

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0371 van 20 mei 2014  
in de zaak 1011/0345/A/8/0297

In zake: de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Jan BELEYN en Dirk VAN HEUVEN  
kantoor houdende te 8500 Kortrijk, President Kennedypark 6/24  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

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

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 14 december 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 10 november 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Menen van 6 juli 2010 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van de uitbreiding van een eengezinswoning, met mogelijk complementaire nevenfunctie 'kantoor'.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel aan de derde kamer werd toegewezen, werd op 20 december 2010 aan de achtste kamer toegewezen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 28 januari 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elias GITS die loco advocaat Jan BELEYN voor de verzoekende partij verschijnt, 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 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 voorliggende vordering.

### **III. FEITEN**

Op 25 maart 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Menen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de uitbreiding van een eengezinswoning, met mogelijk complementaire nevenfunctie 'kantoor'.

De aanvraag beoogt de regularisatie van een voormalige toonzaal en een voormalig atelier. Het atelier is zonder stedenbouwkundige vergunning gebouwd. De toonzaal is groter gebouwd dan vergund en doet actueel dienst als ruimte voor een boekhoudkantoor. De aanvraag strekt tot de regularisatie van de toonzaal en het atelier als uitbreidingen van de zonevreemde woning. Wat het atelier betreft, streeft de verzoekende partij, indien mogelijk, meteen ook de regularisatie na van de functiewijziging naar de complementaire functie 'zakenkantoor'.

Een eerdere aanvraag tot regularisatie van het atelier als uitbreiding van de woning en van de toonzaal als zakenkantoor heeft de verwerende partij op 17 december 2009 in graad van administratief beroep geweigerd.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Kortrijk', vastgesteld bij koninklijk besluit van 4 november 1977 in agrarisch gebied gelegen.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor 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, georganiseerd van 13 april 2010 tot en met 12 mei 2010, worden er geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 11 mei 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Menen brengt op 25 mei 2010 een gunstig advies uit.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 24 juni 2010 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Menen weigert op 6 juli 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen die beslissing op 5 augustus 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 7 oktober 2010 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 12 oktober 2010 beslist de verwerende partij op 10 november 2010 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

#### **4 MOTIVATIE STANDPUNT DEPUTATIE**

*De Deputatie motiveert haar standpunt als volgt :*

#### **4A BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG**

*(...)*

*Plaats van de aanvraag is bebouwd met een woning, een toonzaal en een atelier en is gelegen in structureel sterk aangetast agrarisch gebied. Het betreft een voormalig bedrijf dat aangekochte bloemen en bruidsboeketten droogt door middel van lyofilisatie. (...)*

*Het ontwerp voorziet de regularisatie van de voormalige toonzaal en het voormalige atelier en voorziet een functiewijziging van deze bedrijfsgebouwen naar wonen met mogelijke complementaire nevenfunctie kantoor. Dit is echter onvoldoende duidelijk. Ofwel voorziet men enkel een woning, ofwel voorziet men een woning met een kantoor. Indien het voorwerp van de aanvraag onvoldoende duidelijk is, kan men ook geen juiste beoordeling van de aanvraag maken. Uit de begeleidende juridische nota en uit de foto's blijkt dat er momenteel een kantoorruimte van een zelfstandig zakenkantoor in de voormalige toonzaal zit. Dit kantoor moet dan ook mee aangevraagd worden.*

*(...)*

#### **4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

*De aanvraag dient getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. De aanvraag is gelegen in agrarisch gebied en heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten. De aanvraag is bijgevolg zonevreemd. Het bestemmingsvoorschrift van het gewestplan vormt op zichzelf geen weigeringsgrond mits voldaan wordt aan de voorwaarden van de decretale uitzonderingsbepalingen.*

*Een van deze voorwaarden is dat de constructies hoofdzakelijk vergund moeten zijn. dit is niet het geval. Dit werd trouwens ook reeds opgemerkt naar aanleiding van het vorige beroep. In de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt volgende definitie van 'hoofdzakelijk vergund' gegeven:*

*hoofdzakelijk vergund: 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-bouwwolume 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 voormalige bedrijf, dat aangekochte bloemen en bruidsboeketten droogt door middel van lyofilisatie, kan niet als hoofdzakelijk vergund beschouwd worden, vermits de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies niet vergund zijn. Het atelier is totaal niet vergund en de toonzaal werd dubbel zo groot uitgevoerd. Er is bijgevolg niet voldaan aan de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund karakter.

Ook als men het stukje b) van de definitie hanteert is absoluut niet voldaan aan de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund zijn. Beroepers halen aan dat de woning en de garage hoofdzakelijk vergund zijn (voor meer dan 94%). De vroegere toonzaal en het atelier moeten echter mee in rekening gebracht worden, zodat er absoluut geen sprake is van minstens 90% van het bruto-bouwwolume dat vergund of vergund geacht is.

Bij andere constructies dan bedrijven, moet 90% van het bruto-bouwwolume vergund zijn. Het bruto-bouwwolume wordt gemeten met inbegrip van de buitenmuren en het dak en met inbegrip van de fysisch daarbij aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw.(...)

Volgens de gegevens van de architect bedraagt het volume minder dan 1000 m<sup>3</sup>. Volgens het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bedraagt het volume meer dan 1000 m<sup>3</sup>. Deze discussie is echter irrelevant vermits er sowieso niet voldaan is aan de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund karakter, zodat er sowieso een legaliteitsbelemmering ontstaat om de aanvraag te kunnen vergunnen.

Met betrekking tot de grote parking kan opgemerkt worden dat ook hiervoor geen vergunning kan verkregen worden. De verharding werd veel groter uitgevoerd. Er is geen enkele juridische grondslag om een uitbreiding van verharding bij een zonevreemde woning te kunnen vergunnen. Men kan slechts verharding voorzien die vrijgesteld is van de vergunningsplicht volgens het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering. Deze verharding is niet vrijgesteld van de vergunningsplicht.

(...)

#### **4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

Er kan net zoals bij de behandeling van het vorige beroep opgemerkt worden dat de toonzaal en het atelier zeer diep gebouwd werden. De bouwdiepte ter hoogte van de zijdelingse perceelsgrens rechts bedraagt maar liefst ca 26 m. Hierdoor wordt een vrij lange blinde zijgevel op de grens voorzien. Indien er een uitbreiding van de woning gevraagd zou worden, zonder dat er voorafgaand al uitbreidingen gebouwd werden (zonder vergunning), zou er ook nooit een vergunning verleend worden voor een dergelijke uitbreiding. Het is onaanvaardbaar dat men meer zou verkrijgen omdat de werken reeds uitgevoerd werden zonder vergunning.

...”

Dat is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van het beroep betreft**

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een aangetekende brief van 16 november 2010 aan de verzoekende partij betekend. Het verzoekschrift is met een aangetekende brief van 14 december 2010 ingediend.

Daaruit volgt dat het beroep binnen de door artikel 4.8.16, §2, 1°, a VCRO bepaalde vervalttermijn van dertig dagen is ingesteld.

##### **B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partij betreft**

De verzoekende partij is de aanvrager van de door de bestreden beslissing geweigerde vergunning en beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang.

#### **V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **Eerste middel en tweede middel**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in: 'de artikelen 10-11 GW, miskenning van artikel 4.4.1 VCRO (*juncto* artikel 4.1.1,7° VCRO) en artikel 4.4.15 VCRO, miskenning van artikel 4.2.24 VCRO, miskenning van het voorwerp van de aanvraag en miskenning van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, miskenning van het motiveringsbeginsel en miskenning van de Wet van 29 juli 1991 inzake de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (Formele Motiveringswet)'.

De verzoekende partij voert aan wat volgt:

“ ...

##### ***Toelichting bij de geschonden rechtsnormen***

*Met ingang van 1 september 2009 werden de zonevreemdheidsregels van het Decreet van 19 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening ingeschreven in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Artikel 4.4.10, §1, eerste lid VCRO stelt:*

*“Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden”.*

*Artikel 4.4.15 VCRO voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om zonevreemde woningen*

*uit te breiden.*

*In artikel 4.1.1,7° VCRO wordt verder verduidelijkt wat onder “hoofdzakelijk vergund” moet verstaan worden*

*“hoofdzakelijk vergund: 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”*

*In artikel 4.2.24 VCRO werd de – reeds eerder feitelijk bestaande mogelijkheid om regularisatievergunningen aan te vragen – bevestigd:*

*“§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 het motiveringsbeginsel en uit de Formele Motiveringswet vloeit voort dat beslissingen over een stedenbouwkundige aanvraag formeel en afdoende moeten gemotiveerd zijn. Een afdoende motivering veronderstelt in de eerste plaats een juiste motivering.*

## **A2. Duiding bij het middel**

*De vergunning werd verzoeker geweigerd omdat de totaliteit van de bestaande gebouwen (inbegrepen de delen waarvoor nu regularisatie gevraagd wordt) voor minder dan 90 % vergund zijn. Zodoende zou geen sprake kunnen zijn van een hoofdzakelijk vergund gebouw.*

*Verwerende partij gaat daarbij compleet voorbij aan het voorwerp van het aangevraagde en het wezen van een regularisatievergunning (...). Er wordt in deze net alsnog vergunning aangevraagd voor de eerder al gebouwde uitbreidingen bij de bestaande zonevreemde woning. Uit het wezen van een regularisatievergunning vloeit voort dat alsnog vergunning wordt aangevraagd voor iets waarvoor men eerder al vergunning had dienen aan te vragen. Het is dan ook enkel logisch dat de eis van het voorhanden zijn van een “hoofdzakelijk vergund gebouw” bij zonevreemde uitbreidingsaanvragen zo moet geïnterpreteerd worden dat het zonevreemde gebouw waarbij de zonevreemde uitbreidingen gevraagd worden hoofdzakelijk vergund is.*

*Zulks is in deze het geval (zie hoger). Door anders te oordelen – en de eis van het voorhanden zijn van een “hoofdzakelijk vergund gebouw” bij zonevreemde uitbreidingsaanvragen zo te interpreteren dat de totaliteit van het reeds gebouwde vergund moet zijn – miskent men de wetsbepalingen vermeld in hoofding. In de VCRO staat geen enkele bepaling die de interpretatie van verwerende partij ondersteunt, wel integendeel (artikel 4.2.24 VCRO). Door het voorwerp van de aanvraag te negeren wordt uiteindelijk tot een onzorgvuldige en onredelijke beslissing gekomen.*

*Minstens is de weerhouden motivering ook foutief en wordt niet geantwoord op de juridische argumentatie zoals opgesteld voor verzoeker (...).*

*Oordelen zoals verwerende partij gedaan heeft leidt ten node tot de conclusie dat geen zonevreemde regularisaties - behalve zeer kleine regularisaties - kunnen toegestaan worden. In de VCRO staat geen enkele bepaling die duidt dat zulks de bedoeling zou zijn, laat staan dat hiervoor enige verantwoording zou voorhanden zijn. Temeer de vergunningverlenende overheid zich niet mag laten leiden door het voldongen feit van “het reeds gebouwd zijn van het aangevraagde” (...) is er geen valabel motief voorhanden om dit onderscheid in behandeling (...) te verantwoorden. Verzoeker suggereert om desbetreffend desnoods, en in de mate Uw Raad toegang heeft tot het Grondwettelijk Hof, een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.*

*...*

De verzoekende partij vraagt dat zo nodig de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof wordt gesteld:

*“ ...*

*“ Schenden de artikelen 4.4.1 VCRO (juncto artikel 4.1.1,7° VCRO) en artikel 4.4.15 VCRO de artikelen 10-11 GW wanneer deze bepalingen zo geïnterpreteerd worden dat bestaande uitbreidingen bij een bestaande minstens hoofdzakelijk vergunde zonevreemde woning waarvoor geen vergunning voorligt, niet kunnen vergund worden, terwijl diezelfde uitbreidingen wel kunnen vergund worden als het geen regularisatiedossier betreft.*

*...”*

2.

De verwerende partij antwoordt daarop als volgt:

“ ...

*Opdat verzoekende partij met het oog op het verkrijgen van een regularisatievergunning van de basisrechten inzake zonevreemde constructies zou kunnen genieten, stelt artikel 4.4.10. §1 VCRO uitdrukkelijk dat de aanvraag berekking moet hebben op een hoofdzakelijk vergunde constructie. Voor wat de term “hoofdzakelijk vergund” betreft kan worden vewezen naar artikel 4.1.1., 7° VCRO die deze term als volgt definieert:*

*(...)*

*Een toepassing van artikel 4.2.24 VCRO zoals verzoekende partij stelt is dan ook helemaal niet aan de orde. In tegenstelling tot wat verzoekende partij beweert is er wel een uitdrukkelijke wettelijke basis die de zienswijze van verwerende partij letterlijk ondersteunt!*

*In casu wordt zowel de regularisatie van een functiewijziging van handel naar wonen, als een uitbreiding van de bestaande woning aangevraagd. In het bestreden besluit werd de aanvraag zeer duidelijk afgetoetst aan zowel punt a) als b) van voormeld artikel. (...) in de veronderstelling dat de constructies in kwestie als bedrijf dienen te worden aangemerkt is vereist dat de voor de bedrijfsuitvoering noodzakelijke constructies vergund zijn ook voor wat de functie betreft. Verzoekende partij betwist niet dat het atelier niet vergund is en de toonzaal wel vergund is maar niet opgericht volgens plan. Er kan dan ook geen sprake zijn van een hoofdzakelijk vergund karakter voor wat de oprichting van de constructies betreft. Ook naar functie zijn de constructies niet vergund nu de toonzaal wederrechtelijk als zelfstandig zakenkantoor wordt gebruikt. Er kan dan ook hoegenaamd geen sprake zijn van hoofdzakelijk karakter in de zin van artikel 4.1.1, 7° a) VCRO. Indien de constructies echter niet als bedrijf kunnen worden aangemerkt dient te worden nagegaan of 90% van het bruto bouwvolume vergund of vergund geacht is ook naar functie toe. Voormeld artikel stelt uitdrukkelijk dat bij de berekening ook rekening te worden gehouden met de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse steun of aansluiting vinden bij het hoofdgebouw. Op grond van de plannen kan duidelijk worden vastgesteld dat zowel de toonzaal als het atelier fysisch en rechtstreeks aansluiten bij het hoofdgebouw namelijk de woning. Bijgevolg dienen zij onmiskenbaar te worden meegeteld voor de 90% toets. Omdat het atelier gebouwd werd zonder vergunning en de toonzaal opgericht werd in afwijking van de verleende vergunning en bovendien wederrechtelijk als zelfstandig zakenkantoor wordt gebruikt, kan er geenszins sprake zijn van een hoofdzakelijk vergund karakter voor zowel wat de constructie als wat de functie betreft zoals omschreven in artikel 4.1.1., 7° b) VCRO. (...)*

*Verzoekende partij kan deze zienswijze niet bijtreden en verzoekt uw Raad om een préjudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. Echter laat verzoekende partij na concreet en precies aan te tonen in welk opzicht het VCRO strijdig zou zijn met de Grondwet. De verwijzing naar artikel 10 en 11 van de Grondwet in de hoofding van het middel volstaat in dat opzicht niet. Er wordt dan ook verzocht om op het verzoek niet in te gaan.*

*...”*

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“ ...

*Verwerende partij meent dat in deze geen sprake kan zijn van een “hoofdzakelijk*



*vergunde inrichting". Eén en ander zou niet beantwoorden aan het bepaalde in artikel 4.1.1,7° VCRO.*

*Verwerende partij draagt in het verweer niet bij tot het in deze relevante debat. Vraag is hoe, bij regularisatieaanvragen inzake uitbreidingen in de zonevreemdheid, het criterium van het "hoofdzakelijk vergund" zijn moet ingevuld worden.*

*Verzoeker meent dat bij de beoordeling van het criterium van het hoofdzakelijk vergund zijn abstractie moet gemaakt worden van de uitbreidingen, waarvoor men immers net een regularisatieaanvraag indient (en dat zodoende gekeken moet worden of het basisvolume waaraan de uitbreidingen werden uitgevoerd wel hoofdzakelijk vergund is).*

*Verwerende partij lijkt een tegenovergestelde mening toegedaan. Zij stelt vast dat de woning + uitbreidingen niet als hoofdzakelijk vergund kunnen beschouwd worden (terwijl dus net een vergunning wordt gevraagd voor de uitbreidingen).*

*Verzoeker meent dat enkel zijn stelling aanvaardbaar is. Enkel zijn stelling houdt alvast rekening met het wezen van een regularisatievergunning (...) en is conform het eigenlijke voorwerp van de vergunningsaanvraag in deze (regularisatie van uitbreidingen bij een zonevreemde woning).*

*Anders oordelen maakt ook dat we tot zeer bevreemdende situaties komen.*

*Een concrete vergelijking maakt veel duidelijk.*

*Een woning van 750 m<sup>3</sup> kan in de zonevreemdheid uitgebreid worden tot 1000 m<sup>3</sup> (...).*

*Persoon A heeft in het verleden illegaal uitgebreid tot 1000 m<sup>3</sup>. In de stelling van de deputatie zou deze persoon nooit een (regularisatie) vergunning kunnen bekomen voor de uitbreiding (...). De woning + uitbreidingen is immers niet hoofdzakelijk vergund.*

*Persoon B heeft een vergunde woning van 750 m<sup>3</sup> en wil deze uitbreiden tot 1000 m<sup>2</sup>. Hij beoogt exact dezelfde bouw / uitbreiding als persoon A. Persoon B zal, wanneer aan alle randvoorwaarden voldaan is, weldegelijk kunnen uitbreiden tot 1.000m<sup>3</sup> en de facto dus hetzelfde kunnen realiseren als persoon A.*

*Wat meer is...als persoon A eerst afbreekt en dan vervolgens...exact hetzelfde aanvraagt zou hij wel een vergunning kunnen bekomen...*

*Dit onderscheid in behandeling is uiterst bevreemdend en valt niet te verklaren vanuit de wens om een goede ruimtelijke ordening te organiseren. Het eindresultaat is kennelijk onredelijk. De motivering van de deputatie kan geen stand houden en er ligt een verkeerde en onzorgvuldige toepassing voor van de bepalingen uit de VCRO, zoals in hoofding aangehaald.*

*Voor dit onderscheid in behandeling van zeer vergelijkbare gevallen is er minstens al geen afdoende verantwoording denkbaar. Verzoeker insisteert ook verder op een prejudiciële vraag in dit verband.*

*...*

4.

Een tweede middel ontleent de verzoekende partij aan de 'miskenning van de artikelen 4.4.11 en 4.3.1 VCRO; miskenning van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, miskenning van het gelijkheidsbeginsel en de artikelen 10-11 GW, miskenning van het motiveringsbeginsel en miskenning van de Wet van 29 juli 1991 inzake de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen'.

De verzoekende partij voert het volgende aan:

" ...

**B1. Toelichting bij de geschonden rechtsnormen**

*Artikel 4.4.11 VCRO legt op dat er ook in de zonevreemdheid een toets met de goede ruimtelijke ordening dient te gebeuren conform artikel 4.3.1 VCRO. Conform artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO houdt de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats rekening met de in de omgeving bestaande toestand.*

*Het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel zijn, zoals hoger al uiteengezet, twee algemene beginselen van behoorlijk bestuur, verplichten de vergunningverlenende overheid tot een redelijke en zorgvuldige beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.*

*Het oordeel van de vergunningverlenende overheid dienaangaande moet tevens afdoende gemotiveerd zijn. Natuurlijk mag het oordeel van de vergunningverlenende overheid ook niet discriminerend zijn.*

**B2. Duiding bij het middel**

*Verwerende partij heeft, bijna bij wijze van "obiter dictum", verder gemotiveerd:*

*" Er kan net zoals bij de behandeling van het vorige beroep opgemerkt worden dat de toonzaal en het atelier zeer diep gebouwd werden. De bouwdiepte ter hoogte van de zijdelingse perceelsgrens rechts bedraagt maar liefst ca 26 m. Hierdoor wordt een vrij lange blinde zijgevel op de grens voorzien. Indien er een uitbreiding van de woning gevraagd zou worden, zonder dat er voorafgaand al uitbreidingen gebouwd werden (zonder vergunning), zou er ook nooit een vergunning verleend worden voor een dergelijke uitbreiding. Het is onaanvaardbaar dat men meer zou verkrijgen omdat de werken reeds uitgevoerd werden zonder vergunning".*

*Verzoeker is van mening dat de vergunningverlenende overheid in deze geen, minstens kennelijk onvoldoende, rekening gehouden heeft met de in de omgeving bestaande toestand.(...) Nazicht van de luchtfoto leert dat de bouwsite gelegen is in een cluster van woningen gelegen bij een groot industrieterrein en dat de bouwdiepte waarvoor verzoeker geopteerd heeft geheel niet ongebruikelijk is aldaar ter plaatse (...). Ook nazicht van het plan opgesteld door de landmeter leert eveneens dat de bouwdiepte waarvoor verzoeker geopteerd heeft geheel niet ongebruikelijk is binnen voormelde cluster (...):*

*(...)*

*Evengoed is meteen duidelijk dat van een "blinde gevel op de zijdelingse perceelsgrens rechts", alwaar het atelier voorzien was, hoegenaamd geen sprake is. Ter plaatse sluit dat voormalig atelier perfect aan bij een gebouw van de buur (afgezien van een zeer beperkte uitsteek).*

*Nazicht van de plannen zoals deze gevoegd zullen worden in het administratieve dossier leert verder dat eerder op het bouwperceel ook al een vrij diepe toonzaal vergund was en dat er, waar nu het atelier staat, eerder ook al verschillende bijgebouwen voorzien waren die zo diep kwamen.*

*Verwerende partij heeft zich in deze inderdaad beperkt tot het poneren van enkele abstracte principes ("het is onaanvaardbaar dat iemand in het kader van een regularisatiedossier meer zou krijgen" en "een diepte van 26 meter zou niet vergund worden") maar is compleet voorbij gegaan aan de concrete, ter plaatse bestaande (vergunde) ruimtelijke ordening. Waarom de vooropgestelde diepte niet aanvaardbaar is wordt geeneens verduidelijkt (behalve dan misschien de dus hopeloos verkeerde stelling dat er een blinde gevel zou tot stand komen ter hoogte van het voormalige atelier), terwijl verzoeker duidelijk heeft aangegeven waarom hij gemeend heeft dat de diepte weldegelijk aanvaardbaar is.*

*De enkel abstracte boutades waartoe verwerende partij uiteindelijk, zonder verdere toelichting, komt zijn, opnieuw gelet op de bestaande vergunde ruimtelijke ordening, verder ook kennelijk onredelijk en onzorgvuldig.*

*Waar anderen duidelijk wel mogen wat verzoeker niet zou mogen is er ook een schending van het gelijkheidsbeginsel.  
..."*

5.

De verwerende partij antwoordt als volgt:

*"...*

*Verzoekende partij stelt in zijn verzoekschrift dat "Nazicht van de plannen zoals deze gevoegd zullen worden in het administratieve dossier leert verder dat eerder op het bouwperceel ook al een vrij diepe toonzaal vergund was en dat er, waar nu het atelier staat, eerder ook al verschillende bijgebouwen voorzien waren die zo diep kwamen." Verzoekende partij wenst op die manier bijkomende stukken toe te voegen aan het dossier op grond waarvan de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in vraag wordt gesteld. Noch het college van burgemeester en schepenen noch de verwerende partij beschikten over deze stukken op het ogenblik dat zij hun beslissing hebben genomen. Nochtans heeft de verzoekende partij de mogelijkheid gehad om naar aanleiding van de hoorzitting voormelde stukken nog toe te voegen aan het dossier. Dit heeft ze echter nagelaten en poogt dit nu in het kader van een juridictioneel beroep alsnog recht te zetten. Verwerende partij wordt dan ook in se verweten bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening geen rekening te hebben gehouden met plannen die op het ogenblik dat zij tot deze beoordeling moest overgaan, zij niet in haar bezit had! (...)*

*Overigens heeft het toevoegen van deze plannen enkel en alleen tot doel om de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in vraag te stellen. Mede onder het mom van een gebrekkige motivering van de bestreden beslissing stuurt de verzoekende partij de Raad onmiskenbaar aan om de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening die de deputatie op dit vlak heeft gemaakt, te herbekijken. (...) Een loutere opportuniteitsstoets van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening behoort (...) niet tot de bevoegdheid van de Raad.*

*Verzoekende partij verwijst tevens naar de hem omringende percelen waar er wel*

vergunningen werden afgeleverd die een gelijkaardige bouwdiepte toelieten en meent dan ook “waar anderen duidelijk wel mogen wat verzoeker niet zou mogen is er ook een schending van het gelijkheidsbeginsel”. Opdat de verwerende partij echter een schending van het gelijkheidsbeginsel zou kunnen worden toegeschreven, is vereist dat de verwerende partij gelijkaardige aanvragen op een ongelijke wijze heeft behandeld. (...) Nergens wordt (...) aangetoond dat de deputatie vergelijkbare constructies in de omgeving zou hebben vergund, laat staan dat zij zowel in rechte als in feite het voorwerp uitmaakten van een gelijkaardige aanvraag als de aanvraag die door verzoekende partij werd ingediend (...). Overigens reikt de toepassing van het gelijkheidsbeginsel niet zover dat men aanspraak kan maken op een onwettige toepassing van de regelgeving (...). Er kan dan ook geenszins sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel in hoofde van verwerende partij.

Tot slot dient nog te worden benadrukt dat het bestreden besluit in eerste orden gesteund is op een legaliteitsbelemmering. De verzoekende partij uit in dit tweede middel dan ook enkel kritiek op een overtollig motief en dit kan volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State niet tot de vernietiging van het bestreden besluit aanleiding geven.

...

6.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij:

“ ...

Verwerende partij maakt eerst een hele heisa over aanvullende plannen die aan het dossier zouden worden toegevoegd. Verder wijst zij op de marginale toetsing waartoe Uw Raad gehouden is. Er zou ook geenszins sprake zijn van een miskennen van het gelijkheidsbeginsel.

Eén en ander zou verder kritiek uitmaken t.a.v. een overtollig motief.

Overtollig of niet, verzoeker is er alvast toe gehouden alle motieven in vraag te stellen die geleid hebben tot de bestreden beslissing.

Verder suggereert verzoeker helemaal niet nu nog aanvullende plannen aan het dossier toe te voegen. Met de verwijzing in randnummer 23, tweede alinea van het verzoekschrift wordt enkel verwezen...naar de bouwplannen die verwerende partij ook effectief bij het dossier gevoegd heeft (...). Natuurlijk beschikte verwerende partij over deze plannen ten tijde van het nemen van de in deze bestreden beslissing.

Weliswaar is Uw Raad gehouden tot een marginale toetsing, Uw Raad kan nagaan of het door het vergunningverlenend orgaan ingenomen standpunt niet kennelijk onredelijk is, of dat standpunt beantwoordt aan het bepaalde zoals voorgeschreven in artikel 4.3.1. VCRO, en of dat standpunt voldoende gemotiveerd werd.

Verzoeker is van mening dat het afwijzen van een dossier op grond van een miskennen van de goede ruimtelijke ordening die **enkel gesteund wordt op enkele algemene boutades, geheel verkeerde feitelijke informatie bevat** (zoals de blinde muur die zou tot stand komen voor de buurman, quod certa non) **en waarlijk een negatie inhoudt van de ter plaatse vergunde toestand** (o.m. inzake bouwdiepte), weldegelijk **kennelijk onredelijk** is, minstens **kennelijk onvoldoende gemotiveerd is**, en zonder meer ook een **miskennen inhoudt van het bepaalde in artikel 4.3.1, §2,2° VCRO** dat duidelijk

*aan de vergunningverlenende overheid oplegt dat, in de eerste plaats zelfs, rekening moet gehouden worden met de in de omgeving bestaande toestand.*

*Verzoeker verwijst verder naar het verzoekschrift. In concreto brengt verwerende partij daar opnieuw niets tegen in.*

*Ook inzake de door verzoeker ingeroepen miskennen van het gelijkheidsbeginsel beperkt verwerende partij zich tot een abstracte kritiek. Verzoeker kan wat hem betreft maar vaststellen dat er een duidelijke vergunningsspraktijk was om diepere insnijdingen op de percelen toe te laten maar... dat één en ander nu schijnbaar en opeens problematisch is voor verzoeker. Alvast wordt ook deze bestaande vergunningsspraktijk volledig genegeerd.*

*...*

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat het voorwerp van de aanvraag volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Kortrijk' in agrarisch gebied te situeren is en met die gewestplanbestemming in strijd is.

Met haar aanvraag streeft de verzoekende partij de regularisatie na van een voormalige toonzaal en een voormalig atelier. Het atelier is zonder stedenbouwkundige vergunning gebouwd, de toonzaal is groter gebouwd dan vergund. Beide gebouwen maakten deel uit van het vroeger op het perceel gevestigde bedrijf, gespecialiseerd in het drogen van aangekochte bloemen en bruidsboeketten door middel van lyofilisatie.

In de begeleidende juridische nota bij de aanvraag wordt er gesteld dat de verzoekende partij het atelier en de toonzaal in eerste orde als uitbreidingen van de zonevreemde woning wenst te regulariseren. Als het atelier en de toonzaal als uitbreidingen van de woning kunnen worden vergund, vraagt de verzoekende partij dat, wat de toonzaal betreft, meteen ook de wijziging in de complementaire functie "zakenkantoor" zou worden vergund. In de toonzaal blijkt er een boekhoudkantoor te zijn gevestigd. De aanvraag tot regularisatie van de toonzaal als kantoorruimte voor een boekhoudkantoor wordt ondergeschikt aan de aanvraag tot regularisatie als uitbreiding van de zonevreemde woning gemaakt.

2.

In het eerste middel bekritiseert de verzoekende partij het weigeringsmotief dat de voorwaarde betreft van het hoofdzakelijk vergund karakter van de constructies, zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1, 7° VCRO. Laatstgenoemde bepaling definieert het begrip "hoofdzakelijk vergund" als volgt:

*"...*

*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;*

...”

De inhoudelijke kritiek in het eerste middel richt zich in het bijzonder op de toets aan artikel 4.1.1, 7°, b VCRO. De verzoekende partij argumenteert dat de verwerende partij voor het beoordelen van het bruto-bouwvolume van 90% van de constructie dat vergund moet zijn, ten onrechte met het volume van de uitbreidingen – het atelier en de toonzaal - rekening heeft gehouden waarvan net de regularisatie wordt aangevraagd, en dat de verwerende partij daardoor het in artikel 4.2.24 VCRO verankerde wezen van de regularisatievergunning heeft miskend.

3.

Het motief in de bestreden beslissing dat de stedenbouwkundige vergunningstoestand niet hoofdzakelijk vergund is, wordt voorafgegaan door een motivering waarin de verwerende partij zich als volgt over de aanvraag uitspreekt:

“ ...

*Het ontwerp voorziet de regularisatie van de voormalige toonzaal en het voormalige atelier en voorziet een functiewijziging van deze bedrijfsgebouwen naar wonen met mogelijke complementaire nevenfunctie kantoor. Dit is echter onvoldoende duidelijk. Ofwel voorziet men enkel een woning, ofwel voorziet men een woning met een kantoor. Indien het voorwerp van de aanvraag onvoldoende duidelijk is, kan men ook geen juiste beoordeling van de aanvraag maken. Uit de begeleidende juridische nota en uit de foto's blijkt dat er momenteel een kantoorruimte van een zelfstandig zakenkantoor in de voormalige toonzaal zit. Dit kantoor moet dan ook mee aangevraagd worden.*

...”

De verwerende partij overweegt met zoveel woorden dat de aanvraag van de verzoekende partij ‘onvoldoende duidelijk’ is en dat zij om die reden ‘geen juiste beoordeling van de aanvraag’ kan maken. De door de verwerende partij aangevoerde onduidelijkheid betreft de diverse in de aanvraag geformuleerde en te beoordelen opties waarbij wordt gevraagd om de regularisatie van het atelier en de toonzaal als uitbreidingen van de zonevreemde woning, maar meteen ook, indien mogelijk, de regularisatie van de zonevreemde functiewijziging naar de complementaire, al in de toonzaal daadwerkelijk verrichte functie van boekhoudkantoor in een en dezelfde beslissing te onderzoeken en te vergunnen.

Het motief dat een aanvraag onduidelijk is, wettigt op zich de weigering als die onduidelijkheid het vergunningverlenend bestuursorgaan niet toelaat om over de aanvraag met kennis van zaken te beslissen. De Raad beschikt ter zake maar over een marginaal toetsingsrecht en mag zich niet in de plaats van het vergunningverlenend bestuursorgaan stellen. Wanneer de verzoekende partij als aanvrager met een dergelijk oordeel wordt geconfronteerd en in de beslissing te lezen krijgt dat haar aanvraag onvoldoende duidelijk is, dat een juiste beoordeling niet mogelijk is en dat de regularisatie van de feitelijk al aanwezige functie van boekhoudkantoor ondubbelzinnig moet worden aangevraagd, moet zij daartegenover klaar en duidelijk standpunt innemen. Zij mag het niet aan de Raad overlaten om, in haar plaats, ambtshalve het proces van de deugdelijkheid van dat oordeel te maken, laat staan dat zij van de Raad mag verwachten dat hij die beoordeling voor ongelezen houdt. Dat geldt des te meer daar zij als aanvrager van een zonevreemde vergunning aanspraak maakt op de toepassing van een afwijkingsregeling die uit haar aard restrictief moet worden geïnterpreteerd en toegepast.

4.

In haar verzoekschrift formuleert de verzoekende partij geen kritiek op of enig middel met betrekking tot het eerste, onder de hoofding ‘beschrijving van de aanvraag’ verwoorde motief dat de aanvraag onvoldoende duidelijk is. Dat is nochtans een van de motieven van de verwerende

partij om aan de aanvraag van de verzoekende partij een ongunstige beslissing voor te behouden. Dat motief staat op zichzelf. De verwerende partij stelt dat het van twee dingen een moet zijn: ofwel een woning, ofwel een woning met zakenkantoor. De verwerende partij stelt vervolgens vast dat de toonzaal daadwerkelijk dienst doet als ruimte voor het boekhoudkantoor en oordeelt met zoveel woorden dat dit kantoor *'dan ook mee aangevraagd (moet) worden.'* Uit die motivering blijkt dat de verwerende partij niet aanvaardt dat de verzoekende partij in haar aanvraag twee sporen bewandelt en dat de regularisatie van de feitelijk bestaande toestand - de zonevreemde functiewijziging naar boekhoudkantoor - als een ondergeschikte optie wordt aangevraagd.

Als de verzoekende partij zich niet bij dat oordeel kan neerleggen, moet zij dat betwisten. De verzoekende partij laat evenwel in het ongewisse hoe zij daartegenover staat. Zij geeft geen argumentatie om aan te tonen dat de verwerende partij kennelijk onredelijk zou hebben geoordeeld door, gelet op de feitelijk al bestaande functie van boekhoudkantoor, te vereisen dat de verzoekende partij duidelijk aangeeft wat zij wil bereiken en welke situatie zij juist vergund wil zien. Evenmin toont zij in het verzoekschrift aan met toepassing van welke rechtsgrond of combinatie van rechtsgronden de effectief door haar aangevraagde zonevreemde functiewijziging naar boekhoudkantoor kan worden vergund. Haar argumentatie in het eerste middel viseert enkel het bijkomende weigeringsmotief dat er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergunde constructie in de zin van artikel 4.1.1, 7°, b VCRO. Zelfs als haar kritiek gegrond zou zijn en er met de verzoekende partij zou worden aangenomen dat het voor de toepassing van artikel 4.1.1, 7°, b VCRO volstaat dat het bruto-volume van een zonevreemde woning voor meer dan 90% vergund is zonder dat er met het volume van te regulariseren uitbreidingen rekening mag worden gehouden, dan is er nog niet aangetoond op grond waarvan de zonevreemde functiewijziging van de toonzaal naar boekhoudkantoor kan worden geregulariseerd. Het door de verzoekende partij geschonden geachte artikel 4.1.1, 7°, b VCRO volstaat daartoe niet als rechtsgrond.

Er moet daarbij ook worden vastgesteld dat de kritiek van de verzoekende partij op de toets aan artikel 4.1.1, 7° VCRO onvolkomen is. Uit de motivering blijkt dat de verwerende partij de aanvraag zowel aan artikel 4.1.1, 7°, a als artikel 4.1.1, 7°, b VCRO heeft getoetst. In elk van beide gevallen besluit zij dat de aanvraag niet aan de voorwaarde van een hoofdzakelijk vergunde toestand voldoet. De verzoekende partij oefent inhoudelijk enkel kritiek uit op de toets aan artikel 4.1.1, 7°, b VCRO. De toets aan artikel 4.1.1, 7° a VCRO en de aan die toets ten grondslag liggende motieven laat zij onbesproken.

5.

Het onverlet gelaten motief betreffende het onduidelijke voorwerp van de aanvraag volstaat om de bestreden beslissing te schragen. Een aanvraag vormt in principe een onlosmakelijk geheel en moet als dusdanig worden behandeld. De verzoekende partij argumenteert ook niet dat haar aanvraag deelbaar zou zijn.

6.

Uit wat voorafgaat, volgt dat het eerste middel niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

Ook het tweede middel dat betrekking heeft op het motief betreffende de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening dat *'de bouwdiepte ter hoogte van de zijdelingse perceelsgrens rechts (...) maar liefst ca 26 m (bedraagt)'* waardoor er *'een vrij lange blinde zijgevel op de grens (wordt) voorzien'*, komt, zoals het eerste middel, neer op kritiek op een overtollig motief en moet om die reden worden verworpen.

De in het eerste middel voorgestelde prejudiciële vraag wordt niet gesteld. Het middel wordt verworpen om redenen die vreemd zijn aan de regel waarover de verzoekende partij een prejudiciële vraag gesteld wenst te zien. Het antwoord op de prejudiciële vraag is niet nodig om uitspraak over het beroep te doen.

De middelen worden verworpen.

**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 20 mei 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF,                    voorzitter van de achtste kamer,  
   met bijstand van

Eddie CLYBOUW,                griffier.

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Eddie CLYBOUW

Geert DE WOLF