

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1156 van 31 mei 2016
in de zaak 1213/0103/A/5/0086

In zake: de heer **Christophe FRANCO**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Gerald KINDERMANS
kantoor houdende te 3870 Heers, Steenweg 161
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de **deputatie** van de provincieraad van **LIMBURG**

vertegenwoordigd door:
de heer Tom ROOSEN

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 12 oktober 2012, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 23 augustus 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opglabbeek van 11 mei 2012 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van maten en van een functiewijziging van garage naar vakantiewoning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 3660 Opglabbeek, Weg naar Opoeteren 70 met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 987A3.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 1 oktober 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 16 maart 2016 heeft de voorzitter van de Raad het beroep vervolgens toegewezen aan de vijfde kamer.

Bij tussenarrest van 17 maart 2016 heeft de voorzitter van de vijfde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen voor de anders samengestelde zetel.

De partijen werden opgeroepen om opnieuw te verschijnen op de openbare zitting van 12 april 2016.

Kamervoorzitter Pieter Jan VERVOORT heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte PEXSTERS die *loco* advocaat Gerald KINDERMANS verschijnt voor de verzoekende partij en de heer Tom ROOSEN die verschijnt voor de verwerende 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.

III. FEITEN

Op 1 maart 1996 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opglabbeek een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een garage met als voorwaarde dat de garage niet gebruikt wordt voor bewoning.

Op 11 augustus 2000 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oglabbeek een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een woning, met als voorwaarde dat “de bestaande noodwoning in dezelfde aanneming terug omgevormd wordt tot garage-berging”.

Op 14 oktober 2009 stelt het Agentschap Inspectie RWO, Inspectie Limburg een proces-verbaal op voor het niet conform de stedenbouwkundige vergunning van 1 maart 1996 bouwen van de garage en het omvormen van de garage naar vakantieverblijf.

Op 9 januari 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opglabbeek een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*het regulariseren van maten en functie garage*”.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan ‘Hasselt-Genk’, gelegen in woongebied met landelijk karakter.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 februari 2012 tot en met 6 maart 2012, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De brandweer van de stad Genk brengt op 28 februari 2012 een gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 12 maart 2012 het volgende ongunstig advies:

“ ...

De voorliggende aanvraag omvat de regularisatie van maten en de functiewijziging van garage naar vakantiewoning. De vakantiewoning heeft een oppervlakte van 76,5m², de kroonlijsthoogte is 3,31m en de nok bevindt zich op 7,40m hoogte. Er bevinden zich 2 verdiepingen in het gebouw. De aanvraag doet zich voor in een omgeving die bestaat uit laagbouwoningen en verdiepingswoningen, hoofdzakelijk in open vorm en afgewerkt in materialen met grote verscheidenheid zowel in textuur als in kleur. De overheersende bebouwing in de omgeving duidt op vrijstaande eengezinswoningen, volledig vrij ingeplant met een relatief kleine perceelsbezetting.

Tijdens het openbaar onderzoek werden de aanpalende eigenaars aangeschreven, er werd geen bezwaar ingediend. Het gevraagde advies van de brandweer is gunstig.

De nokhoogte van de vakantiewoning is onaanvaardbaar, een nokhoogte van 7,40m is te hoog voor een bijgebouw in de tuinruimte, bovendien zijn er in de linkergevel, voorgevel en achtergevel ramen op verdieping geplaatst, dit beperkt de privacy van de omliggende burens. De aanvraag voldoet eveneens niet aan het Burgerlijk Wetboek Lichten en Zichten, de velux van de slaapkamer staat op minder dan 190cm van de perceelsscheiding, hierdoor is er niet meer voldoende privacy voor de naastliggende buur.

De vakantiewoning staat eveneens in tweede bouworde. De vakantiewoning bevindt zich achter een woonhuis. Deze toestand is stedenbouwkundig onaanvaardbaar. Deze inplanting geeft overlast voor de burens (lawaaï, inkijk,...). Bewoning in een achtergebouw is niet toegestaan. Dit is destijds ook vermeld in de stedenbouwkundige vergunningen met ref. B1996-008 voor het bouwen van een garage en B2000-044 voor het bouwen van een woonhuis.

Op 12.01.2010 werd deze aanvraag besproken in een periodiek overleg met het Agentschap Ruimte en Erfgoed. De conclusie destijds was dat de bestemming van vakantieverblijf op deze locatie niet toegestaan kon worden.

De aanvraag voor de regularisatie van maten en de functiewijziging van garage naar vakantiewoning wordt ongunstig geadviseerd.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opglabbeek verleent op 30 maart 2012 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Stedenbouwkundige basisgegevens uit plannen van aanleg

...

Overeenstemming met dit plan

Overwegende dat de aanvraag hiermee niet in overeenstemming is;

...

Beoordeling van de ruimtelijke ordening

Overwegende dat de argumenten van de ontwerper in bijgevoegde motiveringsnota **niet** kunnen bijgetreden worden;

Overwegende dat door de vorm en afmetingen van het perceel en door het samengaan met de omringende percelen en bebouwing, het voorgestelde op deze plaats **niet** aanvaardbaar is;

Overwegende dat het ontwerp **niet** voldoet aan de vigerende normen en de algemene stedenbouwkundige voorschriften;

...

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag **niet** in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp **niet** bestaanbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 7 mei 2012 een ongunstig advies, waarbij hij zich volledig aansluit bij de planologische en ruimtelijke motivering van de aanvraag zoals opgebouwd in het advies van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opglabbeek van 30 maart 2012.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opglabbeek weigert op 11 mei 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

...

Het ontwerp beoogt de **regularisatie van de maten en functiewijziging van garage naar vakantiewoning**.

De voorgestelde bestemming **niet** is in overeenstemming met de bepalingen van het inrichtingsbesluit van 28 september 1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen.

Er werd door het Agentschap Inspectie RWO, Inspectie Limburg op 14-10-2009 een proces-verbaal opgesteld voor het niet bouwen van de garage conform de stedenbouwkundige vergunning en het omvormen van garage naar vakantieverblijf.

Er werd door de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar **een ongunstig advies** afgeleverd:

...

Er werd door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar **een ongunstig advies** afgeleverd.

...

Door de vorm en afmetingen van het perceel en door het samengaan met de omringende percelen en bebouwing is het voorgestelde op deze plaats **niet** aanvaardbaar.

De verantwoordingsnota, door de ontwerper gevoegd bij de aanvraag, kan **niet** bijgetreden worden.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 12 juni 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 1 augustus 2012 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 7 augustus 2012 beslist de verwerende partij op 23 augustus 2012 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Overwegende dat de regularisatie met dezelfde criteria dient beoordeeld te worden als een nieuwe bouwaanvraag; dat het immers niet kan zijn dat de regularisatie soepeler zou beoordeeld worden, om reden dat de werken reeds uitgevoerd zijn; dat in dat geval de overtreder zou beloond worden; dat dit in feite betekent dat de aanvrager zou gestimuleerd worden om te bouwen zonder vergunning; dat door de voorwaarden die opgelegd werden bij de vergunning van de woning en de garage aangenomen moet worden dat de aanvrager duidelijk op de hoogte was van het feit dat de noodwoning in de garage terug omgevormd moest worden tot berging-garage en dat een vorm van vakantie-woning niet aanvaardbaar was;

Overwegende dat de voorgestelde bestemming niet aanvaardbaar is in een bijgebouw binnen de tuinzone;

dat bijgebouwen in eerste instantie niet zijn bestemd voor enige vorm van bewoning; dat tijdelijke bewoning een vorm van verblijfstoerisme evenmin aanvaardbaar is;

Overwegende dat een bijgebouw van dergelijke omvang en bestemming niet tot de normale uitrusting van een tuin behoort; dat dergelijke bestemmingen dienen voorzien te worden in het hoofdgebouw;

Overwegende dat het gebouw sterk werd uitgebreid tot een oppervlakte van 8,50 m op 9,00m; dat slechts een oppervlakte vergund was van 6 x 7m; dat ook de dakhelling sterk werd vergroot tot 45° in plaats van 25° volgens de vergunde plannen; dat hierdoor het bijgebouw het allure krijgt van een volwaardige woning in 2^{de} bouworde krijgt; dat het voorgestelde volume als bijgebouw overdreven is en binnen de tuinzone niet aanvaardbaar is;

Overwegende dat het beroep niet kan worden ingewilligd; dat er geen stedenbouwkundige vergunning kan verleend worden;

...”

Dit is de bestreden beslissing.

De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur leidt een herstellvordering in, die op 17 januari 2013 gunstig wordt geadviseerd door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 1.1.4 VCRO en van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoekende partij licht deze schendingen als volgt toe:

“ ...

Art. 1.1.4. V.C.R.O. *'De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.'*

In het beroepsschrift werd gewezen op het feit dat er door de stedenbouwkundig ambtenaar van de gemeente werd gesteld dat de inplanting overlast zou teweegbrengen voor burens en dat de woning in de achterbouw om die reden niet kon toegestaan worden.

Er is nochtans geen enkel element bijgebracht om deze stelling te onderbouwen, terwijl deze stelling gewoon wordt overgenomen door de deputatie in de bestreden beslissing van 23 augustus 2012.

Er werd gesteld dat de toestand stedenbouwkundig onaanvaardbaar zou zijn en dat het teweegbrengen van een woning in de achterbouw niet toegestaan is, terwijl duidelijk werd aangegeven in alle documenten die namens verzoekende partij zijn opgesteld, dat het in casu gaat om een toeristisch project en niet om een woning die voor permanente bewoning zou dienen.

Onder de benaming bed & breakfast worden tal van locaties aanvaard, niettegenstaande er geen landbouwactiviteit meer aanwezig is in de onmiddellijke omgeving of in het hoofdgebouw zelf.

Er is duidelijk sprake van een toeristisch verblijf met een woning in een woongebied met landelijk karakter ter regularisatie.

Er wordt uitvoerig ingegaan op deze problematiek zonder dat deze wordt beantwoord in de bestreden beslissing.

De bestreden beslissing stelt dat de voorgestelde bestemming niet aanvaardbaar is in een bijgebouw binnen de tuinzone en dat de bijgebouwen in eerste instantie niet bestemd zijn voor enige vorm van bewoning, terwijl tijdelijke bewoning in de vorm van verblijfstoerisme evenmin aanvaardbaar zou zijn.

Deze stelling wordt op geen enkel ogenblik bewezen of onderbouwd.

Er wordt gewoon gesteld dat een bijgebouw van dergelijke omvang en bestemming niet tot de normale uitrusting van een tuin behoort en dat dergelijke bestemmingen dienen voorzien te worden in het hoofdgebouw zonder enige verwijzing naar de regelgeving desbetreffend.

Verder wordt gesteld dat het gebouw sterk wordt uitgebreid tot een oppervlakte van 8,5 m op 9 m, terwijl de oorspronkelijke oppervlakte voorzien was op 6 x 7 m, hetgeen absoluut geen sterke uitbreiding is.

Naast het probleem van het feit dat geen rekening gehouden wordt met de economische, esthetische en sociale gevolgen voor verzoeker en zijn gezin, is er ook het feit dat de beslissing op zich onvoldoende gemotiveerd is en daar bij niet alleen in strijd is met art. 1.1.4 VCRO, maar ook met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 op de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

Het wordt trouwens toegegeven door de bestreden beslissing dat het in casu gaat om een gebouw van beperkte omvang, gezien gesteld wordt dat het volgende project geen omvangrijke oppervlakte heeft.

Er is dus geen probleem met de ruimtelijke draagkracht.

Er zijn evenwel grote gevolgen naar de economische en sociale situatie van verzoeker en zijn gezin, waarmee evenwel geen rekening gehouden wordt, alhoewel er toch een afweging moest gemaakt worden overeenkomstig art. 1.1.4 VCRO.

Gezien er een totaal gebrek is aan beoordeling op basis van voormeld artikel, is er ook een probleem met de motivering van de bestreden beslissing.

Verzoeker vraagt dan ook dat deze beslissing zou vernietigd worden en dat het dossier opnieuw naar de deputatie zou worden verzonden.

Deze kan dan vooralsnog de gevraagde regularisatievergunning afleveren. Dat verzoeker vraagt om gehoord te worden op een hoorzitting.

...

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

1.1. Aangaande de beweerde schending van artikel 1.1.4 VCRO

Eerstens moet erop worden gewezen dat het determinerend motief voor de weigering van de stedenbouwkundige vergunning tot regularisatie van maten en de functiewijziging van de garage naar vakantiewoning, de strijdigheid van de aanvraag met de vereiste van goede ruimtelijke ordening betreft.

Ons college motiveerde zijn besluit ter zake onder meer als volgt :

...

Uit deze motivering blijkt dat ons college de aanvraag onverenigbaar heeft geacht met een hele reeks van beginselen van goede ruimtelijke ordening zoals omschreven in artikel 4.3.1 § 2, eerste lid, 1° VCRO, waaronder de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik en de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO nl. ‘een ruimtelijke ordening na te streven die is gericht op een duurzame ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de

huidige generatie zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden', 'er rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht en op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit'.

Betreffende vaststelling door ons college volstond om de vergunning te weigeren en is dan ook het determinerende motief van de hier bestreden beslissing. Kritiek van de verzoekende partij op de overige motieven van de bestreden beslissing is kritiek op overvloedige motieven en kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden (Arrest nr. A/2012/504 van 28 november 2012 in de zaak 1112/586/A/4/526; Arrest nr. A/2012/384 van 2 oktober 2012 in de zaak 1011/615/A/2/567).

Om die reden moet het eerste en enige middel reeds als ongegrond worden afgewezen.

Tweedens, ondergeschikt, moet erop worden gewezen dat de bepaling van artikel 1.1.4 VCRO niet contra legem kan worden opgeworpen.

Op 1 maart 1996 werd een stedenbouwkundige vergunning toegekend voor het bouwen van een garage, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat deze niet mocht gebruikt worden voor bewoning.

Op 11 augustus 2000 werd een stedenbouwkundige vergunning toegekend voor het bouwen van de woning, opnieuw onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de bestaande noodwoning terug werd omgevormd tot garage-berging.

Op 14 oktober 2009 werd vervolgens een proces-verbaal van bouwmisdrif opgesteld (ref. Agentschap Inspectie RWO, Inspectie-Limburg 8.00/71047/19960016.2) wegens niet alleen het niet conform de vergunning bouwen van de garage maar ook wegens het omvormen van de garage naar vakantieverblijf.

De aanvraag tot regularisatie van maten en de functiewijziging van de garage naar vakantieverblijf waarin een bed & breakfast wordt uitgebaat, druist manifest in tegen de voorwaarden waaronder destijds de stedenbouwkundige vergunningen werden verleend, voorwaarden die precies werden opgelegd teneinde de aanvraag verenigbaar te maken met de vereiste van goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1 VCRO.

De bepaling van artikel 1.1.4 VCRO waarvan verzoeker de schending inroept, argumenterende dat hij en zijn gezin inkomstenverlies zullen lijden wanneer er geen regularisatie wordt toegekend, kan derhalve niet contra-legem worden opgeworpen.

*Derdens moet in dit verband eveneens worden gewezen op het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 7 mei 2012 waarin werd gesteld als volgt :
...*

Bijgevolg wordt deze aanvraag ongunstig geadviseerd voor de regularisatie maten en functiewijziging van garage naar vakantieverblijf...";

Het middel moet als ongegrond worden afgewezen.

1.2. Aangaande de beweerdde schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 op de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen

Eerstens moet erop worden gewezen dat conform de vaststaande rechtspraak van de Raad, wanneer ons college op basis van artikel 4.7.23, § 1 VCRO uitspraak doet over bij hem ingestelde beroepen tegen beslissingen van het college van burgemeester en schepenen, ons college optreedt als orgaan van actief bestuur en niet als een administratief rechtscollege.

De motiveringsplicht die op hem rust, impliceert dan ook niet dat het college, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden (Arrest nr. A/2012/438 van 30 oktober 2012 in de zaak 2010/318/A/2/299).

Tweedens, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, motiveert ons college met de hierboven vermelde uiteenzetting op concrete en afdoende wijze waarom een stedenbouwkundige vergunning tot regularisatie van maten en de functiewijziging van de garage naar vakantiewoning niet kan worden toegekend en waarom ons college het aangevraagde niet verenigbaar acht met de vereiste van goede ruimtelijke ordening wat het determinerend motief voor de weigering van de gevraagde vergunning uitmaakt.

De verzoekende partij toont niet aan dat de aangehaalde overwegingen onjuist of kennelijk onredelijk zouden zijn.

Een kennelijke onredelijke beslissing ligt slechts voor wanneer de Raad moet vaststellen dat de beslissing van de verwerende partij dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden tot dezelfde besluitvorming zou komen (Arrest nr. A/2012/50 van 14 februari 2012 in de zaak 2011/817/SA/2/770).

Bovendien kan het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet worden ingeroepen contra legem (Arrest nr. A/2012/165 van 25 april 2012 in de zaak 1112/76/A/4/53).

Derdens maakt de verzoekende partij niet duidelijk dat de hierboven weergegeven motivering haar niet in staat stelt te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de door haar bestreden beslissing is genomen, derwijze dat hierdoor niet zou zijn voldaan aan het doel van de formele motiveringsplicht (zie o.m. eveneens in die zin : Arrest nr. A/2012/150 van 18 april 2012 in de zaak 1112/172/A/4/140).

Het loutere feit dat verzoeker het niet eens is met het besluit van ons college en een deel van zijn inkomsten ziet verloren gaan door de weigering tot regularisatie, impliceert geen schending van de formele motiveringsplicht in hoofde van ons college.

Van een schending van de formele motiveringplicht kan er dan ook geen sprake zijn.

Te meer om die reden moet het middel als ongegrond worden afgewezen.”

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“...

De deputatie wijst erop dat het determinerend motief voor de weigering van de stedenbouwkundige vergunning tot regularisatie van maten en de functiewijziging van de garage naar vakantiewoning, de strijdigheid van de aanvraag met de vereiste van goede ruimtelijke ordening betreft.

Er wordt hierbij verwezen naar de motivering die in de beslissing van de deputatie werd weerhouden en dit integraal werd overgenomen.

De deputatie stelt dat zij de aanvraag onverenigbaar heeft geacht met een hele reeks beginselen van goede ruimtelijke ordening, zoals omschreven in art. 4.3.1 §2 1^{ste} lid, 1^o VCRO, waaronder de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik en de doelstellingen van art. 1.1.4 VCRO.

Daarbij wordt melding gemaakt van het feit dat een ruimtelijke ordening wordt nagestreefd die gericht is op een duurzame ontwikkeling, waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang worden gebracht en dat er rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht en op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

Verder wordt gesteld dat de bepaling van art. 1.1.4 VCRO niet contra legem kan worden opgeworpen.

Er wordt verwezen naar de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van de woning onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de noodwoning terug werd omgevormd tot garage-berging.

Verder werd verwezen naar een proces-verbaal van bouw misdrijf opgesteld door het Agentschap Inspectie RWO wegens niet alleen het niet conform de vergunning bouwen van de garage, maar ook wegens het omvormen van de garage naar vakantieverblijf.

Verzoeker is van mening dat de reactie van de deputatie op zuiver theoretische gronden berust en geen afweging maakt van de concrete elementen van het dossier.

Er wordt niet ingegaan op het feit dat het gebouw slechts zeer licht afwijkt van de gangbare normen die gehanteerd worden door Toerisme Vlaanderen m.b.t. de oppervlakte van het vakantieverblijf.

Ook wordt niet ingegaan op het feit dat achter elkaar gelegen woningen in het landbouwgebied wel toegelaten worden.

De bestreden beslissing is niet concreet gemotiveerd.

Verder wordt er ook niet ingegaan op het feit dat het niet gaat om een permanent verblijf, doch om een vakantiewoning die sporadisch gebruikt wordt.

Het feit dat de ruimtelijke draagkracht wel degelijk voldoende is, mag blijken uit het feit dat het gebouw reeds 12 jaar staat en reeds 10 jaar in gebruik is als toeristische exploitatie in uitbating.

Ook het feit dat er geen enkele opmerking werd gemaakt, noch enig bezwaarschrift vanwege de bureu is een aanwijzing waaruit blijkt dat er absoluut geen overlast is voor de bureu en dat de vaststellingen van de deputatie en het college van burgemeester en schepenen lijnrecht in strijd zijn met de werkelijkheid, gezien de bureu of de buurt verzoeker in zijn argumentatie steunen om de exploitatie te kunnen voortzetten.

Er is geen enkele planologische grond waarop het gemeentebestuur enige afwijzing zou kunnen motiveren.

Het is uiteraard niet omdat er een proces-verbaal werd opgesteld en omdat er een poging gedaan wordt strafrechtelijk op te treden en een herstellvordering uit te vaardigen, dat dit enige invloed zou moeten hebben op de vergunningsmogelijkheden van het pand in kwestie.

Verzoeker geeft hierna de tekst weer van het aangetekend schrijven dat werd overgemaakt aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid waarin zijn standpunt wordt meegedeeld m.b.t. de voorgenomen herstellvordering vanwege het Agentschap Inspectie RWO:

...

In de beslissing die ondertussen werd genomen door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid wordt gesteld dat in de mate dat in de gemotiveerde nota wordt aangevoerd dat de herstellvordering verjaard is, de Raad opmerkt dat deze geen uitspraak doet over de verjaring van het vorderingsrecht van het handhavend bestuur, aangezien dit niet tot de essentie van de advisering behoort en deze beoordeling toekomt aan de rechter.

Er wordt derhalve dan ook niet gesteld door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid dat de vordering niet verjaard is.

..."

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b) VCRO volgt dat een vergunning geweigerd moet worden indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. Het motief dat het aangevraagde strijdig is met de goede ruimtelijke ordening, is derhalve een draagkrachtig motief om een vergunning te weigeren.

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO luidt als volgt:

“§2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;”

Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Een vergunningverlenende overheid moet de overeenstemming van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening beoordelen, voor zover noodzakelijk of relevant, met inachtneming van de

beginselen die zijn opgesomd in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO en met inachtneming van de doelstellingen zoals bepaald in artikel 1.1.4 VCRO.

2.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

3.

Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep onderzoekt de deputatie daarbij de aanvraag in haar volledigheid. Dit houdt in dat de deputatie de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering verrat in de beslissing van het college, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten.

De vereisten van de formele motiveringsverplichting zoals die volgen uit (artikel 2 en 3 van) de wet van 29 juli 1991 reiken niet zover dat zij een vergunningverlenend bestuursorgaan dat uitspraak doet in administratief beroep, verplichten tot het punt per punt beantwoorden van de beroepsargumenten. Het volstaat dat de verwerende partij in haar vergunningsbeslissing duidelijk en op afdoende wijze de redenen aangeeft die haar verantwoordt, zodat een belanghebbende zich met kennis van zaken kan verweren tegen de beslissing.

4.

De verwerende partij weigert een stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van maten en een functiewijziging van garage naar vakantiewoning aan de verzoekende partij op grond van de volgende overwegingen:

- (1) Een regularisatie moet met dezelfde criteria beoordeeld worden als een nieuwe bouwaanvraag. Het kan immers niet zijn dat een regularisatie soepeler beoordeeld zou worden omdat de werken reeds uitgevoerd zijn. In dit geval zou de overtreder beloond worden en zou dit in feite betekenen dat dat de aanvrager gestimuleerd zou worden om te bouwen zonder vergunning;
- (2) Er moet aangenomen worden dat de aanvrager door de voorwaarden die opgelegd werden bij de vergunning van de woning en de garage op de hoogte was van het feit dat de noodwoning in de garage terug omgevormd moest worden tot berging-garage en dat een vorm van vakantiewoning niet aanvaardbaar was;
- (3) De voorgestelde bestemming is niet aanvaardbaar in een bijgebouw binnen de tuinzone. Bijgebouwen zijn in eerste instantie niet bestemd voor enige vorm van bewoning. Tijdelijke bewoning in de vorm van verblijfstoerisme is evenmin aanvaardbaar;
- (4) Een bijgebouw van dergelijke omvang en bestemming behoort niet tot de normale uitrusting van een tuin. Dergelijke bestemmingen dienen voorzien te worden in het hoofdgebouw;
- (5) Het gebouw werd sterk uitgebreid tot een oppervlakte van 8,50 m op 9,00 m, slechts een oppervlakte van 6 m op 7 m was vergund. Ook de dakhelling werd sterk vergroot tot 45° in plaats van 25° volgens de vergunde plannen, hierdoor krijgt het bijgebouw de allure van een volwaardige woning in tweede bouworde. Het voorgestelde volume als bijgebouw is overdreven en binnen de tuinzone niet aanvaardbaar.

Uit deze overwegingen blijkt dat de verwerende partij op grond van duidelijke en concrete motieven de aanvraag heeft geweigerd omwille van de onverenigbaarheid ervan met de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij stelt in haar antwoordnota terecht dat dit het determinerende weigeringsmotief is van de bestreden beslissing.

5.

De verwerende partij beschikt als vergunningverlenend bestuursorgaan over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van een aanvraag met de eisen van een goede ruimtelijke ordening.

Gelet op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad, komt het aan de verzoekende partij toe om aan te tonen dat de verwerende partij op foutieve dan wel op kennelijke onredelijke wijze het aangevraagde project onverenigbaar heeft geacht met een goede ruimtelijke ordening.

De verzoekende partij stelt vooreerst dat zij in haar (administratief) beroepschrift gewezen heeft op het feit dat de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar gesteld heeft dat de inplanting overlast teweeg zou brengen voor de burens en dat de woning in de achterbouw om die reden niet kon worden toegestaan, dat deze stelling in de bestreden beslissing werd overgenomen maar dat geen enkel element deze stelling onderbouwt.

Nog los van de vraag of de verwerende partij daadwerkelijk de stelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar dat de inplanting overlast geeft voor de burens heeft overgenomen, kan dit motief niet als foutief of kennelijk onredelijk worden beschouwd omdat niet daadwerkelijk wordt aangetoond/blijkt dat de inplanting van het vakantieverblijf in de tuinzone geen enkele overlast veroorzaakt voor de burens.

Verder voert de verzoekende partij aan dat in alle documenten die namens haar zijn opgesteld, duidelijk werd aangegeven dat het gaat om een toeristisch project en niet om een woning die voor permanente bewoning zou dienen, dat onder de benaming bed & breakfast tal van locaties worden aanvaard, niettegenstaande er geen landbouwactiviteit meer aanwezig is in de onmiddellijke omgeving of in het hoofdgebouw, en dat er uitvoerig werd ingegaan op deze problematiek zonder dat deze wordt beantwoord in de bestreden beslissing.

De Raad heeft eerder vastgesteld dat de motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, niet impliceert dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. Wel moet uit de motivering van de bestreden beslissing duidelijk blijken op grond van welke motieven het vergunningverlenend bestuursorgaan zich heeft gesteund om de vergunning al dan niet te verlenen.

In de bestreden beslissing heeft de verwerende partij het telkens over een 'vakantiewoning' en overweegt zij dat bijgebouwen niet bestemd zijn voor enige vorm van bewoning en dat "tijdelijke bewoning een vorm van verblijfstoerisme evenmin aanvaardbaar is", zodat niet betwist kan worden dat zij aangenomen heeft dat de aanvraag een toeristisch project betreft en niet een woning voor permanente bewoning.

Door in de bestreden beslissing te stellen dat tijdelijke bewoning in de vorm van verblijfstoerisme niet tot normale uitrusting van een tuin behoort en dus niet aanvaardbaar is in een bijgebouw binnen de tuinzone maar eerder dient te worden voorzien in het hoofdgebouw, heeft de verwerende partij geoordeeld dat de gevraagde functiewijziging niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening wat betreft de functionele inpasbaarheid.

De verzoekende partij toont niet aan dat deze motieven foutief dan wel kennelijk onredelijk zijn, noch dat er ter zake enige regelgeving zou bestaan die een dergelijke bestemming uitdrukkelijk toelaat in de tuinzone.

Dat onder de benaming bed & breakfast volgens de verzoekende partij tal van locaties worden aanvaard, niettegenstaande er geen landbouwactiviteit meer aanwezig is in de onmiddellijke omgeving of in het hoofdgebouw, doet, nog los van de vraag of dit correct is, hieraan geen afbreuk.

6.

Wat betreft de gevraagde regularisatie van “maten” voert de verzoekende partij slechts aan dat de uitbreiding van de oppervlakte van het bijgebouw, van 6 m op 7 m naar 8,5 m op 9 m, “absoluut geen sterke uitbreiding” is.

De oppervlakte van het bijgebouw werd uitgebreid met 2,5 m respectievelijk 2 m. De overweging in de bestreden beslissing dat het gaat om een sterke uitbreiding, is niet kennelijk onredelijk.

Er dient te worden opgemerkt dat de verwerende partij niet alleen de uitbreiding van de oppervlakte van het gebouw betreft bij haar beoordeling, maar ook de verhoging van de dakhelling. Op grond van deze elementen heeft zij geoordeeld dat de vakantiewoning de allure heeft van een volwaardige woning in tweede bouworde. De verwerende partij komt tot de conclusie dat het volume als bijgebouw overdreven is en binnen de tuinzone niet aanvaardbaar is.

De verzoekende partij toont opnieuw niet aan dat deze motieven fout of kennelijk onredelijk zijn.

7.

De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij geen rekening heeft gehouden met de (grote) economische, esthetische en sociale gevolgen voor de verzoekende partij en haar gezin, alhoewel er een afweging gemaakt moest worden overeenkomstig artikel 1.1.4 VCRO. De bestreden beslissing zou geen enkele beoordeling op basis van artikel 1.1.4 VCRO bevatten.

Zoals reeds gesteld beschikt de verwerende partij over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij artikel 1.1.4 VCRO geldt als een beginselbepaling.

De gelijktijdige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten waarvan sprake in het artikel, betekent echter niet dat aan elk belang een gelijk gewicht moet worden gegeven.

De verzoekende partij wijst op de grote economische en sociale gevolgen voor haar en haar gezin, maar de verwerende partij merkt niet ten onrechte op dat, gelet op de stedenbouwkundige vergunningen van 1 maart 1996 en 11 augustus 2000 en het proces-verbaal van bouw misdrijf van 14 oktober 2009, de noodwoning in de garage terug omgevormd moest worden tot berging-garage en dat een vorm van vakantiewoning niet aanvaardbaar was.

De verzoekende partij, die dit gegeven uit het oog lijkt te verliezen, kan zich derhalve bezwaarlijk beroepen op inkomstenverlies om een gebrek aan ‘afwegingsproces’ op grond van artikel 1.1.4 VCRO aan te klagen.

In deze omstandigheden toont de verzoekende partij niet aan dat artikel 1.1.4 VCRO en de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet zijn geschonden.

In zoverre de verzoekende partij wijst op de stelling in de bestreden beslissing dat het voorliggende project geen omvangrijke oppervlakte heeft om te duiden dat er geen probleem is met de ruimtelijke draagkracht, stelt de Raad vast dat dit een overweging van de waterparagraaf betreft en dus geen betrekking heeft op de beoordeling van de aanvraag in het kader van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

8.

De verzoekende partij voert in haar wederantwoordnota nog aan dat niet wordt ingegaan op het feit dat het gebouw slechts zeer licht afwijkt van de gangbare normen die gehanteerd worden door Toerisme Vlaanderen over de oppervlakte van het vakantieverblijf en op het feit dat achter elkaar gelegen woningen in het landbouwgebied wel toegelaten worden.

Deze argumenten worden voor het eerst en dus op onontvankelijke wijze uiteengezet in de wederantwoordnota.

Dit geldt ook voor de argumentatie dat uit het feit dat het gebouw reeds 12 jaar bestaat en reeds 10 jaar in gebruik is als toeristische exploitatie, blijkt dat de ruimtelijke draagkracht wel degelijk voldoende is en dat het feit dat geen enkele opmerking werd gemaakt noch enig bezwaarschrift werd ingediend door de burens een aanwijzing is dat er geen overlast is voor de burens en dat de vaststelling van de verwerende partij en het college van burgemeester en schepenen in strijd zijn met de werkelijkheid.

Ten slotte verwijst de verzoekende partij in haar wederantwoordnota nog naar een nota die zij heeft overgemaakt aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, waarin zij haar standpunt uiteenzet over de voorgenomen herstellvordering van het Agentschap Inspectie RWO, en naar de beslissing van de Hoge Raad, waarin de Hoge Raad zou stellen dat hij geen uitspraak doet over de verjaring van het vorderingsrecht van het handhavend bestuur omdat dit niet tot de essentie van de advisering zou behoren en deze beoordeling toekomt aan de rechter.

Dit argument doet niet ter zake in het kader van de beoordeling van het middel zoals uiteengezet door de verzoekende partij in het inleidend verzoekschrift.

9.

De conclusie van het voorgaande is dat de verzoekende partij geen schending aantoont van de aangevoerde bepalingen.

Het middel wordt verworpen.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 31 mei 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Pieter Jan VERVOORT voorzitter van de vijfde kamer,
met bijstand van

Thibault PARENT, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Thibault PARENT

Pieter Jan VERVOORT