

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0165 van 25 april 2012
in de zaak 1112/0076/A/4/0053

In zake:

1. de heer [REDACTED]
2. mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Christophe VERWILGHEN en Koen VAN ZANDWEGHE
kantoor houdende te 8301 Knokke-Heist (Ramskapelle), Fonteinestraat
197
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 28 september 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 11 augustus 2011, waarbij het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist van 1 april 2011 ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen de stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een bestemmingswijziging van een zonevreemd bijgebouw tot 3 verblijfseenheden in functie van plattelandstoerisme.

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 29 februari 2012, alwaar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michaël TANGHE die loco advocaten Christophe VERWILGHEN en Koen VAN ZANDWEGHE verschijnt voor de verzoekende partijen en mevrouw ■■■ die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

III. FEITEN

Op 22 november 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het wijzigen van de bestemming van een zonevreemd gebouw tot 3 verblijfseenheden”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘Brugge-Oostkust’, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 13 januari 2011 tot en met 11 februari 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 20 januari 2011 een ongunstig advies uit.

De dienst Toerisme Vlaanderen brengt op 16 december 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De dienst Zwin-Polder brengt op 8 december 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van de gemeente Knokke-Heist brengt op 27 januari 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op datum van 25 maart 2011 een ongunstig advies op grond van volgende overwegingen:

“ ...

De aanvraag is niet conform de bestemmingsvoorschriften gezien het hier een zonevreemde toestand betreft.

Het college van burgemeester en schepenen vraagt toepassing van art. 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (van kracht sedert 01/09/09) en het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

Fundamenteel is hierbij dat de gevraagde functiewijziging volgens dit art. 4.4.23 slechts kan gebeuren binnen een gebouw dat hoofdzakelijk vergund is. Dit is hier niet het geval. Het gerealiseerd gebouw kan enerzijds als hoofdzakelijk vergund beschouwd worden voor wat betreft het bouwtechnische (vergund volume 640 m³, uitgevoerd volume 590 m³,...) en het karakter (gevels, materialen,...), valt binnen de modaliteiten zoals bepaald in de art.'s 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.17 maar is anderzijds niet hoofdzakelijk vergund voor wat betreft de functie. Het gebouw is namelijk wederrechtelijk ingericht en in gebruik genomen als vakantiewoning. De nieuwe bestemmingswijziging binnen huidig aanvraagdossier vertrekt dus van een wederrechtelijk uitgevoerde bestaande toestand. Dit is het resultaat van een herbouw (dus nieuwbouw) wat ook de toepassing van art. 2 § 3 van het bovenvermeld uitvoeringsbesluit uitsluit, gezien het gevraagde dus niet gebeurt binnen een bestaand gebouw dat bouwfysisch geschikt is (de bestaande structuur van het oorspronkelijke gebouw werd dus niet benut, behouden en gevaloriseerd maar werd afgebroken en vervangen door een complete nieuwbouw) voor deze nieuwe functie.

Bijgevolg kan er hier slechts sprake zijn van een regularisatiemogelijkheid van dit gebouw waarbij de functie als schuur/berging effectief wordt gerealiseerd en de bestemming van vakantiewoning duidelijk wordt uitgesloten.

Dit regularisatiedossier dient onmiddellijk, volgend op de beslissing binnen het huidig aanvraagdossier, ingediend te worden.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist weigert op 1 april 2011 de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen, zich aansluitend bij het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Tegen deze beslissing tekenen de verzoekende partijen op 9 mei 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 29 juni 2011 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor het beroep ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de partijen te hebben gehoord op 5 juli 2011, beslist de verwerende partij op 11 augustus 2011 om het beroep ontvankelijk en ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“ ...

2 GELDENDE WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE VOORSCHRIFTEN

De aanvraag is volgens het gewestplan Brugge-Oostkust (KB 07.04.1977) gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgellegenheid

voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.

Landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen.

De aanvraag ligt niet in een BPA of een verkaveling.

3 VERSLAG PROVINCIAAL STEDENBOUWKUNDIG AMBTENAAR (ART. 4.7.22. CODEX)

De Deputatie heeft kennis genomen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De conclusie luidt als volgt:

“Overwegende dat de aanvraag strekt tot het regulariseren van een functiewijziging van een tuinberging naar drie tijdelijke verblijfgelegenheden in functie tot plattelandstoerisme; dat artikel 4.4.23 VCRO als essentiële voorwaarde oplegt dat het gebouw hoofdzakelijk vergund moet zijn; dat echter moet worden vastgesteld dat het gebouw geen functie meer heeft als tuinberging maar als vakantiewoning; dat met andere woorden de functiewijziging reeds is uitgevoerd; dat bijgevolg niet voldaan is aan een essentiële basisvoorwaarde van artikel 4.4.23 VCRO met betrekking tot zonevreemde functiewijzigingen; dat bijgevolg een legaliteitsbelemmering bestaat om de vergunning te kunnen verlenen;

Bijgevolg stelt de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar aan de deputatie voor om het ingestelde beroep ongegrond te verklaren en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.”

4 MOTIVATIE STANDPUNT DEPUTATIE

De Deputatie motiveert haar standpunt als volgt :

4A BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG

De plaats van de aanvraag bevindt zich op een voormalige hoevecomplex gelegen in open landelijk gebied ten zuidwesten van het centrum van de gemeente. Westwaarts bevindt zich het kanaal Gent – Zeebrugge, dat een harde grens vormt tussen het Zeebrugse havengebied en het open landelijk gebied. De hoevecomplex is in de jaren 2000 getransformeerd naar een residentiële zonevreemde site, bestaande uit 4 gebouwen. De herbouw van de woning werd vergund op 13/07/2001.

Het ontwerp voorziet in de regularisatie van een functiewijziging van één van de bijgebouwen naar 3 verblijfseenheden in het kader van plattelandstoerisme. Op 6 februari 2004 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de herbouw met als functie schuur- en tuinberging. Het gebouw is in bouwtechnisch opzicht quasi volledig conform

de plannen opgericht. Alleen is de functie geen schuur of berging, maar een vakantiewoning.

De woning is ingericht met 3 slaapkamers, waarvan 2 op de verdieping en 1 op het gelijkvloers. Op het gelijkvloers bevindt zich tevens een gemeenschappelijke badkamer, een keuken en een leefruimte. De nieuwe toestand beoogt de inrichting van 2 slaapkamers op het gelijkvloers, met elk een eigen badkamer. Op de verdieping wordt slaapkamer 3 gesupprimeerd ten voordele van een badkamer in functie tot de te behouden slaapkamer aan de overkant van de overloop.

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

De aanvraag staat niet in functie tot agrarische of para-agrarische activiteiten en is bijgevolg strijdig met de bestemming van het gewestplan. Op grond van artikel 4.4.23 VCRO juncto artikel 4 BVR 28/11/2003 zonevreemd functiebesluit kan voor de functiewijziging van schuur- tuinberging naar drie verblijfseenheden in functie tot plattelandstoerisme, worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Met de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dient te worden gesteld dat met het oog op een toepassing van het besluit houdende de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen en artikel 4.4.23 VCRO, het gebouw hoofdzakelijk vergund dient te zijn. Uit de definiëring van dit begrip door artikel 4.1.1, 7°, b VCRO blijkt dat niet alleen de constructie maar tevens de functie vergund moet zijn. Raadsman van de aanvrager werpt op dat de aanvraag echter gericht is op het regulariseren van de functiewijziging en dat deze voorwaarde dan ook niet kan worden toegepast. Nochtans stelt artikel 4.4.23 VCRO het volgende:

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 voorwaarden:

1° het gebouw of gebouwencomplex beantwoordt **op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:**

- a) Het gebouw of gebouwencomplex bestaat
- b) Het gebouw of gebouwen complex is niet verkrot
- c) Het gebouw of gebouwencomplex is **hoofdzakelijk vergund**
- d) Het gebouw of gebouwencomplex is niet gelegen in:

(...)

Met andere woorden dient op het ogenblik van de regularisatie-aanvraag waarbij men gebruik wenst te maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies, het gebouw hoofdzakelijk vergund te zijn zowel wat de constructie als wat de functie betreft. Aanvrager betwist ook niet dat de functiewijziging op dit ogenblik reeds is uitgevoerd. Dit blijkt tevens ook uit het PV dd. 18/06/2010 en de website van aanvrager.

Er bestaat dan ook een legaliteitsbelemmering om de aanvraag te kunnen vergunnen.

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Ingevolge voormelde legaliteitsbelemmering, is een verdere beoordeling van de goede ruimtelijke ordening irrelevant.

4D CONCLUSIE

*Overwegende dat de aanvraag niet verenigbaar is met de gewestplanbestemming; dat de aanvraag strekt tot het regulariseren van een zonevreemde functiewijziging; dat in toepassing van artikel 4.4.23 VCRO het gebouw hoofdzakelijk vergund moet zijn zowel wat de constructie zelf als de functie betreft; dat de functiewijziging reeds werd uitgevoerd en het gebouw niet hoofdzakelijk vergund is voor wat de functie betreft; dat bijgevolg een legaliteitsbelemmering bestaat om de vergunning te kunnen verlenen,
...*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd op 17 augustus 2011 betekend aan de verzoekende partijen. Het beroep tot vernietiging ingesteld bij aangetekende brief van 28 september 2011, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen

De verzoekende partijen zijn de aanvragers van de vergunning en derhalve belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.2.24 VCRO en artikel 4.4.23 VCRO.

De verzoekende partijen zetten uiteen:

“ ...

In de bestreden beslissing schendt verweerder art. 4.4.24 VCRO door te stellen dat “op het ogenblik van de regularisatie-aanvraag waarbij men gebruik wenst te maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies, het gebouw hoofdzakelijk vergund (dient) te zijn zowel wat de constructie als wat de functie betreft. Aanvrager betwist ook niet dat de functiewijziging op dit ogenblik reeds is uitgevoerd. Dit blijkt tevens ook uit het PV dd. 18/06/2010 en de website van aanvrager. Er bestaat dan ook een legaliteitsbelemmering om de aanvraag te vergunnen”.

De redenering van verweerder komt er dus op neer dat verzoekers geen regularisatievergunning kunnen bekomen omdat zij de functiewijziging reeds hebben doorgevoerd, of met andere woorden omdat zij de functiewijziging hebben doorgevoerd zonder voorafgaandelijk daarvoor een vergunning aan te vragen. Van verweerder wordt

aan verzoekers het recht om een regularisatievergunning aan te vragen ontnomen, omdat zij deze regularisatie pas hebben aangevraagd na het verrichten van de vergunningsplichtige functiewijziging.

Deze redenering druist in tegen art. 4.2.24 VCRO volgens hetwelk er alsnog een regularisatievergunning kan worden toegekend tijdens of na het verrichten van de vergunningsplichtige handeling.

De door verzoekers uitgevoerde bestemmingswijziging is een vergunningsplichtige zonevreemde functiewijziging in de zin van art. 4.4.23 VCRO.

In de zin van het voormelde artikel is de bestemmingswijziging van berging/schuur naar plattelandstoerisme een toegelaten bestemmingswijziging. Indien verzoekers voorafgaand aan deze bestemmingswijziging een vergunning hadden aangevraagd, dan was de vergunning naar alle waarschijnlijkheid toegekend geweest gezien alle voorwaarden vervuld waren, ook de voorwaarde voorzien in art. 4.4.23 VCRO die bepaalt dat het gebouw hoofdzakelijk vergund moet zijn, ook voor wat betreft de functie (het bijgebouw was toen immers vergund als berging/schuur).

Verzoekers hebben echter de functiewijziging, die een vergunningsplichtige handeling is (art. 4.2.1, 6° VCRO), doorgevoerd zonder eerst de vereiste vergunning aan te vragen.

Welnu, in dat geval voorziet art. 4.2.24 VCRO dat er een regularisatievergunning kan worden afgeleverd, zelfs na het verrichten van de vergunningsplichtige handeling.

*Verweerder stelt dan ook ten onrechte dat er geen regularisatievergunning kan worden toegekend omdat de functiewijziging reeds was uitgevoerd.
...*

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Verwerende partij wordt verweten ten onrechte de vergunning te hebben geweigerd in het licht van de regularisatiemogelijkheid voorzien door artikel 4.2.24 VCRO. Dit standpunt kan hoegenaamd niet worden bijgetreden.

Artikel 4.2.24 VCRO voorziet inderdaad om tijdens of na het uitvoeren van een vergunningsplichtige handeling naderhand nog een vergunning aan te vragen om zich op die manier alsnog in regel te stellen. Of een dergelijke vergunning evenwel kan worden verleend dient nog steeds te worden beoordeeld op basis van de overige artikelen van de VCRO. In tegenstelling tot wat verzoekende partij meent, kan artikel 4.2.24 VCRO dan ook niet losgekoppeld worden van de overige bepalingen van de VCRO die op de aanvraag van toepassing zijn. Daar het in deze een aanvraag betreft tot het regulariseren van een zonevreemde functiewijziging dienen de artikelen 4.4.10 juncto 4.4.23. VCRO en het daarbij horende uitvoeringsbesluit houdende de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen te worden toegepast. Artikel 4.4.23 VCRO, dat overigens wordt geciteerd in de bestreden beslissing zelf, stelt dat een vergunningsplichtige functiewijziging slechts kan worden vergund indien aan alle opgesomde voorwaarden is voldaan en dit op het ogenblik dat de aanvraag wordt ingediend. Eén van deze voorwaarden is dat het gebouw hoofdzakelijk vergund moet zijn, zowel voor wat de constructie als de functie betreft en dit toepassing van artikel 4.1.1, 7° VCRO. Dit is hier niet het geval vermits de functiewijziging reeds is uitgevoerd alvorens de aanvraag werd

ingediend, een element dat overigens nooit werd betwist door verzoekende partij. Derhalve heeft de vergunningverlenende overheid terecht vastgesteld dat er sprake is van een legaliteitsbelemmering om de regularisatieaanvraag te vergunnen. Het loutere feit dat artikel 4.2.24 VCRO in een regularisatiemogelijkheid voorziet, betekent niet noodzakelijk dat eender welke regularisatie doorgang kan vinden. De vergunbaarheid van een dergelijke regularisatie-aanvraag dient immers nog steeds te worden afgetoetst aan de desbetreffende artikelen van de VCRO. Nogmaals, de deputatie heeft in dit verband geheel terecht een legaliteitsbelemmering vastgesteld en kon op grond hiervan niet anders dan de vergunning weigeren.

Het eerste middel is ongegrond.

...

De verzoekende partijen dupliceren:

“ ...

De zaken hoeven niet nodeloos te worden gecompliceerd:

- *overeenkomstig art. 4.2.1, 6° VCRO is de door verzoekers doorgevoerde functiewijziging een vergunningsplichtige handeling;*
- *verzoekers hebben echter de functiewijziging doorgevoerd zonder reeds over een vergunning daartoe te beschikken;*
- *overeenkomstig art. 4.2.24 VCRO kan er evenwel een regularisatievergunning worden afgeleverd na het verrichten van een vergunningsplichtige handeling;*

De in art. 4.4.23, 1°, c) VCRO bedoelde voorwaarde, nl. dat de functiewijziging enkel toelaatbaar is indien de oorspronkelijke functie hoofdzakelijk vergund is, kan geen legaliteitsbelemmering uitmaken om na het verrichten van de vergunningsplichtige functiewijziging alsnog een regularisatievergunning toe te kennen.

Een regularisatieaanvraag veronderstelt immers noodzakelijkerwijze het bestaan van een onregelmatige toestand, waaraan de aanvrager precies poogt te verhelpen door het nastreven van de regularisatie ervan.

(RvS (10e k.) nr. 195.847, 9 september 2009).

Regularisatie geschiedt naar aanleiding van de overtreding van een op een burger wegende rechtsplicht om de van overheidswege noodzakelijke toestemming te verkrijgen voor het stellen van een welbepaalde handeling, in casu het wijzigen van de functie.

(S. WYCKAERT, “Zonevreemdheid en regularisatie van overtredingen. Een stand van zaken”, NJW 2005, afl. 105, 362).

Op het ogenblik dat verzoekers de functie van berging/schuur hebben gewijzigd naar plattelandstoerisme, was het gebouw (hoofdzakelijk) vergund als berging/schuur, daarover is er geen discussie. Er was op dat ogenblik voldaan aan alle door art. 4.4.23 VCRO gestelde voorwaarden. De onregelmatigheid bestaat er echter in dat de functiewijziging, hoewel een vergunningsplichtige handeling, is doorgevoerd zonder dat er reeds een vergunning was bekomen.

Deze onregelmatigheid is perfect regulariseerbaar in de zin van art. 4.2.24 VCRO. De deputatie had dan ook de opportuniteit van de regularisatie-aanvraag moeten onderzoeken.

...”

Beoordeling door de Raad

Artikel 4.2.24 VCRO bepaalt:

“§1. Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd.

Bij de beoordeling van het aangevraagde worden de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen.

§2. Een aanvraag tot regularisatie bevat een afschrift van eventuele processen-verbaal, administratieve beslissingen en rechterlijke beslissingen met betrekking tot de constructie, dewelke ter kennis van de aanvrager werden gebracht.

§3. Het niet vervolgen van een inbreuk door de overheid, wettigt op zich de regularisatie niet.

De sanctionering van een inbreuk sluit een regularisatie niet uit.

§4. De regularisatievergunning wordt afgeleverd met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure. Aan de vergunning kunnen de voorwaarden en lasten, vermeld in artikel 4.2.19 en 4.2.20, worden verbonden. Onverminderd de gebruikelijke verplichtingen tot de organisatie van een openbaar onderzoek over een vergunningsaanvraag, geldt dat alleszins een openbaar onderzoek moet worden ingericht indien het voorwerp van de regularisatieaanvraag gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied.”

Uit deze bepaling volgt onder meer dat een regularisatievergunning een vergunning is voor vergunningsplichtige handelingen die reeds zijn aangevat of voltooid op het ogenblik van de vergunningsaanvraag. De verzoekende partijen lijken aan te nemen dat uit deze bepaling ook een “recht” zou volgen, daar waar ze stellen dat “aan verzoekers het recht om een regularisatievergunning aan te vragen (wordt) ontnomen”. Uit artikel 4.2.24 VCRO kan geen dergelijk algemeen “recht” worden afgeleid. Of het gevraagde in aanmerking komt voor een regularisatievergunning dient beoordeeld te worden op grond van het voorwerp van het gevraagde.

Het gevraagde betreft onder meer een vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging, hetgeen impliceert dat de vergunningsverlenende overheid de aanvraag moet toetsen aan artikel 4.4.23 VCRO. Artikel 4.4.23 VCRO heeft immers, zoals het opschrift van de afdeling waartoe ze behoort ook aangeeft, betrekking op “zonevreemde functiewijzigingen” van een gebouw of een gebouwencomplex. Het bepaalt :

“Art. 4.4.23. 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 verkrot,*

- 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 beide in deze bepaling gestelde voorwaarden, mag de vergunningsverlenende 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 vergunningsverlenende 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 verkrot is, al dan niet hoofdzakelijk vergund is en/of 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 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.

Uit 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.

De verzoekende partijen stellen uitdrukkelijk dat zij niet betwisten dat de functie van de betrokken constructie op het ogenblik van de vergunningsaanvraag “plattelandstoerisme” is en dat deze functie niet vergund is.

De verwerende partij heeft derhalve op goede gronden vastgesteld dat het betrokken gebouw op het ogenblik van de vergunningsaanvraag niet hoofdzakelijk vergund is voor wat de functie

betreft en dat er bijgevolg een legaliteitsbelemmering bestaat om de vergunning te kunnen verlenen. Dit motief is afdoende en volstaat om de bestreden beslissing te dragen.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen betogen:

“ ...

De motivatie van verweerder is beperkt tot een uiteenzetting van de wettelijke vereisten voor een toegelaten zonevreemde functiewijzing (art. 4.4.23 VCRO). Verweerder besluit dat de functiewijziging in casu niet (meer) toelaatbaar is omdat verzoekers de functiewijziging reeds hebben doorgevoerd (zonder voorafgaandelijk een vergunning aan te vragen).

Nochtans hebben verzoekers uitdrukkelijk de regularisatie van deze toestand gevraagd.

Verweerder diende dan ook te motiveren waarom er al dan niet een regularisatievergunning kan worden verleend, vertrekkende vanuit de mogelijkheid die art. 4.2.24 VCRO biedt om alsnog een vergunning toe te kennen nadat een vergunningsplichtige handeling (in casu een functiewijziging) werd verricht.

Verweerder heeft de in art. 4.2.24 VCRO bepaalde regularisatiemogelijkheid niet in overweging genomen, niettegenstaande de vergunningsaanvraag van verzoekers precies een regularisatiedossier betreft.

Verzoekers menen dan ook dat verweerder zijn motivatieverplichting heeft geschonden.

Minstens dient vastgesteld te worden dat het niet toekennen van een regularisatievergunning in casu kennelijk onredelijk is.

Verzoekers leefden in de overtuiging dat zij door de initiële vergunningsaanvraag van 10/03/2010 en de navolgende aanmelding bij Toerisme Vlaanderen de nodige formaliteiten hadden vervuld om de functiewijziging door te voeren.

Indien verzoekers de vergunning hadden afgewacht, dan zou de gevraagde functiewijziging hen naar alle waarschijnlijk toegekend zijn geweest, gezien zij aan alle voorwaarden gesteld in art. 4.4.23 voldeden.

Verweerder maakt in zijn beslissing ook maar van 1 struikelblok gewag, nl. het feit dat het bijgebouw niet (meer) hoofdzakelijk vergund is wat betreft de functie.

Indien verzoekers zich zouden neerleggen bij de beslissing van verweerder, dan zouden zij de functiewijziging in eerste instantie ongedaan moeten maken (dus het bijgebouw terugbrengen tot een berging/schuur), om dan vervolgens (terug) perfect in de

voorwaarden te komen om een vergunning voor een functiewijziging naar plattelandstoerisme aan te vragen.

Een dergelijke “omweg” zou verzoekers een totaal disproportioneel nadeel opleveren in tegenstelling tot de door verweerder beoogde doelstellingen. Het resultaat zou uiteindelijk toch hetzelfde zijn.

De Raad heeft de bevoegdheid om de opportuniteitsopvattingen van het bestuur marginaal te toetsen en inzonderheid na te gaan of de bestreden beslissing steunt op een onredelijke en/of onzorgvuldige opvatting van de goede ruimtelijke ordening.

Verzoekers menen dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is om hoger vermelde redenen.

Verweerder heeft dan ook het redelijkheidsbeginsel geschonden.

...

De verwerende partij repliceert:

“...

Verwerende partij wordt verweten haar bestreden beslissing niet afdoende te hebben gemotiveerd en ook het redelijkheidsbeginsel met de voeten te hebben getreden.

In de bestreden beslissing wordt expliciet en op omstandige wijze gemotiveerd waarom de aanvraag niet kan worden vergund. Verzoekende partij kan dan ook moeilijk voorhouden niet op de hoogte te zijn van de redenen die aan de basis liggen van de bestreden beslissing. Van een schending van de formele motiveringsplicht kan dan ook geen sprake zijn. Ook op de argumenten van verzoekende partij die tijdens de hoorzitting naar voor werden gebracht, wordt gerepliceerd in het besluit. In het licht van de rechtspraak van de Raad van State die in dit verband stelt dat “Wel moet impliciet of expliciet moet kunnen worden afgeleid waarom de argumenten in het algemeen niet werden aanvaard.” (R.v.St. 30 november 2009, nr. 177.447) is de bestreden beslissing afdoende gemotiveerd. Dat niet expliciet wordt verwezen naar artikel 4.2.24 VCRO doet hier geen enkele afbreuk aan.

De aanvraag werd wel degelijk behandeld als een regularisatieaanvraag, dit blijkt ook meermaals uit de tekst van de bestreden beslissing zelf. Zoals reeds in de repliek op het eerste middel wordt onderstreept vormt artikel 4.2.24 VCRO geen vrijgeleide om alle regularisatie-aanvragen te vergunnen. Dit artikel voorziet enkel in de mogelijkheid om alsnog een vergunning aan te vragen waar dit normaal dient te gebeuren voor aanvang van de werken. Of ook daadwerkelijk alsnog een vergunning kan worden afgeleverd dient te worden beoordeeld op grond van de toepasselijke bepalingen van de VCRO. Dat de regularisatie die verzoekende partij voor ogen heeft in de weg wordt gestaan door de voorwaarden gesteld door artikel 4.4.23 VCRO en op basis hiervan de vergunning moet worden geweigerd, impliceert dat de deputatie in deze ook geen schending van het redelijkheidsbeginsel kan worden verweten. “Het redelijkheidsbeginsel kan niet verantwoorden dat dwingende wettelijke of decretale bepalingen terzijde worden geschoven. (R.v.St. 3 april 2002, nr. 105.380). Ook van een zogenaamd recht op een vergunning, laat staan van een regularisatievergunning, is geen sprake (R. VEKEMAN, Ruimtelijke Ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen, Kluwer, Mechelen, 2004, 266-267, nr. 299). Dat verzoekende partij een voorwaardelijk gunstig advies heeft bekomen van de dienst Toerisme verandert hier al evenmin iets aan.

Het advies van Toerisme Vlaanderen wijst er trouwens ook uitdrukkelijk op dat zij zich niet kunnen uitspreken "over de normen van ruimtelijke ordening en aanverwante wetgeving.". Gelet op het voorgaande dient dan ook te worden vastgesteld dat de verwerende partij geen schending heeft begaan van de beginselen van behoorlijk bestuur.

*Het tweede middel is ongegrond.
..."*

In de wederantwoordnota voegen de verzoekende partijen niets toe.

Beoordeling door de Raad

Uit de bespreking van het eerste middel is reeds gebleken dat in het bestreden besluit terecht is overwogen dat er legaliteitsbelemmering bestaat om de gevraagde regularisatievergunning te verlenen. Deze motivering volstaat om het bestreden besluit te dragen.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur veronderstelt dat de overheid bij het nemen van haar beslissing kennelijk onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij op evidente wijze een onjuist gebruik van haar beleidsvrijheid heeft gemaakt. Nog daargelaten de vraag of de verzoekende partijen zich op een schending van het redelijkheidsbeginsel kunnen beroepen wanneer zij in strijd met de geldende bepalingen werken uitvoert zonder over de daartoe vereiste voorafgaande stedenbouwkundige vergunning te beschikken, dient alleszins te worden vastgesteld dat het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet kan worden ingeroepen contra legem.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt ontvankelijk doch ongegrond verklaard.
2. De kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 25 april 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ