

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 3 september 2019 met nummer RvVb-A-1920-0023
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0843-A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente SINT-MARTENS-LATEM vertegenwoordigd door advocaat Jan OPSOMMER met woonplaatskeuze op het kantoor te 9700 Oudenaarde, Gentstraat 152
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkommende partij	de nv I.B.I.S. vertegenwoordigd door de heer Francis CHARLIER 8790 Waregem, Kalkhoevestraat 30, bus 31

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 augustus 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 14 juni 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 2 februari 2018 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden en volgens aangepast plan voor de regularisatie van de functiewijziging van twee appartementen naar kantoorfunctie op het perceel gelegen te 9830 Sint-Martens-Latem, Kortrijksesteenweg 23, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 624X.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 11 oktober 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 30 oktober 2018 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 20 augustus 2019.

Advocaat Jan OPSOMMER voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Dirk ABBELOOS voert het woord voor de tussenkomende 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

De tussenkomende partij dient op 14 november 2017 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de *“regularisatie functiewijziging van 2 appartementen naar kantoorfunctie”* op het perceel gelegen te 9830 Sint-Martens-Latem, Kortrijksesteenweg 23.

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

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg ‘Kortrijksesteenweg Oost’ goedgekeurd op 27 oktober 2006, voor de eerste 50 meter vooraan in een zone voor ‘kleinschalig bebouwingspatroon langs steenwegen’ (zone 1) en achteraan in een ‘groenzone’ (zone 8).

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Gent’, vastgesteld op 16 december 2005. Er gelden geen nadere bestemmingsvoorschriften voor het perceel.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 25 januari 2018 ongunstig.

De verzoekende partij weigert op 2 februari 2018 op grond van het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Zij beslist:

“...
...

TOETSING AAN DE PLANNEN, VOORSCHRIFTEN EN ANDERE REGELGEVING

...

Het bijzonder plan van aanleg Kortrijksesteenweg Oost primeert op de andere geciteerde aanlegplannen, zodat hier wordt geoordeeld louter op basis van de voorschriften van dit BPA. De aanvraag is volgens het BPA gelegen in zone 1: 'zone voor kleinschalig bebouwingspatroon langs steenwegen'. Volgende voor de aanvraag relevante voorschriften zijn van toepassing:

- *Bij elke aanvraag dient de woonfunctie als wezenlijk onderdeel binnen de bestemmingszone te worden geïncorporeerd. De woongelegenheid dient te worden voorzien in het hoofdgebouw. De oppervlakte van de woonfunctie bedraagt*

minstens 50% van de vloeroppervlakte van de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw.

Gezien er in het gebouw geen woonfunctie voorzien wordt, is de aanvraag niet in overeenstemming met dit stedenbouwkundig voorschrift. Een afwijking op de bestemming is bovendien niet mogelijk volgens artikel 4.4.1 van de VCRO.

- *Voor elke 100m² bruto vloeroppervlakte aan commerciële handelsruimte dienen minstens vier standplaatsen voor gemotoriseerd vervoer te worden voorzien op het terrein zelf, of op terreinen in de omgeving die deel uitmaken van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning. Voor elke 100m² bruto vloeroppervlakte aan kantoorruimte of horecafunctie dienen minstens zes standplaatsen voor gemotoriseerd vervoer te worden voorzien op het terrein zelf, of op terreinen in de omgeving die deel uitmaken van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.*

Een aanvraag die wel voldoet aan eerstgenoemd hoger vermeld stedenbouwkundig voorschrift m.b.t. het voorzien van woongelegenheden, zal echter nooit kunnen voldoen aan het voorschrift m.b.t. het benodigd aantal parkeerplaatsen. De bruto vloeroppervlakte van de 1ste verdieping en de dakverdieping samen bedraagt ca 484,9 m². Daarvan moet minstens 143,12 m² ingericht worden als woonentiteit. Voor de overblijvende 341,78 m² aan kantooroppervlakte moeten dus 21 parkeerplaatsen beschikbaar zijn. Het perceel beschikt slechts over 14 vergunde parkeerplaatsen, waarvan 9 parkeerplaatsen overeenstemmen met de gelijkvloerse handelsruimte. De zogenaamde 22 extra parkeerplaatsen achteraan op het terrein zijn niet vergund en liggen bovendien in zone 8 van het BPA, bestemd als groenzone, waar parkeerplaatsen verboden zijn.

Gelet op deze onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen is een ruimtelijke en stedenbouwkundige afweging niet meer aan de orde.

...

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, en bijgevolg ook niet in overeenstemming is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...

Tegen die beslissing tekent de tussenkomen partij op 6 maart 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 23 april 2018 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

2.4 De juridische aspecten

...

Het ontbreken van de woonfunctie zoals opgelegd in het BPA vormt een legaliteitsbelemmering voor het verlenen van de vergunning.

Aanvrager erkent deze strijdigheid en stelt in het beroepschrift voor om een appartement in te richten op een gedeelte van de 1ste verdieping. Een grondplan met voorstel van opdeling is in het beroepschrift opgenomen.

Echter, dergelijke werkwijze is niet in overeenstemming met artikel 4.3.1, §1 VCRO dat betrekking heeft op het opleggen van voorwaarden en planaanpassingen en dat luidt als volgt:

"(...) kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;

2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken;

3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee."

Het gaat hier niet om een beperkte wijziging. De functiewijziging, van appartementen naar kantoren op de 1ste verdieping en de dakverdieping, betreft het enige onderwerp van voorliggende aanvraag. Het alsnog omvormen van een gedeelte van de 1ste verdieping naar appartement, kan niet als beperkte aanpassing worden aangenomen. De aanpassing wordt doorgevoerd op basis van de weigeringsbeslissing van het gemeentebestuur en vloeit niet voort uit het advies van een officiële adviesinstantie noch komt dit tegemoet aan een opmerking uit het openbaar onderzoek of zou dit betrekking hebben op een kennelijk bijkomstige zaak. De aanpassing wordt voorgesteld teneinde tegemoet te komen aan een essentieel gebrek uit de vergunningsaanvraag die leidde tot de weigering in eerste aanleg.

De voorgestelde planaanpassing valt derhalve buiten bovenvermelde decretale mogelijkheid. Een hernieuwde aanvraag in eerste aanleg dringt zich op.

Subsidiair wordt vastgesteld dat evenmin blijkt dat kan voldaan worden aan de parkeernorm zoals vastgelegd in het BPA. Bij het aanvraagdossier in eerste aanleg, dat uitermate summier is samengesteld, was geen inplantingsplan met aanduiding van de parkeerplaatsen aanwezig. De gemeente stelt in haar beslissing dat de zogenaamde 22 extra parkeerplaatsen achteraan het terrein niet vergund zijn. Volgens appellant werden deze parkeerplaatsen vergund bij de stedenbouwkundige vergunning van 2012. Dit lijkt ten eerste twijfelachtig daar deze vergunning betrekking had op de regularisatie van bestemming van burelen naar appartementen. Zoals blijkt uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen hadden de gevraagde werken betrekking op de interne herschikking en herbestemming van de lokalen; er wordt in het besluit geen melding gemaakt van bijkomende parkeerplaatsen. De staanplaatsen werden daarbij op het door aanvrager in beroepsfase bijgevoegde inplantingsplan als te realiseren 'in tweede fase' aangeduid, waarbij onduidelijk is of deze parkeerplaatsen werden uitgevoerd (geen foto's aanwezig). Bovendien zijn deze achterste parkeerplaatsen gelegen in groenzone conform het BPA, waar parkeerplaatsen verboden zijn. Op basis van huidig voorliggende gegevens kan niet besloten dat de parkeerplaatsen zouden vergund zijn.

Uit alle bovenstaande wordt besloten dat er omwille van strijdigheid met het BPA wettelijke beletselen bestaan voor het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Verdere opportuniteitsoverwegingen zijn gelet op bovenvermelde legaliteitsbelemmering niet meer relevant.

...

Na de hoorzitting van 8 mei 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 14 juni 2018 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarde en volgens aangepast plan. De verwerende partij beslist:

“ ...

1.4 Historiek

Op 29 oktober 2012 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van een bestemmingswijziging van kantoren naar appartementen.

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

De eigendom is gesitueerd te Sint-Martens-Latem langsheen de zuidelijke zijde van de Kortrijksesteenweg, de gewestweg N43 tussen Gent-Deinze-Kortrijk. De omgeving wordt gekenmerkt door een lintbebouwing met een grote verscheidenheid aan functies (vooral handelsvestigingen) en gebouwentypologieën.

Het perceel van de aanvraag heeft een oppervlakte van ca. 2329 m² met een straatbreedte van ca. 28 m. Op het terrein bevindt zich een gebouw bestaande uit 2 volwaardige bouwlagen en een dakverdieping, volgens het kadaster opgericht in 2010. De bouw kent een voorgevelbreedte van 19,7 m en een maximale bouwdiepte van 20 m op het gelijkvloers en 15 m op de verdieping. Op de gelijkvloerse bouwlaag is een handelszaak gevestigd. Het is uit het dossier onduidelijk met welke functie en indeling de rest van het gebouw aanvankelijk vergund werd.

Op 29 oktober 2012 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van een bestemmingswijziging van kantoren naar appartementen.

Op 16 mei 2017 werd door het gemeentebestuur een schrijven gericht aan de eigenaar, waarin wordt meegedeeld dat vastgesteld werd dat er kantoren ingericht werden in een deel van het gebouw dat bestemd is als appartement, dat dit een vergunningsplichtige functiewijziging betreft. In de brief wordt de eigenaar verzocht om de toestand in overeenstemming te brengen met de stedenbouwkundige vergunning dd. 29 oktober 2012.

Voorliggende aanvraag heeft als onderwerp de regularisatie van de functiewijziging van 2 appartementen naar kantoorunits.

Bij de aanvraag zijn 2 plannen gevoegd dd. 27 september 2017. Plan 1 ‘bestaande toestand’ bevat de grondplannen waarop wordt weergegeven dat er op het gelijkvloers 1 grote handelsruimte is en op de 1ste verdieping en dakverdieping telkens één woonentiteit. Plan 2 ‘bestaande toestand ongewijzigd’ omvat de gevelzichten en doorsneden.

Op de plannen worden de ingerichte kantoren niet aangeduid. Het is niet duidelijk of er een interne herverdeling van de binnenruimte gebeurde.

In de beschrijvende nota wordt louter aangevoerd dat de aanvraag bestemmingsconform is en dat aan de parkeernormen voldaan wordt, daar er een bestaande vergunde parkeervoorziening is met 36 parkeerplaatsen, wat in overeenstemming is met de volgens het BPA vereiste 36 plaatsen. Het aanvraagdossier omvat geen inplantingsplan.

...

1.8 Argumentatie appellant, hier de aanvrager

Appellant erkent dat in het BPA het voorschrift is opgenomen dat de oppervlakte van de woonfunctie minstens 50% van de oppervlakte van de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw dient te bedragen. In dat kader stelt appellant voor om in graad van beroep bij wijze van voorwaarde op te leggen dat op de eerste verdieping een appartement ingericht wordt, met indeling zoals aangegeven op het verdiepingsplan opgenomen in het beroepschrift. Appellant voert aan dat de voorgestelde voorwaarde niet leidt tot bouwfysische ingrepen en een beperkt karakter heeft. Nergens in het BPA staat dat ook op de dakverdieping een woonfunctie moet ingevuld worden.

Rekening houdend met deze voorgestelde ontwikkeling berekent appellant dat, conform de overblijvende oppervlakte handels- en kantoorfuncties, nog 32 parkeerplaatsen vereist zijn. Appellant voert aan dat er 36 parkeerplaatsen vergund op de site aanwezig zijn, overeenkomstig de stedenbouwkundige vergunning verleend op 29 oktober 2012. Deze stedenbouwkundige vergunning kan thans niet buiten toepassing gelaten worden. Appellant verwijst hieromtrent naar rechtspraak van de Raad van State. Juridisch kan niet anders dan vastgesteld worden dat het reglementair vereiste parkeerquotum ontmoet is, door een afdoende aantal vergunde parkeerplaatsen.

Appellant besluit dat er geen legaliteitsbelemmering voorhanden is.

2. Motivering

...

2.4 De juridische aspecten

Het perceel is volgens het bijzonder plan van aanleg 'Kortrijksesteenweg Oost' tot op een diepte van 50 m t.o.v. de rooilijn gelegen in een 'zone voor kleinschalig bebouwingspatroon langs steenwegen' (zone 1), vervolgens in een 'groenzone' (zone 8).

Er wordt vastgesteld dat de voorgestelde functiewijziging, waardoor de bouw enkel nog bestemd wordt voor handel en kantoren, in strijd is met het bestemmingsvoorschrift in artikel 1.1 van het BPA dat stelt:

"Bij elke aanvraag dient de woonfunctie als wezenlijk onderdeel binnen de bestemmingszone te worden geïncorporeerd. De woongelegenheid dient te worden voorzien in het hoofdgebouw.

De oppervlakte van de woonfunctie bedraagt minstens 50% van de vloeroppervlakte van de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw."

De voorschriften van een bijzonder plan van aanleg hebben bindende en verordenende kracht.

Artikel 4.4.1, §1 VCRO bepaalt dat in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen, maar dat geen

afwijkingen kunnen worden toegestaan voor wat betreft 1° de bestemming; 2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex (V/T); 3° het aantal bouwlagen.

De aanvraag werd niet aan een openbaar onderzoek onderworpen, zodat geen toepassing van deze afwijkmogelijkheid kan gemaakt worden. Daarbij gaat het om een afwijking op de bestemming, wat expliciet niet voor afwijking in aanmerking komt.

Het ontbreken van de woonfunctie zoals opgelegd in het BPA vormt een legaliteitsbelemmering voor het verlenen van de vergunning.

Aanvrager erkent deze strijdigheid en stelt in het beroepschrift voor om een appartement in te richten op een gedeelte van de 1ste verdieping. Een grondplan met voorstel van opdeling is in het beroepschrift opgenomen.

Dit kan in toepassing van artikel 4.3.1, §1 VCRO dat betrekking heeft op het opleggen van voorwaarden en planaanpassingen en dat luidt als volgt:

“(...) kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

–Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;

2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken;

3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.”

Het gaat hier om een beperkte wijziging om tegemoet te komen aan een in eerste aanleg ingenomen standpunt.

De voorgestelde planaanpassing valt binnen bovenvermelde decretale mogelijkheid.

Door een uitsluiting van een deel van de aanvraag wordt in se niets gewijzigd, zodat niet moet afgewogen worden of het hier al dan niet om een beperkte wijziging gaat.

Door deze uitsluiting worden evenmin rechten van derden geschonden maar wordt het gevraagde in overeenstemming gebracht met het recht, meerbepaald met het geldende bpa.

Wat betreft de conformiteit met de parkeernorm dient verwezen naar het plan gevoegd bij de vergunning uit 2012 waar de parkeervoorzieningen wel degelijk op aangeduid zijn. Bijgevolg kan besloten dat in tegenstelling tot hetgeen de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt de parkeervoorzieningen wel reeds aangeduid zijn.

De vraag naar kantoor hield toch in dat er ook parkeerplaatsen nodig waren.

Het gevraagde doorstaat mits uitsluiting van een deel van het gevraagde wel degelijk de legaliteitstoets.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

De ruimtelijke impact van het gevraagde met de hiervoor vermelde bijsturing is beperkt, nu er geen bijkomende bebouwing of dergelijke voorzien wordt.

De goede plaatselijke aanleg wijzigt niet.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.3.1 en 4.4.1, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het bijzonder plan van aanleg 'Kortrijksesteenweg Oost' goedgekeurd op 27 oktober 2006 (hierna: het BPA), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de verwerende partij er ten onrechte van uitgaat dat de 22 parkeerplaatsen achteraan op het terrein vergund zijn en daarom besluit dat de aanvraag voldoet aan de parkeernormen uit het BPA 'Kortrijksesteenweg Oost'.

Uit de overwegingen in de vergunningsbeslissing van 29 oktober 2012 waarop de verwerende partij haar motivering steunt, blijkt niet dat ook 36 parkeerplaatsen vergund zijn omdat zulks niet het voorwerp van de aanvraag en van de verleende vergunning was. Uit deze beslissing blijkt daarentegen dat de aangevraagde werken louter betrekking hadden op de interne herschikking en herbestemming van de lokalen, zonder melding van bijkomende parkeerplaatsen. Het feit dat er parkeerplaatsen staan aangegeven op de plannen, houdt niet in dat deze mee vergund werden. Uit de vergunningsbeslissing blijkt niet dat de bijgevoegde plannen werden goedgekeurd. Er was louter sprake van de regularisatie van kantoorruimten naar appartementen. De verzoekende partij besluit dat de 22 extra parkeerplaatsen niet vergund zijn, en stelt dat deze bovendien in zone 8 van het BPA liggen. Deze zone is bestemd als groenzone, waar parkeerplaatsen verboden zijn.

Ondergeschikt beroept de verzoekende partij zich omwille van de ligging van de parkeerplaatsen in de groenzone van het BPA, op artikel 159 van de Grondwet om de vergunning van 29 oktober

2012 als onwettig buiten toepassing te stellen wegens strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA, voor zover deze ook de vergunning van de 22 parkeerplaatsen zou omvatten. Verder stelt de verzoekende partij dat het vergunnen van de parkeerplaatsen een bestemmingswijziging inhoudt, in strijd met artikel 4.4.1, §1 VCRO. De aanvraag werd niet aan een openbaar onderzoek onderworpen.

De verzoekende partij besluit dat er slechts 14 vergunde parkeerplaatsen zijn, waardoor er een tekort van 18 parkeerplaatsen is in functie van de parkeernormen van het BPA op grond van de hoeveelheid oppervlakte van de handels- en kantoorfunctie. De verzoekende partij merkt nog op dat zelfs na de omvorming van een deel van de kantoren naar een appartement niet voldaan wordt aan vermelde parkeernormen gezien er in dat geval nog steeds 25 parkeerplaatsen moeten voorzien worden.

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

De tussenkomende partij betoogt dat de verwerende partij de vergunning van 29 oktober 2012 niet buiten toepassing mag laten op grond van artikel 159 van de Grondwet. De stedenbouwkundige vergunning is een individuele bestuurshandeling, en de beroepstermijn voor een jurisdictioneel beroep bij de Raad is verstreken. Onder verwijzing naar rechtsleer en rechtspraak stelt de tussenkomende partij dat de vergunning van 29 oktober 2012 evenmin naar aanleiding van de voorliggende vordering buiten toepassing kan gelaten worden. Aldus wordt in de aanvraag voorzien in 36 parkeerplaatsen en wordt in de bestreden beslissing terecht vastgesteld dat er geen schending is van de parkeernormen in het BPA.

Vervolgens stelt de tussenkomende partij dat de aanvraag geen vraag tot afwijking van het BPA op grond van artikel 4.4.1, §1 VCRO omvat.

Tot slot argumenteert de tussenkomende partij nog dat de verzoekende partij niet tegelijk de schending van zowel de formele als de materiële motiveringsplicht kan invoeren. De verzoekende partij bevestigt zelf dat de formele motiveringsplicht werd gerespecteerd nu zij kritiek levert op de in de bestreden beslissing opgenomen motivering.

4.

De verzoekende partij stelt in haar toelichtende nota vooreerst vast dat de tussenkomende partij het argument niet weerlegt dat met de stedenbouwkundige vergunning van 29 oktober 2012 geen 22 bijkomende parkeerplaatsen werden vergund. Vervolgens argumenteert de verzoekende partij dat de exceptie van onwettigheid wel degelijk nog kan ingeroepen worden.

Nu de tussenkomende partij stelt dat geen toepassing werd gemaakt van artikel 4.4.1, §1 VCRO, is het BPA manifest geschonden omdat de 22 parkeerplaatsen niet vergund zijn.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat er een evidente schending van de materiële motiveringsplicht voorligt.

Beoordeling door de Raad

1.

Het wordt niet betwist dat de aanvraag gelegen is binnen de grenzen van het BPA 'Kortrijksesteenweg Oost' voor de eerste 50 meter vooraan in een zone voor 'kleinschalig bebouwingspatroon langs steenwegen' (zone 1) en achteraan in een 'groenzone' (zone 8).

2.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a VCRO volgt dat een vergunning moet geweigerd worden als de aanvraag strijdig is met stedenbouwkundige voorschriften van onder meer een bijzonder plan van aanleg, tenzij er daarvan op geldige wijze is afgeweken.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing de juridische en feitelijke overwegingen bevat die de beslissing ondersteunen. Uit de uiteenzetting van de verzoekende partij blijkt dat zij de motieven waarop de verwerende partij haar beslissing stoelt wel degelijk kent, doch in essentie de deugdelijkheid, zijnde de juistheid in feite en in rechte, evenals de redelijkheid en de zorgvuldigheid ervan betwist. De Raad verstaat de ingeroepen schending van de motiveringsplicht dan ook als een schending van de materiële motiveringsplicht en van artikel 3 van de Motiveringswet, aangezien ook daarin de verplichting tot afdoende motivering is opgenomen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste (formele) zorgvuldigheid werden vastgesteld.

3.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat op 29 oktober 2012 een vergunning werd verleend voor de regularisatie van een bestemmingswijziging van kantoren naar appartementen. Deze vergunning werd evenwel niet conform uitgevoerd. Voorliggende aanvraag betreft nu het regulariseren van de uitgevoerde wijziging van twee appartementen, met name op het eerste verdiep en op de dakverdieping, naar kantoren. De bestreden beslissing verleent de vergunning onder voorwaarden.

.

4.

De inrichtingsvoorschriften van het BPA voor de zone 'kleinschalig bebouwingspatroon langs steenwegen' (zone 1) bepalen inzake het parkeerbeleid het volgende:

“ ...

Voor elke 100m² bruto vloeroppervlakte aan commerciële handelsruimte dienen minstens vier standplaatsen voor gemotoriseerd vervoer

te worden voorzien op het terrein zelf, of op terreinen in de omgeving die deel uitmaken van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

Voor elke 100m² bruto vloeroppervlakte aan kantoorruimte of horecafunctie dienen minstens zes standplaatsen voor gemotoriseerd vervoer

te worden voorzien op het terrein zelf, of op terreinen in de omgeving die deel uitmaken van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning..

...”

De verzoekende partij oordeelde in haar weigeringsbeslissing omtrent de verenigbaarheid van de aanvraag met deze bepaling als volgt:

“ ...

Een aanvraag die wel voldoet aan eerstgenoemd hoger vermeld stedenbouwkundig voorschrift m.b.t. het voorzien van woongelegenheden, zal echter nooit kunnen voldoen aan het voorschrift m.b.t. het benodigd aantal parkeerplaatsen. De bruto vloeroppervlakte van de 1ste verdieping en de dakverdieping samen bedraagt ca 484,9 m². Daarvan moet minstens 143,12 m² ingericht worden als woonentiteit. Voor de overblijvende 341,78 m² aan kantooroppervlakte moeten dus 21 parkeerplaatsen beschikbaar zijn. Het perceel beschikt slechts over 14 vergunde parkeerplaatsen, waarvan 9 parkeerplaatsen

overeenstemmen met de gelijkvloerse handelsruimte. De zogenaamde 22 extra parkeerplaatsen achteraan op het terrein zijn niet vergund en liggen bovendien in zone 8 van het BPA, bestemd als groenzone, waar parkeerplaatsen verboden zijn.
...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt hierover in zijn verslag het volgende:

“ ...
Subsidiair wordt vastgesteld dat evenmin blijkt dat kan voldaan worden aan de parkeernorm zoals vastgelegd in het BPA. Bij het aanvraagdossier in eerste aanleg, dat uitermate summier is samengesteld, was geen inplantingsplan met aanduiding van de parkeerplaatsen aanwezig. De gemeente stelt in haar beslissing dat de zogenaamde 22 extra parkeerplaatsen achteraan het terrein niet vergund zijn. Volgens appellant werden deze parkeerplaatsen vergund bij de stedenbouwkundige vergunning van 2012. Dit lijkt ten zeerste twijfelachtig daar deze vergunning betrekking had op de regularisatie van bestemming van burelen naar appartementen. Zoals blijkt uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen hadden de gevraagde werken betrekking op de interne herschikking en herbestemming van de lokalen; er wordt in het besluit geen melding gemaakt van bijkomende parkeerplaatsen. De staanplaatsen werden daarbij op het door aanvrager in beroepsfase bijgevoegde inplantingsplan als te realiseren ‘in tweede fase’ aangeduid, waarbij onduidelijk is of deze parkeerplaatsen werden uitgevoerd (geen foto’s aanwezig). Bovendien zijn deze achterste parkeerplaatsen gelegen in groenzone conform het BPA, waar parkeerplaatsen verboden zijn. Op basis van huidig voorliggende gegevens kan niet besloten dat de parkeerplaatsen zouden vergund zijn.
...”

Uit het voorgaande blijkt dat zowel de verzoekende partij als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van oordeel zijn dat niet voldaan wordt aan de parkeernorm uit het BPA gezien de aanvraag slechts over 14 vergunde parkeerplaatsen beschikt, gezien de 22 extra parkeerplaatsen achteraan het terrein niet vergund zijn. Bovendien liggen ze volgens het BPA in groenzone.

De verwerende partij oordeelt andersluidend en stelt onder verwijzing naar het in beroep bezorgde plan bij de eerdere vergunning van 29 oktober 2012, dat de parkeervoorzieningen in weerwil van wat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt wel degelijk aangeduid zijn.

5.

Uit de vergunningsbeslissing van 29 oktober 2012 van de verzoekende partij blijkt dat de aanvraag de regularisatie betreft van de bestemmingswijziging van kantoren naar appartementen. Concreet wordt in deze vergunning gesteld dat de werken betrekking hebben op de interne herschikking van de lokalen. In deze beslissing wordt niets vermeld over eventuele parkeerplaatsen bij de aanvraag. Het gegeven dat op het inplantingsplan gevoegd bij deze aanvraag ook parkeerplaatsen getekend staan, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat in de vergunningsbeslissing louter de herbestemming van de lokalen wordt vergund en met geen woord gerept wordt over de eventuele vergunning van parkeervoorzieningen.

Het komt aan het vergunningverlenend bestuursorgaan toe de aanvraag te beoordelen aan de hand van het voorwerp zoals omschreven door de aanvrager. De tussenkomende partij noch de verwerende partij brengen stukken bij waaruit blijkt dat de aanvraag niet louter betrekking had op de functiewijziging van bestaande lokalen maar ook de aanleg of regularisatie van parkeerplaatsen beoogde. Het louter gegeven dat in graad van administratief beroep een inplantingsplan wordt bijgebracht waarop parkeerplaatsen getekend zijn, houdt niet in dat deze tot het voorwerp van de aanvraag behoorden op het ogenblik van de aanvraag in 2012.

Bovendien heeft de tussenkommende partij zoals blijkt uit de feitelijke omstandigheden van de zaak, de vergunningsbeslissing van 29 oktober 2012 niet conform uitgevoerd, waardoor uit die vergunning geen rechten, aanspraken of verworvenheden kunnen geput worden.

Door ondanks de beperkte draagwijdte van de vergunningsbeslissing van 29 oktober 2012 en louter op grond van de aanduiding op het in beroep bezorgde inplantingsplan van de betrokken aanvraag de 22 parkeerplaatsen op het terrein als vergund te beschouwen, moet met de verzoekende partij aangenomen worden dat de bestreden beslissing steunt op feitelijke gegevens waarvan de juistheid niet bewezen voorkomt, en hierin op onzorgvuldige wijze tot de verenigbaarheid met het BPA wordt besloten.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.3.1 VCRO, van het BPA 'Kortrijksesteenweg Oost', van de artikelen 2 en 3 van Motiveringswet, en van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij verwijst naar het voorschrift van het BPA dat een minimale woonfunctie in het gebouw vooropstelt. Zij betwist de beoordeling in de bestreden beslissing dat de in beroep doorgevoerde planwijziging om aan dit voorschrift tegemoet te komen een beperkte wijziging uitmaakt.

De verzoekende partij wijst erop dat zowel uit de omschrijving in artikel 4.3.1 VCRO, §1, tweede lid VCRO als uit de bijhorende toelichting blijkt dat enkel beperkte aanpassingen van de plannen mogelijk zijn, en dat dit als kleine planwijzigingen moet begrepen worden. De aanvraag heeft betrekking op de regularisatie van de functiewijziging van twee appartementen naar kantoren. De wijziging betreft de omvorming van een gedeelte van de eerste verdieping van kantoorruimte naar appartement, waarbij ongeveer de helft van de aanvraag wordt gewijzigd. Bovendien wordt de wijziging voorgesteld om tegemoet te komen aan een essentieel gebrek in de aanvraag die in eerste aanleg leidde tot de weigering. Onder verwijzing naar de betrokken overwegingen, stelt de verzoekende partij nog dat ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelde dat er geen sprake kan zijn van een beperkte aanpassing. Verder stelt de verzoekende partij dat de uitsluiting van een deel van de aanvraag, zoals de planwijziging in de bestreden beslissing wordt omschreven, de aanvraag in essentie nog steeds wijzigt. De aanvraag is immers niet langer dezelfde.

2.

De tussenkommende partij werpt op dat de verzoekende partij geen belang bij het middel heeft, gezien door het opleggen van de voorwaarde net tegemoet gekomen wordt aan het standpunt van de verzoekende partij en aan de voorschriften van het BPA.

Vervolgens betoogt de tussenkommende partij dat de voorwaarde voldoet aan de in artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO gestelde voorwaarden. Met name wordt door de planaanpassing geen afbreuk gedaan aan de bescherming van de mens, het milieu of de goede ruimtelijke ordening, gezien de functiewijziging op de eerste verdieping geen enkele ruimtelijke impact heeft. De planaanpassing komt ook tegemoet aan de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij. Tot slot worden ook

geen rechten van derden geschonden, gezien de wijziging enkel het behoud van de eerder vergunde toestand impliceert.

Onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad stelt de tussenkomende partij nog dat het louter feit dat de plannen worden aangepast niet volstaat om te besluiten tot een schending van artikel 4.3.1, §2, tweede en derde lid VCRO, maar dat moet aangetoond worden dat minstens aan één van de voorwaarden niet is voldaan.

Tot slot werpt de tussenkomende partij opnieuw op dat er geen sprake kan zijn van een schending van de formele motiveringsplicht gezien de verzoekende partij de in de bestreden beslissing opgenomen motivering bekritiseert. Daarnaast kan loutere beleidskritiek niet begrepen worden als een tekortkoming op vlak van de materiële motiveringsplicht.

3.

De verzoekende partij argumenteert in haar wederantwoordnota dat zij wel degelijk over een belang bij dit middel beschikt gezien zij nu wordt geconfronteerd met een vergunning die geenszins in het verlengde ligt van de aanvraag die haar ter beoordeling werd voorgelegd. In dergelijk geval heeft zij er als vergunningverlenende overheid in eerste aanleg alle belang bij om de onwettigheid van de bestreden beslissing aan te tonen en er de nietigheid van na te streven.

Verder houdt de verzoekende partij vol dat er geen sprake is van een kennelijk bijkomstige zaak nu de aanvraag voor de helft wordt gewijzigd.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat er in elk geval sprake is van een schending van de materiële motiveringsplicht nu de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar uitdrukkelijk had toegelicht dat de voorwaarde leidt tot een onwettige wijziging van de aanvraag. Waar in de bestreden beslissing louter wordt overwogen dat de planaanpassing binnen de decretale mogelijkheid valt, kan dit, mede gelet op de verscherpte motiveringsplicht, onmogelijk als een afdoende en draagkrachtige motivering beschouwd worden.

Beoordeling door de Raad

1.

In zoverre de tussenkomende partij opnieuw stelt dat de verzoekende partij niet tegelijk de formele en de materiële motiveringsplicht kan inroepen, wordt verwezen naar de beoordeling terzake van het eerste middel.

2.

Artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO in de toepasselijke versie, bepaalt het volgende:

“ ...

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;
2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken;
3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.
...

Het tweede lid van deze bepaling laat toe om voorwaarden op te leggen om de overeenstemming te waarborgen met het recht en de goede ruimtelijke ordening. Het feit op zich dat een voorwaarde, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de plannen, wordt opgelegd om een vergunning te kunnen verlenen, volstaat derhalve niet om te besluiten dat de voorwaarden of de planaanpassingen de perken van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO te buiten gaan.

Het derde lid van de aangehaalde bepaling werd toegevoegd door artikel 45 van het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid.

Tijdens de parlementaire voorbereiding bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, werd de wijziging van de hiervoor geciteerde bepaling toegelicht als volgt (St. Vl. Parl., 2013-2014, 2371, nr. 1, p. 34):

“1. Met het wijzigingsdecreet van 16 juli 2010 werd een aanpassing doorgevoerd aan artikel 4.3.1, §1, VCRO, waardoor ook in graad van beroep door de deputatie kleine planwijzigingen kunnen worden opgelegd, zodat aanvragers geen nieuwe aanvraag moeten indienen. De voorwaarde dat de aanpassing enkel betrekking mag hebben op kennelijk bijkomstige zaken werd toen behouden, maar maakt het oplossingsgericht vergunnen in de praktijk vaak onmogelijk.

2. Teneinde de vergunningverlenende overheid op dat vlak meer mogelijkheden te bieden, wordt artikel 4.3.1, §1, tweede lid, VCRO, aangepast, zonder dat wordt geraakt aan de essentiële elementen van de rechtsbescherming van derden.

Een aanpassing van de plannen wordt volgens het aangepaste artikel 4.3.1, §1, VCRO, mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;
2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend;
3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.

Op deze manier maakt het decreet op een evenwichtige wijze het oplossingsgericht vergunnen mogelijk, waarbij zowel de belangen van derden als de belangen van de aanvrager worden gevrijwaard.

3. De SARO merkt op dat voorliggend ontwerp van decreet dezelfde bepaling in de VCRO invoert als het voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning. Zij herneemt uit haar advies van 5 juni 2013 dat de voorwaarden zeer vaag zijn.

Echter, de mogelijke situaties waarin al dan niet afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening, kunnen dermate verschillend zijn, dat een vastgelegde lijst inherent altijd ontoereikend zal zijn. De toepassing van deze bepaling veronderstelt dan ook een dossiermatige beoordeling aan de hand van de feitelijke elementen van de concrete vergunningsaanvraag.

4. De SARO stelt verder terecht vast dat via voorliggende wijziging van de VCRO niet geregeld wordt in welke zin planaanpassingen mogelijk zijn als er geen openbaar onderzoek vereist is.

Het decreet wordt dan ook aangepast in die zin dat een aanpassing van de plannen, slechts

mogelijk is wanneer:

1° de wijzigingen geen afbreuk doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;

2° de wijzigingen tegemoetkomen aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend 'of betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken';

3° de wijzigingen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee brengen.

Door deze toevoeging wordt duidelijk dat beperkte aanpassingen mogelijk zijn op initiatief van het vergunningverlenend bestuursorgaan, maar dat ook hier een grens staat op wat mogelijk is zonder tweede openbaar onderzoek."

Zowel uit de bewoordingen van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO als uit de toelichting blijkt dat, in weerwil van wat de tussenkomen partij lijkt aan te nemen, nog steeds enkel "beperkte" aanpassingen van de plannen mogelijk zijn tijdens de administratieve vergunningsprocedure. In de geciteerde toelichting wordt een "beperkte aanpassing" beschouwd als "kleine planwijzigingen".

Het opleggen van voorwaarden in een vergunning dient tevens te voldoen aan artikel 4.2.19, §1 VCRO dat bepaalt dat voorwaarden voldoende precies zijn, redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen, kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager en de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk kunnen maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.

Die bepaling wordt in het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid onder meer als volgt toegelicht (St. VI. Parl., 2008-2009, 2011, nr. 1, p. 116):

"...

375. Er wordt ook bevestigd dat voorwaarden proportioneel moeten zijn ; zij moeten in verhouding blijven staan tot het voorwerp van de aanvraag en mogen de economie van het geplande project niet in gevaar brengen.

De Raad van State stelde bvb. een schending van dat proportionaliteitsbeginsel vast in een zaak waarin aan een regularisatievergunning de voorwaarde werd verbonden dat de in de woning ingewerkte autobergplaats met bijhorende poort van plaats diende te wisselen met een venster aan de andere kant van de voordeur, één en ander om de gevelharmonie te bewerkstelligen. De Raad oordeelde dat zulks totaal onevenredig was, doordat de voorwaarde voor de aanvrager kosten zou teweegbrengen die niet meer in verhouding staan tot de gepleegde inbreuk.

Het proportionaliteitsbeginsel houdt tevens in dat de voorwaarden het aangevraagde niet substantieel kunnen wijzigen of beperken. Indien de vergunning slechts kan worden verleend mits het doorvoeren van essentiële wijzigingen aan de plannen, zal de vergunning moeten worden geweigerd, desgevallend met opgave van de punten die bij een nieuwe aanvraag moeten worden aangepast.

Het is ten slotte evident dat vergunningsvoorwaarden slechts kunnen handelen over bijkomende of bijkomstige gegevens. In dat licht werd door de Raad van State bvb. niet aanvaard dat de overheid de voorwaarde stelde dat het architecturale concept van belangrijke gedeelten van een belangrijk museumcomplex volledig zou worden herwerkt.

...

Uit het voorgaande volgt dat voorwaarden die worden opgelegd in een vergunning, met inbegrip van het opleggen van een beperkte/kleine aanpassing van de plannen, het aangevraagde niet substantieel kunnen wijzigen of beperken.

3.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat voorliggende aanvraag de regularisatie betreft van het omvormen van twee appartementen naar kantoren, met name op het eerste verdiep en op het dakverdiep. Deze omvorming gebeurde immers in strijd met de op 29 oktober 2012 verleende vergunning (voor de regularisatie van de bestemmingswijziging van kantoren naar appartementen). Door huidige aanvraag zou het gebouw geen appartementen meer bevatten maar handelsruimte op het gelijkvloers en kantoren op het eerste verdiep en het dakverdiep.

Het BPA bepaalt inzake de bestemming voor de zone 1 waarbinnen de aanvraag ligt onder meer wat volgt:

“ ...

Bij elke aanvraag dient de woonfunctie als wezenlijk onderdeel binnen de bestemmingszone te worden geïncorporeerd. De woongelegenheid dient te worden voorzien in het hoofdgebouw. De oppervlakte van de woonfunctie bedraagt minstens 50% van de vloeroppervlakte van de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw.

...”

De verzoekende partij oordeelde in haar weigeringsbeslissing van 2 februari 2018 als volgt over de overeenstemming met voorgaand voorschrift van het BPA:

“ ...

Gezien er in het gebouw geen woonfunctie voorzien wordt, is de aanvraag niet in overeenstemming met dit stedenbouwkundig voorschrift. Een afwijking op de bestemming is bovendien niet mogelijk volgens artikel 4.4.1 van de VCRO.

...”

Uit het dossier blijkt tevens dat de aanvrager na en omwille van de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 2 februari 2018 in zijn beroepsschrift bij de verwerende partij voorstelt om een appartement in te richten op een gedeelte van de eerste verdieping, zoals aangegeven op het bijgevoegde grondplan.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelde hierover als volgt:

“
...

Het gaat hier niet om een beperkte wijziging. De functiewijziging, van appartementen naar kantoren op de 1ste verdieping en de dakverdieping, betreft het enige onderwerp van voorliggende aanvraag. Het alsnog omvormen van een gedeelte van de 1ste verdieping naar appartement, kan niet als beperkte aanpassing worden aangenomen. De aanpassing wordt doorgevoerd op basis van de weigeringsbeslissing van het gemeentebestuur en vloeit niet voort uit het advies van een officiële adviesinstantie noch komt dit tegemoet aan een opmerking uit het openbaar onderzoek of zou dit betrekking hebben op een kennelijk bijkomstige zaak. De aanpassing wordt voorgesteld teneinde tegemoet te komen aan een essentieel gebrek uit de vergunningsaanvraag die leidde tot de weigering in eerste aanleg.

De voorgestelde planaanpassing valt derhalve buiten bovenvermelde decretale mogelijkheid. Een hernieuwde aanvraag in eerste aanleg dringt zich op.

...”

De verwerende partij toetst in de bestreden beslissing de voorgestelde wijziging van de bestemming naar appartement aan artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO. De verwerende partij stelt dat het hier om een beperkte wijziging gaat om tegemoet te komen aan een in eerste aanleg ingenomen standpunt, dat de planaanpassing valt binnen vermelde decretale mogelijkheid, dat door een uitsluiting van een deel van de aanvraag in se niets gewijzigd wordt, zodat niet moet worden afgewogen of het al dan niet om een beperkte wijziging gaat, en dat door deze uitsluiting evenmin rechten van derden worden geschonden maar de aanvraag in overeenstemming wordt gebracht met het recht, en meer bepaald met het geldende BPA.

De bestemmingswijziging van de aangevraagde kantoorruimte naar appartement wordt derhalve in de bestreden beslissing zelf beschouwd als een aanpassing van de plannen. In tegenstelling tot de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt deze aanpassing evenwel als beperkt beschouwd.

Met de verzoekende partij kan bezwaarlijk ontkend worden dat de wijziging substantieel is. Zoals ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vaststelde, voorziet de aanvraag in het omvormen van twee appartementen, met name één op het volledige eerste verdiep en één op de dakverdieping, naar kantoren. Met de voorgestelde wijziging wordt slechts een deel van het eerste verdiep als kantoor ingevuld en wordt het overige deel als appartement ingericht om te voldoen aan de voorschriften van het BPA. Het gebouw bevat alsdan een woonfunctie waar anders louter handel en kantoren werd voorzien. Dit kan niet beschouwd worden als een beperkte aanpassing van de plannen. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt terecht dat het voorzien van het enige appartement in het gebouw, met andere woorden het gedeeltelijk wijzigen van de bestemming van het voorwerp van de aanvraag ten opzichte van de oorspronkelijke plannen niet als een kleine planwijziging kan worden aangemerkt.

Het gegeven dat met deze aanpassing tegemoet gekomen wordt aan een in eerste aanleg genomen standpunt doet aan deze vaststelling geen afbreuk. De stelling dat met deze wijziging een deel van de aanvraag wordt uitgesloten en in se niets gewijzigd wordt, kan, gegeven het voorwerp van de aanvraag en de draagwijdte van de wijziging, evenmin ernstig volgehouden worden. Voorts belet de vaststelling dat er geen rechten van derden worden geschonden maar de aanvraag in overeenstemming wordt gebracht met het BPA niet dat de inrichting naar appartement van een deel van het eerste verdiep een substantiële wijziging betreft.

De conclusie van het voorgaande is dat de aanpassing van de plannen, met name het inrichten van een deel van het eerste verdiep naar appartement in plaats van kantoren, in het licht van de concrete gegevens van het dossier, niet kan beschouwd worden als een beperkte aanpassing,

doch dat integendeel het vergunde project wezenlijk verschilt van wat er initieel aangevraagd werd. Door de vergunning te verlenen onder vermelde voorwaarde en zoals aangegeven op het aangepaste plan, doet de verwerende partij afbreuk aan de primordiale voorwaarde (in artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO) dat een planaanpassing (om de aanvraag in overeenstemming te brengen met de goede ruimtelijke ordening) steeds *'beperkt'* dient te zijn (of zoals gesteld in hoger geciteerde memorie van toelichting betrekking moet hebben op *"kleine planwijzigingen"*).

Het middel is gegrond.

Uit wat voorafgaat, blijkt dat de aanvraag, zoals gewijzigd in graad van administratief beroep niet vergunbaar is binnen het kader van de oorspronkelijk ingediende aanvraag wegens strijdigheid met artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO.. De oorspronkelijk ingediende aanvraag is evenmin vergunbaar wegens strijdigheid met de voorschriften van het BPA. Er bestaat dus in beide gevallen een legaliteitsbelemmering.

Overeenkomstig artikel 37,§ 2 DBRC-decreet kan de Raad, 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.

C. Derde middel

Het derde middel wordt niet verder onderzocht nu het niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

VII. KOSTEN

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.

De verzoekende partij vordert een rechtsplegingsvergoeding ten laste van de verwerende partij ten belope van 700 euro. Deze kan toegekend worden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv I.B.I.S. is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 14 juni 2018, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden en volgens aangepast plan voor de regularisatie van de functiewijziging van twee appartementen naar kantoorfunctie op het perceel gelegen te 9830 Sint-Martens-Latem, Kortrijksesteenweg 23, en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 624X.
3. De Raad weigert de vergunning tot regularisatie van de functiewijziging.
4. 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.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 3 september 2019 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Margot DEPRAETERE

Marc VAN ASCH