

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 15 oktober 2019 met nummer RvVb-A-1920-0166
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0886-A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente LOCHRISTI vertegenwoordigd door advocaten Jan BELEYN en Merlijn DE RECHTER met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 29 augustus 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 28 juni 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de heer en mevrouw DE BRUYNE-DE WILDE, hierna aanvragers, tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi van 20 februari 2018 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvragers een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de functie van een zonevreemde woning naar een residentiële woning op het perceel gelegen te 9080 Lochristi, Hoekskenstraat 116, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 28K2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 september 2019.

Advocaat Celine VAN DE VELDE *loco* advocaten Jan BELEYN en Merlijn DE RECHTER voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE 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

Op 22 maart 1967 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi een bouwvergunning voor het bouwen van een woning en een serre. Vervolgens verleent het college op 14 augustus 1986 een bouwvergunning voor het bouwen van een koelruimte voor planten.

Op 30 mei 2017 weigert het college aan de aanvragers *in casu* een stedenbouwkundige vergunning voor het opbouwen van een groengevel aan “een zonevreemde residentiële eengezinswoning”. In administratief beroep weigert de verwerende partij eveneens de gevraagde stedenbouwkundige vergunning. De weigering was ingegeven door het feit dat de betrokken woning niet hoofdzakelijk vergund was, aangezien er onvergund een functiewijziging van bedrijfswoning naar residentiële woning had plaatsgevonden.

De aanvragers dienen op 8 januari 2018 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het wijzigen van de functie van een zonevreemde woning naar een residentiële woning” op het perceel gelegen te 9080 Lochristi, Hoekskensstraat 116.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, in agrarisch gebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het algemeen plan van aanleg ‘Lochristi’ goedgekeurd op 30 juni 1994, in een agrarische zone type 2.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 15 januari 2018 tot en met 13 februari 2018, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 20 februari 2018 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvragers. Het college beslist:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

Ligging volgens de plannen van aanleg + bijbehorende voorschriften

De aanvraag dient getoetst aan het bij M.B. van 30 juni 1994 goedgekeurde A.P.A. Lochristi (in vervanging van het gewestplan “Gentse en Kanaalzone” ...).

Het bouwperceel ligt volgens de planologische voorzieningen van het A.P.A. Lochristi in een agrarische zone type 2. In deze zone zijn de volgende stedenbouwkundige voorschriften van toepassing.

...

Bepaling van het plan dat van toepassing is op de aanvraag

Het algemeen plan van aanleg dateert van na de vaststelling van het gewestplan, zodat hier wordt geoordeeld op basis van het voor het goed meer gedetailleerde gemeentelijk plan van aanleg.

Toetsing

De aanvraag is NIET in overeenstemming met de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het APA.

Conform artikel 4.4.23 VCRO mag het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

...

Aan de vereisten zoals bepaald in punt 1) wordt voldaan. Het betreft een bestaande, niet verkrotte woning, waarvoor op 22 maart 1967 een bouwvergunning werd bekomen als bedrijfswoning. De bedrijfswoning (bestaande situatie in voorliggend regularisatiedossier) is bijgevolg hoofdzakelijk vergund. De woning is eveneens niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied.

De aanvraag voldoet dan ook niet aan de vereisten zoals opgenomen in art. 4.4.23 VCRO 1)c. Het gebouw is niet hoofdzakelijk vergund.

Conform art. 11 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van de toelaatbare zonevrije functiewijzigingen kan, met toepassing van artikel 4.4.23 VCRO een vergunning verleend worden voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een eventueel leegstaand landbouwbedrijf, met als nieuw gebruik uitsluitend wonen, op voorwaarde dat al de volgende voorschriften nageleefd worden:

...

De bedrijfsgebouwen werden echter in 2006 reeds afgesplitst van de bedrijfswoning. Hierdoor is niet voldaan aan de voorwaarde 2° (voorwaarde vereist om deze functiewijziging te kunnen vergunnen).

De door de aanvrager (in de begeleidende brief) aangehaalde argumenten kunnen als volgt worden behandeld:

- De aanvrager stelt dat het hier in casu gaat om een zonevrije woning, hetgeen ook bevestigd zou zijn in het besluit van de deputatie van 5 oktober 2017. De deputatie stelde echter in zijn besluit van 5 oktober 2017 dat het hier een wederrechtelijke tot stand gekomen residentiële (zonevrije) woning betreft. Hiermee zegt de deputatie dat er geen vergunning werd bekomen voor het gebruik van de bedrijfswoning als zonevrije woning. Het hebben van een dergelijke vergunning (zonevrije functiewijziging) was een basisvoorwaarde om de verbouwingswerken aan een bestaande zonevrije woning te vergunnen. De deputatie stelt dat de functiewijziging eerst dient geregulariseerd te worden. De deputatie zegt hiermee nog niet dat dit in voorliggend geval ook effectief mogelijk zou zijn.
- De aanvrager merkt op dat noch de notaris, noch het schepencollege enig bezwaar hebben geopperd tegen de splitsing in 1990. In 1990 zullen de kadastrale percelen opgesplitst zijn, maar was nog geen sprake van verkoop van de bedrijfsgebouwen aan de firma Het verkopen van de bedrijfsgebouwen in 2006 (waardoor de bedrijfsgebouwen effectief gesplitst worden van de bedrijfswoning en ze geen stedenbouwkundig geheel meer vormden) maakt dat er niet voldaan wordt aan de voorwaarden voor het bekomen van een zonevrije functiewijziging van bedrijfswoning naar zonevrije woning.

...

Tegen die beslissing tekenen de aanvragers op 20 maart 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 4 mei 2018 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

1.1 Planologische voorschriften

- Het terrein ligt binnen de perimeter van het bij KB van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone.
De bouwplaats ligt in agrarisch gebied.
- Voor de gemeente Lochristi bestaat een APA, dat werd vastgesteld bij MB van 30 juni 1994. Bij de beoordeling van het voorliggende dossier kan dan ook louter geoordeeld worden op basis van de voorschriften van het algemeen plan van aanleg, als meest gedetailleerde plan. Volgens de voorzieningen van dit APA is het terrein gelegen in een agrarische zone type 2.
- Het terrein is niet gelegen binnen de grenzen van een BPA of RUP dat de bestemming van dit gebied wijzigt.
- Het terrein is niet gelegen in een goedgekeurde, niet vervallen verkaveling.

1.2 Andere relevante gegevens betreffende de ruimtelijke context

- Het terrein ligt aan de voldoende uitgeruste gemeenteweg Hoekskenstraat.
- Het terrein ligt aan de waterloop “Kapittelvaardeken”, van 2de categorie. De gevraagde werken bevinden zich op ruime afstand van de waterloop.
- Het terrein ligt binnen de polder Moervaart en Zuidlede.
- De aanvraag moet niet voor advies voorgelegd worden aan departement Landbouw en Visserij (zonevreemde regelgeving).
- De aanvraag moet niet voor advies voorgelegd worden aan entiteit van het agentschap RO–Vlaanderen, die met de zorg voor het onroerend erfgoed belast is. Het gaat niet om een aanvraag met betrekking tot voorlopig of definitief beschermde monumenten, of percelen die eraan palen, percelen die gelegen zijn in voorlopig of definitief beschermde stads- en dorpsgezichten, landschappen.
- Het terrein ligt niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied, een speciale beschermingszone, of in een park of een bos.

...

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

De aanvraag heeft betrekking op een vrijstaande eengezinswoning gelegen in het noorden van het centrum van Lochristi, langsheen de Hoekskenstraat. De omgeving wordt ter hoogte van de bouwplaats gekenmerkt door verspreide bebouwing van hoofdzakelijk vrijstaande eengezinswoningen en achterliggende tuinbouwbedrijven met serrecomplexen.

Het perceel van de aanvraag betreft een ondiep perceel, met een straatbreedte van ca. 40m en is maximaal ca. 28m diep. Het perceel is bebouwd met een eengezinswoning, ingeplant in de linker bovenhoek. De woning heeft een grondplan van 12m op 14m en is opgebouwd uit 2 bouwlagen onder een zadeldak. De woning maakte vroeger als bedrijfswoning deel uit van het achtergelegen tuinbouwbedrijf. In 2006 werd de bedrijfswoning afgesplitst van de bedrijfsgebouwen.

Voorliggende aanvraag beoogt het wijzigen van de functie van bedrijfswoning naar louter residentiële, zonevreemde woning.

...

2 Motivering

2.1 De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied.

Het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten,

infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater is niet van toepassing. De bebouwde / verharde oppervlakte wordt niet gewijzigd, het betreft louter een functiewijziging.

Er kan in alle redelijkheid geoordeeld worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom van de aanvraag. De aanvraag heeft de watertoets goed doorstaan.

2.2 Archeologietoets

Bij deze aanvraag dient geen bekrachtigde archeologienota gevoegd te worden.

2.3 De MER-toets

Artikel 4.3.1. van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid vereist dat bepaalde projecten aan een milieueffectrapportage worden onderworpen.

Huidige aanvraag omvat geen project dat is opgenomen in de lijsten van bijlage I, II of III van het MER-besluit van 10 december 2004.

De aanvraag dient niet aan een MER-screening te worden onderworpen en wordt geacht door diens locatie, aard en omvang geen aanzienlijke milieueffecten te kunnen veroorzaken.

2.4 De juridische aspecten

De aanvraag dient getoetst aan de stedenbouwkundige voorschriften van het APA, zoals hierboven vermeld. De aanvraag is gelegen in een agrarische zone type 2, waar volgende stedenbouwkundige voorschriften van toepassing zijn:

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met voormelde voorschriften, de woning staat niet in functie van enige (para-)agrarische activiteit en dient beschouwd als een zonevreemde woning.

Aanvrager vraagt juist de functiewijziging aan van bedrijfswoning naar zonevreemde woning. In 1967 werd een bouwvergunning afgeleverd voor het bouwen van een serre en exploitatiewoning. In 1990 werd de woning afgesplitst van het achterliggende tuinbouwbedrijf, sinds 2006 behoort het tuinbouwbedrijf toe aan een nieuwe eigenaar.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen stelt:

...

Hieruit volgt dat het wijzigen van de functie van exploitatiewoning naar louter residentiële woning wel degelijk vergunningsplichtig is.

Conform artikel 4.4.23 VCRO mag het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

...

Uit de aanvraag blijkt op een voldoende manier dat de woning zich in een bouwfysisch goede toestand bevindt en geenszins verkrot is.

Echter is er geen sprake van een hoofdzakelijk vergunde constructie. Immers maakte de woning deel uit van een tuinbouwbedrijf als bedrijfswoning (vergunning 1967). In 2006 werden de bedrijfsgebouwen afgesplitst van de bedrijfswoning. De bedrijfswoning werd afzonderlijk verkocht en in gebruik genomen als residentiële woning. Voor deze functiewijziging is geen stedenbouwkundige vergunning bekend. Het betreft hier een wederrechtelijk tot stand gekomen residentiële woning.

De aanvraag voldoet dan ook niet aan de in voormeld artikel 4.4.23 VCRO gestelde voorwaarden. Het is derhalve onmogelijk om een regularisatievergunning te verkrijgen voor een reeds doorgevoerde functiewijziging naar louter residentiële woning.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een vergunning, zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet meer relevant.

2.6 Conclusie

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

...

Na de hoorzitting van 15 mei 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 28 juni 2018 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“...

2.4 De juridische aspecten

De aanvraag dient getoetst aan de stedenbouwkundige voorschriften van het APA, zoals hierboven vermeld. De aanvraag is gelegen in een agrarische zone type 2, waar volgende stedenbouwkundige voorschriften van toepassing zijn:

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met voormelde voorschriften, de woning staat niet in functie van enige (para-)agrarische activiteit en dient beschouwd als een zonevreemde woning.

Aanvrager vraagt juist de functiewijziging aan van bedrijfswoning naar zonevreemde woning. In 1967 werd een bouwvergunning afgeleverd voor het bouwen van een serre en exploitatiewoning. In 1990 werd de woning afgesplitst van het achterliggende tuinbouwbedrijf, sinds 2006 behoort het tuinbouwbedrijf toe aan een nieuwe eigenaar.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen stelt:

...

Hieruit volgt dat het wijzigen van de functie van exploitatiewoning naar louter residentiële woning wel degelijk vergunningsplichtig is.

Conform artikel 4.4.23 VCRO mag het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

...

Uit de aanvraag blijkt op een voldoende manier dat de woning zich in een bouwfysisch goede toestand bevindt en geenszins verkrot is.

Zoals in de voorgaande weigeringsbeslissing van 5 oktober 2017 werd vastgesteld diende, voordat verbouwingen konden vergund worden, de functiewijziging naar een zonevreemde woning te worden aangevraagd.

Dit doet appellant bij deze.

Het gebouw bestaat, is niet verkrot, is hoofdzakelijk vergund en niet gelegen in recreatie- of ruimtelijk kwetsbaar gebied.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Aangezien de aanvraag de loutere functiewijziging inhoudt van een bedrijfswoning naar wonen, verandert er naar ruimtelijke impact niets.

De aanvraag voldoet aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening.

2.6 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep kan ingewilligd worden.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

...

Dat 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 HET ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikelen 4.4.23, 4.1.1, 7°, 4.3.1, §1 en 4.7.23, §1 VCRO, van artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze wijst erop dat een vergunning geweigerd moet worden indien het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften van het van toepassing zijnde bestemmingsplan. Het betrokken perceel ligt volgens het APA Lochristi in een agrarische zone type 2, wat een zone is voor landbouw waarbinnen een louter residentiële woning als zonevreemd te beschouwen is.

Van de bestemmingsvoorschriften kan in welbepaalde gevallen afgeweken worden. Zo laat artikel 4.4.23 VCRO ruimte voor bepaalde zonevreemde functiewijzigingen. Om hiervan gebruik te kunnen maken moet er sprake zijn van een hoofdzakelijk vergunde constructie op het ogenblik van de aanvraag en dit ook qua functie. De basisrechten moeten daarbij restrictief geïnterpreteerd worden.

Verder geldt er in hoofde van de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht indien de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar andersluidend heeft geadviseerd.

Er kan geen discussie zijn over het feit dat de betrokken woning actueel een louter residentiële functie heeft los van enig agrarisch bedrijf en dat deze functie onverenigbaar is met de bestemming zoals bepaald door het APA Lochristi. De aanvragers vragen zelf de regularisatie van een zonevreemde functiewijziging. Zoals reeds gesteld – en dat is vaste rechtspraak van de Raad – moet op het moment van de aanvraag een hoofdzakelijk vergunde constructie aanwezig zijn ook wat de functie betreft. Een regularisatie van een zonevreemde functiewijziging is dan ook rechtens onmogelijk.

De verwerende partij laat verder na haar standpunt afdoende en juist te motiveren, dit zeker in het licht van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die wel tot een juiste conclusie kwam. Het loutere feit dat de verwerende partij eerder heeft voorgehouden dat een zonevreemde functiewijziging zich opdrong en deze nu wordt aangevraagd, is geen afdoende motivering, laat staan dat hiermee afbreuk kan worden gedaan aan het wettelijk bepaalde/opgelegde.

2.

De verwerende partij dient geen antwoordnota in.

3.

In haar toelichtende nota volhardt de verzoekende partij in haar middel.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag bestaat in de herbestemming van een zone-eigen bedrijfswoning bij een landbouwbedrijf in agrarisch gebied - zowel volgens het gewestplan als volgens het geldende algemeen plan van aanleg - naar een gewone residentiële woning.

De verzoekende partij stelt in essentie dat de vergunning moest worden geweigerd omdat het gebouwencomplex niet hoofdzakelijk vergund was naar functie op het ogenblik van de vergunningsaanvraag, zoals ook blijkt uit de historiek.

2.

Artikel 2, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen) stelt dat deze wijzigingen enkel kunnen worden toegestaan voor zover voldaan is aan de generieke voorwaarden vermeld in artikel 4.4.23, eerste lid VCRO.

Artikel 4.4.23 VCRO heeft, zoals het opschrift van de afdeling waartoe het behoort aangeeft, betrekking op “zonevreemde functiewijzigingen” van een gebouw of een gebouwencomplex. Het bepaalt, in de toepasselijke versie:

“Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden: 1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrót,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:*

- 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*
- 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;*

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

De weigering om een afwijking, vermeld in het eerste lid, te verlenen, geeft nimmer aanleiding tot een planschadevergoeding.”

Voor zover is voldaan aan de gestelde voorwaarden, mag de vergunningverlenende overheid, bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften.

De vergunningverlenende overheid die beschikt op grond van deze bepaling, dient onder meer na te gaan of het gebouw of het gebouwcomplex dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag op het ogenblik van de vergunningsaanvraag al dan niet bestaat, al dan niet verkrót is, al dan niet hoofdzakelijk vergund is alsook of het al dan niet gelegen is in een bestemmingsgebied dat wordt uitgesloten uit het toepassingsgebied van artikel 4.4.23 VCRO.

Artikel 4.1.1, 7° VCRO bepaalt, in de toepasselijke versie, dat “hoofdzakelijk vergund” een stedenbouwkundige vergunningstoestand is, waarbij geldt dat:

- “a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,*
- b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft.”*

Het al dan niet hoofdzakelijk vergund karakter heeft volgens deze bepaling ook betrekking op de functie van de betrokken constructie, ongeacht of het “bedrijven en hun constructies” dan wel “overige constructies” betreft.

Uit het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4.1.1, 7° VCRO volgt onder meer dat een gebouw of gebouwencomplex ook naar functie hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging.

3.

De verzoekende partij wijst er in haar verzoekschrift op dat niet wordt betwist dat de woning op het ogenblik van de aanvraag reeds geen dienst meer deed als bedrijfswoning bij een landbouwbedrijf doch wel als een zuiver residentiële woning. Tevens wijst ze erop dat dit gebruik van de woning strijdig is met de bestemming, zoals vastgesteld door het gewestplan én het van toepassing zijnde algemeen plan van aanleg. Ze benadrukt nog dat de aanvragers zelf de regularisatie van de

functiewijziging vragen en daarmee aangeven de wijziging reeds te hebben doorgevoerd op het ogenblik van de aanvraag.

De voorwaarden die gelden voor zonevreemde basisrechten moeten op een beperkende en stringente wijze worden uitgelegd.

Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat er een onderzoek werd gevoerd naar de vergunde toestand van de woning. De verwerende partij komt hierin niet verder dan de vaststelling dat de functiewijziging naar een zonevreemde woning dient te worden aangevraagd vooraleer er verbouwwerken kunnen worden vergund, en dat de aanvrager dit bij deze heeft gedaan. Zij besluit verder dat de woning “hoofdzakelijk vergund” is, zonder dat zij nagaat of de functie op het ogenblik van de vergunningsaanvraag vergund (geacht) is.

4.

De Raad kan op grond van de stukken van het dossier enkel vaststellen dat de woning op het ogenblik van de aanvraag niet hoofdzakelijk vergund was wat de functie betreft, zodat er niet was voldaan aan één van de voorwaarden voor het vergunnen van een zonevreemde functiewijziging. Aldus bestond er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering om de functiewijziging te vergunnen.

5.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. INDEPLAATSSTELLING MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

1.

De verzoekende partij is van oordeel dat uit de uiteenzetting van het enig middel afdoende blijkt dat de aanvraag moet worden afgewezen nu regularisaties van zonevreemde functiewijzigingen rehtens onmogelijk zijn. Er is aldus sprake van een gebonden bevoegdheid waar het arrest van de Raad in de plaats van een nieuwe beslissing kan worden gesteld.

2.

Het toepasselijke artikel 37 DBRC-decreet luidt onder meer als volgt:

“§1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuurs-rechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen:

1° welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen moeten bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken;

2° welbepaalde procedurele handelingen moeten voorafgaand aan de nieuwe beslissing worden gesteld;

3° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven mogen niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken.

Een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), kan aan het bevel, opgelegd conform het eerste lid, een ordetermijn verbinden voor de uitvoering ervan.

De ordetermijn, vermeld in het tweede lid, wordt geschorst zolang een cassatieberoep, gericht tegen het arrest van het Vlaams bestuursrechtscollege dat dit bevel bevat, aanhangig is bij de Raad van State.

*§2. Het Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.
...*

De parlementaire voorbereiding bij dit, door het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft, in de bovenvermelde zin gewijzigd artikel 37 DBRC-decreet luidt onder meer:

*“
...*

Substitutiebevoegdheid

*Naast de hierboven aangehaalde aanpassingen, wordt in artikel 37, §2, voorzien in een (beperkte) bevoegdheid tot indeplaatsstelling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dit naar analogie met artikel 36, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan, wanneer de nieuw te nemen beslissing, bevolen overeenkomstig paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarbij de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Omwille van de louter gebonden bevoegdheid, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel weigeren, zodat het overbodig is de zaak terug te verwijzen naar dit bestuursorgaan. Omwille van de efficiëntie is het in dat geval beter dat de Raad zich in de plaats stelt van het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan en op die manier een definitief einde stelt aan het betrokken rechtsgeschil. Deze substitutiebevoegdheid van de Raad moet aldus bijdragen tot een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux. Het dient evenwel opgemerkt dat deze bevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.
...”*

3.

Uit bovenvermeld artikel, zoals toegelicht in de parlementaire voorbereiding, blijkt dat de Raad over een beperkte substitutiebevoegdheid beschikt om, met respect voor de scheiding der machten en met het oog op een efficiënte geschillenbeslechting, zijn arrest in de plaats te stellen van de bestreden beslissing.

De Raad kan aldus slechts bij wijze van absolute uitzondering zelf een vergunning weigeren voor zover de bevoegdheid van de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan specifiek daartoe volstrekt gebonden is.

4.

Aangezien uit de beoordeling van het enig middel is gebleken dat er in hoofde van de verwerende partij een volstrekt gebonden bevoegdheid bestaat om het administratief beroep ongegrond te verklaren, gaat de Raad over tot de in artikel 37, §2 DBRC-decreet vermelde indeplaatsstelling.

VII. KOSTEN

1.

De verzoekende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, die ten laste van de verwerende partij komt.

2.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

Nu de verwerende partij de in het ongelijk gestelde partij is, worden de kosten van het beroep, bestaande uit het door de verzoekende partij betaalde rolrecht begroot op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, ten laste van de verwerende partij gelegd.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 28 juni 2018, waarbij aan de aanvragers de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het wijzigen van de functie van een zonevrije woning naar een residentiële woning op het perceel gelegen te 9080 Lochristi, Hoekskensstraat 116, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 28K2.
2. De Raad verklaart het administratief beroep van de aanvragers tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi van 20 februari 2018 waarbij de aanvraag voor de wijziging van de functie van zonevrije woning naar een residentiële woning op het perceel gelegen te 9080 Lochristi, Hoekskensstraat 116, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 28K2 werd geweigerd, ongegrond.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 15 oktober 2019 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Bart VOETS

Pieter Jan VERVOORT