

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 5 december 2017 met nummer RvVb/A/1718/0294
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0649/A/0645

Verzoekende partijen	1. de heer Jef ROEMERS 2. mevrouw Marie-Rose JADOULLE vertegenwoordigd door advocaat Gerald KINDERMANS met woonplaatskeuze op het kantoor te 3870 Heers, Steenweg 161
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van LIMBURG vertegenwoordigd door de heer Tom LOOSE

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 3 juli 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 20 mei 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren van 11 augustus 2009 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst op een perceel gelegen te 3793 Teuven (Voeren), Nurop 34, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie A, nummer 223M.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 21 februari 2017.

Advocaat Gerald KINDERMANS voert het woord voor de verzoekende partijen en de heer Tom LOOSE voert het woord voor de verwerende partij.

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

1.

Op 1 december 1988 weigert de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een logiesverstrekkend bedrijf in plaats van een woning met bergplaats.

Op 19 september 1990 verleent de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot verblijfsgellegenheid. Er werd onder meer een bijkomend dakvolume gecreëerd.

Op 11 juni 1997 en 8 oktober 1998 weigeren respectievelijk de toenmalige bevoegde minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening en de verwerende partij de regularisatie voor het uitbreiden van een logiesverstrekkend bedrijf met bijhorende woning.

Op 9 mei 2008 wordt met een proces-verbaal vastgesteld dat de in werkelijkheid uitgevoerde bouwwerken afwijken van de op 19 september 1990 verleende stedenbouwkundige vergunning.

2.

De tussenkomen partijen dienen op 19 maart 2009 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het regulariseren van de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst" op een perceel gelegen te 3793 Teuven (Voeren), Nurop 34.

Uit de beschrijvende nota en de bij de aanvraag gevoegde plannen blijkt dat het volgende wordt beoogd: (1) het regulariseren van de bouwwerken die in strijd met de stedenbouwkundige vergunning van 19 september 1990 werden uitgevoerd, (2) de aanpassing van de bestaande appartementen 4 tot en met 7, die elk van een eigen badkamer worden voorzien, en van appartement 3, dat tot een eetplaats met kookhoek, vestiaire en toiletruimte voor bezoekers wordt omgevormd en (3) in het volume van het overdekt terras worden drie extra slaapplekken voorzien.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'St. Truiden-Tongeren', vastgesteld met koninklijk besluit van 5 april 1977 in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 26 maart 2009 tot en met 27 april 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 31 maart 2009 ongunstig.

Toerisme Vlaanderen adviseert op 31 maart 2009 gunstig op voorwaarde dat er geen onverenigbaarheid is met de wetgeving inzake ruimtelijke ordening.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 2 april 2009 gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 2 juni 2009 :

" ...

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

...

Overwegende dat het hier gaat over een regularisatie van eerder uitgevoerde werken, die afwijken van eerder afgeleverde vergunningen inzake aantal gastenverblijven en bouwhoogten; dat het probleem van de bijkomende gastenverblijven sinds wijzigingen in

de betreffende uitvoeringsbesluiten kan opgelost worden (maximaal toegelaten capaciteit is nu 8 eenheden en 32 personen, hier 7 eenheden en 32 personen);

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

...

Overwegende dat de uitgevoerde werken wat betreft kroonlijsthoogte en dakvorm stedenbouwkundig verantwoord zijn in de huidige gebouwengroepen; dat door de passende materiaalkeuze de integratie voldoende wordt gegarandeerd;

...

Overwegende dat de kroonlijst- en nokhoogte van het omvangrijkste gebouwdeel...binnen aanvaardbare parameters is en overeenkomt met kroonlijst- en nokhoogtes van vergelijkbare volumes in de onmiddellijke nabijheid;...

...

Overwegende dat de uitbreiding van de bestaande logiescapaciteit zich voornamelijk situeert in het bijgebouw aan de noordoostzijde; dat dit bijgebouw ingericht wordt voor 6 personen;

Overwegende dat de op de plannen aangeduide "zithoek" voor deze uitbreiding slechts 9,8m² groot is; dat dit voor 6 gasten duidelijk te klein is en dat hier minimaal 16m² vereist is om een normaal en aangenaam gebruik van deze ruimte toe te laten;

...

Overwegende dat door de aanplanting van een hoge haag op de noordwestkant van de perceelsgrens en door de aanplant van enkele grootformaat hoogstambomen aan de noordoostzijde van het perceel, op reglementaire afstanden van de perceelsgrenzen aldaar, bijdraagt tot een landschappelijk gunstige inkaderen van het volume;

..."

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 16 juli 2009 ongunstig:

"...

Overwegende dat ...ik kan instemmen met de overwegingen die geleid hebben tot het ongunstig gedeelte van het advies, dat ik niet kan instemmen met de overwegingen die geleid hebben tot het gunstig gedeelte van het advies; dat de aanvraag in totaliteit niet past in het geschetste wettelijk en stedenbouwkundig kader daar de aanvraag niet beantwoordt aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 145bis van het decreet van 13 juli 2001...en uitvoeringswijze niet bestaanbaar blijven met de vereisten van een goede perceelsordening en met de stedenbouwkundige kenmerken van de omgeving;

Overwegende dat op 19.09.2009 door de Bestendige Deputatie een vergunning werd verleend voor de verbouwing van een woning met stallen tot een logiesverstrekkend bedrijf, dat deze vergunning betrekking had op een bestemmingswijziging binnen het bestaande volume, dat in tegenstrijd met deze vergunning de constructie werd herbouwd en uitgebreid;

Overwegende dat in een ministerieel besluit dd. 11.06.1997 (waarbij een vergunning werd geweigerd voor de uitbreiding van een logiesverstrekkend bedrijf) werd gesteld dat, gezien de vergunning dd. 19.09.2009 niet gevolgd is, hier niet meer over een vergund gebouw kan gesproken worden;

Overwegende dat de gemeente ...verwijst naar wijzigingen in uitvoeringsbesluiten...; dat echter voorliggende aanvraag niet voldoet aan het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende zone;

Overwegende dat volgens artikel 2, §4 van voormeld besluit functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 10, enkel ..., dat de doelstelling van dit besluit de mogelijkheid tot herbestemming van waardevolle gebouwen heeft, dat volgens dit besluit uitbreidingen niet mogelijk zijn, dat in voorliggende aanvraag een duidelijke uitbreiding in de vorm van een dakophoging heeft plaatsgevonden, dat bovendien de bestaande constructie volledig werd herbouwd, hetgeen in strijd is met de voorwaarde dat geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie;

Overwegende dat volgens voormeld besluit de functiewijzigingen enkel kunnen worden toegestaan aan bestaande, ...hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen, dat gezien de oorspronkelijke vergunning niet gevolgd is, hier geen sprake is van een vergund gebouw ...;

Overwegende dat met voorliggende aanvraag men tevens een overdekt terras wenst om te vormen naar logiesmogelijkheden, dat de vergunningstoestand van dit terras niet duidelijk is, dat de omvorming...strijdig is met de bepalingen van het besluit dat de constructie bouwfysisch geschikt dient te zijn voor de nieuwe functie;
...

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 11 augustus 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen. Het college beslist:

“...
Het kan het hierboven vermeld eensluidend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bijtreden. Dit advies wordt ook als haar standpunt beschouwd.
...”

Tegen deze beslissing tekenen de verzoekende partijen op 8 september 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 oktober 2009 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 27 oktober 2009 verklaart de verwerende partij het beroep op 12 november 2009 deels gegrond en verleent onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst. Ze weigert een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een overdekt terras tot bijkomend gastenverblijf. De verwerende partij beslist:

“...
Overwegende dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) bepaalt dat inzake bestaande hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies een aantal basisrechten gelden als afwijkingen van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften.
...
Overwegende dat inzake de basisrechten voor zonevreemde constructies artikel 4.4.10 VCRO stelt dat de betreffende bepalingen van toepassing zijn op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkorte constructies, ...;
dat artikel 4.1.1 ‘hoofdzakelijk vergund’ omschrijft als een stedenbouwkundige vergunningstoestand waarbij geldt dat (...)

Overwegende dat volgens een benaderende volumeberekening het huidige bruto-bouwwolume ca. 1.930m³ bedraagt en dat overeenkomstig de verleende bouwvergunning van 19 september 1990 een bouwwolume van ca. 1.726m³ werd toegestaan; dat bijgevolg negentig procent van het bestaande bruto-bouwwolume ter plaatse werd aangenomen.

Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat het uitvoerig gemotiveerd voorwaardelijk gunstig advies van het college van burgemeester en schepenen kan worden bijgetreden; dat de voorgestelde verbouwing van de bestaande logiesverblijven een kwaliteitsverbetering van de bestaande infrastructuur beoogt; dat de verbouwing van het overdekt terras tot bijkomend gastenverblijf met 3 slaapkamers door de voorgestelde inrichting een onvoldoende kwaliteit en gebruiksgemak biedt; dat ook de voorwaarden in dit advies betreffende de nodige groenaanplant ter landschappelijke inkadering moeten worden aangehouden.

Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat het beroep kan worden ingewilligd voor de regularisatie uitbreiding en verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst, onder de voorwaarden dat binnen het eerstvolgend plantseizoen op de noordoostelijke perceelsgrens een streekeigen haag wordt aangeplant en op het noordoostelijke deel van het perceel minimaal drie hoogstambomen van groot formaat worden aangeplant; de deputatie is verder van oordeel dat het beroep niet kan worden ingewilligd voor het verbouwen van het overdekte terras tot bijkomend gastenverblijf
...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt tegen deze beslissing op 17 december 2009 een vordering tot vernietiging in bij de Raad. De Raad vernietigt de beslissing met het arrest A/2015/0085 van 24 februari 2015. De Raad oordeelt in zijn arrest onder meer:

“ ...

4.

De verzoekende partij betwist niet dat het huidige pand geen agrarische functie meer heeft maar wel dat de functiewijziging, dit wil zeggen de omvorming van boerderij naar deels een loutere woonfunctie en deels een functie van verblijfsgelegenheid, niet heeft plaatsgevonden binnen het bestaand volume van de voormalige boerderij, zoals dit zou zijn voorgeschreven door artikel 2 van het besluit van de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

De Raad stelt vast dat de op 19 september 1990 verleende vergunning, namelijk het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot verblijfsgelegenheid, minstens impliciet een toelating tot een zonevreemde functiewijziging inhoudt. In het bijzonder betreft dit, gelet op de bestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied, de wijziging van een zone-eigen constructie met een agrarische functie naar zonevreemde constructie met een woon- en verblijfsfunctie.

De omstandigheid dat de zonevreemde functiewijziging reeds heeft plaatsgevonden op basis van een inmiddels definitief geworden vergunning, zonder dat middels de voorliggende bestreden beslissing wordt getracht deze vergunningstoestand qua functie te wijzigen, volstaat op zich om te oordelen dat de verzoekende partij het hoofdzakelijk vergund karakter van de thans bestaande zonevreemde constructie naar functie in redelijkheid niet kan betwisten.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen stellen dan ook terecht dat niet afdeling 3 (zonevreemde functiewijzigingen), maar wel afdeling 2 (basisrechten voor zonevreemde

constructies) moet worden toegepast. Het hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie moet derhalve niet worden beoordeeld op het ogenblik van de aanvraag zoals voorgeschreven door artikel 4.4.23 VCRO, doch overeenkomstig artikel 4.4.10, tweede lid VCRO op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag.

In zoverre de verzoekende partij vertrekt van een verkeerd uitgangspunt, zijnde het moment waarop het hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie moet worden beoordeeld, toont zij niet aan dat de kwestieuze constructie niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd in de zin van artikel 4.1.1, 7° VCRO. De verzoekende partij toont evenmin aan dat de door de verwerende partij gemaakte volumeberekening van de thans bestaande constructie foutief zou zijn. In zoverre de verzoekende partij in het tweede middel de schending inroept van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen en deze schending in wezen stoelt op de premisse dat ‘...niet voldaan is aan de voorwaarde van hoofdzakelijk vergund zijn...’, faalt haar redenering eveneens in rechte.

4.

De voorliggende aanvraag betreft het regulariseren van de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst. De Raad wenst te herhalen dat met het oog op de gebeurlijke toepassing van ‘Afdeling 2. Basisrechten voor zonevrije constructies’ van de VCRO een onderscheid dient gemaakt te worden tussen de onderafdelingen ‘Bestaande zonevrije constructies’ (artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.19 VCRO), ‘Recent afgebroken zonevrije constructies’ (artikel 4.4.20 VCRO) en ‘Herstelwerken bij vernietiging of beschadiging door vreemde oorzaak’ (artikelen 4.4.21 en 4.4.22 VCRO).

In het voorliggende dossier betekent zulks dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de aanvraag tot het uitbreiden en verbouwen van de zonevrije constructie, dient na te gaan of de aanvraag betrekking heeft op een op het ogenblik van deze vergunningsaanvraag bestaande zonevrije constructie, dan wel op een afgebroken constructie. In het eerste geval zijn de bepalingen van onderafdeling 2 “Bestaande zonevrije constructies” van toepassing en in het laatste geval is onderafdeling 3 “Recent afgebroken zonevrije woningen of andere constructies” (artikel 4.4.20 VCRO) van toepassing.

De verzoekende partij stelt onder beide middelen dat het deel met het extra appartement, werd herbouwd en uitgebreid, en verwijst hiertoe naar de gemaakte beoordeling in het ministerieel besluit van 11 juni 1997 (inleidend verzoekschrift) en het verslag van de provinciale dienst van 27 oktober 2009 (wederantwoordnota). De verwerende partij en tussenkomende partijen antwoorden dat in de bestreden beslissing op correcte wijze afdeling 2 “Basisrechten voor zonevrije constructies” werd toegepast.

5.

De verwerende partij toetst in de bestreden beslissing de aanvraag vooreerst aan artikel 4.4.10 VCRO juncto artikel 4.1.1, 7° VCRO, zijnde het vereiste hoofdzakelijk vergund karakter, door het bestaande volume te vergelijken met vergunde bouwvolume op basis van de vergunning van 19 september 1990. Vervolgens sluit de verwerende partij zich aan bij het deels voorwaardelijk gunstig en deels ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren van 2 juni 2009, acht zij de aanvraag verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening qua woonkwaliteit en legt ze ten slotte enkele voorwaarden op.

De Raad heeft hoger reeds vastgesteld dat de verzoekende partij de onwettigheid van de bestreden beslissing voor wat betreft de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter niet aantoont. De Raad is daarnaast evenzeer van oordeel dat de verwerende partij niet heeft onderzocht of de aanvraag betrekking heeft op een bestaande zonevreemde constructie, dan wel op een recent afgebroken zonevreemde constructie, in het bijzonder voor wat betreft "het voor de verblijfsgelegenheid dienende deel".

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota enerzijds zelf dat '...ons college in casu wel degelijk rekening moest houden met de basisrechten geldend voor zonevreemde constructies en dus met de bepaling van artikel 4.4.10 VCRO en de daaropvolgende artikelen van afdeling 2...' terwijl uit de motivering van de bestreden beslissing anderzijds blijkt dat de aanvraag enkel werd getoetst aan artikel 4.4.10 VCRO, zijnde het hoofdzakelijk vergund karakter, en de goede ruimtelijke ordening, zijnde de woonkwaliteit, doch dat de verwerende partij heeft nagelaten, minstens kan dit niet uit de motivering in de bestreden beslissing worden afgeleid, na te gaan of de aanvraag die heeft geleid tot de thans bestreden beslissing betrekking heeft op een op het ogenblik van de aanvraag bestaande zonevreemde constructie, dan wel op een afgebroken constructie. De verwerende partij kon zich bij haar beoordeling niet beperken tot de loutere vaststelling dat de constructie "hoofdzakelijk vergund" is.

...

3.

De procedure wordt hernomen met een bijkomend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 27 oktober 2009. Hij adviseert om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 5 mei 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 20 mei 2015 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

"...

Overwegende dat, in navolging van het arrest van 24 februari 2015 van de RvVb, heden volgende standpunten ingenomen worden;

Overwegende dat allereerst moet vastgesteld worden dat met de vergunning d.d. 19 september 1990 van de deputatie de functiewijziging naar woon- en verblijfsfunctie werd vergund;

Overwegende dat, inzake de toetsing aan art.4.4.10 VCRO, de RvVb stelt dat de GSA de onwettigheid van de vergunningsbeslissing van 12 november 2009, m.b.t. het hoofdzakelijk vergund karakter, niet aantoont;

Overwegende dat de RvVb stelt dat de aanvraag door de deputatie werd getoetst aan artikel 4.4.10 VCRO en de goede ruimtelijke ordening, maar dat de deputatie heeft nagelaten om na te gaan of de aanvraag betrekking heeft op een op het ogenblik van de aanvraag bestaande zonevreemde constructie, dan wel op een afgebroken constructie; dat in het eerste geval de bepalingen van onderafdeling 2 "Bestaande zonevreemde constructies" van toepassing zijn en in het laatste geval is onderafdeling 3 "Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies" (artikel 4.4.20 VCRO) van toepassing;

Overwegende dat op datum van 19 september 1990 een vergunning werd verleend door de deputatie voor het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot verblijfsgelegenheid; dat deze vergunning echter niet werd gevolgd; dat inmiddels herhaaldelijk werd vastgesteld dat met betrekking tot het voor de verblijfsgelegenheid dienende deel, in plaats van een verbouwing binnen het bestaande volume, een herbouwing/nieuwbouw gerealiseerd is met een aanzienlijk volumevermeerdering ten opzichte van het vroegere bestaande volume; dat dit werd vastgesteld in de weigeringsbesluiten d.d. 13 maart 1997 en 8 oktober 1998 van de deputatie, in het Ministerieel Besluit d.d. 11 juni 1997, bij proces-verbaal van 9 mei 2008 en laatst door de PSA in diens verslag d.d. 27 oktober 2009;

Overwegende dat een zonevreemde constructie waarvoor in de jaren ' 90 een verbouwingsvergunning werd afgeleverd aldus niet werd verbouwd maar herbouwd;

Overwegende dat het dus onomstotelijk vaststaat dat het in casu een zonevreemde constructie betreft die in de jaren 90 werd afgebroken en die in strijd met de vergunning werd herbouwd;

dat de basisrechten voor zonevreemde constructies, zoals deze gelden voor bestaande zonevreemde constructies, eveneens gelden voor recent afgebroken constructies mits voorafgaand aan de afbraak een vergunning tot verbouw of herbouw werd afgeleverd en mits de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of verbouw zoals bepaald wordt door art. 4.4.20 VCRO:

“...Onderafdeling 3. Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies

Artikel 4.4.20. §1. De mogelijkheden, vermeld in onderafdeling 2, zijn van overeenkomstige toepassing op zonevreemde woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken, indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

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

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

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

Overwegende dat in casu moet vastgesteld worden dat niet aan de tweede voorwaarde van artikel 4.4.20. §1 VCRO is voldaan; dat de aanvraag immers niet werd ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning d.d. 19 september 1990; dat de werken die zijn uitgevoerd niet de verwezenlijking zijn van de vergunde werken, maar andere bouwwerken; dat de initiële stedenbouwkundige vergunning d.d. 19 september 1990 met betrekking tot de verbouwing dan ook vervallen is; dat de basisrechten voor zonevreemde constructies derhalve niet meer van toepassing zijn op de gevraagde regularisatie;

Overwegende dat dit standpunt inzake de toepassing van artikel 4.4.20 VCRO de jurisprudentie van de RvVb volgt (zie o.a. RvVb nr. A/2014/0503 van 29 juli 2014 en RvVb nr. A/2015/0045 van 27 januari 2015);

Overwegende dat op datum van 22 april 2015 de locatie nogmaals werd bezocht; dat de constructies niet werden gewijzigd ten opzichte van de vaststellingen (door middel van een plaatsbezoek en het nemen van foto's) die door de Dienst in 2009 werden gedaan;

Overwegende dat, overeenkomstig de bepalingen van de VCRO, de voorgestelde regularisatie niet in aanmerking komt voor een stedenbouwkundige vergunning;
...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roepen de verzoekende partijen als volgt de schending in van artikel 4.8.2 VCRO:

“ ...

In artikel 4.8.2 VCRO wordt uitdrukkelijk gesteld dat wanneer de raad voor vergunningsbetwistingen een beslissing vernietigt uitdrukkelijk gesteld wordt welke onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven aangewezen worden die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet kunnen worden betrokken.

In casu betekent dit dat de deputatie slechts een beperkte bevoegdheid heeft om een nieuwe beslissing te nemen, m.n. uitsluitend kan oordelen over die punten en onderdelen die door de raad voor vergunningsbetwistingen zijn vooropgesteld.

In casu heeft de raad voor vergunningsbetwistingen uitdrukkelijk vastgesteld dat de op 19 september 1990 verleende vergunning minstens impliciet een toelating tot een zonevreemde functiewijziging inhoudt.

In het bijzonder betreft dit, gelet op de bestemming van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied de wijziging van een zone-eigen constructie met een agrarische functie naar zonevreemde constructie met een woon- en verblijfsfunctie.

Er wordt in casu uitdrukkelijk gesteld dat de bestaande zonevreemde constructie een hoofdzakelijk vergund karakter heeft en dat de functiewijziging ook niet in redelijkheid kan worden betwist.

Het hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie moet derhalve niet worden beoordeeld op het ogenblik van de aanvraag, zoals voorgeschreven door art. 4.4.23 VCRO, aldus de vroegere beslissing van 24 februari 2015 van de raad voor

vergunningsbetwistingen, doch overeenkomstig art. 4.4.10, 2° lid VCRO op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag.

In casu heeft de raad voor vergunningsbetwistingen uitdrukkelijk gesteld dat de deputatie in haar vroegere antwoordnota heeft aangeduid dat haar college in casu wel degelijk rekening moest houden met de basisrechten geldig voor zonevreemde constructies en dus met de bepaling van art. 4.4.10 VCRO en de daarop volgende artikelen van afdeling 2, terwijl uit de motieven van de vroegere beslissing van de deputatie blijkt dat de aanvraag enkel werd getoetst aan art. 4.4.10 VCRO.

Daar waar de deputatie in de vroegere beslissing heeft nagelaten om duidelijk aan te geven dat rekening moest gehouden worden met afdeling 2 basisrechten voor zonevreemde constructies werd dit in de antwoordnota die destijds voor de raad voor vergunningsbetwistingen werd opgesteld wel degelijk aangetoond en uiteengezet.

Op pagina 8 van deze vroegere antwoordnota stelt de deputatie: "Ons college heeft daarenboven correct geoordeeld dat aan de voorwaarden van artikel 4.4.10 VCRO was voldaan en ... dit artikel stelt immers als voorwaarde dat afdeling 2 over de basisrechten aan zonevreemde constructies van toepassing is op hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte zonevreemde constructies. ... Met toepassing van de huidige VCRO kan dan ook enkel gesteld worden dat, terugkerend na de eerste vergunningsaanvraag in 1988 het betrokken pand hoofdzakelijk vergund was."

Deze argumentatie is helemaal in strijd met de thans ingenomen argumentatie met betrekking tot het onvergund karakter waartoe de deputatie thans besluit.

De deputatie gaat voorbij aan de beperking die wordt opgelegd in haar huidige beoordeling na terugzending van het dossier door de raad voor vergunningsbetwistingen, waarbij uitdrukkelijk in art. 4.8.2 wordt gesteld dat wanneer de raad de beslissing vernietigt de deputatie rekening dient te houden met de welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven die zijn aangewezen in de beslissing van het arrest van de raad voor vergunningsbetwistingen van 24 februari 2015.

*De deputatie schendt derhalve zeer ernstig art. 4.8.2, zodat het eerste middel gegrond is.
..."*

2.

De verwerende partij antwoordt:

"...

Het middel is evenwel onontvankelijk, minstens manifest ongegrond.

Ons college wenst er uiteraard allereerst op te wijzen dat het door de verzoekende partijen aangehaalde artikel 4.8.2 VCRO met ingang van 1 januari 2015 is opgeheven en vervangen door het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (zie artikel 76 van het laatst vermelde decreet, dat m.n. het tweede en derde lid van artikel 4.8.2 heeft opgeheven).

De door de verzoekende partijen in hun middel geïnviseerde 3de alinea van artikel 4.8.2 VCRO is m.a.w. niet meer van toepassing sinds 1 januari 2015, datum van inwerkingtreding van het decreet van 4 april 2014.

De nieuwe en gewijzigde bepaling inzake de injunctiebevoegdheid (bij vernietiging) van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is terug te vinden in artikel 37 van het decreet van 4

april 2014, waarin is gestipuleerd dat de Raad bij een vernietiging als voorwaarde kan opleggen dat “welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing moeten worden betrokken”.

Het is ook dit artikel dat op het moment van de uitspraak door de Raad voor Vergunningsbetwistingen op 24 februari 2015 van toepassing was.

Het is evenwel duidelijk dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen gebruik heeft gemaakt van de in artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 vervatte specifieke injunctiebevoegdheid (net zomin als dat toepassing werd gemaakt van het voorheen geldende artikel 4.8.2, 3de alinea VCRO), aangezien de Raad in zijn arrest nr. A/2015/0085 op geen enkele wijze in het kader van zijn injunctiebevoegdheid uitdrukkelijk heeft aangegeven welke motieven niet meer konden worden betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing, dan wel welke rechtsregels of rechtsbeginselen wél bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing moesten worden betrokken.

Het middel zoals het is opgebouwd mist dan ook juridische grondslag. Het is onontvankelijk, zoniet manifest ongegrond.

*Ons college heeft immers uiteraard wél rekening gehouden met de overwegingen die uw Raad ertoe hebben gebracht de eerdere beslissing van 12 november 2009 te vernietigen en aldus ook met het gezag van gewijsde van dit vernietigingsarrest, zoals dit blijkt uit de bestreden beslissing zelf en uit de weerlegging van de overige middelen hieronder.
...*

3.

De verzoekende partijen stellen in hun wederantwoordnota:

“ ...

Met betrekking tot het eerste middel stelt de deputatie van de Provincie Limburg dat artikel 4.8.2 VCRO met ingang van 1 januari 2015 is opgeheven en vervangen door het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, waarbij verwezen wordt naar artikel 76 van het laatst vermelde decreet, dat m.n. het tweede en derde lid van artikel 4.8.2 heeft opgeheven.

Hierbij dient verwezen te worden naar artikel 37 van het decreet van 4 april 2014, waarnaar ook verwezen wordt in de antwoordnota van de deputatie, waarin de specifieke injunctiebevoegdheid wordt weergegeven.

Bij lezing van art. 37 van het decreet van 4 april 2014 dient te worden vastgesteld dat na gehele of gedeeltelijke vernietiging een Vlaams bestuursrechtcollege zoals vermeld in artikel 2, 1° A en B de verwerende partij kan bevelen om met inachtneming van de overwegingen opgenomen in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen.

Het kan ook een termijn opleggen voor de uitvoering van dat bevel.

In casu heeft de raad voor vergunningsbetwistingen de beslissing van de deputatie van 12 november 2009 vernietigd, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning werd verleend onder voorwaarden voor het regulariseren en de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf.

De raad heeft aan de deputatie bevolen een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep, en dit binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de betekening van het arrest.

In deze beslissing van de raad voor vergunningsbetwistingen van 24 februari 2015 werd uitdrukkelijk weergegeven dat de raad heeft vastgesteld dat op 19 september 1990 een vergunning werd verleend voor het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot verblijfseenheid en dat dit minstens impliciet een toelating inhoudt tot een zonevreemde functiewijziging.

Deze beslissing dient te worden gerespecteerd.

Net zoals in artikel 4.8.2 VCRO wordt gesteld dat de procedurele handelingen worden omschreven die voorafgaand aan de nieuwe beslissing moet worden gesteld en welke de specifieke rechtsregel of rechtsbeginselen zijn die aangewezen worden die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing moeten worden betrokken geldt dit eveneens voor de werking van art. 37 van het decreet van 4 april 2014.

Er is wat dat betreft niets gewijzigd, doch enkel werd de vindplaats van deze regelgeving aangepast.

In feite wordt er gebruik gemaakt van een middel dat nog steeds overeind blijft, weliswaar thans geformuleerd in artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

Verzoekers wensen derhalve geen nieuw middel in te roepen en roepen dezelfde argumentatie in als deze in het verzoekschrift vermeld, waarbij de regelgeving thans niet langer van toepassing is, zoals deze in artikel 4.8.2 VCRO werd aangeduid, doch wel zoals deze in artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 wordt aangeduid.

In casu is het duidelijk dat de verwerende partij bevolen werd om een nieuwe uitspraak te doen met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in de uitspraak van de raad voor vergunningsbetwistingen en dat de nieuwe beslissing hiermee rekening dient te houden.

Ook de termijn voor de uitvoering van dat bevel werd vooropgesteld in de beslissing van 25 februari 2015 van de raad voor vergunningsbetwistingen.

Er is m.a.w. niets gewijzigd aan de werking van de raad voor vergunningsbetwistingen wat dit aspect betreft, noch aan de toepasselijke regelgeving, doch enkel werd de regelgeving in een nieuw artikel in een ander decreet vermeld dan dat dit vroeger het geval was.
...

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partijen roepen de schending in van artikel 4.8.2 VCRO omdat de verwerende partij na het vernietigingsarrest van de Raad maar een beperkte bevoegdheid zou hebben om een nieuwe beslissing te nemen, met name uitsluitend over die punten en onderdelen die door de Raad in zijn arrest zijn vooropgesteld.

Artikel 4.8.2 VCRO zoals de verzoekende partijen het van toepassing achten, bepaalt:

“ ...

De Raad doet als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van :

1° vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning;

2° valideringsbeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen houdende de validering of de weigering tot validering van een as-buitattest;

3° registratiebeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als « vergund geacht » wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt.

De Raad vernietigt de bestreden vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing wanneer die beslissing onregelmatig is. Een beslissing is onregelmatig wanneer zij in strijd is met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur.

Als de Raad een beslissing vernietigt, kan hij het bestuur dat de vernietigde beslissing nam, bevelen om een nieuwe beslissing te nemen binnen de termijn die hij bepaalt. De Raad kan daarbij:

1° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven aanwijzen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet kunnen worden betrokken;

2° specifieke rechtsregelen of rechtsbeginselen aanwijzen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing moeten worden betrokken;

3° de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan de nieuwe beslissing moeten worden gesteld.

...”

Wanneer een beslissing van de verwerende partij door de Raad wordt vernietigd en voor herbeoordeling wordt teruggestuurd naar de verwerende partij, al dan niet met uitdrukkelijke injuncties, beschikt de verwerende partij opnieuw over de volheid van bevoegdheid om over de gehele aanvraag te oordelen en een beslissing te nemen. De verwerende partij dient daarbij wel rekening te houden met het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad en eventuele opgelegde injuncties.

2.

In zijn arrest van 24 februari 2015 met nummer A/2015/0085 heeft de Raad enerzijds vastgesteld dat met de stedenbouwkundige vergunning van 19 september 1990, minstens impliciet, de functiewijziging werd vergund en dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op basis van de ingeroepen schendingen niet aannemelijk maakte dat de verwerende partij het hoofdzakelijk vergund karakter aan de hand van artikel 4.4.10, tweede lid VCRO onwettig zou hebben beoordeeld. Anderzijds heeft de Raad vastgesteld dat de verwerende partij in haar beslissing van 12 november 2009 niet is nagegaan, minstens blijkt dit niet uit de motivering, of de aanvraag betrekking heeft op een bestaande zonevreemde constructies dan wel op een recent afgebroken zonevreemde constructie en de aanvraag aan de betreffende basisrechten heeft getoetst.

Los van de vraag of artikel 4.8.2 VCRO dan wel artikel 37 DBRC-decreet van toepassing is, zoals de verwerende partij stelt, merkt de Raad op dat hij in het voormeld vernietigingsarrest van 24 februari 2015 geen uitdrukkelijke injunctie heeft opgelegd waarbij hij bepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven zou hebben aangewezen die bij de totstandkoming niet kunnen worden betrokken dan wel specifieke rechtsregels of rechtsbeginselen aangewezen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing moeten worden betrokken. De verzoekende partijen

tonen alleszins niet aan welke onregelmatige motieven of onredelijke motieven de Raad zou hebben aangewezen op basis van de injunctiemogelijkheid uit artikel 4.8.2, §3 VCRO dan wel artikel 37 DBRC-decreet die de verwerende partij al dan niet in haar beoordeling had mogen betrekken.

De verzoekende partijen maken evenmin aannemelijk dat de verwerende partij het gezag van gewijsde van het arrest van 24 februari 2015 zou hebben miskend. Het loutere gegeven dat de verwerende partij in de huidige beslissing een andere visie hanteert met betrekking tot de basisrechten voor zonevreemde constructies dan dat zij in haar antwoordnota in het kader van een voorgaande procedure had uiteengezet, kan hiertoe niet volstaan. Bovendien wordt in de bestreden beslissing niet uitdrukkelijk ontkend dat het betrokken pand op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag op basis van artikel 4.4.10 VCRO hoofdzakelijk vergund was, noch wordt er ontkend dat met de vergunning van 19 september 1990 een functiewijziging naar woon- en verblijfsfunctie werd vergund.

De verzoekende partij maken dan ook niet aannemelijk dat de verwerende partij in haar bestreden beslissing artikel 4.8.2 VCRO zou hebben miskend.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede en derde middel

Standpunt van de partijen

1.

In het tweede middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.4.10, 4.4.12 en 4.4.20 VCRO. In een derde middel roepen zij de schending in van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het materieel motiveringsbeginsel. Ze zetten deze middelen als volgt uiteen

“ ...

Volkomen ten onrechte heeft de deputatie in de bestreden beslissing van 20 mei 2015 gesteld dat art. 4.4.20 § 1, 2° van toepassing is, waarin de constructie niet zou beantwoorden, gezien plotseling wordt gesteld dat de vergunning van 19 september 1990 met betrekking tot de verbouwing vervallen zou zijn, daar waar de raad voor vergunningsbetwistingen uitdrukkelijk gesteld heeft dat het hoofdzakelijk vergund karakter van de thans bestaande zonevreemde constructie in redelijkheid niet kan worden betwist.

De deputatie toont op geen enkele wijze aan dat het in casu om een afgebroken constructie zou gaan en dat de toepassing van art. 4.4.20 VCRO aan de orde zou zijn. Dit blijkt overigens ook uit de opgestelde processen-verbaal, die helemaal geen bewijs leveren voor het feit dat het om een herbouwing of nieuwbouw zou gaan.

De deputatie neemt een lijnrecht ander standpunt in dan door haar in eerste instantie ingenomen en ook door haar in de antwoordnota in de vroegere procedure voor de raad voor vergunningsbetwistingen werd aangehaald.

Er wordt klaarblijkelijk geen rekening gehouden met het kader dat door het arrest van 24 februari 2014 door de raad voor vergunningsbetwistingen werd vastgelegd.

...

In casu is het duidelijk dat de deputatie haar gewijzigd standpunt niet of nauwelijks motiveert.

Daar waar de deputatie oorspronkelijk in haar antwoordnota en ook in haar vroegere beslissing uitdrukkelijk gesteld heeft dat moest rekening gehouden worden met de basisrechten geldend voor zonevreemde constructies, en dus met de bepaling van art. 4.4.10 VCRO en met de daarop volgende artikelen van afdeling 2 wordt thans een totaal ander standpunt ingenomen en wordt zonder grondige motivering gesteld dat het om een afgebroken constructie gaat, die als niet-vergund moet worden beschouwd en dat het om een herbouw gaat in plaats van een verbouwing, terwijl wordt toegegeven dat er sedert de vroegere vaststellingen door de administratie van de deputatie van de Provincie Limburg geen wijzigingen werden aangebracht.

Klaarblijkelijk heeft de deputatie plotseling een totaal andere visie gekregen zonder dat dit in voldoende mate wordt gemotiveerd.

Verzoeker wijst erop dat de bestreden beslissing onvoldoende gemotiveerd is aan de hand van duidelijke juridische argumenten die gebaseerd zijn op feitelijke gegevens op welke gronden de deputatie tot haar conclusie is gekomen.

De materiële motiveringsplicht is een beginsel van behoorlijk bestuur en betekent dat beslissingen gedragen worden door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn. De materiële motiveringsplicht impliceert dat de motieven kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn, d.i. de beslissing effectief kunnen dragen en verantwoorden. Wat de kenbaarheid betreft volstaat het in het kader van de materiële motiveringsplicht dat deze motieven terug te vinden zijn in het administratief dossier.

Verzoeker beroept zich verder op volgende rechtspraak en rechtsleer:...

In ieder geval kan in voorliggend geval zonder enige twijfel gesteld worden dat de precieze, juiste, pertinente volledige, duidelijke en niet tegenstrijdige motieven noch uitdrukkelijk noch nauwkeurig worden vermeld maar duidelijk afwezig zijn.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“..."

In een tweede middel werpen de verzoekende partijen een schending op van de artikelen 4.4.10, 4.4.12 en 4.4.20 VCRO. In een derde middel tot nietigverklaring wordt een schending van de motiveringsplicht aangevoerd. De verzoekende partijen bekritisieren in beide middelen de toepassing door ons college van artikel 4.4.20, §1 VCRO, toepassing die “zonder afdoende motivering” zou afwijken van de eerdere beslissing van ons college. Hierbij wordt ook gesteld dat geen rekening wordt gehouden met “het kader dat door het arrest van 24 februari 2014 door de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd vastgelegd”.

Beide middelen zijn evenwel ongegrond om de hieronder uiteengezette redenen.

Allereerst wenst ons college hieronder integraal de bevindingen van uw Raad weer te geven in zijn vernietigingsarrest van 24 februari 2015 (waarbij het beroep tot nietigverklaring van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen de eerdere gedeeltelijke vergunningsbeslissing gegrond werd verklaard), om dan verder aan te geven

dat ons college in navolging van dit arrest een nieuw onderzoek heeft gedaan en, rekening houdende met de inhoud van het arrest, een nieuwe beslissing heeft genomen.

Uw Raad oordeelde in zijn arrest nr. A/2015/0085 van 24 februari 2015 als volgt:...

Het blijkt duidelijk uit de bovenstaande overwegingen dat de determinerende motieven die uw Raad ertoe gebracht hebben de eerdere beslissing van ons college te vernietigen de volgende zijn:

- het hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie moet overeenkomstig artikel 4.4.10, tweede lid VCRO worden beoordeeld*
- bij de aanvraag tot het uitbreiden en verbouwen van de zonevrije constructie moet worden nagegaan of de aanvraag betrekking heeft op een op het ogenblik van deze vergunningsaanvraag bestaande zonevrije constructie, dan wel op een afgebroken constructie. In het eerste geval zijn de bepalingen van onderafdeling 2 “Bestaande zonevrije constructies” van toepassing en in het laatste geval is onderafdeling 3 “Recent afgebroken zonevrije woningen of andere constructies” (artikel 4.4.20 VCRO) van toepassing*
- ons college had nagelaten, minstens kon dit niet uit de motivering in de bestreden beslissing worden afgeleid, na te gaan of de aanvraag betrekking heeft op een op het ogenblik van de aanvraag bestaande zonevrije constructie, dan wel op een afgebroken constructie.*

Ons college heeft dan, volledig in de lijn van het eensluidend verslag van 29 april 2015 van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, zijn nieuwe beslissing, waarbij de vergunning ditmaal integraal werd geweigerd, als volgt onderbouwd:...

Het is dan ook duidelijk dat ons college, in afwijking van de eerdere beslissing (die ook werd vernietigd door uw Raad), doch in de lijn van de eerdere beslissingen van 13 maart 1997 en 8 oktober 1998 van ons college en het ministerieel besluit van 11 juni 1997, heeft geoordeeld dat:

- de verbouwvergunning, zoals door ons college toegekend in beroep bij besluit van 19 september 1990, niet werd nageleefd en de vroegere boerderij, in afwijking van de vergunning tot verbouwing binnen het bestaande volume met toelating tot gedeeltelijke functiewijziging naar verblijfsgelegenheden, werd herbouwd door realisatie van een nieuwbouw met een aanzienlijke volumevermeerdering ten opzichte van het vroegere bestaande volume*
- de aanvraag betrekking heeft op een op het ogenblik van de vergunningsaanvraag geheel of gedeeltelijk afgebroken (en herbouwde) constructie, zodat hierdoor niet de onderafdeling 2 “bestaande zonevrije constructies”, maar wel onderafdeling 3 “Recent afgebroken zonevrije woningen of andere constructies” van toepassing is op de aanvraag*
- niet voldaan was aan de decretale voorwaarde uit het toepasselijke artikel 4.4.20, §2, 2° VCRO die in dergelijk geval bepaalt dat herbouwen toegestaan is, indien de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot verbouwen.*

Deze motivering is duidelijk en afdoende. Ons college heeft eveneens duidelijk rekening gehouden met het eerder vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarin werd geoordeeld dat ons college duidelijk moest nagaan of onderafdeling 2 dan wel onderafdeling 3 van toepassing was op de aanvraag. Ons college heeft duidelijk standpunt ter zake ingenomen, in de lijn van de eerdere adviezen van de provinciaal

stedenbouwkundige ambtenaar en van de eerdere beslissingen die werden aangehaald in de overwegingen van het besluit, dat onderafdeling 3 van toepassing is.

Het tweede en het derde middel tot nietigverklaring zijn dan ook ongegrond.

Ons college kan hieraan summier nog het volgende toevoegen m.b.t. de beweringen van de verzoekende partijen in hun verzoekschrift.

Ons college heeft geenszins “plotseling” het geweer het geweer van schouder veranderd. Er moet op worden gewezen dat reeds in een eerdere weigeringsbeslissing van 13 maart 1997 over een uitbreidingsaanvraag voor het logiesverstrekkend bedrijf (overigens bevestigd in beroep bij M.B. van 11 juni 1997) ons college heeft geoordeeld “dat de bestendige deputatie op 19 september 1990 een bouwvergunning verleende voor het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot verblijfsgelegenheid; dat het ontwerp een verbouwing binnen het bestaande volume betrof; dat de huidige toestand geenszins met deze vergunning overeenstemt; dat in plaats van een verbouwing binnen het bestaande volume een herbouwing/nieuwbouw gerealiseerd is, met een aanzienlijke volumevermeerdering ten opzichte van het vroegere bestaande volume”. In het bevestigende M.B. werd dit verwoord als volgt: “Overwegende dat hier niet meer over een vergund gebouw kan gesproken worden daar de vorige vergunning, op 19 september 1990 gegeven voor de gedeeltelijke verbouwing van de boerderij tot verblijfsgelegenheid binnen het bestaand volume, helemaal niet is gevolgd waar een aanzienlijke uitbreidende feitelijke nieuwbouw werd gerealiseerd met loutere verblijfsfunctie; dat deze handelwijze een ernstige bouwinbreuk uitmaakt;”. Een latere regularisatieaanvraag werd andermaal geweigerd door ons college bij besluit van 8 oktober 1998, waarin werd verwezen naar het eerdere standpunt en dat van de minister (zie stukken nrs. 27.1). Ons college heeft m.a.w. in het huidige bestreden besluit consequent met de hierboven vermelde beslissingen het standpunt ingenomen dat de aanvraag een herbouw betreft, in afwijking van de bouwvergunning van 19 september 1990.

In de vorige vernietigde beslissing van 12 november 2009 van ons college was, zoals uw Raad had vastgesteld, geen uitspraak gedaan over de toepasselijkheid van onderafdeling 2, dan wel onderafdeling 3 op de aanvraag. Nu wordt dit wel duidelijk uitgeklaard door ons college. Dat in een antwoordnota ingediend in het kader van de vernietigingsprocedure tegen het (later vernietigde) besluit van 12 november 2009 werd gesteld dat onderafdeling 2 werd toegepast, doet geen afbreuk aan het duidelijke oordeel dat wordt gemaakt in huidige bestreden beslissing. Zoals gesteld werd hierbij in navolging van eerdere beslissingen gewezen op de omstandigheid dat de aanvraag een nieuwbouw betreft met volume-uitbreiding in afwijking van de niet nageleefde bouwvergunning.

Ten slotte heeft ons college in de huidige bestreden beslissing eveneens gewezen op de rechtspraak van uw Raad over deze aangelegenheid. Hierbij werden de arresten nrs. A/2014/0503 en A/2015/0045 uitdrukkelijk vermeld.

...

3.

De verzoekende partijen stellen in hun wederantwoordnota nog:

“ ...

Met betrekking tot het tweede middel

Teneinde de bocht te kunnen verantwoorden die de deputatie heeft gemaakt ten opzichte van haar vroegere beslissing verschuilt zij zich achter een verslag dat op 29 april 2015 werd opgesteld door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar die zogenaamd een nieuw onderzoek heeft gedaan.

Reeds eerder werd door verzoekers gesteld dat er helemaal geen bewijs wordt geleverd over het feit dat het om een herbouwing of nieuwbouw zou gaan aan de hand waarvan de deputatie meent een lijnrecht ander standpunt te kunnen innemen dan vroeger het geval was.

Vooreerst dient te worden uiteengezet dat er gedurende vele jaren nooit enig proces-verbaal werd opgesteld en dat er pas sprake is van een eerste controleverslag van 7 juli 2006, zijnde meer dan 16,jaar na de uitvoering.

Op dat ogenblik wordt vermeld dat het dak van de voormalige stal hoger zou zijn uitgevoerd dan op de vergunde plannen.

Er is geen vermelding van een aanzienlijke uitbreidende feitelijke nieuwbouw, m.a.w. dezelfde functie, dewelke materialen, geen herbouw, niet afgeweken van de inplantingsplaats, gebouw niet uit zijn as getrokken, niet gesloopt, geen ander nieuw gebouw, geen reliëfwijziging, etc. werd doorgevoerd.

Klaarblijkelijk werd een nieuw onderzoek gedaan om te kunnen verantwoorden waarom een totaal ander standpunt wordt ingenomen.

Dit gaat uiteraard niet op.

Het dossier moet beoordeeld worden, zoals het zich bevond bij de vorige beslissing, terwijl de deputatie toegeeft dat er sinds het vorige bezoek geen enkele wijziging aan het pand werd aangebracht.

Hoe kan men dan thans tot een totaal ander standpunt komen.

De zogenaamde wijzigingen aan het gebouw waren ook bij het vroegere bezoek vast te stellen en zijn sinds 1990 nooit anders geweest.

Op basis van deze gegevens werd trouwens een vergunning afgeleverd door de deputatie zelf.

Ook heeft de deputatie in het verleden voor de raad voor vergunningsbetwistingen uitdrukkelijk geargumenteed dat de vergunning moest worden afgeleverd.

In die omstandigheden werd in het verzoekschrift, zoals hiervoor vermeld, uitdrukkelijk verwezen naar pagina 8 van de vroegere antwoordnota die de deputatie destijds heeft neergelegd, waarbij uitdrukkelijk gesteld wordt dat de deputatie correct geoordeeld heeft dat aan de voorwaarden van artikel 4.4.10 VCRO was voldaan en dat dit artikel immers als voorwaarde stelt dat afdeling 2 van de basisrechten aan zonevreemde constructies van toepassing is op hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte zonevreemde constructies.

Er werd uitdrukkelijk gesteld dat met toepassing van de huidige VCRO dan ook kan gesteld worden dat, terugkerend naar de eerste vergunningsaanvraag in 1988, het betrokken pand hoofdzakelijk vergund was.

Het is duidelijk dat hier sprake is van een schending van het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel wanneer wij vaststellen dat de deputatie op dergelijke grove wijze haar initieel standpunt verandert, zich baserend op andere vaststellingen dan deze die eertijds werden gedaan, waarbij wordt toegegeven dat er in feite op het terrein nooit enige wijziging is doorgevoerd sindsdien.

Met betrekking tot het derde middel

Aan de hand van het voorgaande moet nogmaals herhaald worden dat er een ernstige inbreuk werd gepleegd op de motiveringsplicht die nochtans uitdrukkelijk wordt omschreven in de wet van 29 juli 1991.

...

Beoordeling door de Raad

1.

In hun tweede en derde middel stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij onterecht artikel 4.4.20 VCRO toepast, daar de Raad had gesteld dat het hoofdzakelijk vergund karakter van de bestaande constructie in redelijkheid niet kan worden betwist en de verwerende partij bovendien niet aantoont dat het zou gaan om een afgebroken constructie.

Uit de processen-verbaal blijkt volgens de verzoekende partijen niet dat het gaat om een herbouw of een nieuwbouw. De verwerende partij zou volgens de verzoekende partijen bovendien ongemotiveerd afwijken van haar eerdere beslissing.

2.

Zoals onder de beoordeling van het eerste middel reeds is gesteld, heeft de Raad in zijn arrest van 24 februari 2015 met nummer A/2015/0085 enerzijds vastgesteld dat met de stedenbouwkundige vergunning van 19 september 1990, minstens impliciet, de functiewijziging werd vergund en dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op basis van de ingeroepen schendingen niet aannemelijk maakte dat de verwerende partij het hoofdzakelijk vergund karakter aan de hand van artikel 4.4.10, tweede lid VCRO onwettig zou hebben beoordeeld. Anderzijds heeft de Raad vastgesteld dat de verwerende partij in haar beslissing van 12 november 2009 niet is nagegaan, minstens blijkt dit niet uit de motivering, of de aanvraag betrekking heeft op een bestaande zonevrije constructies dan wel op een recent afgebroken zonevrije constructie en de aanvraag aan de betreffende basisrechten heeft getoetst.

Het gegeven dat in het voormelde arrest werd vastgesteld dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op basis van de ingeroepen schendingen niet aannemelijk maakte dat de verwerende partij het hoofdzakelijk vergund karakter op basis van artikel 4.4.10, tweede lid VCRO, dat geldt voor alle zonevrije constructies uit afdeling 2, onwettig zou hebben beoordeeld, neemt niet weg dat de verwerende partij in haar beoordeling daarnaast ook moet nagaan of de aanvraag voldoet aan de verdere bepalingen uit afdeling 2: "Basisrechten voor zonevrije constructies", zoals de Raad ook in het voormelde arrest heeft aangehaald.

3.

Onderafdeling 2 van Afdeling 2 "Basisrechten voor zonevrije constructies" wordt onderverdeeld in "Sectie 1: Bestaande zonevrije woningen" en "Sectie 2: Bestaande zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw". "Sectie 1" wordt onderverdeeld in "Subsectie 1. Verbouwen", "Subsectie 2. Herbouwen op dezelfde plaats", "Subsectie 3. Herbouwen op een gewijzigde plaats" en "Subsectie 4. Uitbreiden". In deze subsecties wordt bepaald onder welke

voorwaarden de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van een “bestaande” zonevreemde woning.

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

“ ...

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

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

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

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

§ 2. De mogelijkheden die ingevolge de toepassing van § 1 worden geboden, gelden niet in :

1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;

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

...”

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

“ ...

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

...”

Uit deze toelichting blijkt dat de decreetgever met “bestaande” constructies heeft bedoeld de op het ogenblik van de betrokken vergunningsaanvraag bestaande constructies.

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

4.

In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat er op datum van 19 september 1990 aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot verblijfgelegenheid binnen het bestaande volume. De verwerende partij vervolgt daarna dat deze vergunning niet werd gevolgd en dat reeds herhaaldelijk

werd vastgesteld dat “*met betrekking tot het voor de verblijfsgelegenheid dienende deel, in plaats van een verbouwing binnen het bestaand volume, een herbouwing/nieuwbouw gerealiseerd is met een aanzienlijke volumevermeerdering ten opzichte van het vroegere bestaande volume.*” Ze verwijst hierbij naar de vaststellingen in de weigeringsbesluiten van 13 maart 1997 en 8 oktober 1998 van de verwerende partij en in het ministerieel besluit van 11 juni 1997 evenals naar het proces-verbaal van 9 mei 2008 en de vaststellingen het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 27 oktober 2009. Bovendien heeft de verwerende partij zowel in 2009 als op 22 april 2015 een plaatsbezoek aan het betrokken perceel gebracht.

De verzoekende partijen betwisten niet dat de vergunning van 19 september 1990 niet correct werd uitgevoerd, maar betwisten dat het om een afgebroken constructie zou gaan. Zij reiken echter geen enkel concreet stuk aan om de herhaaldelijke vaststellingen door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de vergunningverlenende overheden dat het gaat om een herbouw/nieuwbouw, te weerleggen. De loutere verwijzing naar “opgestelde processen-verbaal die geen bewijs leveren voor het feit dat het gaat om nieuwbouw”, zonder deze nader te specificeren, kan hiertoe niet volstaan. Dat in het proces-verbaal van 9 mei 2008, dat op de openbare zitting is neergelegd, niet uitdrukkelijk wordt gesproken van herbouw, toont op zich niet aan dat er geen sprake is van een herbouw. In dit proces-verbaal wordt vastgesteld dat er werken zijn uitgevoerd in strijd met de vergunning van 19 september 1990, in het bijzonder de oprichting van een overdekt terras en het verhogen van de nok- en kroonlijsthoogte waardoor een bijkomend appartement wordt gecreëerd, zonder nader te specificeren of dit het geval is door herbouw dan wel verbouw in de zin van artikel 4.1.1, 6° en 12° VCRO.

Aan de hand van de vaststellingen in deze eerdere weigeringsbeslissingen, die niet met een jurisdictioneel beroep werden aangevochten bij de Raad van State, de adviezen en de plaatsbezoeken kon de verwerende partij in de bestreden beslissing dan ook in redelijkheid oordelen dat de zonevreemde constructie niet werd verbouwd, maar herbouwd wat een minstens gedeeltelijke afbraak van de oorspronkelijke constructie impliceert. In die optiek is er dan ook geen sprake meer van een bestaande zonevreemde constructie, zodat de basisrechten uit onderafdeling 2 niet kunnen worden toegepast.

5.

Vervolgens gaat de verwerende partij na of de aanvraag valt onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.20 VCRO aangaande recent afgebroken constructies, zodat de bebouwingsmogelijkheden uit onderafdeling 2 alsnog kunnen worden toegepast. Zoals onder randnummer 2 reeds werd weergegeven, legt artikel 4.4.20 VCRO twee voorwaarden op waaraan voldaan moet zijn om toepassing te kunnen maken van de basisrechten voor een recent afgebroken zonevreemde woning:

- Voorafgaand aan de afbraak werd een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw afgeleverd, en de aanvrager wenst het plan nu aan te passen of om te zetten naar herbouw;
- De aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw.

De verwerende partij stelt echter vast dat aan de tweede voorwaarde uit artikel 4.4.20 VCRO niet is voldaan. Met de vergunning van 19 september 1990 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot verblijfsgelegenheid, maar de werken die zijn uitgevoerd, zijn volgens de verwerende partij geen werken ter verwezenlijking van de verleende vergunning. De verwerende partij besluit dat de stedenbouwkundige vergunning van 19 september 1990 dus niet is uitgevoerd en is vervallen waardoor de huidige aanvraag voor

regularisatie niet is ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een deel van een boerderij.

6.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat deze beoordeling foutief of kennelijk onredelijk zou zijn.

Het gegeven dat de Raad in zijn arrest heeft geoordeeld dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de onwettigheid niet aantoont van de beoordeling door de verwerende partij van het hoofdzakelijk vergund karakter op basis van artikel 4.4.10, tweede lid VCRO, neemt niet weg dat de verwerende partij bij haar beoordeling evenzeer de verdere toepassingsvoorwaarden voor de basisrechten voor zonevreemde constructies uit afdeling 2 moet nagaan.

Dat zij in de thans bestreden beslissing op dit punt tot een ander besluit komt dan in haar antwoordnota in de procedure tegen de eerdere, vernietigde beslissing, doet aan de redelijkheid en zorgvuldigheid van de voormelde beoordeling geen afbreuk. De Raad kan bovendien enkel acht slaan op de in de bestreden beslissing opgenomen motieven.

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij op zorgvuldig gemotiveerde wijze heeft geoordeeld dat de basisrechten voor zonevreemde constructies uit onderafdeling 2 en 3 niet kunnen worden toegepast op de betrokken aanvraag en de gevraagde regularisatie niet kan worden vergund.

7.

In hun wederantwoordnota roepen de verzoekende partijen bijkomend de schending in van het vertrouwensbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De Raad kan echter geen rekening houden met latere, in een wederantwoordnota vermelde bijstellingen, aanpassingen of uitbreidingen van een middel, wanneer blijkt dat die reeds bij de indiening van het verzoekschrift vermeld hadden kunnen worden. De verzoekende partijen tonen niet aan dat zij de schending van het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel niet reeds in hun verzoekschrift hadden kunnen inroepen, zodat ze als onontvankelijk moeten worden verworpen.

De middelen worden verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 5 december 2017 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Jorine LENDERS

Filip VAN ACKER