

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 5 juni 2018 met nummer RvVb/A/1718/0959
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0366/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente NEVELE vertegenwoordigd door advocaat Sven VERNAILLEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkommende partij	mevrouw Céline MORTIER vertegenwoordigd door advocaat Koenraad VAN DE SIJPE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 27 januari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 1 december 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nevele van 18 juli 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen en uitbreiden van een woning op een perceel gelegen te 9850 Nevele, Biebuyckstraat 29, met als kadastrale omschrijving 1° afdeling, sectie F, nr. 227f.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 10 april 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 26 juli 2017 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient geen schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota

in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient geen laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 22 mei 2018.

Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.
De verzoekende en tussenkomende partij verschijnen schriftelijk.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 5 april 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nevele een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen en uitbreiden van de bestaande woning”* op een perceel gelegen te 9850 Nevele, Biebuyckstraat 29.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Eeklo-Aalter’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 maart 1978, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 29 april 2016 tot en met 29 mei 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 9 mei 2016 gunstig

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 12 mei 2016 ongunstig:

“ ...

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten. Het betreft het verbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning, gelegen vlak achter een andere woning.

Gelet op de bestaande toestand en de lokale ruimtelijke situatie zouden de normen van de wetgeving m.b.t. zonevreemde woningen en gebouwen gerespecteerd moeten worden op voorwaarde ook uiteraard dat de woning een vergunde of vergund geachte situatie betreft. Volgens de gemeente betreft het hier geen vergunde woning. Wellicht werd het gebouw ooit opgericht als bijgebouw bij de voorliggende woning. Er wordt dan ook een ongunstig advies gegeven voor deze aanvraag.

...”

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 12 juli 2016 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 18 juli 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften.

(...)

De vergunning wordt geweigerd om volgende redenen:

Het perceel is volgens het gewestplan gelegen in het agrarisch gebied. De aanvraag behelst 'het verbouwen en uitbreiden van een bestaande woning'. Deze constructie is geheel gelegen achter een bestaande woning, gekend als Biebuyckstraat 27. Het betreft een zonevreemde constructie, zowel wat betreft de functie als wat betreft de bestemming;

Voor de voorgelegen woning, zijnde Biebuyckstraat 27, werd op datum van 28 november 1963 een bouwvergunning afgeleverd. Op de vergunde plannen uit die tijd was er echter geen sprake van een andere constructie die zich achter deze woning zou bevinden;

Het perceel, waarop de woning aan de Biebuyckstraat 27 is gelegen, werd gevormd door een kadastrale splitsing van een groter perceel waarbij aan de twee nieuw opgesplitste percelen ieder afzonderlijk een huisnummer werd toegekend. Voor wat betreft deze kadastrale splitsing van de percelen kan er worden vanuit gegaan dat deze splitsing in ieder geval plaatsvond voor 1985;

Van de huidig aanwezige constructie op het perceel met huisnummer 29 kan volgens de beschikbare stukken en historiek geen spoor worden teruggevonden van de oprichting, noch van het tijdstip van ingebruikname. In 1987 werd een eerste maal een inschrijving geregistreerd in het bevolkingsregister op het adres Biebuyckstraat 29. Deze inschrijving werd gedaan door de dochter van de toenmalige bewoners van het voorgelegen huis (Biebuyckstraat 27) volgens de beschikbare info (bevolkingsdienst gemeente Nevele). Er is dus slechts sprake van een eerste inschrijving als woongegelegenheid na 9 september 1984. De woonfunctie wordt in dat opzicht aldus duidelijk geacht niet vergund te zijn;

Uit de beschikbare informatie en stukken kan bijgevolg niet worden besloten dat het gaat om een vergunde of hoofdzakelijk vergund geachte constructie voor wat betreft de woning gelegen Biebuyckstraat 29. Daarenboven brengt de vergunningsaanvrager zelf geen enkel stuk of bewijs bij waaruit na beoordeling zou kunnen blijken dat de constructie reeds werd opgenomen in het vergunningenregister overeenkomstig artikel 5.1.2 VCRO dan wel wordt vermoed vergund te zijn (art. 4.2.14 VCRO ev);

Noch voor wat betreft de oprichting, noch voor wat betreft de functie wordt de woning in voorliggende omstandigheden geacht vergund te zijn. Zelfs indien de destijds opgetrokken constructie al zou kunnen worden vermoed vergund te zijn, stelt zich in dit geval nog steeds een duidelijk en blijvend probleem voor wat betreft de functie ervan, zoals hierboven reeds gemotiveerd;

Het aangevraagde is aldus in strijd met de bestemmingsvoorschriften, waarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken gezien niet wordt aangetoond dat de woning/constructie vergund of geacht vergund blijkt te zijn. Er is bijgevolg niet voldaan aan alle vereisten uit artikel 4.4.10, §1 VCRO met het oog op toekenning van basisrechten voor zonevreemde constructies;

Om deze reden werd ook op datum van 12 mei 2016 een ongunstig advies uitgebracht door het Departement Landbouw en Visserij. Zij stellen ook vast dat "de aanvraag geen betrekking heeft op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten. Gelet op de bestaande toestand en de lokale ruimtelijke situatie zouden de normen van de wetgeving m.b.t zonevreemde woningen en gebouwen gerespecteerd moeten worden op voorwaarde ook uiteraard dat de woning een vergunde of vergund geachte situatie betreft".

CONCLUSIE:

De vergunningsaanvrager vraagt een vergunning aan voor het verbouwen en uitbreiden van een bestaande zonevreemde 'woning'/constructie. Deze constructie is volgens het gewestplan gelegen in agrarisch gebied. Uit bovenstaande overwegingen blijkt dat het aangevraagde niet voldoet aan de geldende bestemmingsvoorschriften. Hiervan kan in de gegeven omstandigheden niet op geldige wijze worden afgeweken. Daarenboven geldt dat de basisrechten voor zonevreemde woningen te beschouwen zijn als uitzonderingsbepalingen, wat betekent dat deze op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd. De aanvraag voldoet niet aan alle voorgeschreven decretale voorschriften waardoor voorliggend dossier wordt geweigerd.

De zonevreemde constructie Biebuyckstraat 29 is aldus minstens naar gebruik strijdig met de geldende bestemmingsvoorschriften en is niet hoofdzakelijk vergund zoals vereist door artikel 4.4.10 VCRO. Er kunnen dan ook geen basisrechten toekomen aan deze zonevreemde woning/constructie, zelfs indien men zou kunnen aantonen dat de oprichting ervan reeds een feit was voor de inwerkingtreding van het toepasselijke gewestplan. De strijdige woonfunctie is hierbij doorslaggevend.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de werken ook niet in overeenstemming zijn met de art. 11.4.1 en 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 inzake de toepassing van de gewestplannen;

De vergunning moet geweigerd worden aangezien het aangevraagde niet bestaanbaar is met de geldende bestemmingsvoorschriften.

toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

A. Ruimtegebruik en functionele inpasbaarheid

Artikel 4.4.11 VCRO stelt dat ook bij de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning voor een zonevreemde constructie, deze aanvraag moet worden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening, zoals vermeld in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° VCRO.

Artikel 4.3.1, §2, 1° VCRO stelt dat het ruimtegebruik en de functionele inpasbaarheid van het aangevraagde duidelijke beoordelingselementen uitmaken in het licht van de goede ruimtelijke ordening.

De constructie die het voorwerp uitmaakt van de vergunningsaanvraag is slechts op een afstand van 10 meter achter de voorliggende woning gelegen. Indien een constructie, dienstdoende als hoofdgebouw, op een zodanige manier wordt ingeplant dat de bouwlijn gelegen is achter de achtergevellijn van andere gebouwen wordt in feite een tweede bouwlijn gecreëerd.

Als men hier naar de onmiddellijke omgeving kijkt, moet worden vastgesteld dat daar alvast nergens werd gebouwd in een tweede bouwrij. Hoogstens treft men achter de woningen een loods dan wel bijgebouw aan dat duidelijk kadert in de agrarische functie van de desbetreffende percelen. Geenszins worden woongelegenheden aangetroffen, opgetrokken in de tweede bouwrij. Er moet dan ook worden vastgesteld dat deze tweedelijns bebouwing resulteert in een inbreuk op het achterliggende openruimte gebied en ook om die reden geweigerd dient te worden.

B. Visueel-vormelijke hinder

De te verbouwen constructie is gelegen op slechts 10 meter van de achtergevellijn van de voorliggende woning. Zoals ook blijkt uit de plannen heeft men zeer duidelijk de bedoeling een volwaardige eengezinswoning op te richten met twee bouwlagen, waarvan de voorzijde voorzien wordt van ramen. Het laat dan ook weinig twijfel dat inkijk gegenereerd zal worden aan de achterzijde van de bestaande woning. Gelet op de korte afstand tussen beide en parallelle oriëntatie van beide woningen is ook dit problematisch en niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

CONCLUSIE:

Ook in het licht van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening moet worden besloten tot een weigering van het aangevraagde.

...

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 18 JULI 2016 HET VOLGENDE:

BESLUIT:

Art. 1- Het college van burgemeester en schepenen weigert de vergunning aangevraagde door mevrouw Céline Mortier met als adres Peperhol 8 te 9850 Nevele om op het perceel gelegen te 9850 Nevele, Biebuyckstraat 29, en met als kadastrale omschrijving afdeling 1 sectie F nr. 227 f, volgende werken uit te voeren: het verbouwen en uitbreiden van een bestaande woning omwille van de hierboven vermelde redenen.

...

Tegen deze beslissing tekent de tussenkommende partij op 22 augustus 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 7 oktober 2016 om dit beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“...

2.3. De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het verbouwen en uitbreiden van een residentiële woning, niet in functie van een agrarische activiteit, is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals beschreven in punt 1.1.

In toepassing van artikel 4.1.1. ten 17° van VCRO wordt de bebouwing op onderhavig perceel beschouwd als een zonevreemde constructie. Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2 van de VCRO bepaalt de basisrechten voor dergelijke zonevreemde constructies.

Art. 4.4.10. van de VCRO bepaalt betreffende het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen het volgende.

“§1 Deze afdeling is van toepassing 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.

§2. De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw."

De gemeente is van oordeel dat de aanvraag geen betrekking heeft op een vergunde woning.

Appellant is van mening dat het wel degelijk een bestaande en vergunde woning betreft, het gebouw is opgenomen als woning in het vergunningenregister en het gebouw heeft steeds een eigen huisnummer gehad.

Uit het vergunningenregister blijkt dat het bestaande gebouw Biebuyckstraat 29 op het kadastrale perceel nr. 227f volgens de kadastrale legger werd opgericht in 1963, dat het gebouw dateert van de periode tussen 29 maart 1962 en de definitieve vaststelling van het gewestplan en dat het gebouw behoort tot de functiecategorie wonen. Het vergunningenregister werd vastgesteld op 26 november 2009 en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 14 januari 2010.

Op basis van deze gegevens kan in toepassing van artikel 4.2.14. van de VCRO enkel besloten dat het bestaande gebouw gekend als Biebuyckstraat 29 behoort tot de functiecategorie wonen en werd opgericht in het jaar 1963. Het betreft een gebouw dat in oorsprong wordt geacht vergund te zijn.

Geenszins blijkt uit het vergunningenregister, zoals door appellant wordt beweerd, dat het gebruik van het gebouw sinds 1963 een woning betreft. Ook bijgebouwen bij een woning behoren tot de functiecategorie wonen.

Naar alle waarschijnlijkheid betreft het een woningbijgebouw dat tegelijk met de voorliggende woning Biebuyckstraat 27 werd opgetrokken. De stedenbouwkundige vergunning van de woning Biebuyckstraat 27 dateert van 28 november 1963 en maakt geen melding van andere reeds bestaande bebouwing op het eigendom. Uit latere orthofoto's blijkt steeds dat beide gebouwen te samen worden opgemerkt.

Het bijgebouw werd dus zonder stedenbouwkundige vergunning opgericht maar voor de definitieve vaststelling van het gewestplan, vandaar het geacht vergund karakter van het initieel opgericht bijgebouw.

Verder blijkt dit uit een verklaring op eer van de vorige eigenaars dat in 1987 hun dochter in het bijgebouw achter de woning is gaan wonen. Dit werd aangegeven op de dienst bevolking en aan het kadaster. Uit de bewoningshistoriek blijkt dat het gebouw voor het eerst als woning in gebruik werd genomen op 17 december 1987.

Appellant is van mening dat deze handeling niet vergunningsplichtig was, zowel de woning als het bijgebouw behoren immers tot dezelfde functiecategorie "wonen".

Dit kan niet worden bijgetreden. Het inrichten van een woning in een bestaand en vergund geacht bijgebouw gaat immers gepaard met de hiervoor noodzakelijke inrichtingswerken. Op het moment van uitvoering van de werken in 1987 was er wel degelijk een stedenbouwkundige vergunning vereist conform artikel 2 van het toenmalig geldend besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, en latere wijzigingen. Op zijn minst

was een stedenbouwkundige vergunning vereist voor bijvoorbeeld de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchtingsinstallaties, alsook alle inrichtingswerkzaamheden binnen het gebouw of werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen.

Uit dit alles dient besloten dat de woning Biebuyckstraat 29 niet rechtmatig tot stand is gekomen.

Ondanks het feit dat het betrokken gebouw Biebuyckstraat 29 initieel wordt geacht vergund te zijn en de functie van het gebouw niet wijzigde, is de bestaande woning Biebuyckstraat 29 wederrechtelijk tot stand gekomen.

Rekening houdende met het onvergund karakter van de woning valt de aanvraag niet onder het toepassingsgebied van de basisrechten van zonevreemde constructies zoals bepaald in artikel 4.4.10. van de VCRO.

2.4. De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.

2.5. Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is. Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...

Na de hoorzitting van 18 oktober 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 1 december 2016 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

1.4. Beschrijving van de omgeving , de bouwplaats en het project.

Uit het ingestelde onderzoek blijkt dat de bouwplaats gelegen is in het open ruimte gebied tussen de gemeenten Nevele en Hansbeke. Deze omgeving omvat een vlak agrarisch gebied en kent een eerder intensief agrarisch grondgebruik bestaande uit een afwisseling van cultuurgronden en weilanden.

De landschappelijke waarde is er eerder beperkt en aangetast door een verspreide bebouwing met zowel een agrarische als een louter residentiële functie.

De bouwplaats is gelegen langs de westzijde van de Biebuyckstraat, een voldoende uitgeruste gewestweg met een belangrijke verbindingfunctie tussen de verschillende landelijke kernen binnen de gemeente Nevele.

Langs de Biebuyckstraat komt ter hoogte van onderhavig perceel een versnipperde bebouwing voor, het eigendom is aanleunend gelegen tegen de historische bebouwingscluster rond de kruising Biebuyckstraat – Vierboomstraat.

De bouwplaats omvat het kadastrale perceel nr. 227f en is gelegen langs de zuidzijde van de Biebuyckstraat. Het eigendom is volgens de kadastrale legger 1794 m² groot en samengesteld van vorm. Volgens de kadastrale legger paalt het perceel 227f over een beperkte breedte van ongeveer 5 m aan de voorliggende weg en verbreedt op een diepte

van ongeveer 26 m links achter het voorliggende perceel nr. 227e tot een breedte van 65 m op diepte van 25m.

Deze omschrijving komt niet overeen met de voorstelling op de bouwplannen. Hierbij betreft de bouwplaats een achterliggende kavel van 33,04 m breed op 32,96 m diep en maakt via een 5 m brede strook langs de linkerzijde de verbinding met de gewestweg.

Ter plaatse werd vastgesteld dat de bebouwing op het eigendom bestaat uit een woning en een grotendeels afgebroken bijgebouw. De woning betreft een voormalig bijgebouw bij de voorliggende woning Biebuyckstraat 27, eveneens behorende tot het eigendom van de aanvrager, dat intern werd verbouwd tot de bestaande woning. Dit gebouw bestaat uit één volwaardige bouwlaag en een tweede bouwlaag onder zadeldak en is vrijstaand opgericht.

Voorliggend project beoogt het verbouwen en uitbreiden van de bestaande woning en het slopen van het achterliggende bijgebouw.

In eerste instantie wordt voorzien in de sloop van het deels ingevallen / gesloopte bijgebouw achteraan op het eigendom.

Volgens de voorgebrachte plannen wordt de bestaande woning met een grondvlak van 12,41 m op 8,98 m uitgebreid tot een samengesteld grondvlak van overmeten 17,8 m op 13,5 m. De afstand tot de nieuwe perceelsgrenzen bedraagt 4,45 m langs de voorzijde, minstens 5,68 m tot de langszijde en 14,85 m ten opzichte van de achterste perceelsgrens. De nieuwe woning wordt opgetrokken binnen een gabariet van 1 à 1,5 bouwlaag onder samengesteld grondvlak met een maximale nokhoogte van 9,31 m. De woning wordt opgetrokken in een landelijke stijl met klassiek gevelmetselwerk. De gevelvlakken van de woning worden afgewerkt met een plint in blauwe hardsteen, roodbruine gevelsteen, accenten met kaleiwerk, blauwgrijze dakpannen en rustieke tegelpannen. Er wordt geen garage voorzien en naar de woning wordt een oprit voorzien in waterdoorlatende materialen. Langs de achterzijde wordt een terras en een overdekt terras voorzien.

(...)

2. Motivering

(...)

2.3. De juridische aspecten

De gemeente is van oordeel dat de aanvraag geen betrekking heeft op een vergunde woning. Appellant is van mening dat het wel degelijk een bestaande en vergunde woning betreft, het gebouw is opgenomen als woning in het vergunningenregister en het gebouw heeft steeds een eigen huisnummer gehad.

Uit het vergunningenregister blijkt dat het bestaande gebouw Biebuyckstraat 29 op het kadastrale perceel nr. 227f volgens de kadastrale legger werd opgericht in 1963, dat het gebouw dateert van de periode tussen 29 maart 1962 en de definitieve vaststelling van het gewestplan en dat het gebouw behoort tot de functiecategorie wonen. Het vergunningenregister werd vastgesteld op 26 november 2009 en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 14 januari 2010. Op basis van deze gegevens kan in toepassing van artikel 4.2.14 van de VCRO besloten dat het bestaande gebouw gekend als Biebuyckstraat 29 behoort tot de functiecategorie wonen en werd opgericht in het jaar 1963. Het betreft een gebouw dat in oorsprong wordt geacht vergund te zijn.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stipt aan dat het “naar alle waarschijnlijkheid” een woningbijgebouw betreft dat tegelijk met de voorliggende woning Biebuyckstraat 27 werd opgetrokken. Hij verwijst daarvoor naar orthofoto's en een verklaring op eer van de vorige eigenaars dat in 1987 hun dochter in het bijgebouw achter de woning is gaan wonen. Dit werd aangegeven op de dienst bevolking en aan het kadaster. Uit de bewoningshistoriek blijkt dat het gebouw voor het eerst als woning in gebruik werd genomen op 17 december 1987.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar oordeelt voorts dat de bestaande woning Biebuyckstraat 29 wederrechtelijk tot stand gekomen is, en derhalve niet vergund. Volgens hem was conform artikel 2 van het toenmalig geldend besluit van 16 december 1971 op zijn minst een stedenbouwkundige vergunning vereist voor bijvoorbeeld de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchtingsinstallaties, alsook alle inrichtingswerkzaamheden binnen het gebouw of werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen.

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden. Conform art. 4.2.14,§3 VCRO kunnen latere wijzigingen aan het voorwerp van de aanvraag, die niet gedekt zouden zijn door het vermoeden van vergunning, er weliswaar toe leiden dat het vermoeden komt te vervallen; dit is echter enkel het geval indien de constructie dermate gewijzigd is dat de constructie niet meer kan worden beschouwd als bestaand.

Rechtspraak van de raad voor vergunningsbetwistingen bevestigt deze visie:

"Uit § 3 van de aangehaalde bepaling volgt dat het vergunningsplichtig maar onvergund verbouwen van een constructie, die geniet van het vermoeden van vergunning, niet noodzakelijk tot gevolg heeft dat dit vermoeden komt te vervallen. Dit zal enkel het geval zijn indien de “constructie” dermate zou gewijzigd of aangepast zijn dat de constructie niet meer kan worden beschouwd als “bestaand” " (zie Rvvb 30 april 2013, nr. A/2013/0194).

De loutere inrichtingswerken en werken voor geschiktmaking van lokalen bedoeld door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar hebben niet tot gevolg dat de woning in kwestie niet meer kan worden beschouwd als bestaand. Het algemeen uitzicht en de contouren van het gebouw zijn doorheen de jaren blijkens de orthofoto's ongewijzigd gebleven. Een en ander klemmt des te meer nu er geen sprake is van een functiewijziging.

De aanvraag voldoet aan de voorwaarden van art 4.4.10 e.v. VCRO. De bestaande woning is immers hoofdzakelijk vergund, ook wat de functie betreft, en niet verkrot. Het aantal woongelegenheden wordt niet uitgebreid. Het nieuwe volume bedraagt minder dan 1.000 m³. De aanvraag kan zodoende genieten van de basisrechten voor zonevreemde woningen.

2.4. De goede ruimtelijk ordening

De aanvraag behelst de verbouwing en uitbreiding van een bestaande, vergund geachte woning.

Ten onrechte stelt het College dat een woning zou opgericht worden in tweede bouworde, in strijd met de plaatselijke aanleg. De inplantingsplaats van het gebouw staat niet ter discussie, aangezien deze bestaand en vergund is.

De inplanting en bouwdiepte van de woningen en woningbijgebouwen in de directe omgeving zijn heterogeen. Bovendien bevinden zich in de directe omgeving nog woningen in tweede bouworde. Zo bijvoorbeeld de woningen Vierboomstraat 29 en 19.

De aanvraag is niet strijdig met de plaatselijke aanleg.

De aanpalende percelen zijn aan weerszijden onbebouwd en evenmin bebouwbaar (gelet op de ligging in agrarisch gebied). De afstand tot de rechtse perceelsgrens bedraagt op het kortste punt 5,68 m. T.o.v. de linkse perceelsgrens wordt 11,44 m aangehouden. Deze afstanden zijn gelet op de omstandigheden in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

De voorbouwlijn van de bestaande woning blijft behouden. De afstand tot de voorliggende woning blijft aldus ongewijzigd. Er worden in de voorgevel geen grote ramen voorzien, zodat er geen risico bestaat op storende inkijk.

Er werden geen bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek.

2.5. Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is. Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

3. Besluit

Artikel 1: *Het beroep ingesteld tegen de beslissing van 18 juli 2016 van het college van burgemeester en schepenen van Nevele houdende weigering van een stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd door mevrouw Celine Mortier, wordt ingewilligd.*

*Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan.
De adviezen en reglementen van de nutsmaatschappijen zijn na te leven.
Eventuele kosten voor uitbreiding van de netten zijn ten laste van de bouwheer.
Deze vergunning stelt de aanvrager niet vrij van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen, als die nodig zouden zijn.
...*

Dit is de bestreden beslissing.

Ook de leidend ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen vordert met een aangetekende brief van 27 januari 2017 de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1617/RvVb/0370/A.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.1.1, 7° en 17°; 4.2.14, 4.4.10, 4.4.11, 4.4.12, 4.4.15 en 5.1.2. VCRO, van de artikelen 11 en 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit) en van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij dat het aangevraagde niet bestaanbaar is met de bestemmingsvoorschriften. De woning is immers gelegen in agrarisch gebied, zodat het een zonevrije constructie betreft, behoudens wanneer de toekomstige bewoners landbouwers in hoofdberoep zouden zijn.

De verzoekende partij stelt vast dat de aanwezige constructie naar gebruik strijdig is met de geldende bestemmingsvoorschriften. De aanvraag dient te worden getoetst aan de afwijkmogelijkheden opgenomen onder de titel *“basisrechten voor zonevrije constructies”* in de VCRO. Aangezien deze bepalingen uitzonderingsbepalingen zijn, dienen deze restrictief te worden toegepast.

Vervolgens stelt de verzoekende partij op basis van artikel 4.4.12 VCRO inzake het verbouwen van zonevrije constructies dat de bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen. Zij stelt tevens dat het uitbreiden van een zonevrije constructie mogelijk is overeenkomstig artikel 4.4.15 VCRO voor zover deze niet is gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied en voor zover ook alle andere voorwaarden vervuld zijn. De verzoekende partij meent dat dit niet het geval is. Zij verwijst daartoe ook naar het ongunstig advies van Landbouw en Visserij.

De verzoekende partij vervolgt dat er geen zonevrije basisrechten kunnen worden toegekend, aangezien noch de constructie, noch de functie hoofdzakelijk vergund is en derhalve niet voldaan wordt aan de voorwaarden voor verbouwing en uitbreiding.

De verzoekende partij verwijst naar de definitie van *“hoofdzakelijk vergund”* in artikel 4.1.1, 7° VCRO die bepaalt dat ten minste 90% van het bruto-bouwvolume vergund of vergund geacht moet zijn, ook wat de functie betreft en dit gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering en de fysiek aansluitende aanhorigheden die er in bouwtechnisch opzicht rechtstreekse aansluiting of steun in vinden.

De verzoekende partij voert verder aan dat de VCRO voorziet in een specifieke regeling van het vermoeden van vergunning in artikel 4.2.14 VCRO en met betrekking tot het vergunningenregister in artikel 5.1.2 e.v. VCRO. Zij verwijst naar het arrest van de Raad van 9 december 2014, waarin de Raad stelt dat in principe een dubbel bewijs dient geleverd te worden, met name zowel voor het optrekken van een constructie als voor de functie ervan.

De verzoekende partij stelt dat de vergunning voor het optrekken van het gebouw te Biebuyckstraat 27 werd afgeleverd op 28 november 1963, na de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet, maar voor de inwerkingtreding van het toepasselijke gewestplan. Op de bijhorende plannen was nog geen sprake van de achterliggende constructie. De verzoekende partij meent dat de stukken die in

het kader van de historiek van de aanvraag ter beschikking werden gesteld niet doen besluiten tot een vergunde of vermoed vergunde constructie voor de woning te Biebuyckstraat 29. De aanvrager zelf brengt volgens haar geen stukken bij waaruit een vermoeden van vergunning blijkt voor de oprichting of functie.

Zelfs indien de constructie vermoed wordt vergund te zijn, stelt zich nog steeds een probleem met de functie. De verzoekende partij werpt op dat de eerste inschrijving in het bevolkingsregister dateert van 1987. Dit is het eerste spoor van bewoning. De verzoekende partij brengt voorts een verklaring bij van de ouders van oorspronkelijke bewoonster waarin op eer verklaard wordt:

*“...dat onze dochter in het jaar 1987 in het bijgebouw achter onze vroegere woning is gaan wonen. Het bijgebouw werd omgevormd naar woning (nu Biebuyckstraat 29). Dit hebben wij aangegeven op de dienst bevolking van de gemeente Nevele. Ook aan het kadaster hebben wij dit doorgegeven om het kadastraal inkomen aan te passen van woning bijgebouw naar woning. Een stedenbouwkundige vergunning werd niet aangevraagd om de functie van woning bijgebouw naar woning om te vormen. Voor de inschrijving van mijn dochter werd het gebouw gebruikt als woning bijgebouw.
...”*

Volgens de verzoekende partij is aldus niet aangetoond dat de constructie reeds de functie wonen had voor 9 september 1984. Ten overvloede stelt de verzoekende partij nog dat het doorvoeren van een zonevreemde functiewijziging nu niet meer mogelijk is.

De verzoekende partij verwijst tevens naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarin geoordeeld wordt dat de woning gelegen in de Biebuyckstraat 29 niet rechtmatig tot stand is gekomen. Rekening houdend met het onvergund karakter van de constructie kunnen de basisrechten zonevreemde constructies niet toegepast worden.

De verzoekende partij is het niet eens met de beoordeling in de bestreden beslissing als zou uit het vergunningenregister blijken dat de bestaande constructie werd opgericht tussen 29 maart 1962 en de definitieve vaststelling van het gewestplan en dat het gebouw behoort tot de functiecategorie wonen.

De verzoekende partij stelt dat de functiecategorie in het vergunningenregister geen verplicht veld is, en derhalve geen rechten kan creëren. Bovendien werd bij de opmaak van het vergunningenregister binnen de gemeente Nevele in 2010 de functie ‘wonen’ gehanteerd zowel voor woningen als voor woningbijgebouwen. De verzoekende partij betwist de opname van de constructie als vergund geacht in het vergunningenregister in principe niet maar beschouwt dit als een vergund geachte constructie, zijnde een bijgebouw bij de voorliggende woning, en niet als een op zichzelf staande woning.

Het feit dat een afzonderlijk huisnummer werd toegekend, impliceert volgens haar niet dat het om een rechtmatig vergunde woning gaat.

Volgens de verzoekende partij blijkt ook volgende elementen dat het slechts om een bijgebouw gaat: de verklaring op eer van de vorige eigenaars; de historische luchtfoto's waaruit blijkt dat de constructie doorheen de jaren beetje bij beetje in omvang is toegenomen; de materiaalkeuze van de dakbedekking, zijnde golfplaten of eternitplaten, wat erop wijst dat het niet als een volwaardige woning is te beschouwen.

De verzoekende partij leidt daaruit af dat niet voldaan is aan de voorwaarden voor verbouwen en uitbreiden. Een woningbijgebouw valt immers onder de hoofdfunctie wonen, maar kan door een

opname in het vergunningenregister niet vallen onder de mogelijkheden van de basisrechten bestaande zonevrije woningen, aangezien het op zich geen vergunde of vergund geachte woning qua functie betreft, maar hoogstens als woningbijgebouw kan worden beschouwd.

De verzoekende partij benadrukt dat de basisrechten uitzonderingsbepalingen zijn die restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Zij besluit dat het aangevraagde in strijd is met de bestemmingsvoorschriften waarvan niet op geldige wijze kon afgeweken worden omdat niet wordt aangetoond dat de constructie vergund of vergund geacht is.

2.

De verwerende partij antwoordt dat over het vergund geacht karakter van de constructie geen discussie kan bestaan. Zij verwijst hiervoor naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Zij stelt voorts dat zij in alle redelijkheid kon vaststellen dat de constructie ook naar functie ‘als wonen’ vergund kan worden geacht. Uit het vergunningenregister blijkt dat het gebouw (met adres Biebuyckstraat nr. 29) werd opgericht in 1963, opgenomen is onder functiecategorie “woning” en steeds een eigen huisnummer heeft gehad.

Het vergunningenregister werd vastgesteld op 26 november 2009 en werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 14 januari 2010. De functiecategorie van het gebouw betrof zowel vroeger als nu “wonen”, zodat het gebouw in oorsprong wordt geacht vergund te zijn.

De verwerende partij stelt dat zij terecht afwijkt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Overeenkomstig artikel 4.2.14, §3 VCRO kunnen latere wijzigingen aan het voorwerp van de aanvraag die niet gedekt zijn door het vermoeden van vergunning ertoe leiden dat het vermoeden van vergunning komt te vervallen, doch enkel indien de constructie dermate gewijzigd is dat zij niet meer kan worden beschouwd als bestaand. De verwerende partij voert aan dat de inrichtingswerken voor geschiktmaking van lokalen niet tot gevolg hebben dat de woning niet meer kan worden beschouwd als bestaand. Het algemeen uitzicht en de contouren van het gebouw zijn ongewijzigd gebleven op de orthofoto's en er is evenmin sprake van een functiewijziging vermits het gebouw altijd tot woning heeft gediend.

De verwerende partij concludeert dat zij haar van het PSA-verslag afwijkend standpunt afdoende motiveert en dat voldaan is aan de voorwaarden voor toepassing van de basisrechten zonevrije woningen zodat er geen schending voorligt van het gewestplan.

3.

De tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij voorbijgaat aan het feit dat het uittreksel uit het vergunningenregister melding maakt van de functie “wonen” voor de woning met huisnummer 27, los van de woning met huisnummer 29.

Zij stelt dat de vermelding van een apart huisnummer in het vergunningenregister nooit kan slaan op een woningbijgebouw. Deze vermelding moet geacht worden betrekking te hebben op een woning. Volgens de tussenkomende partij stelt de gemeente in haar verzoekschrift weliswaar dat het toekennen van een huisnummer los staat van het vergund karakter, maar het huisnummer 29 is eveneens apart opgenomen met vermelding “wonen” in het eigen vergunningenregister dat rechtsgevolgen creëert krachtens artikel 4.2.14 VCRO. Dit vormt volgens de tussenkomende partij een wezenlijk verschil.

De tussenkomende partij citeert vervolgens artikel 4.2.14 VCRO en stelt dat een woningbijgebouw nooit op zichzelf (autonoom zonder hoofdwoning) vergund geacht kan zijn, d.w.z. op een apart perceel met een apart huisnummer. De notie ‘bijgebouw’ wijst er op dat het gebouw hoort bij en ondergeschikt is aan het hoofdgebouw, zodat het geen apart huisnummer kan krijgen. Verwijzend

naar artikel 4.2.14, lid 2, §2 VCRO stelt zij dat vandaag niet meer kan ingegaan worden tegen de bepalingen van het vergunningenregister, zodat er een onweerlegbaar vermoeden van vergunning geldt, ook wat de functie betreft.

4.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij nog toe dat de tussenkomenende en verwerende partij er verkeerdelijk van uit gaan dat in het vergunningenregister enkel huisnummers worden toegekend aan vergunde of vergund geachte woningen. Volgens de verzoekende partij is dit uitgangspunt fout aangezien ook bijgebouwen, loodsen enz. een huisnummer hebben gekregen zonder dat uitspraak wordt gedaan over de vergunningstoestand. Deze gebruikelijke praktijk wordt ontkend door de tussenkomenende partij. In de adresverlening en huisnummering wordt geen onderscheid gemaakt tussen woningen en woningbijgebouwen.

De verzoekende partij is sinds 5 november 2014 geregistreerd bij het '*Centraal Referentieadressenbestand*'. Voor de inwerkingtreding van dit systeem werd de toekenning van huisnummers niet getoetst aan de vergunningstoestand (noch voor de constructie, noch voor de functie)

De verzoekende partij betwist niet dat de constructie na 1962 en voor de inwerkingtreding van het gewestplan werd opgericht, maar benadrukt dat de constructie doorheen de jaren aanzienlijk werd verbouwd en uitgebreid. Hoe dan ook is de woning niet vergund naar functie. Dit kan visueel worden vastgesteld door de inplanting in openruimtegebied parallel achter een bestaande woning en door het materiaalengebruik. Er kan geen abstractie gemaakt worden van de verklaring op eer van de vorige eigenaar die stelt dat geen vergunning werd aangevraagd.

Er wordt slechts een inschrijving in het bevolkingsregister aangetoond sedert 1987, zodat niet kan worden voorgehouden dat de constructie voordien reeds de functie wonen had. Er was derhalve geen vergund geachte functie voor 9 september 1984.

Volgens de verzoekende partij staat tegenover de vrijheid van bewijsmiddelen om aan te tonen dat de bestaande constructie onder het vermoeden van vergunning valt, ook naar functie, de taak van de overheid om het bewijsmateriaal op een zorgvuldige wijze te beoordelen en afdoende te motiveren. Het feit dat het vergunningenregister werd vastgesteld op 26 november 2009 en werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 14 januari 2010 doet geen afbreuk aan de voorgaande vaststelling dat er geen functie wonen geregistreerd was voor 9 september 1984. De functiewijziging is bijgevolg wederrechtelijk doorgevoerd zodat artikel 4.2.14 VCRO geen toepassing kan vinden.

Indien de Raad toch oordeelt dat toepassing kan gemaakt worden van artikel 4.2.14, §3 VCRO, dan is er alleszins geen sprake van loutere stabiliteits- en inrichtingswerken. Van opslagruimte bestaande uit golfplaten uit eterniet werd een ganse woning gemaakt. De constructie werd uitgebreid in volume en volledig opnieuw ingericht qua ruimtes en uitrusting.

De verzoekende partij concludeert dat het gebouw niet steeds de functie wonen heeft gehad, maar deze pas in 1987 verkreeg, zodat, gelet op de verbouwing van de constructie, geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 4.2.14, §3 VCRO

Beoordeling door de Raad

1.

De betrokken aanvraag beoogt het verbouwen en uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning. Het wordt niet betwist dat de betreffende constructie zich in agrarisch gebied bevindt en bijgevolg zonevreemd is, nu deze constructie niet bestemd is voor landbouw in ruime zin. Er dient derhalve toepassing gemaakt te worden van de bepalingen met betrekking tot zonevreemde basisrechten.

Artikel 4.4.10, §1 VCRO, inzake de zonevreemde basisrechten bepaalt:

“§1. Deze afdeling is van toepassing 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 onder afdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.

Artikel 4.1.1, 7° VCRO bepaalt dat onder “hoofdzakelijk vergund” een stedenbouwkundige vergunningstoestand wordt verstaan, waarbij geldt dat:

“ ...

7° hoofdzakelijk vergund: hoofdzakelijk vergund : een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat :

a) Bedrijven en hun constructies (...)

b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig 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, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft;”

De Raad dient aldus in essentie te beoordelen of de verwerende partij op een correcte manier tot de conclusie is gekomen dat het betreffende gebouw zowel naar constructie, als naar functie “wonen” als hoofdzakelijk (vergund of) vergund geacht kan worden beschouwd.

2.

Artikel 5.1.3, §2 VCRO, dat betrekking heeft op de opname in het vergunningenregister, bepaalt het volgende voor constructies gebouwd na 22 april 1962 en voor inwerkingtreding van het betreffende gewestplan:

“§ 2. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek is aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, en waarvan het vergund karakter door de overheid niet is tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie, worden in het vergunningenregister opgenomen als « vergund geacht », onverminderd artikel 4.2.14, § 3 en § 4. Op de gemeentelijke overheid rust ter zake een actieve onderzoeksplicht. Het vergunningenregister vermeldt de datum van opname van de constructie als « vergund geacht ».

De vaststelling van het feit dat bij de overheid geen geldig tegenbewijs bekend is, geldt als motivering voor een opname als « vergund geacht ».

De vaststelling dat bij de overheid een geldig tegenbewijs bekend is, en de omschrijving van de aard daarvan, geldt als motivering voor de weigering tot opname als « vergund geacht ».

Een weigering tot opname als « vergund geacht », wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend. Deze mededelingsplicht geldt niet ten aanzien van die constructies waarvoor reeds een gemotiveerde mededeling werd verricht bij de opmaak van het ontwerp van vergunningenregister.

§ 3. De opname of de weigering tot opname van een constructie als « vergund geacht » in het vergunningenregister kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regelen, vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges....”

Artikel 4.2.14 VCRO, inzake de vermoedens van vergunning, bepaalt:

“ ...

*§ 2. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex **geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift**, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.*

Het tegenbewijs, vermeld in het eerste lid, kan niet meer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister.

1 september 2009 geldt als eerste mogelijke startdatum voor deze termijn van één jaar. Deze regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

§ 3. Indien met betrekking tot een vergund geachte constructie handelingen zijn verricht die niet aan de voorwaarden van § 1 en § 2, eerste lid, voldoen, worden deze handelingen niet door de vermoedens, vermeld in dit artikel, gedekt.

...”

In de Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr.2011/1, p. 13) , wordt bij de hiervoor aangehaalde bepalingen nog het volgende toegelicht:

“Rechtszekerheid

26. Voorliggend ontwerpdecreet omvat verschillende punten die de rechtszekerheid ten goede komen.

(...)

De weerlegging van het weerlegbaar vermoeden van vergunning in hoofde van de constructies die zijn opgericht na de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet van 1962, maar voor de allereerste definitieve vaststelling van het gewestplan waarbinnen ze zijn

gelegen, vormt thans vaak een bron van discussie. Er wordt nu klaarheid gecreëerd. Het vergund karakter van deze constructies kan voortaan enkel worden weerlegd door middel van een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar (i.e. de strafrechtelijke verjaringstermijn) na het optrekken of het plaatsen van de constructie.

Er belangrijk is ook de nieuwe regel dat deze weerlegging niet meer kan gebeuren, eens het goed gedurende 1 jaar in het vergunningenregister (als vergund geacht) is opgenomen. ...”

En

“355. Bij de parlementaire voorbereiding omtrent het dossier van de vermoedens van vergunning is gesteld dat aan de verjaring “ook de vergunbaarheid gekoppeld [moet] worden, anders blijft de rechtsonzekerheid bestaan”.

Binnen dat denkkader wordt voorgesteld om te bepalen dat het weerlegbaar vermoeden van vergunning niet meer kan worden weerlegd indien de constructie één jaar als vergund geacht is opgenomen in het vergunningenregister (nieuw artikel 106, §2, tweede lid DRO). De eerste startdatum voor die termijn van één jaar is de datum van inwerkingtreding van voorliggend ontwerpdecreet.

Een normaal zorgvuldige overheid is er immers toe gehouden om de vergunningstoestand van een constructie terdege na te gaan, alvorens die constructie in het vergunningenregister wordt opgenomen.

Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel vereist in dat licht dat de inschrijving als “vergund geacht” aldus na redelijke termijn van één jaar onaantastbaar wordt.”
(Parl. St, VI. Parl. 2008-2009, nr.2011/1, p. 109:

Uit het voorgaande volgt dat de bestaande constructies opgericht na 22 april 1962 genieten van een weerlegbaar vermoeden van vergunning. De weerlegging van het decretaal voorziene vermoeden van vergunning wordt – en dit in tegenstelling tot de vroegere regelgeving - uitdrukkelijk beperkt tot volgend tegenbewijs: *“een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift”, telkens opgesteld “binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van een constructie”.* Zowel artikel 4.2.14, §2 VCRO, als artikel 5.1.3, §2 VCRO zijn op dit punt niet voor interpretatie vatbaar en dienen strikt limitatief te worden begrepen. Andere tegenbewijzen zijn er niet.

De verzoekende partij kan bijgetreden worden waar zij stelt dat de toekenning van een huisnummer *an sich* niets zegt over de vergunningstoestand. Ook de functiecategorie is inderdaad geen verplicht te vermelden gegeven in het vergunningenregister. Eens deze gegevens worden opgenomen in het vergunningenregister kunnen er overeenkomstig artikel 4.2.14 VCRO echter wel juridische gevolgen aan worden verbonden. De opname in het vergunningenregister van een afzonderlijk huisnummer met de uitdrukkelijke vermelding van de functie *“wonen”*, kan moeilijk anders geïnterpreteerd worden dan dat de betreffende constructie een vergunde of vergund geachte woning betreft.

Hoe dan ook stelt de Raad op basis van de gegevens van het administratief dossier vast dat de verzoekende partij geen voormeld tegenbewijs voorlegt. Zij roept allerhande argumenten in die opname in het vergunningenregister als zijnde woning tegenspreken, maar het aangevoerde tegenbewijs voldoet aldus niet aan de limitatieve bewijsmiddelen opgesomd in artikel 5.1.3, §2 en 4.2.14, §2 VCRO.

Uit voorgaande bepalingen en hun *ratio legis* dient te worden afgeleid dat de decreetgever ervoor gekozen heeft om de mogelijkheid tot betwisting van de vergunningstoestand in het voorliggende geval temporeel te beperken tot één jaar na de inschrijving in het vergunningenregister. Artikel 4.2.14, §2, tweede lid VCRO bepaalt immers dat inzake het weerlegbaar vermoeden van vergunning het tegenbewijs slechts geleverd kan worden gedurende het eerste jaar na de inschrijving in het vergunningenregister. De parlementaire werken stellen uitdrukkelijk dat de inschrijving in het vergunningenregister na een redelijke termijn onaantastbaar wordt.

Eens de constructie één jaar als vergund geacht is opgenomen in het vergunningenregister, kan het tegenbewijs derhalve niet meer geleverd worden. Het vermoeden van vergunning krijgt door opname in het vergunningenregister na verloop van tijd een definitief karakter.

Hieruit volgt dat de verzoekende partij zelf, op wie een actieve onderzoeksplicht rust bij opname in het vergunningenregister, door de opname in het vergunningenregister het vermoeden van vergunning aanvaardt en dit niet enkel voor wat de constructie op zich betreft, maar tevens voor de functie als “*woning*”. De vermeldingen in het vergunningenregister houden dus in dat het gebouw als woning wordt vermoed vergund te zijn. Zij vormen aldus een bevestiging van de materieelrechtelijke werking van het vermoeden van vergunning.

Daarmee voldoet het aangevraagde aan de definitie van het hoofdzakelijk vergund karakter van een constructie overeenkomstig artikel 4.1.1, 7° VCRO evenals aan de basisvoorwaarden voor zonevreemde constructies (artikel 4.4.10 VCRO), zodat de verwerende partij in alle redelijkheid toepassing kon maken van de zonevreemde basisrechten en kon besluiten tot de vergunning van de aangevraagde werken. De bestreden beslissing is in die zin afdoende gemotiveerd en werd niet kennelijk onzorgvuldig genomen.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 1.1.4, 4.3.1, §§ 1 en 2 en 4.4.11 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt in essentie dat ook een aanvraag voor een zonevreemde constructie overeenkomstig artikel 4.4.11 VCRO getoetst moet worden aan de goede ruimtelijke ordening. Zij verwijst in dat kader naar artikel 1.1.4 VCRO inzake ruimtelijke draagkracht van een omgeving en naar de relevante criteria in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO, in het bijzonder het ruimtegebruik en de functionele inpasbaarheid, en de visueel-vormelijke aspecten.

De verzoekende partij stelt in de eerste plaats dat de verwerende partij de bestaande toestand in de onmiddellijke omgeving naast zich neer legt en voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening uitgaat van de vergunde toestand.

Met betrekking tot het criterium ruimtegebruik en functionele inpasbaarheid beperkt de verwerende partij zich tot de vaststelling dat de inplanting niet ter zake doet, dat de afstand tot de voorliggende woning behouden blijft en de vermelding tot de zijdelingse perceelsgrenzen.

De verzoekende partij stelt meer specifiek dat het aangevraagde slechts op een afstand van 10 meter achter de voorliggende woning wordt voorzien en zodanig is ingeplant dat een tweede bouwlijn wordt gecreëerd. De verzoekende partij stelt vast dat in de onmiddellijke omgeving alvast nergens werd gebouwd in tweede bouwwoorde. Er komen enkel loodsen en bijgebouwen met een duidelijke agrarische functie voor achter sommige woningen. De verzoekende partij meent dan ook dat de tweedelijns bebouwing een inbreuk uitmaakt op het openruimtegebied en derhalve diende geweigerd te worden.

De bestreden beslissing is tevens een aantasting van een vaststaande beleidslijn van de gemeente om geen slechts constructies in eerste bouwlijn te vergunnen. Feitelijke woningbijgebouwen zouden zich zo kunnen ontpoppen tot volwaardige woningen binnen agrarisch gebied.

Zelfs indien aanvaard wordt dat bouwen in tweede bouwwoorde mogelijk is, kan dit niet mogelijk worden geacht voor woningen ingeplant met slechts een tussenafstand tussen beide woningen van 10 meter, ongeacht of er grote dan wel kleine ramen worden voorzien. De verzoekende partij concludeert dat het verbouwen en uitbreiden van een zonevreemde constructie in agrarisch gebied met hoofdfunctie wonen in tweede bouwwoorde niet functioneel inpasbaar is.

Met betrekking tot het visueel-vormelijk aspect stelt de verzoekende partij dat het optrekken van een volwaardige woning met twee bouwlagen met ramen aan de voorzijde op 10 meter afstand van een bestaande woning zonder twijfel inkijk zal geven. De verzoekende partij meent dat dit mogelijks problematisch is en besluit dat ook op basis hiervan een schending voorligt.

2.

De verwerende partij antwoordt dat zij een discretionaire beoordelingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening en de Raad slechts kan toetsen of haar beoordeling niet onjuist of kennelijk onredelijk tot stand is gekomen.

Zij citeert de beoordeling die in de bestreden beslissing werd gemaakt en stelt dat de zij in alle redelijkheid kon vaststellen dat de woning, die reeds sinds 1963 en op de bestaande afstand staat van de voorliggende woning, niet strijdig is met de plaatselijke aanleg. Zij meent dat er geen substantiële hinder is, dat de beoordeling van de afstand tot naastgelegen percelen niet kennelijk onredelijk is en dat het niet feitelijk onjuist is dat er in de omgeving (woningbij)gebouwen in tweede bouwwoorde zijn ingeplant.

3.

De tussenkomende partij voegt daar met betrekking tot het bouwen in tweede bouwwoorde nog aan toe dat in de bestreden beslissing gewezen wordt op een woning in tweede bouwwoorde op 200 meter van de bouwplaats, met name Vlierboomstraat nr. 19. De tussenkomende partij wijst voorts op de heterogene bebouwing zoals aangehaald in de bestreden beslissing.

4.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij nog toe dat bouwen in tweede bouwwoorde slechts in een beperkt aantal gevallen wordt toegestaan en dat nergens in de gemeente een dermate kleine afstand van 10 meter kan worden teruggevonden. De verzoekende partij voert aan dat zij dit ook duidelijk tot uitdrukking heeft gebracht in haar weigeringsbeslissing.

De verzoekende partij meent voorts dat de vergelijking met de adressen Vlierboomstraat 19 en 29 niet opgaat, zodat het aangevraagde geenszins inpasbaar is in de onmiddellijke en bestaande omgeving.

Ook de motivering van de bestreden beslissing schiet tekort omdat vertrokken wordt van een verkeerd uitgangspunt, met name dat het de uitbreiding van een vergund geachte woning betreft. Bijgevolg ontbreekt de motivering van de inplantingsplaats. Evenmin wordt gemotiveerd waarom een tussenafstand van 10 meter tussen de achtergevel en de nieuwe voorbouwlijn verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Beoordeling door de Raad

1.

De door de bestreden beslissing vergunde aanvraag strekt tot het verbouwen en uitbreiden van een bestaande (vergunde geachte) woning en het slopen van het achterliggende bijgebouw.

2.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wordt aan de hand van de beginselen, bepaald in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO beoordeeld. Uit die bepaling volgt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de aanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand. De *‘in de omgeving bestaande toestand’* is de voor het dossier *‘relevante’* in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de reeds vermelde aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

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

Waar het de toets van een aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening betreft, beschikt het vergunningverlenend bestuursorgaan over een discretionaire bevoegdheid om de feiten te beoordelen. De Raad mag zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats van die van het bevoegde bestuur stellen. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenend bestuur de hem wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren uitgeoefend heeft, met name of het van de juiste feitelijke gegevens uitgegaan is, of het die correct beoordeeld heeft en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

3.

Om te voldoen aan de formele en materiële motiveringsplicht moet een vergunningverlenende overheid de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermelden, waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing opgegeven motieven moeten bovendien afdoende zijn.

Deze motiveringsverplichting houdt in dat er voor de genomen administratieve beslissing rechte aansvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

4.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening de bestaande toestand in de onmiddellijke omgeving naast zich neerlegt. Zij levert kritiek op de functionele inpasbaarheid van het aangevraagde, onder meer ook op het bouwen in tweede bouwlijn wat zou ingaan tegen het gemeentelijk beleid en voert met betrekking tot de visueel-vormelijke aspecten aan dat de beperkte afstanden inkijk mogelijk maken.

De verwerende partij oordeelt in de stedenbouwkundige vergunning de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening als volgt:

“Ten onrechte stelt het College dat een woning zou opgericht worden in tweede bouwwoorde, in strijd met de plaatselijke aanleg. De inplantingsplaats van het gebouw staat niet ter discussie, aangezien deze bestaand en vergund is.

De inplanting en bouwdiepte van de woningen en woningbijgebouwen in de directe omgeving zijn heterogeen. Bovendien bevinden zich in de directe omgeving nog woningen in tweede bouwwoorde. Zo bijvoorbeeld de woningen Vlierboomstraat 29 en 19.

De aanvraag is niet strijdig met de plaatselijke aanleg.

De aanpalende percelen zijn aan weerszijden onbebouwd en evenmin bebouwbaar (gelet op de ligging in agrarisch gebied). De afstand tot de rechtse perceelsgrens bedraagt op het kortste punt 5,68 m. T.o.v. de linkse perceelsgrens wordt 11,44 m aangehouden. Deze afstanden zijn gelet op de omstandigheden in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

De voorbouwlijn van de bestaande woning blijft behouden. De afstand tot de voorliggende woning blijft aldus ongewijzigd. Er worden in de voorgevel geen grote ramen voorzien, zodat er geen risico bestaat op storende inkijk.

Er werden geen bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek.”

De verzoekende partij kan niet gevolgd worden waar zij stelt dat uit de bestreden beslissing niet of niet afdoende blijkt dat rekening werd gehouden met de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand.

Op verschillende plaatsen in de bestreden beslissing wordt aandacht geschonken aan de in de omgeving bestaande toestand. Onder de *“beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project”* vermeldt de verwerende partij dat *“de bouwplaats gelegen is in een open ruimte gebied tussen de gemeente Nevele en Hansbeke.”* Deze omgeving betreft een vlak agrarisch gebied en kent een intensief agrarisch grondgebruik. Er wordt tevens beschreven dat de landschappelijke waarde eerder beperkt is en aangetast is door bebouwing met zowel een agrarische als een residentiële functie. De verwerende partij geeft ook aan dat ter hoogte van het betreffende perceel een versnipperde bebouwing voorkomt en dat dit perceel aanleunend gelegen is tegen een historische bebouwingscluster rond de kruising Biebuyckstraat –Vlierboomstraat.

Ook onder punt *“2.4. De goede ruimtelijke ordening”* verwijst de verwerende partij uitdrukkelijk naar de aanpalende percelen die onbebouwd zijn en naar de voorliggende woning. In de bestreden beslissing wordt de in de (onmiddellijke) omgeving bestaande toestand bijgevolg wel degelijk betrokken in de beoordeling.

Volgens de visie van de verzoekende partij is de omgevingstoets niet afdoende zorgvuldig uitgevoerd. De verzoekende partij stelt meer specifiek dat de verwerende partij het ruimtegebruik en de functionele inpasbaarheid onvoldoende heeft getoetst en acht het vergunnen van een woning in tweede bouworde op een afstand van 10 meter achter de voorliggende woning strijdig met de gemeentelijke beleidvisie en een goede ruimtelijke ordening. Zij voert aan dat dit nergens in de onmiddellijke omgeving/gemeente zou voorkomen.

De verwerende partij geeft in de bestreden beslissing terecht aan dat de inplantingsplaats niet ter discussie staat, gezien deze immers bestaand en vergund is. De verzoekende partij betwist zulks in haar eerste middel, doch uit de beoordeling van dit middel blijkt dat de betrokken woning op grond van de opname in het vergunningenregister vergund geacht moet worden, ook wat de functie wonen betreft.

De Raad stelt vast dat de motivering weliswaar summier is, doch dient tevens vast te stellen dat het aangevraagde niets wijzigt ten aanzien van de inplantingsplaats van de bestaande woning en afstanden tot de voorliggende woning, zodat het een historisch gegroeide situatie betreft die moeilijk strijdig kan worden geacht met de in de omgeving bestaande toestand. Bovendien wordt in de bestreden beslissing vermeld dat het openruimtegebied reeds is aangetast door bebouwing en die bebouwing zowel een agrarische als een residentiële functie aanneemt.

De Raad stelt vast dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, in de omgeving nog woningen in tweede bouworde werden opgericht. Wat de beleidsvisie van het college betreft oordeelt de Raad dat de verwerende partij weliswaar rekening kan houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, maar dat zij daartoe geenszins verplicht is. Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling of een beleidsvisie kan in het kader van de rechtszekerheid evenwel slechts in rekening worden gebracht voor zover zij voldoende duidelijk is vast gelegd en openbaar is gemaakt. Een verwijzing naar een eerdere beoordeling in hetzelfde vergunningendossier volstaat daartoe niet. De verzoekende partij laat aldus na om aan te tonen dat het een algemeen bekend gemaakt beleid betreft en toont evenmin het foutief of kennelijk onredelijk karakter van de bestreden motieven aan.

De verzoekende partij voert tevens aan dat de gelet op de beperkte afstand tussen de woningen inkijk gegeneerd zal worden.

Nog los van de vraag of de verzoekende partij, zijnde het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nevele, belang heeft bij het inroepen van hinderaspecten, in het bijzonder visuele hinder door middel van inkijk, dient de Raad tevens vast te stellen dat de verwerende partij in de

bestreden beslissing de mogelijke hinder voor de onmiddellijke omgeving, meer concreet de visueel-vormelijke aspecten bij haar beoordeling heeft betrokken. De verwerende partij beslist immers dat in de voorgevel geen grote ramen voorzien zijn zodat er geen risico bestaat op storende inkijk en dat de voorbouwlijn van de bestaande woning behouden blijft. Voorts geeft zij nog aan dat er in het kader van het openbaar onderzoek geen bezwaren werden ingediend (door omwonenden). De verzoekende partij overtuigt opnieuw niet dat een dergelijke beoordeling van de visueel-vormelijke hinderaspecten door de verwerende partij foutief dan wel kennelijk onredelijk is.

In het algemeen toont de verzoekende partij derhalve niet aan waarom de motieven van de bestreden beslissing niet deugdelijk, niet afdoende of dermate kennelijk onredelijk zijn dat deze de normale beleids- en appreciatiemarge waarover de verwerende partij beschikt in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, te buiten zou gaan. Zoals reeds gesteld gaat de bevoegdheid van de Raad niet zover dat zij zich in de plaats kan stellen van de vergunningverlenende overheid.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.7.23, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overeenkomstig artikel 4.7.22 VCRO een centrale rol inneemt daar de verwerende partij een beslissing neemt op basis van dit advies. Om te kunnen beoordelen of de verwerende partij zich de motieven van de bestreden beslissing eigen heeft gemaakt, dan wel op een gemotiveerde wijze is afgeweken veronderstelt artikel 4.7.23, §1 VCRO en de formele motiveringsplicht volgens de verzoekende partij dat de feitelijke en juridisch determinerende overwegingen van het verslag worden opgenomen in de bestreden beslissing.

De verzoekende partij voert aan dat het decreet de verwerende partij niet verplicht het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te volgen, maar wel om minstens de strekking van het advies op te nemen in de bestreden beslissing en te motiveren waarom het advies eventueel niet wordt gevolgd.

De verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing slechts zeer beperkt melding maakt van het advies en dat niet voldoende wordt gemotiveerd waarom het advies niet wordt gevolgd. Voor zover de bestreden beslissing ingaat tegen het verslag is het bovendien gebaseerd op onjuiste gegevens. De verzoekende partij meent dan ook dat er een schending voorligt van de voormelde bepalingen, evenals van het zorgvuldigheidsbeginsel, temeer daar er een verstrengde motiveringsplicht geldt voor de punten waarop de bestreden beslissing afwijkt van het verslag.

2.

De verwerende partij antwoordt dat noch uit de VCRO, noch uit de Motiveringswet blijkt dat er een verplichting bestaat om op uitdrukkelijke wijze het verslag van de provinciale stedenbouwkundige

ambtenaar geheel of gedeeltelijk op te nemen in het besluit. Zij stelt dat de zij het andersluidend standpunt in haar beoordeling heeft betrokken en afdoende motiveert waarom zij zich niet bij dit verslag aansluit.

De verwerende partij acht het zorgvuldigheidsbeginsel geenszins geschonden. Zij stelt dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geen advies is in de zin van artikel 4.7.16, §1 VCRO, maar slechts een voorbereidende procedurestap. De verwerende partij moet haar beslissing weliswaar afdoende motiveren, maar meent dat zij geen verantwoording moet afleggen aan haar administratie.

In de bestreden beslissing maakt de verwerende partij voldoende duidelijk dat zij rekening heeft gehouden met het andersluidend verslag maar dat zij gefundeerd tot een ander oordeel komt.

3.

De tussenkomenende partij betoogt gelijklopend aan het verweer van de verwerende partij.

4.

In haar wederantwoordnota laat de verzoekende partij nog gelden dat het haar onduidelijk is waar de verwerende partij motiveert waarom zij zich niet kan aansluiten bij het andersluidend verslag.

De verzoekende meent dat de verwerende partij onterecht stelt dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het vergund karakter bevestigt. Het verslag geeft integendeel aan dat niet kan worden aangenomen dat het gebouw tevens vergund geacht is als woning en dat dit althans niet blijkt uit het vergunningenregister.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich daarmee aan bij de stelling dat de inschrijving in het vergunningenregister van een vergund geacht gebouw niet gelijk te stellen is met de status als een ook naar functie vergunde of vergund geachte woning.

De verzoekende partij voert aan dat een woningbijgebouw onder de categorie 'wonen' kan worden begrepen, maar door een opname in het vergunningenregister niet *ipso facto* komt te ressorteren onder de basisrechten voor bestaande zonevrije woningen. Een dergelijke inschrijving is logisch omdat het bijgebouw of magazijn hoort bij woning als hoofdgebouw en er geen andere categorie beschikbaar is voor bijgebouwen in het vergunningenregister.

Uit het voorgaande blijkt, aldus de verzoekende partij, dat in de bestreden beslissing niet op zorgvuldige wijze rekening is gehouden met de juridische en feitelijke determinerende overwegingen in het verslag.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt in essentie dat de determinerende overwegingen van het verslag moeten worden opgenomen in de bestreden beslissing, minstens moet de strekking van het advies worden opgenomen en de motieven waarom er eventueel van wordt afgeweken. De verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing slechts zeer beperkt melding maakt van het advies en niet voldoende motiveert waarom het advies niet wordt gevolgd. Zij stelt dat een verstrengde motiveringsplicht van toepassing is en de bestreden beslissing zonder enige motivering voorbij gaat aan het verslag van de PSA.

2.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat de deputatie haar beslissing omtrent het ingestelde administratief beroep neemt op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige

ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.

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

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

Dit betekent echter niet dat de verwerende partij de andersluidende motieven uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar letterlijk moet citeren in haar beslissing. Het volstaat dat zij verduidelijkt dat zij afwijkt van het andersluidende verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en dat uit de bestreden beslissing duidelijk – expliciet of impliciet – blijkt waarom zij afwijkt van de zienswijze van de provinciale ambtenaar en op welke punten.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

3.

In zijn verslag wijst de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar erop dat voor het omvormen tot en woning inrichtingswerken vereist zijn, die op dat ogenblik reeds vergunningsplichtig waren, zodat de woning volgens de verzoekende partij wederrechtelijk werd opgericht en niet als hoofdzakelijk vergund kan beschouwd worden. In het verslag wordt dit als volgt weer gegeven:

“ ...

Naar alle waarschijnlijkheid betreft het een woningbijgebouw dat tegelijk met de voorliggende woning Biebuyckstraat 27 werd opgetrokken. De stedenbouwkundige vergunning van de woning Biebuyckstraat 27 dateert van 28 november 1963 en maakt geen melding van andere reeds bestaande bebouwing op het eigendom. Uit latere orthofoto's blijkt steeds dat beide gebouwen te samen worden opgemerkt.

Het bijgebouw werd dus zonder stedenbouwkundige vergunning opgericht maar voor de definitieve vaststelling van het gewestplan, vandaar het geacht vergund karakter van het initieel opgericht bijgebouw.

Verder blijkt dit uit een verklaring op eer van de vorige eigenaars dat in 1987 hun dochter in het bijgebouw achter de woning is gaan wonen. Dit werd aangegeven op de dienst

bevolking en aan het kadaster. Uit de bewoningshistoriek blijkt dat het gebouw voor het eerst als woning in gebruik werd genomen op 17 december 1987.

Appellant is van mening dat deze handeling niet vergunningsplichtig was, zowel de woning als het bijgebouw behoren immers tot dezelfde functiecategorie "wonen".

Dit kan niet worden bijgetreden. Het inrichten van een woning in een bestaand en vergund geacht bijgebouw gaat immers gepaard met de hiervoor noodzakelijke inrichtingswerken. Op het moment van uitvoering van de werken in 1987 was er wel degelijk een stedenbouwkundige vergunning vereist conform artikel 2 van het toenmalig geldend besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, en latere wijzigingen. Op zijn minst was een stedenbouwkundige vergunning vereist voor bijvoorbeeld de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchtingsinstallaties, alsook alle inrichtingswerkzaamheden binnen het gebouw of werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen.

Uit dit alles dient besloten dat de woning Biebuyckstraat 29 niet rechtmatig tot stand is gekomen.

Ondanks het feit dat het betrokken gebouw Biebuyckstraat 29 initieel wordt geacht vergund te zijn en de functie van het gebouw niet wijzigde, is de bestaande woning Biebuyckstraat 29 wederrechtelijk tot stand gekomen.

Rekening houdende met het onvergund karakter van de woning valt de aanvraag niet onder het toepassingsgebied van de basisrechten van zonevreemde constructies zoals bepaald in artikel 4.4.10. van de VCRO."

De verwerende partij verwijst expliciet naar het afwijkend standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en vat dit als volgt in de bestreden beslissing samen:

" ...

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stipt aan dat het "naar alle waarschijnlijkheid" een woningbijgebouw betreft dat tegelijk met de voorliggende woning Biebuyckstraat 27 werd opgetrokken. Hij verwijst daarvoor naar orthofoto's en een verklaring op eer van de vorige eigenaars dat in 1987 hun dochter in het bijgebouw achter de woning is gaan wonen. Dit werd aangegeven op de dienst bevolking en aan het kadaster. Uit de bewoningshistoriek blijkt dat het gebouw voor het eerst als woning in gebruik werd genomen op 17 december 1987.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar oordeelt voorts dat de bestaande woning Biebuyckstraat 29 wederrechtelijk tot stand gekomen is, en derhalve niet vergund. Volgens hem was conform artikel 2 van het toenmalig geldend besluit van 16 december 1971 op zijn minst een stedenbouwkundige vergunning vereist voor bijvoorbeeld de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchtingsinstallaties, alsook alle inrichtingswerkzaamheden binnen het gebouw of werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen."

De verwerende partij geeft vervolgens letterlijk weer dat zij dit standpunt niet kan bijtreden en motiveert waarom zij dit standpunt niet kan volgen:

"Dit standpunt kan niet worden bijgetreden. Conform art. 4.2.14,§3 VCRO kunnen latere wijzigingen aan het voorwerp van de aanvraag, die niet gedekt zouden zijn door het

vermoeden van vergunning, er weliswaar toe leiden dat het vermoeden komt te vervallen; dit is echter enkel het geval indien de constructie dermate gewijzigd is dat de constructie niet meer kan worden beschouwd als bestaand.

Rechtspraak van de raad voor vergunningsbetwistingen bevestigt deze visie:

"Uit § 3 van de aangehaalde bepaling volgt dat het vergunningsplichtig maar onvergund verbouwen van een constructie, die geniet van het vermoeden van vergunning, niet noodzakelijk tot gevolg heeft dat dit vermoeden komt te vervallen. Dit zal enkel het geval zijn indien de "constructie" dermate zou gewijzigd of aangepast zijn dat de constructie niet meer kan worden beschouwd als "bestaand" " (zie Rvvb 30 april 2013, nr. A/2013/0194).

De loutere inrichtingswerken en werken voor geschiktmaking van lokalen bedoeld door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar hebben niet tot gevolg dat de woning in kwestie niet meer kan worden beschouwd als bestaand. Het algemeen uitzicht en de contouren van het gebouw zijn doorheen de jaren blijkens de orthofoto's ongewijzigd gebleven. Een en ander klemt des te meer nu er geen sprake is van een functiewijziging.

De aanvraag voldoet aan de voorwaarden van art 4.4.10 e.v. VCRO. De bestaande woning is immers hoofdzakelijk vergund, ook wat de functie betreft, en niet verkrot. Het aantal woongelegenheden wordt niet uitgebreid. Het nieuwe volume bedraagt minder dan 1.000 m³. De aanvraag kan zodoende genieten van de basisrechten voor zonevreemde woningen."

Hieruit blijkt dat de verwerende partij de bestreden beslissing wel degelijk motiveert, in het bijzonder wat betreft de punten waar zij van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar afwijkt. De verwerende partij geeft als determinerend motief in de bestreden beslissing aan dat uit het vergunningenregister blijkt dat het bestaande gebouw te Biebuyckstraat 29 werd opgericht in 1963 en behoort tot de functiecategorie wonen, zodat het een gebouw betreft dat in oorsprong wordt geacht vergund te zijn en er geen sprake is van een functiewijziging. De verwerende partij meent dat latere inrichtingswerken hieraan geen afbreuk doen. De verwerende partij concludeert dan ook dat het aangevraagde hoofdzakelijk vergund is, ook wat de functie betreft, zodat toepassing kan worden gemaakt van de zonevreemde basisrechten.

De verwerende partij heeft bijgevolg afdoende gemotiveerd waarom het andersluidende verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet wordt bijgetreden, met name omdat zij meent dat er geen functiewijziging plaatsvindt, daar uit het vergunningenregister volgt dat ook de functie wordt geacht vergund te zijn (zie hierover tevens het eerste middel.)

De verzoekende partij kan uit de bestreden beslissing afleiden waarom de verwerende partij het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet heeft gevolgd. De opgegeven motivering stelt haar in staat om uit te maken of zij op nuttige wijze een beroep kan instellen tegen de bestreden beslissing.

De verzoekende partij toont dan ook niet aan dat de bestreden beslissing genomen werd met schending van artikel 4.7.23, §1, lid 1 VCRO en de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, noch dat de verzoekende partij tekort zou geschoten zijn aan de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw Céline MORTIER is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 5 juni 2018 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH