

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0569 van 4 februari 2016
in de zaak 1112/0333/A/9/0326

In zake:

■
bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Konstantijn ROELANDT
kantoor houdende te 9000 Gent, Recollettenlei 9
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 4 januari 2012 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 17 november 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■ van 19 juli 2011 ontvankelijk maar ongegrond verklaard.

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

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te ■ en met kadastrale omschrijving ■.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 14 mei 2012, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Bij beschikking van 27 november 2015 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de negende kamer.

Bij tussenarrest van 9 december 2015 heeft de voorzitter van de negende kamer beslist om de debatten te heropenen om de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen.

De partijen werden opgeroepen om opnieuw te verschijnen op de openbare terechtzitting van 21 januari 2016.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Konstantijn ROELANDT die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de vordering.

III. FEITEN

De verzoekende partij is eigenaar van het gebouw, gelegen te [REDACTED].

De bouw van de constructie als garage is bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van de [REDACTED] van 21 februari 1986 vergund. De bouwvergunning legt onder meer als voorwaarde op dat de constructie niet voor woondoeleinden mag worden gebruikt of ingericht. Het vergunde volume bedraagt 337,92 m³.

Bij vonnis van 28 mei 2003 van de correctionele rechtbank te [REDACTED] wordt de verzoekende partij veroordeeld wegens de niet-vergunde functiewijziging van het gebouw naar woning en een niet-vergunde uitbreiding. De herstelvordering van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur wordt als kennelijk onredelijk afgewezen.

Op 4 mei 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning tot regularisatie van de functiewijziging van de garage naar eengezinswoning.

De verklarende nota licht toe dat, als eerste stap naar een volledige regularisatie, de aanvraag enkel de regularisatie van de functiewijziging van het gebouw van garage naar woning nastreeft. De volgende stap zal bestaan in een aanvraag tot regularisatie van de uitbreiding van het gebouw waarvan het reëel uitgevoerde volume 601,183 m³ bedraagt.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan 'Roeselare-Tielt', gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 11 mei 2011 tot en met 9 juni 2011 wordt gehouden, worden er zes bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling West-Vlaanderen brengt op 25 mei 2011 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 19 juli 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 17 augustus 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 12 oktober 2011 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting op 18 oktober 2011 beslist de verwerende partij op 17 november 2011 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing, eensluidend met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, als volgt:

“ ...

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

De bouwplaats is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied maar de aanvraag staat niet in functie tot een agrarische of para-agrarische activiteit en is bijgevolg strijdig met de bestemming het gewestplan. Er dient te worden nagegaan of gebruik kan worden gemaakt van de basisrechten voor zonevreemde constructies, in het bijzonder de mogelijkheid tot een zonevreemde functiewijziging overeenkomstig artikel 4.4.23 VCRO juncto BVR 28/11/2003. Eén van de essentiële voorwaarden die in dit verband wordt gesteld is dat het gebouw hoofdzakelijk vergund moet zijn. (art. 4.4.23, 1°, c) VCRO).

Artikel 4.1.1., 7°, b) VCRO definieert het hoofdzakelijk vergund als een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij “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”.

Dit impliceert meer bepaald dat ten minste 90% van het bruto-bouwvolume alsook de functie moeten vergund zijn, om in aanmerking te komen voor een zonevreemde functiewijziging. Gelet op de historiek van dit dossier is dit duidelijk niet het geval en bestaat er een legaliteitsbelemmering om de vergunning te kunnen verlenen. Ook de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar komt tot dezelfde vaststelling.

Op de hoorzitting wordt gesteld dat het gebouw bouwfysisch geschikt is als woning en niet storend is voor de open ruimte. Dit doet echter geen afbreuk aan de vastgestelde

legaliteitsbelemmering. Ook het feit dat de herstellvordering werd afgewezen wegens kennelijke onredelijkheid, wijzigt niets aan de vaststelling dat het gebouw niet hoofdzakelijk vergund is en er derhalve geen gebruik kan worden gemaakt van artikel 4.4.23 VCRO.

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Ingevolge voormelde legaliteitsbelemmering is een verdere opportuniteitsbeoordeling irrelevant.

4D CONCLUSIE EN VOORSTEL

Overwegende dat de aanvraag strekt tot het regulariseren van een zonevreemde functiewijziging van garage naar woning; dat het bestaande gebouw, zowel qua volume als qua functie niet hoofdzakelijk vergund is; dat hierdoor niet is voldaan aan een essentiële voorwaarde om een functiewijziging te kunnen vergunnen (artikel 4.4.23, 1°, c); dat bijgevolg een legaliteitsbelemmering bestaat om de vergunning te kunnen verlenen; ..."

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

In een enig middel voert de verzoekende partij het volgende aan:

*" ...
Schending van de artikelen 2 en 3 van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna de "Formele Motiveringsplicht"); Schending van de artikelen 4.4.15 en 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna "VCRO"); Schending van artikel 5 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot instelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (hierna het "Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen"); Schending van de materiele motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur;*

4.1.1 Wettelijke bepalingen

Artikel 2 van de Formele Motiveringsplicht bepaalt :

(...)

Artikel 3 van de Formele Motiveringsplicht bepaalt :

(...)

De materiële motiveringsplicht wordt in bepaalde rechtsleer als volgt toegelicht :

"Het gebrek aan draagkracht van de motivering kan ook voortvloeien uit een gebrekkige binding tussen de beslissing en de feiten die als grondslag dienen voor de beslissing. De relevante feiten, waarop de overheid haar beslissing baseert, moeten vanzelfsprekend bestaan en juist zijn." (...).

Artikel 4.4.23 van de VCRO bepaalt :

(...)

Artikel 4.4.15 van de VCRO bepaalt :

(...)

Artikel 5 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen bepaalt :

(...)

4.1.2 Toelichting

Het bestreden besluit steunt op het motief dat er een "legaliteitsbelemmering" bestaat om de vergunning te kunnen verlenen.

Verwerende partij dwaalt hier in rechte en heeft de aanvraag van verzoekende partij klaarblijkelijk verkeerd geïnterpreteerd door niet "stapsgewijs" de van toepassing zijnde regelgeving toe te passen.

Stap 1 :

In casu wordt niet betwist dat er in 1986 een zonevreemd gebouw van 337,920 m³ is vergund.

Dit gebouw is volgens het gewestplan Roeselare- Tielt gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en op het terrein bevinden er zich 2 bijgebouwen (...). Aan de overkant van de straat bevinden zich twee woningen — 1 op het perceel met nr. [REDACTED] en 1 op het perceel met nr. [REDACTED] (...).

Bijgevolg zijn de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.23 van de VCRO en artikel 5 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen om het gebouw van 337,90 m³ te wijzigen naar 1 wooneenheid, vervuld.

De garage van 337, 90 m³ kan dus op wettige wijze de functie van een woning aannemen.

Stap 2 :

Verzoekende partij wenst voormelde vergunde woning van 337,90 m³ vervolgens uit te breiden overeenkomstig artikel 4.4.15 van de VCRO :

(...)

De uitbreiding van een woning van 337,90 m³, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, tot een bouwvolume van 601,194 m³ is op grond van artikel 4.4.15 van de VCRO voor vergunning vatbaar.

De conclusie is dan ook dat de aanvraag op basis van de huidige regelgeving wel degelijk voor vergunning vatbaar is en dus niet stuit op een "legaliteitsbelemmering". Het in het bestreden besluit aangedragen motief is onjuist.

Het bestreden besluit schendt de materiële en formele motiveringsplicht.

In de mate dat het bestreden besluit steunt op de interpretatie dat verzoekende partij eerst het gebouw moet reduceren tot 337, 90 m³ (dus een gedeeltelijke afbraak) en voor dit gebouw afzonderlijk een functiewijziging moet aanvragen, om dan vervolgens een aanvraag te moeten indienen om het gebouw opnieuw te mogen uitbreiden, zou kennelijk onredelijk zijn en manifest strijden met de ratio legis van een "regularisatie".

..."

De verwerende partij antwoordt:

“
...

Verzoekende partij meent dat verwerende partij niet “stapsgewijs” de toepasselijke artikelen van de VCRO zou hebben toegepast. Verzoekende partij voert in zijn verzoekschrift zelf een stapsgewijze toetsing door van de aanvraag maar gaat daarbij meteen in de fout door artikel 4.4.10 VCRO buiten toepassing te laten. Dit artikel is van toepassing op alle basisrechten voor zonevreemde constructies die in de VCRO worden geformuleerd. Krachtens dit artikel juncto artikel 4.1.1, 7° VCRO dient te worden nagegaan of er sprake is van een hoofdzakelijk vergund karakter zowel wat de constructie als de functie betreft. Verder dient de aanvraag te worden getoetst aan de artikelen 4.4.15 VCRO en artikel 4.4.23 VCRO beide tevens van toepassing op de aanvraag.

De deputatie betwist inderdaad niet dat ook na de wederrechtelijk uitgevoerde uitbreiding het bouwvolume niet meer dan 1000 m³ bedraagt. Feit is echter dat er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergund karakter noch voor wat de constructie noch voor wat de functie betreft. De aanvraag betreft immers een regularisatie wat betekent dat de garage op vandaag al als woning wordt gebruikt en ook het volume reeds is uitgebreid. Gezien de woonfunctie, ondanks de uitdrukkelijke voorwaarde nota bene die destijds door het college van burgemeester en schepenen werd opgelegd, al uitgeoefend wordt zonder vergunning is het gebouw op het ogenblik van de aanvraag zoals artikel 4.4.23 VCRO stelt, niet vergund qua functie en derhalve ook niet hoofdzakelijk vergund. Daarenboven dient ten minste 90% van het bouwvolume vergund te zijn alvorens er sprake kan zijn van een hoofdzakelijk vergund karakter. Ook dit is niet het geval vermits slechts iets minder dan de helft van het bouwvolume, 337,90m³ in verhouding tot een totaal bouwvolume van 601,194m³, hoofdzakelijk vergund is. In dit opzicht heeft de deputatie dan ook terecht een legaliteitsbelemmering vastgesteld en kon zij op basis hiervan niet anders dan de gevraagde vergunning te weigeren.

Van een schending van de formele motiveringsplicht kan dan ook geen sprake zijn. Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk welke motieven aan de basis van de bestreden beslissing ten grondslag liggen. Bijkomend kan verwezen worden naar het arrest van de Raad dd. 7 december 2011 met rolnummer 2010/0355/A/4/0331 waaruit mag worden afgeleid dat wanneer de vergunningverlenende overheid niet anders kan dan de vergunning te weigeren, zoals in deze duidelijk het geval is, een meer summiere motivering kan volstaan om te voldoen aan de vereiste van de formele motiveringsplicht.

Verzoekende partij meent tot slot ook nog een schending van het redelijkheidsbeginsel te kunnen vaststellen in hoofde van de deputatie. Verwerende partij heeft nochtans enkel de desbetreffende artikelen van de VCRO toegepast, meer zelfs “het redelijkheidsbeginsel kan niet verantwoorden dat dwingende wettelijke of decretale bepalingen terzijde worden geschoven.” (...).

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Met de door de bestreden beslissing niet ingewilligde aanvraag streeft de verzoekende partij, in afwijking van de gewestplanbestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied, de regularisatie na van de zonevreemde functiewijzing van het gebouw, vergund als garage, naar eengezinswoning.

Artikel 4.4.23, eerste lid VCRO bepaalt 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 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 verkrat,*
- 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.

...”

Uit de aangehaalde bepaling blijkt dat een voorwaarde voor de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning voor een functiewijziging in afwijking van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan is dat het gebouw hoofdzakelijk vergund is. Aan die voorwaarde moet er zijn voldaan op het ogenblik van de aanvraag.

Artikel 4.4.1, 7° VCRO bepaalt dat onder “hoofdzakelijk vergund” wordt verstaan:

“ ...

een stedenbouwkundige vergunningstoestand, 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;

...”

Uit het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4.1.1, 7° VCRO volgt dat een gebouw, ook wat de functie betreft, hoofdzakelijk vergund moet zijn op het tijdstip van de vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging.

2.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij, eensluidend met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, vast dat het gebouw ‘zowel qua volume als qua functie niet hoofdzakelijk vergund is’.

De maatstaf voor de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter is de op het tijdstip van de aanvraag verrichte functie, dat wil zeggen woning. Die functie is, zoals de verzoekende partij zelf erkent, niet vergund. De opvatting van de verzoekende partij dat de beoordeling van die voorwaarde betrekking moet hebben op de toestand (garage) zoals die bestond vóór de zonder vergunning doorgevoerde functiewijziging, faalt in rechte. Alleen al die vaststelling volstaat om de bestreden beslissing te verantwoorden.

Ook wat de toets aan het volume betreft, is het beoordelingsmoment het tijdstip van het indienen van de regularisatieaanvraag zelf. Het gebouw blijkt niet te voldoen aan de voorwaarde dat minstens 90% van het bruto-bouwvolume is vergund. Dat de verzoekende partij een 'stapsgewijze' regularisatie van het gebouw nastreeft en de uitbreiding pas in een volgende fase wil regulariseren, doet niet ter zake.

Door het beoordelingsmoment van de voorwaarde van een hoofdzakelijk vergunde toestand, zowel wat de functie als wat het volume betreft, op het tijdstip van het indienen van de regularisatieaanvraag te situeren, maakt de verwerende partij een correcte toepassing van artikel 4.4.23, eerste lid VCRO.

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 4 februari 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, negende kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF, voorzitter van de negende kamer,

met bijstand van

Saartje CALLENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Saartje CALLENS

Geert DE WOLF