning een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd waarbij "bij de beoordeling van het aangevraagde de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt (worden) genomen. §2. Een aanvraag tot regularisatie bevat een afschrift van eventuele processen-verbaal, administratieve beslissingen en rechterlijke beslissingen met betrekking tot de constructie, dewelke ter kennis van de aanvrager werden gebracht.

§3. Het niet vervolgen van een inbreuk door de overheid, wettigt op zich de regularisatie niet. De sanctionering van een inbreuk sluit een regularisatie niet uit.

§4. De regularisatievergunning wordt afgeleverd met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure. Aan de vergunning kunnen de voorwaarden en lasten, vermeld in artikel 4.2.19 en 4.2.20, worden.

verbonden. Onverminderd de gebruikelijke verplichtingen tot de organisatie van een openbaar onderzoek over een vergunningsaanvraag, geldt dat alleszins een openbaar onderzoek moet worden ingericht indien het voorwerp van de regularisatieaanvraag gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied.”.

De basisrechten voor zonevreemde constructies worden omschreven in afdeling 2, inzonderheid in artikel 4.4.10. §1 VCRO waarin wordt gesteld dat deze afdeling van toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan deze voorwaarden wordt, luidens artikel 4.4.10, §1, tweede lid VCRO, beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.

Het is juist dat het verbouwen van een woning in strijd is met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan.

Te dien einde bepaalt artikel 4.4.12. VCRO dat in alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

De deputatie stelt vast dat in de voorliggende aanvraag het aantal woongelegenheden wordt bewaard.

Anders dan de leidend ambtenaar is de deputatie de mening toegedaan dat het te dezen wel degelijk om een verbouwing gaat (artikel 4.4.12 VCRO) en niet om een zonevreemde woning of andere constructie die geheel of gedeeltelijk is afgebroken (artikel 4.4.20 VCRO).

De leidende ambtenaar stelt hieromtrent dat uit het proces-verbaal van 17 augustus 2011 blijkt dat “een deel van de voor- en achtergevel van de bestaande woning werd afgebroken en opnieuw werd opgetrokken, de volledige linkerzijgevel en de achtergevel werden vernieuwd in snelbouwsteen, alsook het volume verhoogd en werd er een nieuwe dakbedekking aangebracht. Het staat dus op basis van deze gegevens vast dat de kwestieuze eengezinswoning op het moment dat de betrokken aanvraag ter beoordeling voorlag, zijnde op 23 november 2012, gedeeltelijk was afgebroken.”.

De aanvraag diende echter te worden beoordeeld als een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning.

Immers, onder verbouwen wordt volgens artikel 4.1.1., 12° VCRO begrepen het doorvoeren van aanpassingswerken binnen het bestaande bouwvolume met een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden.

Ook aan deze voorwaarden werd voldaan.

Het hoofdzakelijk vergund zijn wordt, luidens voornoemd artikel 4.4.10, §1, tweede lid VCRO beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden.

Welnu, de deputatie heeft, zoals blijkt uit het bestreden besluit, alle aspecten van deze problematiek beoordeeld rekening houdende met de correcte feiten en omstandigheden.

Hierbij is de deputatie tot de conclusie kunnen komen dat de aanvraag wel degelijk betrekking heeft op het verbouwen een bestaande woning en de vergunning kan worden toegekend ondanks het feit dat het verbouwen van een woning in strijd is met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan.

Het betreft een verbouwing aangezien de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden blijven en de werken worden uitgevoerd binnen het bestaande bouwvolume ; de aanvraag voldoet diensgevolge aan de voorschriften van artikel 4.4.12, §1.

In het vergunningsbesluit wordt hieromtrent terecht overwogen dat het verbouwen van een woning in strijd is met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan doch dat volgens artikel 4.4.12, §1 onder afdeling 2 'Basisrechten voor zonevrije constructies' van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevrije woning, op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal, waar te dezen dient te worden vastgesteld dat het aantal woonegelegenheden wordt bewaard.

De deputatie overweegt verder dat "de term verbouwen in de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening als volgt (wordt) gedefinieerd: het verbouwen van een constructie gebeurt in principe binnen de bestaande buitenmuren. Er wordt in dat kader een duidelijk criterium vooropgesteld: de buitenmuren moeten voor ten minste zestig procent behouden worden en de werken moeten geschieden binnen het bestaande bouwvolume. Is er ook sprake van een aanbouw, dan vallen de werken dus onder het begrip "uitbreiden". Op basis van de plannen, de bijgevoegde oppervlakteberekening en de vaststellingen ter plaatse wordt geoordeeld dat meer dan 70% van de bestaande buitenmuren behouden blijven. Daarnaast moet de verbouwing ook worden uitgevoerd binnen het bestaande bouwvolume.

De term "bouwvolume" verwijst naar het bruto-bouwvolume van een constructie. Het bruto-bouwvolume wordt gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak te vertrekken van het maaiveld. Hiermee wordt zowel het mathematisch als het fysiek bouwvolume bedoeld. Volgens de plannen omvat de aanvraag het aanpassen van raamopeningen in de voor-, achter- en zijgevels. Er worden enkele interne draagmuren weggebroken, de trap wordt verplaatst en de interne indeling van de woning wordt aangepast. De vloer op de verdieping wordt op bepaalde plaatsen verlaagd om zo een bruikbare plafondhoogte op de verdieping te bekomen. De veranda aan de achterzijde van het gebouw wordt vervangen door een nieuwe veranda. De gevelbekleding van de aanbouw wordt vervangen door gevelsteen en het bestaande dak wordt vervangen en voorzien van dakvlakramen. De berging tegen de

rechterzijgevel wordt afgebroken en de stalling in de voortuin wordt voorzien van een sierbepleistering.

Uit de plannen en de volumeberekening opgemaakt door de architect blijkt dus dat de verbouwing binnen het bestaande mathematisch en fysiek bouwvolume wordt uitgevoerd. Enkel de kroonlijsthoogte en de nokhoogte van de bestaande aanbouw achteraan worden met 0.18m verhoogd, wat een uitbreiding van het bruto-bouwvolume met ongeveer 6m³ tot gevolg heeft. De totale netto-hoogte (gemeten aan de binnenzijde) van het volume blijft echter dezelfde. Deze "uitbreiding" is het gevolg van het verbeteren van de draagstructuur van het dak en het voorzien van isolatie. Volgens het schriftelijk antwoord van Vlaams Minister Philippe Muyters op vraag 49 van 21 oktober 2010 wordt het aanbrengen van een voorzetsteen of pleisterwerk ook niet als een wijziging van het fysiek bouwvolume beschouwd. Een dergelijke uitbreiding inzake dakisolatie moet ook niet als een wijziging van het fysiek bouwvolume beschouwd worden, zolang het voldoet aan de goede ruimtelijke ordening. Het verhogen van de kroonlijst- en nokhoogte van een aanbouw met 0.18m achteraan de woning heeft een beperkte ruimtelijke impact en brengt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang."

Verder wordt in het vergunningsbesluit op een deugdelijke en afdoende wijze gemotiveerd waarom de basisrechten van zonevrije woningen van toepassing zijn en aldus waarom het gebouw op het ogenblik van de eerste aanvraag hoofdzakelijk vergund en niet verkrot was.

Te dien einde wordt hieromtrent overwogen dat luidens artikel 4.4.10, §1 de afdeling 2 'Basisrechten voor zonevrije constructies' enkel van toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies:

"De woning, met de aanbouw, de veranda en de stallen werden opgericht omstreeks 1943 en worden dus als vergund geacht beschouwd. Op 17 augustus 2011 werd er een bouwmisdrif vastgesteld omdat er vergunningsplichtige werken waren uitgevoerd zonder vergunning. Hierbij werd vastgesteld dat de veranda was verwijderd en een nieuwe muur in betonblokken was opgetrokken. Aan de rechterachterzijde werd de achtergevel en de linkerzijgevel van de aanbouw in snelbouwsteen vernieuwd en er werd een nieuwe dakbedekking geplaatst. Aan de binnenzijde werd in het bestaande gedeelte de houten plafondroostering weggenomen. Tegen de rechterbinnenzijde werd een muur gemetst in cellenbetonblokken. De garagepoort in de voorgevel was verwijderd en de opening deels dichtgemaakt. Dit is dus de toestand waarin de woning zich bevond op het moment van de aanvraag ingediend op 25 augustus 2011 en deze voldoet dus niet meer aan de vergund geachte toestand.

Artikel 4.4.10, §1 bepaalt dat het voldoen aan de voorwaarde van hoofdzakelijk vergund karakter wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, vernietiging of beschadiging. In dit artikel wordt verwezen naar de voorgaande 'vergunningsaanvraag' om geen onderscheid te maken in aanvragen die wel of niet tot een vergunning hebben geleid.

Op 13 juli 2011 werd een eerste bouwaanvraag met hetzelfde onderwerp ingediend en voor ontvangst afgestempeld. Op 2 augustus 2011 werd door de gemeente deze aanvraag onvolledig verklaard. Aangezien de aanvraag is afgestempeld voor ontvangst, kan deze aanvraag aanzien worden als de eerste aanvraag. Op basis van het fotomateriaal dat deel uitmaakt van deze aanvraag, kan geoordeeld worden dat de woning, met de aanbouw, de veranda en de stallen in overeenstemming zijn met de vergund geachte toestand van 1943. De basisrechten van zonevreemde woningen zijn van toepassing, aangezien het gebouw op het ogenblik van de eerste aanvraag hoofdzakelijk vergund en niet verkrot was."

De deputatie is aldus wel degelijk tot de conclusie kunnen komen dat de aanvraag in aanmerking komt voor vergunning om reden:

- dat de basisrechten van zonevreemde constructies van toepassing zijn op de aanvraag aangezien de woning, op het moment van de eerste aanvraag, niet verkrot en hoofdzakelijk vergund was;*
- en om reden dat de aanvraag een verbouwing betreft en het verbouwen van een zonevreemde woning volgens de basisrechten van zonevreemde woningen toegelaten is.*

*De in het middel aangehaalde bepalingen werden aldus geenszins geschonden. Het middel dient als ongegrond te worden afgewezen.
..."*

De tussenkommende partij stelt:

" ...

1.- Verzoekende partij werpt in dit eerste middel op dat de vergunning niet had kunnen worden verleend op grond van artikel 4.4.12 VCRO omdat de woning op het ogenblik van de vergunningsaanvraag niet langer een bestaande woning zou zijn, doch wel gedeeltelijk werd afgebroken.

Zodoende stelt verzoekende partij dat verwerende partij zich niet kon beroepen op grond van de voorschriften omtrent de basisrechten voor zonevreemde woningen opgenomen in de artikelen 4.4.12 e.v. VCRO (onderafdeling 2 aangaande bestaande zonevreemde constructies), doch wel op grond van art. 4.4.20 VCRO (onderafdeling 3 aangaande recent afgebroken zonevreemde woningen of constructies).

Evenwel, zo vervolgt verzoekende partij, kon enige vergunning op grond van art. 4.4.20 VCRO niet worden verleend, nu alle constructies gelegen in ruimtelijke kwetsbaar gebied van de toepassing van dit artikel uitgesloten worden.

Op grond van art. 1.1.2, 10° VCRO vallen hieronder ook de natuurgebieden.

2.- Verzoekende partij kwalificeert het aangevraagde volkomen foutief als een "geheel of gedeeltelijk afgebroken woning" in de zin van onderafdeling 3 aangaande recent afgebroken zonevreemde woningen of constructies

Verzoekende partij laat namelijk in het geheel na aan te tonen dat de woning op het ogenblik van de vergunningsaanvraag “een recent afgebroken zonevreemde woning” betreft en dus niet langer als “bestaand” kan worden beschouwd.

Het tegendeel is waar.

Zo oordeelde de Raad van State reeds dat een bestaand gebouw een gebouw is dat nog bestaat hetgeen wil zeggen dat het de functie nog kan vervullen waarvoor het dient of dienstig is (RvS 24 juni 1998, nr. 74.451, Van ECCELPOEL e.a.).

Ook in het arrest ONTEX wordt gesteld “dat onder “bestaand” dient begrepen te worden “opgericht “of “aanwezig”. De gemachtigde ambtenaar heeft niet de mogelijkheid om af te wijken wanneer het de wijziging van een vergund gebouw dat nog niet opgericht werd betreft.” (RvS 6 juli 2000, nr. 88.650, Ontex; zie ook RvS 6 juli 2004, nr. 133.583).

Wanneer het toenmalige Arbitragehof zich diende te buigen over een prejudiciële vraag van de Raad van State in voornoemde procedure Ontex. Namelijk diende het Hof na te gaan of er sprake was van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat aan de gemachtigde ambtenaar de mogelijkheid werd ontzegd op grond van art. 43, §2, zesde lid a) van het gecoördineerd decreet van het Vlaamse Gewest van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening om bij het verlenen van een gunstig advies af te wijken van de voorschriften van een gewestplan, indiende de bouwaanvraag betrekking had op een vergund gebouw dat nog niet werd opgericht (Arbitragehof 28 november 2000, nr. 151/2001).

In dit kader besluit het Arbitragehof dat een bestaand gebouw “een fysisch aanwezig effectief opgericht gebouw is” (A. DESMET “Het begrip ‘bestaand vergund gebouw’ volledig gedefinieerd, maar een streep door de rekening van enkele vóór 13 augustus 2001 vergunde maar nog niet opgerichte zonevreemde woningen!”, TROS 2002, nr. 26, 125; A. DESMET en S. DESMET, Het nieuwe decreet ruimtelijk ordening. Parlementaire voorbereiding, Antwerpen, Kluwer, 2000, 850 p.; A. DESMET en S. DESMET, Het nieuwe decreet ruimtelijke ordening. Wijzigingen van 26 april 2000. Parlementaire voorbereiding, Antwerpen, Kluwer, 2000, 362 p.; A. DESMET en S. DESMET, Het nieuwe decreet ruimtelijke ordening. Wijzigingen van 13 juli 2001. Parlementaire voorbereiding, Antwerpen, Kluwer, 2001, 420 p.; Parl. St. VI. Parl. 2001-2002, nr. 968/1-5 en Hand. VI. Parl. nr. 34, 27 februari 2002).

Het staat onomwonden vast dat van bij de eerste vergunningsaanvraag dd. 13 juli 2011 en dit tot aan de ingediende regularisatieaanvraag die het voorwerp uitmaakt van onderhavige procedure, de woning van tussenkomende partij al die tijd een fysisch aanwezig effectief opgerichte woning is geweest op het terrein, zoals vereist door de definitie van het Arbitragehof en gevolgd door de Raad van State in haar arrest ONTEX.

Bovendien heeft deze woning steeds de functie van “wonen” kunnen vervullen zoals vereist door de definitie van het arrest ECCELPOEL van de Raad van State.

3.- De woning is zodus steeds een “bestaande” woning gebleven tijdens de verbouwingswerken, zodanig dat geen rekening kan gehouden worden met artikel 4.4.20 VCRO en haar beperkte toepassingsgebied.

Zo stellen de parlementaire voorbereidingen van dit artikel:

“494. 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.” (MvT, VI. Parl., Parl. St. 2008-09, stuk 2011/1, nr. 494).

Hieruit volgt dat pas toepassing moet worden gemaakt van deze regel zoals opgenomen in art. 4.4.20 VCRO, wanneer de constructie niet langer **bestaat**.

Nu verzoekende partij geenszins aannemelijk maakt dat de constructie op het ogenblik van de vergunningsaanvraag niet langer bestond, d.i. niet langer een fysisch aanwezig effectief opgericht gebouw, staat het vast dat de aanvraag niet binnen het toepassingsgebied van art. 4.4.20 VCRO valt.

Te meer nu met het oog op de toepassing van art. 4.4.12 VCRO door tussenkomende partij afdoende is aangetoond en zo ook is overgenomen door verweerster dat meer dan 60% van de buitenmuren overeenkomstig artikel 4.4.1, 12° VCRO is behouden. Dit wordt als dusdanig niet betwist door verzoekende partij.

Nu het vaststaat dat meer dan 60% van de buitenmuren is behouden, in de bestreden beslissing wordt zelfs gewag gemaakt van meer dan 70%, kan niet door Uw Raad aanvaard worden dat de woning niet langer zou bestaan.

Zo kan ook verwezen worden naar een arrest van Uw Raad voor Vergunningsbetwistingen waarin de deputatie werd teruggefloten omdat zij weigerde een regularisatievergunning voor het herbouwen van eens stalling te verlenen op grond van artikel 4.4.17 VCRO door verkeerdelijk toepassing te maken van art.4.4.20 VCRO:

„Herbouwen” impliceert volgens artikel 4.1.1, 6° VCRO echter de afbraak van een constructie evenals “binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen”, zodat het feit dat een constructie wordt afgebroken om ze vervolgens opnieuw te bouwen, geen argument vormt om te stellen dat het gebouw, waarvoor een vergunning gevraagd wordt voor de regularisatie van het herbouwen ervan, niet meer hoofdzakelijk vergund is.

De Raad moet dan ook vaststellen dat **de verwerende partij niet correct heeft geoordeeld over de aanvraag, meer bepaald door te stellen dat de constructie, waarvoor de regularisatievergunning werd aangevraagd “op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden” niet hoofdzakelijk vergund was** en door te verwijzen naar artikel 4.4.20 VCRO, zonder artikel 4.4.17 VCRO in de beoordeling te betrekken.” (RvVb 2 mei 2011, nr. A/2011/0055)

4.- Hiermee samenhangend moet opgeworpen worden dat inderdaad het voorwerp van onderhavige aanvraag grotendeels de regularisatie betreft van reeds uitgevoerde werken. Ook art. 4.2.24 VCRO aangaande regularisatievergunningen staat een vergunning voor

het aangevraagde niet in de weg. Nu het volgt uit de uitgebreide beoordeling van verwerende partij in de bestreden beslissing dat voldaan is aan de voorwaarden van art. 4.4.10 VCRO (op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag) juncto 4.4.12 VCRO, kan een vergunning eveneens afgeleverd worden voor reeds uitgevoerde werken op het ogenblik van de onderhavige aanvraag.

Bovendien bepaalt artikel 4.2.24 VCRO letterlijk dat “het feit dat een stedenbouwkundige inbreuk werd gesanctioneerd, de regularisatie ervan niet uitsluit”. Dit is ook veelvuldig in rechtspraak van de Raad van State bevestigd (Cass. 27 maart 2001, www.cass.be; P. VANSANT, “Over de irrelevantie van administratieve procedures bij de beslissing over de straf en het herstel”, noot onder Cass. 11 december 2001, TMR 2002, 250; RvS 13 augustus 1999, Suys, nr. 82.081; RvS 4 juni 2002, Suys, nr. 107.297; T. DEWAELE, “Over zonevreemde paarden, het regulariseren van af te breken stallen en de dubbele planologische toets”, noot bij RvS 16 december 2004, bvba De Prins, nr. 138.521, T.R.O.S., 2006, 154; P. VANSANT, De herstelmaatregelen in het Vlaamse Decreet ruimtelijke ordening, Kluwer, Mechelen 2006, 408 en 410-411).

5.- Dit is des te meer waar nu verwerende partij in haar beslissing uitgebreid nagaat welke de concrete omstandigheden waren op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag in toepassing van art. 4.4.10 VCRO met betrekking tot de algemene toepassingsvereisten om van de zonevreemde basisrechten gebruik te kunnen maken.

Zoals eveneens correct aangehaald door verwerende partij, moet voor de toepassing van de basisrechten voor zonevreemde woningen in de eerste plaats rekening gehouden worden met artikel 4.4.10 VCRO die het toepassingsgebied voor deze afwijkingsregels aflijnt.

Art. 4.4.10, §1 VCRO bepaalt namelijk dat deze van toepassing zijn “op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden. Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.” (eigen onderlijning)

Het staat vast bovendien vast nu verzoekende partij verdedigt dat door verwerende partij toepassing diende te maken van art. 4.4.20 VCRO, dat zij tevens van oordeel is dat aan de voorwaarden van art. 4.4.10 VCRO is voldaan en dat als dusdanig de woning “op de vooravond van de (vermeende) afbraak” hoofdzakelijk vergund en niet verkrot is.

Dit brengt onmiddellijk met zich mee dat er een **interne tegenstrijdigheid** vervat zit in het verzoekschrift van verzoekende partij nu in het eerste middel impliciet het hoofdzakelijk vergund karakter van de woning niet wordt betwist, doch in het tweede middel wel een schending van art. 4.4.10 §1 VCRO wordt opgeworpen. Nochtans valt het tijdstip van de vermeende afbraak (in feite de verbouwingswerken zoals vastgesteld bij PV van 22.08.2011) meer dan een maand na deze eerste vergunningsaanvraag op 13.07.2011.

Het is uiteraard niet mogelijk dat op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag die zich in de tijd voor het PV waarin de verbouwingswerken worden vastgesteld situeert, de

woning niet hoofdzakelijk vergund is, doch een maand later wel... Namelijk is art. 4.4.10 §1 VCRO van toepassing op zowel onderafdeling 2 (bestaande zonevreemde constructies) als op onderafdeling 3 (recent afgebroken constructies). Op deze wijze kan uiteraard niet opgeworpen worden dat toepassing moet gemaakt worden van art. 4.4.20 VCRO zonder impliciet de toepassing van art. 4.4.10 VCRO te aanvaarden.

Verzoekende partij miskent dan ook niet enkel de letterlijke regel maar ook de ratio van artikel 4.4.20 VCRO dat pas later aan de zonevreemde basisrechten werd toegevoegd door het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (B.S., 15 mei 2009, 1ste editie, p. en een specifiek opzet kende.

De rechtsleer geeft schetst onder verwijzing naar de Parlementaire Voorbereidingen van artikel 4.4.20 (artikel 133/11 van het decreet) het specifiek opzet:

“Iemand beschikte over een vergunning tot verbouwen en besloot het plan niet te volgen, maar tot volledige afbraak over te gaan dit met het oog op een herbouwing. De werken werden stilgelegd en er werd vervolgens gepoogd te regulariseren. Dit was onder de oude regeling niet mogelijk, vermits er geen bestaande toestand meer was. Aan dit ‘euvel’ wordt thans een mouw gepast in combinatie met artikel 116 (i.v.m. de regularisatie van uitgevoerde werken). Op die manier krijgt de intussen nagenoeg uitgewerkte (tijdelijke) amnestieregel in artikel 195 quinquies een generiek en permanent karakter. (B. ROELANDTS en P.J. DEFOORT, “Ruimtelijke Ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, T.R.O.S. 2009/54, p. 147).

Artikel 4.4.20 VCRO is dus voorzien voor de bijzondere gevallen waar verleende stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van woningen niet werd gevolgd en integraal werd afgebroken met het oog op herbouw, waarbij op het moment van de aanvraag tot regularisatie geen gebouw meer aanwezig is i.e. geen bestaande woning meer voorhanden is.

In casu is er geen sprake van een afbraak in de zin dat er geen bestaande woning meer is/was.

Gelet op bovenstaande is het eerste middel in al haar onderdelen onontvankelijk, minstens ongegrond.

...

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij:

“ ...

Door de Deputatie wordt er een vergunning verleend op basis van artikel 4.4.12 VCRO, zijnde een verbouwing van een bestaande zonevreemde woning.

Terwijl het hier niet langer gaat om een bestaande woning in de zin van artikel 4.4.12 VCRO, waardoor de foutieve rechtsgrond is gebruikt, aangezien toepassing had gemaakt moeten worden van artikel 4.4.20 VCRO.

Hiermee wordt niet bedoeld - in tegenstelling tot wat tussenkomende partij probeert voor te houden - dat verzoekende partij van oordeel is dat er impliciet voldaan is aan de voorwaarden van artikel 4.4.10, §1 VCRO (hoofdzakelijk vergund zijn). Doch enkel en alleen dat er onterecht een vergunning werd afgeleverd op grond van artikel 4.4.12 VCRO. De vergunning moest afgeleverd worden op basis van artikel 4.4.20 VCRO, wat niet mogelijk is omdat de aanvraag is gelegen binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied. Dit laatste staat niet ter discussie. De discussie over het hoofdzakelijk vergund karakter, is voor dit middel een overtuigend argument.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat zij terecht 4.4.12 VCRO heeft toegepast omdat het hoofdzakelijk vergund karakter van de woning volgens artikel 4.4.10, §1 wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag en het dus om een bestaande hoofdzakelijk vergunde woning gaat.

Ook de verwerende partij is er van overtuigd dat het wel degelijk om de verbouw van een bestaande woning gaat, aangezien er een woning op het ogenblik van de aanvraag fysiek aanwezig is.

Echter, vóór men toetst of het gaat om een verbouwing in de zin van artikel 4.1.12 VCRO en vóór men toetst of het gaat om een hoofdzakelijk vergund gebouw (op het ogenblik van de eerste aanvraag), moet men nakijken welke onderafdeling van de zonevreemde basisrechten van toepassing is. Men moet nagaan of de verbouwing die men aanvraagt, een verbouwing betreft van een bestaande woning zoals die bestaat op het ogenblik van de voorliggende vergunningsaanvraag.

Tussenkomende partij vraagt de verbouwing aan van een woning zoals die op de dag vandaag niet meer bestaat. Het gaat immers om een regularisatie. De oorspronkelijke toestand, waar men van uitgaat om de verbouwing te vragen, bestaat niet meer. Hierover kan gezien het proces-verbaal geen discussie over bestaan.

Deze zienswijze wordt bevestigd in diverse arresten van uw Raad. In het arrest nr. A/2013/0277 van 28 mei 2013 werd bijvoorbeeld het volgende gesteld:

"(..)

De vraag welke onderafdeling, en bij uitbreiding sectie en subsectie, vervolgens van toepassing is op de aanvraag dient niet beantwoord te worden door zich te verplaatsen naar het tijdstip van het indienen van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of de vooravond van de afbraak, vernietiging of de beschadiging van de constructie, maar wel op het ogenblik dat de betrokken aanvraag waarbij men toepassing wenst te maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies ter beoordeling voorligt (zie Parl. St. VI. Parl 2008 - 2009, nr. 2011/1, p. 159, nr. 494).

2.

Uit de niet betwiste gegevens van het dossier, met inbegrip van het op 27 maart 2007 bekrachtigde stakingsbevel, blijkt dat de woning in strijd met de stedenbouwkundige vergunning van 14 november 2006 werd verbouwd.

De verwerende partij bevestigt deze vaststelling door in de bestreden beslissing te overwegen dat "Zo werd de volledige achtergevel afgebroken, evenals alle binnenmuren. Daarnaast werd in plaats van een gevelsteen rond de bestaande muren te plaatsen een volledig nieuwe spouwmuur gemetst vóór de 3 resterende gevels".

De Raad leidt uit deze gegevens van het dossier af dat de kwestieuze eengezinswoning, waarvoor verbouwingswerken werden toegelaten op basis van de vergunning van 14 november 2006, gedeeltelijk was afgebroken op het ogenblik dat de betrokken aanvraag ter beoordeling voorlag.

3.

In de bestreden beslissing wordt onder meer geconcludeerd dat de aanvraag vergunbaar is op basis van artikel 4.4.12 VCRO (Onderafdeling 2. Bestaande zonevrije constructies, Subsectie 1. Verbouwen). Deze bepaling bevat de toepassingsvoorwaarden van de basisrechten voor het verbouwen van een bestaande zonevrije woning.

Artikel 4.4.20 VCRO is van toepassing op recent afgebroken zonevrije woningen of andere constructies. Artikel 4.4.20, §1 VCRO bepaalt dat de mogelijkheden in onder afdeling 2 (waaronder artikel 4.4.12 VCRO) van overeenkomstige toepassing zijn op zonevrije woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken indien cumulatief voldaan is aan twee voorwaarden. Echter bepaalt artikel 4.4.20, § 2 VCRO dat de mogelijkheden in onderafdeling 2, die ingevolge artikel 4.4.20, §1 van overeenkomstige toepassing zijn op zonevrije woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken, niet gelden in ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden.

Conform artikel 1.1.2, 10° VCRO behoort natuurgebied tot ruimtelijk kwetsbaar gebied, zodat de verwerende partij op grond van artikel 4.4.20, §2 VCRO geen toepassing had mogen maken van artikel 4.4.20, §1 VCRO juncto artikel 4.4.12 VCRO." (eigen onderlijning)

Gelijkaardige uitspraken kunnen ook gevonden worden in o.a.: RvVb van 24 februari 2015, nr. A/2015/0085; RvVb, 28 mei 2013, nr. A/2013/0277; RvVb, 9 januari 2013, nr. A/2013/0003 en RvVb, 12 september 2012, nr. A/2012/0364).

Er kan in dit dossier niet betwist worden dat de kwestieuze woning op het moment dat de betrokken aanvraag ter beoordeling voorlag, zijnde op 23 november 2012, gedeeltelijk was afgebroken. Het is niet voldoende dat er een woning fysisch aanwezig is. Het moet gaan om de woning zoals deze het voorwerp van de huidige aanvraag is. De woning die men in de huidige aanvraag wenst te verbouwen bestaat niet meer als zodanig, aangezien deze reeds gedeeltelijk werd afgebroken en werd verbouwd.

Kortom, de aanvraag had moeten beoordeeld worden op basis van artikel 4.4.20 VCRO en niet 4.4.12 VCRO. Hierbij bepaalt artikel 4.4.20, §2 VCRO dat de mogelijkheden in onderafdeling 2, die ingevolge artikel 4.4.20, §1 van overeenkomstige toepassing zijn op zonevrije woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken,

niet gelden in ruimtelijke kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden. En dit staat los van het feit dat de woning op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag hoofdzakelijk vergund is - wat in casu bovendien niet het geval is.

Vervolgens verwijzen zowel verwerende partij, als tussenkomende partij naar artikel 4.2.24 VCRO om te stellen dat het een stedenbouwkundige inbreuk de regularisatie niet kan uitsluiten. Een stedenbouwkundige vergunning kan inderdaad ook worden afgegeven tijdens of na het verrichten van vergunningsplichtige handelingen. Doch, artikel 4.2.24 van de VCRO met betrekking tot de regularisatievergunning is louter een bevestiging van het vergunningenstelsel. Het vormt geen afzonderlijke vergunningsgrond.

Het middel is gegrond.

...

2.

In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 13 Inrichtingsbesluit, van artikel 4.4.12 VCRO, artikel 4.4.10, §1 VCRO, artikel 4.1.1, 7° VCRO, artikel 4.4.15 en artikel 4.1.1, 11° VCRO, van de motiveringsplicht zoals volgt uit artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

In een eerste onderdeel, minstens, voor zover uw Raad van oordeel is dat niet artikel 4.4.20 VCRO van toepassing is, doch artikel 4.4.12 VCRO, omdat U van oordeel zou zijn dat het wel om een bestaande constructie gaat, is er ook sprake van een schending van artikel 4.4.12 VCRO, juncto artikel 4.4.10 VRO.

Immers, artikel 4.4.10, §1 VCRO bepaalt dat:

...

Onterecht oordeelde de Deputatie dat de kwestieuze woning hoofdzakelijk vergund was op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag. Zij ging er van uit dat de eerste vergunningsaanvraag deze was van 13 juli 2011, nu deze voor ontvangst werd afgestempeld door de gemeente. Echter werd deze aanvraag vervolgens door de gemeente op 2 augustus 2011 onvolledig en onontvankelijk verklaard.

Het is niet omdat de aanvraag voor ontvangst werd afgestempeld, dat deze kan beschouwd worden als een 'eerste aanvraag' in de zin van artikel 4.4.10 VCRO. Deze 'eerste vergunningsaanvraag' kan niet anders gelezen/geïnterpreteerd worden dan zijnde een vergunningsaanvraag op basis van de Vlaamse codex voor Ruimtelijke Ordening en conform deze codex.

Vooreerst moet benadrukt worden dat de zonevreemde basisrechten een uitzonderingsregeling uitmaken, dewelke restrictief dienen geïnterpreteerd te worden.

Vervolgens, wanneer er een aanvraag wordt ingediend voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning, dient de stedenbouwkundige ambtenaar conform artikel 4.7.14 VCRO na te gaan of deze aanvraag volledig en ontvankelijk is. Dit is niet het geval wanneer voldaan is aan alle voorwaarden van artikel 4.7.13 en indien de dossiergegevens een onderzoek ten gronde toelaten. Indien dit niet het geval is, wordt de procedure volledig stopgezet en wordt er dus geacht geen vergunning te zijn ingediend. (zie ook artikel 4.4.7, tweede lid VCRO)

Wanneer een aanvraag onontvankelijk en onvolledig wordt verklaard, werd ze per definitie niet ingediend conform de regels van de VCRO, en gaat het dus ook niet om een vergunningsaanvraag in de zin van de VCRO, en zeker niet in de zin van een artikel 4.4.10 VCRO. Hierbij moet vermeld worden dat de vergunningsaanvrager nooit in beroep is gegaan tegen de onvolledigheidsverklaring, en deze dus nooit betwist heeft.

Men kan ook bezwaarlijk volhouden dat een onvolledige en onontvankelijke aanvraag kan beschouwd worden als een 'eerste vergunningsaanvraag' die dan de spildatum uitmaakt om te bepalen vanaf wanneer een constructie minstens hoofdzakelijk vergund diende te zijn en niet verkrot. Doordat de aanvraag onvolledig was, is er nooit een onderzoek ten gronde uitgevoerd of mogelijk geweest. Er is dus nooit nagegaan of de bijgevoegde foto's ook daadwerkelijk overeenkwamen met de werkelijkheid op dat ogenblik. Dit onderzoek is op de dag van vandaag ook niet langer mogelijk gezien de uitgevoerde wederrechtelijke werken.

Meer nog, door de onvolledige aanvraag van 13 juli 2011 wel als 'eerste aanvraag' aan te nemen, en hieruit zonder meer af te leiden dat de destijds bijgevoegde foto's aantonen dat op dat ogenblik de constructie hoofdzakelijk vergund was, handelt men als een onzorgvuldig bestuur en schendt men minstens de bovenvermelde motiveringsplicht. Er is immers op geen enkel moment geverifieerd dat dit ook de werkelijke toestand was op 13 juli 2011.

Voorgaande geldt des te meer nu op 17 augustus bij proces-verbaal een aantal verregaande en structurele werken werden vastgesteld, nauwelijks een maand na deze zogenaamde 'eerste vergunningsaanvraag'. De vraag moest minstens gesteld worden of dergelijke werken in een dermate korte tijdsspanne konden uitgevoerd. Hierbij mag men ook niet uit het oog verliezen dat men bij de vergunningsaanvraag van 25 augustus 2011 getracht heeft om alsnog de gemeente een rad voor de ogen te draaien door fotomateriaal bij te voegen van vóór de uitvoering van de wederrechtelijke werken (vastgesteld op 17 augustus 2011) en deze toch te dateren op 22 augustus 2011.

Als eerste vergunningsaanvraag moet dan ook deze van 25 augustus 2011 genomen worden. Er staat ontegensprekelijk vast - op basis van het proces-verbaal van 17 augustus 2011 - dat er op dat ogenblik een aantal vergunningsplichtige werken werden uitgevoerd zonder te beschikken over een voorafgaande vergunning.

Door de vergunningsaanvrager werd er bij zijn aanvraag een overzicht bijgebracht van de verscheidene volumeberekeningen: de oorspronkelijke, de huidige en de gewenste. Hieruit blijkt duidelijk dat er 200,2526 m³ wederrechtelijk is opgetrokken, hetgeen veel meer is dan tien procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering

onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zijnde 563,6112m³. De constructie is dus niet hoofdzakelijk vergund in de zin van artikel 4.1.1, 7° VCRO.

Gezien het gaat om een niet-hoofdzakelijk vergunde woning, is er niet voldaan aan artikel 4.1.10 VCRO en mocht er evenmin toepassing gemaakt worden van artikel 4.4.12 VCRO. Aangezien de aanvraag strijdig is met de bestemming natuurgebied en dus met artikel 13 van het Inrichtingenbesluit, diende de deputatie de aanvraag te weigeren.

In een tweede onderdeel, is er eveneens sprake van een schending van de artikelen 4.4.12, 4.4.15 en 4.1.1., 11° VCRO.

Immers, de aanvraag betreft niet enkel een verbouwing, doch ook een uitbreiding van het volume met 6,7 m³ doordat het dak van de aanbouw verhoogd wordt. De aanvrager stelt dat hij binnen het bestaand volume blijft, door elders een aantal kubieke meter weg te nemen.

Echter, het begrip 'verbouwen' wordt in artikel 4.1.1, 12° gedefinieerd als: 'aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden'. De verbouwingen dienen aldus te gebeuren binnen het bestaande oorspronkelijke volume, zonder het zogenaamde 'volumekrediet' toe te passen.

Voor de uitbreiding van 6,7 m³ kon de Deputatie zich dus niet beroepen op artikel 4.4.12 VCRO, maar moest zij toepassing maken van artikel 4.4.15 VCRO. Hierin wordt echter uitdrukkelijk gesteld dat uitbreidingen niet mogelijk zijn in ruimtelijk kwetsbaar gebied, hetgeen in casu het geval is.

Het middel is gegrond.

...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Verzoeker stelt ook in dit middel dat de deputatie niet vermocht te oordelen dat de woning hoofdzakelijk vergund was op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag.

De 'eerste aanvraag' waarnaar wordt verwezen betreft deze van 13 juli 2011 dewelke echter door de gemeente op 02 augustus 2011 onvolledig en onontvankelijk werd verklaard en diensgevolge, aldus verzoeker, niet kan worden aanzien als een vergunningsaanvraag op basis van de VCRO.

Luidens artikel 4.4.10, §1 VCRO is de afdeling 2 (basisrechten voor zonevreemde constructies) van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan deze voorwaarden wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging. (artikel 4.4.10, §1, tweede lid VCRO).

De decreetgever heeft hierbij geen bijkomende voorwaarden gesteld, zodanig dat effectief dient onderzocht of het hoofdzakelijk vergund en niet verkrotte karakter van de zonevreemde constructie blijkt uit de eerste vergunningsaanvraag (zonder meer) tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden.

Het feit dat de eerste aanvraag zoals deze werd ingediend bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg op 13 juli 2011 pas later onvolledig of zelfs onontvankelijk zou zijn bevonden, doet geen afbreuk aan de duidelijk bepaling van artikel 4.4.10, §1, tweede lid VCRO.

Ook de argumentatie van verzoeker dat de datum van het opstellen van het proces-verbaal van bouwovertreiding van augustus 2011 als 'eerste vergunningsaanvraag' zou dienen te worden genomen vindt geen steun in het decreet en kan geenszins worden aanvaard.

Ook de stelling van verzoeker dat er mogelijks ongerijmdheden of onvolledigheden in het aanvraagdossier van 13 juli 2011 zouden aanwezig zijn kan geen afbreuk doen aan de vaststelling dat het eerste aanvraagdossier wel degelijk werd ingediend op 13 juli 2011 en niet op een andere datum; er bestaat immers geen discussie over het feit dat het aanvraagdossier werd ingediend op 13 juli 2011.

Hierbij dient nog opgemerkt dat er bij een ontvankelijkheids- of volledigheidverklaring van het aanvraagdossier evenmin een onderzoek wordt ingesteld naar de waarachtigheid en de correctheid van de verklaringen van de aanvrager en de in het aanvraagdossier opgenomen gegevens en cijfers.

Bij de indiening van een aanvraagdossier gebeurt aldus geen onmiddellijke controle doch enkel een in ontvangstneming.

De VCRO bepaalt in artikel 4.7.14. §1. dat de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar of zijn gemachtigde nagaat of de vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig is, hetgeen het geval is zo voldaan is aan alle voorwaarden, vermeld in artikel 4.7.13, en de dossiergegevens een onderzoek ten gronde toelaten, waar het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning van 28 mei 2004 verder bepaalt aan welke voorwaarden het aanvraagdossier dient te voldoen.

Voor de toepassing van artikel 4.1.10 VCRO wordt echter enkel vereist dat geweten is wanneer de eerste vergunningsaanvraag werd ingediend, niet wanneer deze al dan niet volledig werd verklaard.

Daarenboven blijkt uit het onderzoek van de op 13 juli 2011 ingediende bouwaanvraag dat het gebouw alsdan geenszins verkrot was en als hoofdzakelijk vergund diende te worden beschouwd, waar de eerste aanvraag door de gemeente onvolledig werd verklaard ingevolge een ontbrekende doorsnede en een visum van de architect.

Immers, de deputatie overweegt hieromtrent dat: "op 13 juli 2011 werd een eerste bouwaanvraag met hetzelfde onderwerp ingediend en voor ontvangst afgestempeld. Op 2 augustus 2011 werd door de gemeente deze aanvraag onvolledig verklaard. Aangezien de aanvraag is afgestempeld voor ontvangst, kan deze aanvraag aanzien worden als de eerste aanvraag. Op basis van het fotomateriaal dat deel uitmaakt van deze aanvraag, kan geoordeeld worden dat de woning, met de aanbouw, de veranda en de stallen in overeenstemming zijn met de vergund geachte toestand van 1943. De basisrechten van zonevreemde woningen zijn van toepassing, aangezien het gebouw op het ogenblik van de eerste aanvraag hoofdzakelijk vergund en niet verkrot was."

Het eerste onderdeel van het tweede middel dient aldus als ongegrond te worden afgewezen; immers, artikel 4.1.10 VCRO werd op een juiste manier toegepast.

In een tweede middelonderdeel houdt verzoeker nog voor dat de aanvraag niet enkel een verbouwing doch tevens een uitbreiding van het volume met 6,7 m³ betreft doordat het dak van de aanbouw wordt verhoogd en de vergunning dientengevolge diende te worden geweigerd ingevolge de bepalingen van artikel 4.4.15 VCRO.

Deze bepaling stelt dat het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning vergunbaar is, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000 m³ en op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal, doch met uitzondering van de ruimtelijk kwetsbare gebieden, i.c. het natuurgebied.

Welnu, ook op dit punt heeft de deputatie in het vergunningsbesluit gemotiveerd om welke redenen de aanvraag desondanks een verbouwing betreft en de werken wel degelijk worden uitgevoerd binnen het bestaande bouwvolume:

"Uit de plannen en de volumeberekening opgemaakt door de architect blijkt dus dat de verbouwing binnen het bestaande mathematisch en fysiek bouwvolume wordt uitgevoerd. Enkel de kroonlijsthoogte en de nokhoogte van de bestaande aanbouw achteraan worden met 0.18m verhoogd, wat een uitbreiding van het bruto-bouwvolume met ongeveer 6m³ tot gevolg heeft. De totale netto-hoogte (gemeten aan de binnenzijde) van het volume blijft echter dezelfde. Deze "uitbreiding" is het gevolg van het verbeteren van de draagstructuur van het dak en het voorzien van isolatie. Volgens het schriftelijk antwoord van Vlaams Minister Philippe Muyters op vraag 49 van 21 oktober 2010 wordt het aanbrengen van een voorzetsteen of pleisterwerk ook niet als een wijziging van het fysiek bouwvolume beschouwd. Een dergelijke uitbreiding inzake dakisolatie moet ook niet als een wijziging van het fysiek bouwvolume beschouwd worden, zolang het voldoet aan de goede ruimtelijke ordening. Het verhogen van de kroonlijst- en nokhoogte van een aanbouw met 0.18m achteraan de woning heeft een beperkte ruimtelijke impact en brengt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang.

De aanvraag betreft een verbouwing aangezien de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden blijven en de werken geschieden binnen het bestaande bouwvolume en voldoet dus aan artikel 4.4.12, §1."

De aanvraag diende aldus geenszins te worden beoordeeld op grond van artikel 4.4.15 VCRO.

Ook het tweede onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

Het tweede middel dient in al zijn onderdelen als ongegrond te worden afgewezen.

Tot slot weze voor de volledigheid toch opgemerkt dat de deputatie ook heeft kunnen vaststellen dat uit ruimtelijk oogpunt het verbouwen van de woning weinig impact zal hebben op de omgeving aangezien het bestaande fysieke bouwvolume behouden blijft. Enkel aan de rechterzijde wordt een berging afgebroken. Door het afbreken van de berging die tot op de zijdelingse perceelsgrens staat ingeplant, wordt een zijdelingse bouwvrije strook en een betere inplanting ten opzichte van het aanpalend perceel bekomen.

...

De tussenkomenende partij stelt:

“ ...

*1.- Verzoekende partij werpt in ondergeschikte orde **in een eerste onderdeel** op dat, indien alsnog aanvaard wordt dat de woning een bestaande woning is, dat artikel 4.4.10 §1 VCRO op foutieve wijze door verwerende partij is ingevuld en toegepast.*

Zoals hoger reeds gesteld kan vooreerst verzoekende partij de toepassing van artikel 4.4.10 VCRO niet in vraag stellen wanneer zij opwerpt dat enerzijds toepassing diende te worden gemaakt van art. 4.4.20 VCRO, doch anders de toepassing van artikel 4.4.10 VCRO afwijkt in relatie tot 4.4.12 VCRO.

Louter op grond van deze vaststelling kan de opgeworpen schending van artikel 4.4.10 VCRO niet worden weerhouden.

2.- Bovendien moet door uw Raad voor Vergunningsbetwistingen worden vastgesteld dat wel degelijk door verwerende partij een uitgebreide en correcte beoordeling is gemaakt van de voorwaarden opgenomen in artikel 4.4.10 VCRO, waarna is vastgesteld dat gebruik kon worden gemaakt van de zonevreemde basisrechten voor bestaande woningen zoals opgenomen in art. 4.4.12 e.v. VCRO.

Zo stelt verwerende partij hieromtrent:

...

3.- Verzoekende partij werpt hier tegenin dat geen rekening kon gehouden worden met de aanvraag van 13 juli 2011 gelet deze nooit volledig en ontvankelijk is verklaard. Evenwel vormt dit geenszins een vereiste die is opgenomen in artikel 4.4.10 VCRO.

De bewoordingen van artikel 4.4.10 VCRO stellen dat op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden de zonevreemde woningen hoofdzakelijk vergund en niet verkrot mogen zijn.

Dat de eerste aanvraag een volledig bevonden en ontvankelijke aanvraag moet zijn, doet niet terzake.

Noch de VCRO, noch de parlementaire voorbereidingen dienaangaande preciseren deze voorwaarde, zodat de eerste vergunningsaanvraag met hetzelfde voorwerp die werd ingediend wel degelijk op juiste wijze door verwerende partij is weerhouden.

Verzoekende partij voegt dus aan artikel 4.4.10 VCRO een voorwaarde toe die er niet staat.

Vermeld artikel bepaalt dat **“Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen (...).” En niet op het ogenblik van de eerste ontvankelijk en volledig verklaarde vergunningsaanvraag**

Ook Uw Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft nooit gesteld dat de aanvraag ontvankelijk en volledig moet zijn om in aanmerking te worden genomen. Uw Raad houdt zich begrijpelijkerwijze wel aan de duidelijke bepalingen van de VCRO:

“De Raad moet dan ook vaststellen dat de verwerende partij niet correct heeft geoordeeld over de aanvraag, meer bepaald door te stellen dat de constructie, waarvoor de regularisatievergunning werd aangevraagd “op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden” niet hoofdzakelijk vergund was en door te verwijzen naar artikel 4.4.20 VCRO, zonder artikel 4.4.17 VCRO in de beoordeling te betrekken” (RvV nr. A/2011/0055 van 2 mei 2011).

“De vergunningverlenende overheid dient na te gaan of voldaan is aan de voorwaarde van artikel 4.4.10, § 1 VCRO, met name of de vergunningsaanvraag betrekking heeft op een constructie, die op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag kan beschouwd worden als hoofdzakelijk vergund en niet verkrot” (RvVb nr. A/2011/0204 van 14 december 2011).

Op 13 juli 2011 werd een eerste bouwaanvraag ingediend, op 2 augustus 2011 werd een brief verstuurd door de gemeente Huldenberg met vermelding dat er enkele stukken ontbraken en het dossier hierdoor onvolledig was.

Het indienen van de aanvraag is los van de vraag of ze volledig of ontvankelijk is een formele stap in de procedure.

Er kan gegrond verwezen worden naar de VCRO:

Art. 4.7.13. De **vergunningsaanvraag** wordt, op straffe van onontvankelijkheid, per beveiligde zending bezorgd aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het voorwerp van de aanvraag gelegen is.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen omtrent de opbouw van het aanvraagdossier. Zij kan daarbij diverse vormen van dossiersamenstelling onderscheiden, naar gelang van de aard, de ruimtelijke implicaties en de complexiteit van de betrokken handelingen.

Art. 4.7.14. §1. De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar of zijn gemachtigde gaat na of de vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig is. In niet-

ontvoogde gemeenten die nog niet over een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikken, wordt dit ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek gevoerd door de gemeentelijke administratie.

Een vergunningsaanvraag is ontvankelijk en volledig indien voldaan is aan alle voorwaarden, vermeld in artikel 4.7.13, en de dossiergegevens een onderzoek ten gronde toelaten.

§2. Het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek wordt per beveiligde zending aan de aanvrager verstuurd, binnen een ordetermin van dertig dagen, ingaand de dag na deze waarop de aanvraag werd ingediend. Bij gebreke hieraan **wordt de procedure voortgezet**. In dat geval doet de vergunningverlenende overheid uitdrukkelijk uitspraak in haar beslissing of er een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld. Zo ja, dan weigert ze de aangevraagde vergunning toe te kennen.

De interpretatie van verzoekende partij die de artikelen 4.7.13 en 4.7.14 VCRO betreft, kan dan ook niet gevolgd worden. Te meer nu in deze artikelen de term "vergunningsaanvraag" evenmin impliceert dat de aanvraag volledig en ontvankelijk moet zijn bevonden..

4.- Met de "eerste vergunningsaanvraag tot ver- of herbouwen" wordt **de eerste aanvraag met hetzelfde voorwerp** bedoeld. Hiermee wordt dus niet een reeds lang gerealiseerde aanvraag bedoeld. Wat wel wordt beoogd, is zoals in casu een aanvrager die reeds enige tijd tracht een stedenbouwkundige vergunning te krijgen met ongunstige resultaten. Bij de beoordeling van een nieuwe aanvraag moet dan voor het criterium hoofdzakelijk vergund en voor verkrotting gekeken worden naar de toestand van het gebouw op het ogenblik van de eerste aanvraag (Desmet A., Leenders I., Tollenaere V., Van Acker F., Van Assche P., Van den Berghe J., Vansant P., Verkest J., Zakboekje ruimtelijke ordening 2009, p. 162). Ook hiermee is door verweerster rekening gehouden. Enig onzorgvuldig bestuur kan dan ook niet aan verwerende partij verweten worden.

Evenmin kan hierdoor de motiveringsplicht door verweerder geschonden worden geacht. Verwerende partij heeft wel degelijk alle aspecten van het hoofdzakelijk vergund en niet verkrot karakter van de woning op het ogenblik van de eerste aanvraag tegen het licht gehouden, met name:

- Op 13 juli 2011 werd een eerste bouwaanvraag met hetzelfde onderwerp ingediend en voor ontvangst afgestempeld;
- Op 2 augustus 2011 werd door de gemeente deze aanvraag onvolledig verklaard. Aangezien de aanvraag is afgestempeld voor ontvangst, kan deze aanvraag aanzien worden als de eerste aanvraag.
- Op basis van het fotomateriaal dat deel uitmaakt van deze aanvraag, kan geoordeeld worden dat de woning, met de aanbouw, de veranda en de stallen in overeenstemming zijn met de vergund geachte toestand van 1943.
- **De basisrechten van zonevrije woningen zijn van toepassing, aangezien het gebouw op het ogenblik van de eerste aanvraag hoofdzakelijk vergund en niet verkrot was.**

Het aangeleverde fotomateriaal in deze eerste vergunningsaanvraag is met andere woorden wel degelijk tegen het licht gehouden bij onderhavige aanvraag. Het volgt uit deze foto's dat de wederrechtelijke werken op dat ogenblik nog geen aanvang hadden genomen.

De gratuite veronderstelling van verzoekende partij dat "op 17 augustus bij proces-verbaal een aantal verregaande en structurele werken werden vastgesteld, nauwelijks een maand na deze zogenaamde 'eerste vergunningsaanvraag', de vraag minstens gesteld moet worden of dergelijke werken in een dermate korte tijdsspanne konden worden uitgevoerd" wordt nergens gestaafd.

Met dergelijke niet-onderbouwde veronderstellingen diende verweerster uiteraard geen rekening te houden bij het opstellen van haar beoordeling. Dit maakt dan ook nog een schending uit van het zorgvuldigheidsbeginsel, nog van de motiveringsplicht van verweerster.

*5.- In **een tweede onderdeel** werpt verzoekende partij nog op dat de vergunning niet kon worden verleend op grond van artikel 4.4.12 VCRO.*

Namelijk oordeelt verzoekende partij dat het aangevraagde geen verbouwing betreft zoals gereguleerd in art. 4.4.12 VCRO, doch wel een uitbreiding zoals voorzien door art. 4.4.15 VCRO.

Verzoekende partij stelt dat het bouwvolume van de woning door de vergunde regularisatie en renovatiewerken met 6,7m³ is toegenomen, waardoor de aanvraag valt binnen het toepassingsgebied van art. 4.4.15 VCRO.

Evenwel gaat verzoekende partij opnieuw voorbij aan de uitgebreid gemotiveerde beoordeling opgenomen door verweerster in de bestreden beslissing.

Deze beoordeling leest omtrent dit onderwerp:

...

Het rigide standpunt van verzoekende partij gaat er dan ook onterecht aan voorbij dat met het meervolume door de ophoging van de kroonlijst- en nokhoogte geen rekening dient te worden gehouden, nu dit niet de totale netto-hoogte wijzigt. Een uitbreiding door de verbetering van de woning middels dakisolatie kan er dan ook bezwaarlijk toe leiden dat de vergunning niet kan worden afgeleverd.

Zoals eveneens reeds aangehaald in de beoordeling van verweerster is het schriftelijk antwoord van Vlaams Minister Philippe Muyters eveneens van toepassing voor zonevreemde woningen.

Geenszins maakt verzoekende partij het aannemelijk dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van art. 4.4.12 juncto art. 4.4.1, 12° VCRO waarbij een verbouwing wordt toegestaan wanneer:

- *het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal;*
- *het bouwvolume ten tijde van de eerste aanvraag gerespecteerd wordt;*
- *60pc van de buitenmuren bewaard blijven.*

Op basis van het sterk gedocumenteerd aanvraagdossier heeft verwerende partij hieromtrent een duidelijk standpunt ingenomen ten voordele van vergunningsaanvrager.

Ten aanzien van deze beoordeling kunnen door Uw Raad geen schendingen van de ter hoogte van het in het middel opgenomen bepalingen worden weerhouden.

Het tweede middel is in al haar onderdelen onontvankelijk, minstens ongegrond.

...

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoordnota:

“
...

In een eerste onderdeel, minstens, voor zover uw Raad van oordeel is dat niet artikel 4.4.20 VCRO van toepassing is, doch artikel 4.4.12 VCRO, omdat U van oordeel zou zijn dat het wel om een bestaande constructie gaat, is er sprake van een schending van artikel 4.4.12 VCRO, juncto artikel 4.4.10 VRO.

Door de verwerende partij werd immers in dat geval onterecht geoordeeld dat de woning hoofdzakelijk vergund was op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag.

Immers, zij neemt als eerste vergunningsaanvraag deze die werd ingediend op 13 juli 2011. Doch die aanvraag werd onvolledig verklaard en nooit ten gronde behandeld. Indien een aanvraag onvolledig is, of onontvankelijk, betekent dit per definitie dat het niet gaat om een vergunningsaanvraag in de zin van de VCRO, a fortiori in de zin van artikel 4.4.10 VCRO.

Er wordt geen bijkomende voorwaarde opgelegd aan artikel 4.4.10 VCRO. Dat het moet gaan om een ontvankelijke en volledige aanvraag, zit impliciet vevat in het woord "vergunningsaanvraag". Indien men gewoon een document indient, dat niet voldoet aan de voorwaarden van de VCRO, en daardoor onontvankelijk of onvolledig is, gaat het niet om een 'vergunningsaanvraag'. Het is ook pas wanneer een aanvraag volledig en ontvankelijk is, of geacht wordt te zijn, dat er een vergunningsprocedure kan volgen.

Minstens heeft de verwerende partij kennelijk onzorgvuldig gehandeld door zonder meer aan te nemen dat de aanvraag van 13 juli 2011 de eerste aanvraag was in de zin van artikel 4.4.10 VCRO, én door tegelijk zonder verder onderzoek of verdere motivering aan te nemen dat de destijds bijgevoegde foto's ook waarheidsgetrouw waren en overeenkwamen met de toestand van 13 juli 2011. Er werd geen enkel onderzoek ten gronde gevoerd, noch werd er onderzocht of er daadwerkelijk nog niet gestart was met de werken op het ogenblik van deze zogenaamde 'eerste aanvraag' op 13 juli 2011.

He is kennelijk onzorgvuldig van verwerende partij dat niet verder onderzocht en gemotiveerd werd of het fotomateriaal bij de aanvraag van 13 juli 2011 — voor zover dit als eerste aanvraag kan beschouwd worden, quod non — overeenstemde met de situatie op dat ogenblik. Des te meer nu:

- *De foto's bij de aanvraag van 25 augustus 2011 werden geantidateerd.*
- *De werken, zoals vastgesteld bij proces-verbaal van 17 augustus 2011 al zodanig ver waren gevorderd dat het weinig waarschijnlijk is dat deze nog niet gestart waren op 13 juli 2011. Zeker gelet op het bouwverlof.*

- *De foto's van de oorspronkelijke staat evengoed van een aantal jaren geleden zouden kunnen zijn.*

Door deze vaststaande feiten niet mee in overweging te nemen en zonder verder onderzoek er van uit te gaan dat op 13 juli 2011 de constructie hoofdzakelijk vergund was, heeft verwerende partij minstens kennelijk onzorgvuldig gehandeld.

Voor het overige kan verwezen worden naar hetgeen in het verzoekschrift werd uiteengezet. Dit onderdeel is gegrond.

In een tweede onderdeel, is er eveneens sprake van een schending van de artikelen 4.4.12, 4.4.15 en 4.1.1., 11° VCRO.

Immers, de aanvraag betreft niet enkel een verbouwing, doch ook een uitbreiding van het volume met 6,7 m³ doordat het dak van de aanbouw verhoogd wordt. De aanvrager stelt dat hij binnen het bestaand volume blijft, door elders een aantal kubieke meter weg te nemen.

De verbouwingen dienen echter binnen het bestaande fysische volume te gebeuren en niet binnen het bestaande mathematische volume. Er kan geen toepassing gemaakt worden van het zogenaamde 'volumekrediet'. Indien men bouwt buiten het bestaande volume, is er sprake van een uitbreiding, hetgeen niet mogelijk is in natuurgebied.

*Het tweede onderdeel is gegrond.
..."*

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert twee middelen aan tegen de bestreden beslissing. Het tweede middel wordt aangevoerd voor zover het eerste middel ongegrond wordt bevonden. Het middel dat in hoofdde wordt aangevoerd is derhalve het eerste middel.

In het eerste middel wordt in essentie aangevoerd dat niet artikel 4.4.12 VCRO, doch artikel 4.4.20 VCRO van toepassing is op de aanvraag om reden dat de woning die het voorwerp is van de aanvraag gedeeltelijk was afgebroken op 23 november 2012, zijnde het ogenblik dat de betrokken aanvraag voorlag ter beoordeling.

In het tweede middel stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij in de bestreden beslissing ten onrechte tot de conclusie komt dat de betrokken woning hoofdzakelijk vergund was op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag (eerste onderdeel) en dat een uitbreiding niet kon vergund worden (tweede onderdeel).

2.

Het eerste middel.

2.1

Onderafdeling 2 van Afdeling 2 "Basisrechten voor zonevrije constructies" wordt onderverdeeld in "Sectie 1 : Bestaande zonevrije woningen" en "Sectie 2 : Bestaande

zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw". "Sectie 1" wordt onderverdeeld in "Subsectie 1. Verbouwen", "Subsectie 2. Herbouwen op dezelfde plaats", "Subsectie 3. Herbouwen op een gewijzigde plaats" en "Subsectie 4. Uitbreiden". In deze subsecties wordt bepaald onder welke voorwaarden de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van een "bestaande" zonevreemde woning.

Onderafdeling 3 "Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies" betreft artikel 4.4.20 VCRO en bepaalt:

"§ 1. De mogelijkheden, vermeld in onderafdeling 2, zijn van overeenkomstige toepassing op zonevreemde woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken, indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden :

1° voorafgaand aan de afbraak werd een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw afgeleverd, en de aanvrager wenst het plan nu aan te passen of om te zetten naar herbouw;

2° de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw.

Telkens in onderafdeling 2 gerefereerd wordt aan het bestaande bouwvolume van een woning of een andere constructie, wordt daaronder voor de toepassing van het eerste lid het bouwvolume, voorafgaand aan de afbraak, verstaan.

§ 2. De mogelijkheden die ingevolge de toepassing van § 1 worden geboden, 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."

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 heeft bedoeld de op het ogenblik van de betrokken vergunningsaanvraag bestaande constructies.

2.3

Uit het voorgaande volgt dat een vergunningverlenende overheid bij een vergunningsaanvraag over een zonevreemde woning dient te beoordelen of die vergunningsaanvraag betrekking heeft hetzij op een op het ogenblik van deze vergunningsaanvraag bestaande zonevreemde constructie, hetzij op een "geheel of gedeeltelijk" afgebroken constructie. In het tweede geval kan een vergunning worden verleend indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.4.20, § 1 VCRO.

2.4

Het gegeven dat uit artikel 4.2.24 VCRO volgt dat een regularisatievergunning kan worden aangevraagd, doet geen afbreuk aan de voorgaande conclusie.

Artikel 4.2.24 VCRO bepaalt:

“§1. Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd.

Bij de beoordeling van het aangevraagde worden de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen.

§2. Een aanvraag tot regularisatie bevat een afschrift van eventuele processen-verbaal, administratieve beslissingen en rechterlijke beslissingen met betrekking tot de constructie, dewelke ter kennis van de aanvrager werden gebracht.

§3. Het niet vervolgen van een inbreuk door de overheid, wettigt op zich de regularisatie niet.

De sanctionering van een inbreuk sluit een regularisatie niet uit.

§4. De regularisatievergunning wordt afgeleverd met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure. Aan de vergunning kunnen de voorwaarden en lasten, vermeld in artikel 4.2.19 en 4.2.20, worden verbonden. Onverminderd de gebruikelijke verplichtingen tot de organisatie van een openbaar onderzoek over een vergunningsaanvraag, geldt dat alleszins een openbaar onderzoek moet worden ingericht indien het voorwerp van de regularisatieaanvraag gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied.”

Uit deze bepaling volgt onder meer dat een regularisatievergunning een vergunning is voor vergunningsplichtige handelingen die reeds zijn aangevat of voltooid op het ogenblik van de vergunningsaanvraag.

Uit de geciteerde bepaling kan niet worden afgeleid dat steeds en altijd een regularisatievergunning kan worden bekomen. Artikel 4.2.24 VCRO vormt immers geen afzonderlijke vergunningsgrond. Of het aangevraagde in aanmerking komt voor een regularisatievergunning dient beoordeeld te worden op grond van het voorwerp van het gevraagde. Het voorwerp van de aanvraag van de verzoekende partij betreft werken aan een zonevreemde constructie en dient beoordeeld te worden op grond van de voormelde “Afdeling 2 Basisrechten voor zonevreemde constructies”.

2.5

Uit de feitenuiteenzetting en uit de gegevens van het dossier blijkt dat er reeds verschillende standpunten zijn ingenomen met betrekking tot de omvang en gevolgen van de afbraakwerken zonder vergunning.

De vaststellingen in het proces-verbaal van 17 augustus 2011 zijn:

- het vernieuwen van een gedeelte van 3,80 meter op 4,60 meter in betonblokken aan de linkerachterzijde van de woning;
- het vernieuwen van de achtergevel en de linkerzijvel van het bijgebouw in snelbouwstenen en het aanbrengen van een nieuwe dakbedekking.

In het weigeringsbesluit van het college van burgemeester en schepenen van 8 december 2011 wordt vastgesteld dat de linkerzijgevel en achtergevel van de achterbouw werden afgebroken en herbouwd, dat het dak van de achterbouw volledig werd vernieuwd, waarbij vermoedelijk ook de dakstructuur werd verwijderd. De veranda werd volgens deze beslissing quasi volledig afgebroken en het dak ervan werd volledig verwijderd. Het college stelt dat de achterbouw niet meer kan beschouwd worden als een niet-verkrotte constructie.

De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar verwijst naar het vermeld proces-verbaal en stelt dat de veranda en achterbouw ingrijpend zijn gewijzigd en dat aanpassingen zijn gedaan aan de voorgevel van de woning, waardoor minder dan 90 % van de woning vergund is.

De tussenkomenende partij voegt bij zijn aanvraag een volumeberekening toe van het hoofdgebouw, de veranda, achterbouw, berging, paardenstallen, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen “vergund geachte toestand”, “bestaande wederrechtelijke toestand” en “gewenste toestand”. De “berging” wordt volgens dit document afgebroken in de “gewenste toestand”, waardoor, ondanks de volumevermeerdering in de achterbouw, het totaal volume in de “gewenste toestand” kleiner is dan in de “vergund geachte toestand”.

De aanvraag bevat tevens een berekening van oppervlakten van de voorgevel, zijgevel links, achtergevel, zijgevel rechts en paardenstallen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen “vergund geachte toestand”, te behouden oppervlakte, nieuwe oppervlakte, “bestaande wederrechtelijke toestand” en “gewenste toestand”. In dit document wordt besloten dat meer dan 60 % van de oorspronkelijk vergunde toestand is behouden.

In de bestreden beslissing wordt overwogen dat het aangevraagde een “verbouwing” betreft aangezien (1) het werken betreft binnen het bestaande bouwvolume en (2) op “basis van de plannen, de bijgevoegde oppervlakteberekening en de vaststellingen ter plaatse geoordeeld wordt dat meer dan 70 % van de bestaande buitenmuren behouden blijven”.

Uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt derhalve om welke redenen de verwerende partij van oordeel is dat artikel 4.4.12 VCRO dient toegepast te worden, daarbij, minstens impliciet, uitgaand van een bestaande woning. In de overwegingen in de bestreden beslissing wordt geen onderscheid gemaakt tussen volumes die al dan niet als afgebroken dienen te worden beschouwd, maar wordt integendeel uitgegaan van een woning als één geheel.

De verzoekende partij, die aanvoert dat niet deze bepaling, maar artikel 4.4.20 VCRO dient toegepast te worden, dient aan te tonen dat de omvang van de afbraakwerken zonder vergunning zodanig is dat er sprake is van een zonevreemde woning die “geheel of gedeeltelijk” is afgebroken, zoals bepaald in artikel 4.4.20 VCRO.

Evenmin als in de bestreden beslissing maakt de verzoekende partij een onderscheid tussen volumes die al dan niet als afgebroken dienen beschouwd te worden, maar stelt, minstens impliciet de woning als één geheel beschouwend, dat onbetwistbaar blijkt dat een deel van de voor- en achtergevel van de bestaande woning werd afgebroken en opnieuw werd opgetrokken, de

volledige linkerzijgevel en de achtergevel werden vernieuwd in snelbouwsteen, alsook werd het volume verhoogd en werd er een nieuwe dakbedekking aangebracht.

Vooreerst moet vastgesteld worden dat de stelling van de verzoekende partij afwijkt van de vaststellingen in het proces-verbaal van 17 augustus 2011, waar enkel sprake is van het vernieuwen van een volume aan de linker achterzijde van de woning en van het vernieuwen van de achtergevel en de linker zijgevel van het bijgebouw en het aanbrengen van een nieuwe dakbedekking op dit bijgebouw. Met betrekking tot de voorgevel wordt enkel gesteld dat het venster werd verkleind.

Bovendien wordt de stelling geponeerd zonder in het minst enige aandacht te besteden aan de motieven in de bestreden beslissing waarin overwogen wordt dat meer dan 70 % van de buitenmuren werden behouden. De verzoekende partij betwist dit gegeven zelfs niet. Evenmin bevat het middel enige argumentatie dat, ondanks dit gegeven, er toch sprake is van een gedeeltelijk afgebroken woning in de zin van artikel 4.4.20 VCRO.

Op grond van de argumentatie van de verzoekende partij kan het eerste middel derhalve niet gegrond bevonden worden.

3.

Tweede middel.

3.1

Uit de feiten uiteenzetting blijkt dat de tussenkomende partij op 13 juli 2011 een aanvraag indiende tot het verbouwen van de betrokken woning en dat deze aanvraag op 2 augustus 2011 door het college van burgemeester en schepenen onvolledig werd bevonden en onontvankelijk werd verklaard.

Tevens blijkt dat op 17 augustus 2011 een proces-verbaal werd opgesteld, waarin vastgesteld werd dat een aantal werken werden uitgevoerd zonder vergunning. De werken waren in die mate gevorderd dat een volume, waar eertijds de veranda was opgericht, vernieuwd was, evenals de achtergevel en linker zijgevel van de achterbouw – bijgebouw genoemd in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar – die intussen ook een verhoogde nieuwe dakbedekking omvatte. Er werd tevens vastgesteld dat achter het vernieuwd volume een terras was aangelegd en er werden ook uitgevoerde werken vastgesteld aan de binnenzijde van de achterbouw.

Zelfs indien de aanvraag die door de tussenkomende partij werd ingediend op 13 juli 2011 kan worden beschouwd als de eerste vergunningsaanvraag zoals bedoeld in artikel 4.4.12 VCRO, zoals aangenomen door de verwerende partij in de bestreden beslissing, noodzaakt de vermelde bepaling een onderzoek naar de hoofdzakelijk vergunde toestand op die datum. De verwerende partij komt tot de conclusie dat de woning, met de aanbouw, de veranda en de stallen op het ogenblik van de eerste bouwaanvraag, met name op 13 juli 2011, in overeenstemming zijn met de vergund geachte toestand van 1943 “op basis van fotomateriaal dat deel uitmaakt van deze aanvraag”. Het louter gegeven dat de aanvraag van 13 juli 2011, die onvolledig werd verklaard en zonder enige beoordeling ten gronde is gebleven, foto's bevat van de oorspronkelijke toestand van de woning en bijgebouwen, kan, mede in het licht van de vaststellingen in het proces-verbaal van 17 augustus 2011, niet op zorgvuldige wijze tot de conclusie leiden dat de woning als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd op het ogenblik van de eerste aanvraag.

Het eerste onderdeel van het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

3.2

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat de werken geschieden binnen het bestaand volume, ondanks de vaststelling dat de verhoging van de kroonlijsthoogte en nokhoogte van de achterbouw een uitbreiding van het bruto-volume met ongeveer 6 m³ tot gevolg heeft en ondanks het feit dat de verwerende partij zelf vaststelt dat de term bouwvolume verwijst naar het bruto-bouwvolume van een constructie. De verwerende partij overweegt dat een uitbreiding voor dakisolatie niet als een “wijziging van het fysiek bouwvolume” moet beschouwd worden, verwijzend naar een schriftelijk antwoord van de toenmalige Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening dat een voorzetsteen of pleisterwerk niet als een wijziging van het fysiek bouwvolume wordt beschouwd. Nog daargelaten de vraag of een voorzetsteen of pleisterwerk een wijziging inhoudt van het “bruto-bouwvolume”, moet vastgesteld worden dat aan de Raad geen bepaling is bekend die toelaat om het verhogen van een dak voor isolatiebekleding – die evengoed kan aangebracht worden zonder het dak te verhogen – niet te beschouwen als een wijziging van het bruto-bouwvolume, zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1, 2° VCRO.

De aangevoerde schending van artikel 4.4.15 VCRO is in de aangegeven mate gegrond.

VII. KOSTEN VAN HET GEDING

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

Dit verzoek dient niet beoordeeld te worden, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht voor de verzoekende partij op grond van artikel 55, §2 Procedurebesluit.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Rudy LUMMENS is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 22 augustus 2013, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de regularisatie/renovatie van een woning op een perceel gelegen te 3040 Huldenberg (Ottenburg), Langeheidestraat 75 en met kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie B, nummer 231d3.
4. 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 betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 55, §2 Procedurebesluit.
6. 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 terechtzitting op 12 april 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ