

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 3 december 2019 met nummer RvVb-A-1920-0319
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0907-A

Verzoekende partij	mevrouw Marilyn VAN RYSELBERGHE
	vertegenwoordigd door advocaat Han VERVENNE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Rabotstraat 118
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 augustus 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 28 juni 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth van 12 februari 2018 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het *“verbouwen van een oogstschuur tot polyvalente ruimte”* op de percelen gelegen te 9810 Nazareth, Klapstraat 6, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 221G en 221F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 1 oktober 2019.

De verzoekende en verwerende partij verschijnt schriftelijk.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 25 oktober 2017 (datum ontvangst) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth een aanvraag in voor een stedenbouwkundige

vergunning voor “het verbouwen van een oogstschuur tot polyvalente ruimte” op de percelen gelegen te 9810 Nazareth, Klapstraat 6.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977 in agrarisch gebied.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Noord-West E17’, goedgekeurd op 29 januari 2009, aangeduid als een niet-geïsoleerde ééngezinswoning en bouwvrij gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 15 november 2017 tot en met 15 december 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij adviseert op 8 december 2017 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 24 januari 2018 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 12 februari 2018 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij eensluidend aan het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 14 maart 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

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

Na de hoorzitting van 15 mei 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 28 juni 2018 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist eensluidend aan het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar:

“ ...

2.4 De juridische aspecten

De aanvraag is gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Noord-West-E17', goedgekeurd door de deputatie op 29 januari 2009. In dit RUP werd de bouwplaats aangeduid als een niet-geïsoleerde ééngezinswoning (symbool in overdruk) en bouwvrij gebied (overdruk), waarop de voorschriften van respectievelijk artikel 6 en 8 van toepassing zijn. In deze voorschriften worden bijkomende bestemmings- en bouwvoorschriften en voorwaarden opgenomen. Door het RUP wordt het gewestplan voor deze plek evenwel niet opgeheven. De bouwplaats bevindt zich niet in een onderdeel van het RUP waarvan artikel 2 bepaalt dat het gewestplan vervangen wordt door het RUP.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan waaraan de aanvraag dient getoetst, zoals hoger omschreven, omdat de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning niet in functie staat van een agrarisch en/of para-agrarisch bedrijf.

In toepassing van artikel 4.1.1 VCRO wordt de bebouwing op onderhavig perceel beschouwd als een zonevreemde constructie. Er dient nagegaan of het gevraagde vergunbaar is onder de afwijkingsbepalingen.

Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2, onderafdeling 1 Toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen, van de VCRO geeft de basisrechten voor zonevreemde gebouwen en constructies aan.

Onderhavig project betreft het omvormen van een voormalige oogschuur tot gesloten polyvalente ruimte.

De bestaande schuur betreft een grotendeels open constructie, een op palen steunend dak in golfplaten. In het ontworpen bijgebouw worden alle wanden afgesloten, voorzien van raam- en deuropeningen, en wordt de dakbedekking vernieuwd.

In tegenstelling tot wat in het aanvraagdossier wordt gesteld gaat het hier om 'herbouwen', en niet om 'verbouwen'.

Het begrip 'verbouwen' wordt sub art 4.1.1.12° VCRO gedefinieerd als: "aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden".

Bouwvolume wordt als volgt gedefinieerd: "het bruto-bouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld".

Voor het herbouwen van een zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw, zijn onderstaande artikelen relevant:

"Art. 4.4.10. §1. Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging. ..."

"Artikel 4.4.17. §1 De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het op dezelfde plaats herbouwen van een bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw. Er is sprake van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe constructie ten minste drie kwart van de bestaande oppervlakte overlapt. ..."

Bovenstaande artikelen vormen de wettelijke mogelijkheid om het bijgebouw te herbouwen. Voor wat betreft de functie die wordt aangevraagd, met name het omvormen van oogschuur naar polyvalente ruimte voor de eerder vergunde vakantieverblijven, dient verwezen naar artikel 4.4.23 VCRO dat bepaalt: "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."

Aangezien het gevraagde zijn oorsprong vindt in het voornemen van aanvrager om dit gebouw te benutten in functie van de toeristische logies dient nagegaan in hoeverre de werken binnen het toepassingsgebied vallen van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. Echter dient vastgesteld dat hetgeen hier gevraagd wordt, een gemeenschappelijke ruimte voor de reeds vergunde toeristische logies, niet voorkomt op de limitatieve lijst van mogelijke functies. Artikel 4 handelt over een complementaire functie die betrekking heeft op gebruik als toeristisch logies met maximaal 8 tijdelijke verblijfsgelegenheden, doch dit handelt over de toeristische logies zelf, en niet over mogelijk bijkomende accommodatie hiervoor in een afzonderlijk bijgebouw.

Daarbij dient rekening gehouden met artikel 2. §3. van voormeld uitvoeringsbesluit dat bepaalt: " De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met artikel 10, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen."

Gelet op het gegeven dat het gebouw in feite een herbouw betreft, waarbij enkel de steunpalen nog behouden blijven, kan niet gesteld worden dat het huidige gebouw bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie, aangezien er wel vanuit bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken dienen uitgevoerd.

De regelgeving is immers ingegeven vanuit het oogpunt dat bestaande zonevreemde gebouwen moeten kunnen gevaloriseerd worden door functiewijzigingen. Hetgeen hier gevraagd wordt kan niet als het valoriseren van een bestaand gebouw genoemd worden. Voorgaande bepalingen resulteren erin dat de gevraagde werken niet voor vergunning in aanmerking kan komen.

Het gevraagde valt niet binnen het toepassingsgebied van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.

In het verslag provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar werd gesteld dat bedenkingen gemaakt worden omtrent de werkelijke bedoeling van het vernieuwde gebouw.

Hoewel op de eerste plaats de aanvrager de constructie kwalificeert waarvoor hij de vergunning aanvraagt, komt het nadien de vergunningverlenende overheid toe uit te maken welk het werkelijke gebruik is waartoe de bouwwerken bestemd zijn en mede daarop steunende, de bouwaanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen (RvS 21 april 2008, nr. 182.191, Wouters e.a.).

In voorliggend geval is het weinig waarschijnlijk dat de ruime bouw louter zal dienst doen als polyvalente ruimte voor de toeristische logies.

Bij nazicht op internet blijkt, zoals werd opgemerkt in het advies van het Departement Landbouw en Visserij, dat op de site slechts 1 vakantiewoning voor 2 tot maximaal 4 personen wordt aangeboden. Er blijkt geen sprake van de 6 toeristische logies zoals werden vergund in het rechtse bijgebouw. Het is onduidelijk of deze al dan niet gerealiseerd werden en indien niet waarvoor het overblijvende deel van dit bijgebouw nu effectief wordt benut.

Voor slechts 1 vakantiewoning, waarbij ten andere geen sprake is van hoevetoeisme daar geen landbouw meer aanwezig is, lijkt de oppervlakte van het gevraagde bijgebouw, met name 188 m² en waarbij ook deels een verdieping wordt gecreëerd alsook een dakterras,

zeer groot geproportioneerd. Daarbij was bij de eerdere vergunning voor de vakantiewoningen aangegeven dat er gemeenschappelijke ruimtes zouden ingericht worden in de woning. Het is niet geweten of deze al dan niet aanwezig zijn. Voor 1 vakantiewoning voor maximum 4 personen is de voorgestelde polyvalente ruimte niet te verantwoorden.

Appellant geeft aan dat er slechts 1 online staat, doch dat ze allemaal gerealiseerd werden. Op het terrein zijn daarnaast nog 2 bijgebouwen aanwezig. Links achteraan bevindt zich een bijgebouw dat op het inplantingsplan aangeduid wordt als 'bestaande garage' doch die zoals blijkt uit de luchtfoto's door het ontbreken van een oprit niet meer benut wordt als autobergplaats. Achter het 'verblijf voor agrotourisme' staat op het inplantingsplan een 'bestaande stalling'. Uit de foto's blijkt dat dit bakstenen gebouw in goede staat is. Het is onduidelijk waarvoor dit gebouw wordt gebruikt. De werkelijke situatie op het terrein wordt onvoldoende duidelijk weergegeven.

Zoals blijkt uit het advies van het Departement Landbouw en Visserij baat de aanvraagster een (online) kledingzaak uit. Op internet kan dit inderdaad terugvonden, met vermelding van de aanwezigheid van een showroom op de bouwplaats.

De loutere bewering van appellant dat het gebouw zal ingezet worden in het kader van de reeds aanwezige vakantiewoningen in functie van hoevetourisme, kan niet volstaan. In voorliggend geval bestaat het vermoeden dat de nieuwe bouw zal worden gebruikt voor een andere functie. Het is niet geloofwaardig dat de bouw uitsluitend ten dienste zal staan van de toeristische accommodatie. De ontworpen bouw kent door haar vormgeving en opbouw beduidend meer mogelijkheden en functies.

In voorliggend dossier is ernstige twijfel over de werkelijke functie van de beoogde nieuwbouw wat bijkomend aan de eerdere aangehaalde legaliteitsbelemmering, ertoe leidt dat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking komt.

Er bestaan wettelijke beletselen voor het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet relevant.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld. De exceptie die de verwerende partij opwerpt aangaande de doelloosheid van de vordering tot vernietiging, wordt hieronder bij de bespreking van de middelen behandeld.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE EN TWEEDE MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel voert de verzoekende partij een schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen dat uit het vertrouwensbeginsel volgt dat de door de overheid opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen van de burger in de regel moeten gehonoreerd

worden. Van een redelijk handelende overheid verwacht zij dat de beslissingen met respect voor de rechtszekerheid genomen worden en dat rekening gehouden wordt of die in de lijn liggen van de reeds eerder genomen beslissingen in gelijkaardige gevallen en situaties.

De verzoekende partij wijst erop dat haar voornemen was en is om de open schuur om te vormen tot een polyvalente ruimte louter ten dienste van de zes toeristische logies. Zij voelt zich gegriefd omdat zij in een vroeger stadium wel een stedenbouwkundige vergunning bekam voor de omvorming van een loods tot zes toeristische logies, hetgeen tevens een functiewijziging en ingrijpende werken inhield, en die intussen gerealiseerd werden. De intentie en het voorwerp van de huidige vergunningsaanvraag is volgens haar louter een aanvulling op de reeds bestaande en vergunde toeristische logies. De verzoekende partij merkt op dat de aanvraag niet inhoudt dat er iets wordt gewijzigd aan het bestaand bouwvolume of aan de bestaande draagstructuur en dus in het verlengde ligt en ten dienste staat van de bestaande toeristische logies.

Vervolgens betwist zij dat het gaat om *'herbouwen'* omdat het ingrijpend karakter van de uit te voeren werken moet gerelativeerd worden.

De verzoekende partij ziet niet in waarom de aanvraag niet in overeenstemming is met de voorschriften van het gewestplan aangezien de bestaande constructie zich op dezelfde bouwplaats bevindt als de zes eerder vergunde toeristische logies en aangezien de toepasselijke stedenbouwkundige regelgeving van toepassing is op de huidige aanvraag.

Daarnaast bekritiseert de verzoekende partij de overwegingen uit de bestreden beslissing die de werkelijke bedoeling van de verzoekende partij in vraag stellen. Zij wijst erop dat zij tijdens de hoorzitting verklaard heeft dat er inderdaad slechts één unit online te huur staat, maar dat ze wel degelijk alle zes verhuurd worden en ze dus ook alle zes gerealiseerd werden. Aangezien de zes units gelijkaardig zijn, volstaat het om slechts één online te presenteren. Er werd een vergunning afgeleverd door de dienst toeristische vergunningen van het Departement Internationaal Vlaanderen voor alle units. De verzoekende partij wijst erop dat de geconcipeerde polyvalente ruimte niet groot geproportioneerd is. De verwijzing in de bestreden beslissing naar de online kledingzaak van de verzoekende partij is volgens haar irrelevant. Uit niets blijkt dat de schuur uit de aanvraag in werkelijkheid een verborgen showroom of opslagplaats wordt.

In een tweede middel roept de verzoekende partij een schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij stelt dat het zorgvuldigheidsbeginsel inhoudt dat de bevoegde overheid de nodige kennis verwerft over alle relevante (feitelijke) gegevens die haar beslissing kunnen beïnvloeden. Dit houdt volgens de verzoekende partij in dat de verwerende partij niet zonder meer kan weigeren kennis te nemen van en rekening te houden met de gegevens, inlichtingen en bewijzen die door haar verstrekt worden en dat haar de kans moet geboden worden om haar mening of bijkomende inlichtingen te geven omtrent concrete gegevens die de verwerende partij in aanmerking wenst te nemen. De verzoekende partij wijst op de actieve onderzoeksplicht in hoofde van de verwerende partij.

In de bestreden beslissing maakt de verwerende partij bedenkingen bij de werkelijke bedoeling van de verzoekende partij en acht zij het weinig waarschijnlijk dat het voorwerp van de aanvraag louter ten dienste zal staan van de toeristische logies. Zij steunt zich hierbij op een nazicht van het internet waaruit blijkt dat op de site slechts één vakantiewoning voor 2 tot maximaal 4 personen wordt aangeboden. Het is voor de verwerende partij niet duidelijk in hoeverre de zes toeristische logies werden gerealiseerd.

Bovendien overweegt de verwerende partij – voor het eerst – in de bestreden beslissing dat er op het terrein nog twee bijgebouwen aanwezig zijn en dat het voor haar onduidelijk is waarvoor deze gebouwen worden gebruikt.

De verzoekende partij herhaalt dat zij op de hoorzitting heeft verklaard dat het volstaat om slechts één unit online te presenteren omdat de zes logies gelijkaardig zijn. Zij verwijst opnieuw naar de vergunning afgeleverd door de dienst toeristische vergunningen van het Departement Internationaal Vlaanderen voor alle units.

De verzoekende partij is van mening dat de verwerende partij verder navraag en onderzoek had moeten doen als er onduidelijkheden waren.

2.

De verwerende partij werpt in de antwoordnota op dat het verzoekschrift tot vernietiging niet ontvankelijk is omdat één van de decisieve weigeringsmotieven niet wordt aangevochten.

Zij verduidelijkt dat de bestreden beslissing steunt op meerder decisieve weigeringsmotieven: (1) de vaststelling dat de aangevraagde zonevreemde functiewijziging niet op de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen voorkomt, (2) de vaststelling dat onderhavig te herbouwen gebouw bouwfysisch niet geschikt is voor de nieuw beoogde functie, (3) de vaststelling op basis van feitelijkheden dat er gegronde twijfel bestaat over het werkelijk beoogde gebruik van het te herbouwen gebouw.

De verwerende partij betoogt dat in het verzoekschrift tot vernietiging nergens wordt betwist dat het bestaande gebouw bouwfysisch niet geschikt is voor de nieuw beoogde functie. Zulks kan volgens haar evenmin ernstig betwist worden omdat de aanvraag inhoudt dat een open constructie volledig wordt dichtgemaakt.

Aangezien in de hypothese dat beide middelen gegrond worden bevonden de bestreden beslissing nog een voldoende draagkrachtig en wettig motief bevat, kan het verzoek tot vernietiging de verzoekende partij niet tot voordeel strekken zodat de vordering ondoelmatig en dus onontvankelijk is.

Met betrekking tot het eerste middel stelt de verwerende partij ten gronde dat er geen recht bestaat om een stedenbouwkundige vergunning naar wens te krijgen, zodat de aangevoerde schending van het vertrouwens- en rechtzekerheidsbeginsel ongegrond is.

De verwerende partij wijst erop dat de verzoekende partij nalaat de wetsartikelen aan te duiden die de grondslag vormen voor de door haar gevraagde vergunning. Ze verduidelijkt hierbij dat de gevraagde zonevreemde functiewijziging geen betrekking heeft op toeristische logies en aldus niet voorkomt op de lijst met toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen uit het Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003.

Wat de stelling van de verzoekende partij betreft dat de haar verleende vergunning uit het verleden werd voorafgegaan door ingrijpende werken, stelt de verwerende partij dat deze vergunning illegaal werd verkregen aangezien het bouwfysisch geschikt zijn van het gebouw een absolute voorwaarde vormt. Een illegaal verkregen vergunning kan volgens de verwerende partij niet als basis dienen voor toekomstige vergunningen.

Met betrekking tot het tweede middel wijst de verwerende partij er vooreerst op dat de bedenkingen waarnaar de verzoekende partij verwijst niet het (enige) decisieve weigeringsmotief vormen.

Louter beweren dat de verwerende partij meer informatie had moeten opvragen duidt volgens de verwerende partij niet op enige betwisting van de vaststellingen in de bestreden beslissing, evenmin als de niet bewezen beweringen en beloftes van de verzoekende partij op de hoorzitting.

3.

De verzoekende partij wijst er in haar wederantwoordnota op dat zij in haar verzoekschrift gesteld heeft dat aan de open schuur op zich niets wordt gewijzigd, aan de bestaande draagstructuur of aan het bouwvolume en dat deze constructie in het verlengde ligt van de eerder vergunde toeristische logies. De uit te voeren werken zijn aldus niet zo ingrijpend. Hieruit leidt de verzoekende partij af dat het gebouw bouwfysisch perfect geschikt is voor de nieuw beoogde functie zodat zij aldus de bouwfysische (on)geschiktheid betwist heeft.

Het oordeel van de verwerende partij dat het gebouw niet bouwfysisch geschikt is voor de beoogde functie houdt volgens de verzoekende partij een schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel in aangezien er wel een vergunning werd verleend voor de omvorming van loods/stalling tot zes wooneenheden bestemd voor hoevetoerisme. De verzoekende partij ziet niet in dat de open schuur uit de aanvraag bouwfysisch niet geschikt is, terwijl de constructie van de loods/stalling wel geschikt werd bevonden voor de beoogde functiewijziging naar hoevetoerisme.

De verzoekende partij benadrukt dat zij niet gesteld heeft dat zij het recht heeft om een stedenbouwkundige vergunning naar wens te krijgen. Zij voert wel aan dat zij er op mag vertrouwen dat de vergunningverlenende overheid met respect voor de rechtszekerheid een beslissing neemt waarbij dezelfde lijn wordt aangehouden in gelijkaardige gevallen en situaties.

Wat het tweede middel betreft voegt de verzoekende partij nog toe dat er geen sprake is van het omvormen van de schuur in een showroom of opslagruimte voor haar online kledingzaak. Deze bewering wordt door de verwerende partij niet gestaafd en is louter gebaseerd op een vermoeden omwille van de onjuiste vaststelling op een verhuurwebsite en zonder haar te confronteren met deze vaststellingen.

Beoordeling door de Raad

1.

Met de bestreden beslissing weigert de verwerende partij het omvormen van een voormalige open oogtschuur naar een gesloten polyvalente ruimte. De bestreden beslissing steunt op volgende weigeringsmotieven :

- (1) De aanvraag voldoet niet aan de voorwaarden voor de herbouw van een zonevreemde functiewijziging overeenkomstig artikel 4.4.23 VCRO omdat de functie niet voorkomt op de limitatieve lijst zoals opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen)
- (2) De aanvraag voldoet niet aan de voorwaarden voor de herbouw van een zonevreemde functiewijziging overeenkomstig artikel 4.4.23 VCRO omdat het huidig gebouw niet bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie zoals bepaald in artikel 2, §3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen
- (3) De verwerende partij meent dat de aangevraagde werken een ander doel hebben dan de functiewijziging zoals opgenomen in de aanvraag, minstens bestaat hierover twijfel.

2.

De verwerende partij voert aan dat het tweede weigeringsmotief zoals hierboven uiteengezet, door de verzoekende partij in haar verzoekschrift tot vernietiging niet wordt betwist.

Anders dan de verwerende partij aanvoert, kan in het eerste middel zoals door de verzoekende partij uiteengezet in haar verzoekschrift tot vernietiging, zij het summier, wettigheidskritiek ten aanzien van het hierboven aangehaalde tweede weigeringsmotief teruggevonden worden.

De verzoekende partij voert aan dat de aanvraag betrekking heeft op het verbouwen van de schuur en dat niets gewijzigd wordt aan het bestaande bouwvolume en evenmin aan de bestaande draagstructuur van de bestaande constructie.

De exceptie wordt verworpen.

3.

Het wordt niet betwist dat het betrokken perceel gelegen is in agrarisch gebied volgens het gewestplan 'Oudenaarde', vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977. Evenmin wordt betwist dat de aanvraag, een functiewijziging inhoudt die niet in overeenstemming is met dit bestemmingsvoorschrift.

4.

Overeenkomstig artikel 4.4.23 VCRO mag een vergunningverlenend bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, onder bepaalde voorwaarden afwijken van de bestemmingsvoorschriften. Het moet gaan om een bestaand, niet verkrot, hoofdzakelijk vergund gebouw dat niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied of in recreatiegebied, en de functiewijziging moet voorkomen op een lijst die door de Vlaamse regering werd vastgesteld en die meer bepaald is vastgelegd in het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

Als afwijkingsregeling moet artikel 4.4.23 VCRO restrictief worden geïnterpreteerd.

5.

Overeenkomstig artikel 4.4.23, eerste lid, 2° VCRO, dient de gevraagde functiewijziging te voldoen aan het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

Artikel 2, §3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen luidt als volgt:

“§3. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 10 en artikel 11/1 en 11/2, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.”

Artikel 2, §3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen vereist dus dat het betrokken gebouw ook bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie voor de functiewijzigingen die vermeld zijn in artikel 4 tot en met 10 en artikel 11/1 en 11/2 van voormeld besluit. Hiermee wordt volgens dezelfde bepaling bedoeld dat er vanuit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken hoeven uitgevoerd te worden voor de nieuwe functie. Het verslag aan de Vlaamse regering bij het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen verduidelijkt dit als volgt:

“
...

Dit besluit is dan ook gericht op een valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium in Vlaanderen. Gebouwen komen daarom enkel in aanmerking wanneer ze bouwfysisch nog in goede staat zijn en zonder al te grote investeringen of ingrijpende verbouwingen geschikt zijn voor de nieuwe functie. De financiële grootte van de investering wordt afgewogen tegen de waarde van het onroerend goed. Gebouwen waarin de laatste 2 jaar ingrijpende werken gebeurd zijn (die misschien speculatieve bedoelingen gehad hebben) komen niet in aanmerking. Uit het feit dat recentelijk ingrijpende werken zijn uitgevoerd in functie van het oorspronkelijke gebruik kan immers worden besloten dat de oorspronkelijke functie niet is achterhaald. ...Van herbouw kan al evenmin sprake zijn, aangezien dat regelrecht ingaat tegen de bedoeling van 145bis, § 2, namelijk valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium. Minder ingrijpende verbouwingen, zoals het bijmaken van raam- en deuropeningen, het aanbrengen van uithangborden, het uitvoeren van niet constructieve binnenverbouwingen kunnen wel vergund worden.

”
...

Naar aanleiding van de wijziging van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen op 29 juni 2007 (wijziging van artikel 2, §4 door de tekst die vandaag gekend is als §3), werd ook het verslag aangepast in de volgende zin:

“Artikel 2. § 4. "bouwfysisch geschikt voor het nieuwe gebruik". Normalerweise dient de bestemming die vastgelegd is in de plannen van aanleg gevolgd te worden. Hierop afwijkingen toestaan is niet vanzelfsprekend. Dit is enkel verantwoord omdat bestaande gebouwen afbreken en elders (in de goede zone) nieuwe gebouwen oprichten, kosten met zich meebrengt (financiële, maar ook milieukosten). Dit besluit is dan ook gericht op een valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium in Vlaanderen. Gebouwen komen daarom enkel in aanmerking wanneer ze bouwfysisch nog in goede staat zijn en zonder al te grote investeringen of ingrijpende verbouwingen geschikt zijn voor de nieuwe functie. De financiële grootte van de investering wordt afgewogen tegen de waarde van het onroerend goed. Bij de beoordeling van het ingrijpend karakter van de werken wordt gekeken naar de mogelijkheid om de functie te realiseren voor zover de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw kan aangepast worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen. Hiermee wordt gewezen op de mogelijkheid dat hoewel het gebouw constructief in orde is, men toch verbouwingen wil uitvoeren die onrechtstreeks te maken hebben met de stabiliteit, doch die de realisatie van de nieuwe functie moeten mogelijk maken binnen de bestaande structuur van het gebouw, zoals een bijkomende verdieping, een nieuwe vloer. Een bijkomend element hierbij is dat deze werken in functie van huidige comfort-, energie- en gebruikseisen kunnen staan. Voorbeelden van minder ingrijpende verbouwingen zijn: het bijmaken van raam- en deuropeningen, het aanbrengen van uithangborden. Een voorbeeld hiervan is ook een schuur bij een zonevrije woning, waarin men logies wil voorzien in toepassing van artikel 4 van het besluit. Het is vanzelfsprekend dat indien men dergelijke schuur wil omvormen er een verdieping wordt bij gecreëerd: de werken hiervoor zijn wel onrechtstreeks stabiliteitswerken, doch met deze werken raakt men niet aan de stabiliteit of de bestaande structuur van het gebouw zelf.”

Uit deze toelichtingen blijkt dat de regelgeving inzake zonevrije functiewijzigingen de valorisatie van bestaande gebouwen beoogt. Met de invoering van de VCRO blijft deze zienswijze gelden aangezien in de memorie van toelichting (Parl.St. VI. Parl. 2008-2009, stuk 2011/1, 164) uitdrukkelijk wordt gesteld dat inzake zonevrije functiewijzigingen de “algemene, essentiële voorwaarden van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de

toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, decretaal [worden] verankerd.”

6.

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij dat gelet op het gegeven dat de aanvraag een herbouw betreft, waarbij enkel de steunpilaren behouden blijven, niet gesteld kan worden dat het huidige gebouw bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie, aangezien er vanuit bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken dienen uitgevoerd te worden. De verwerende partij toetst aldus aan de vereiste van het bouwfysisch geschikt zijn, in lijn met de *ratio legis* van die vereiste en oordeelt dat de aanvraag niet als het valoriseren van een bestaand gebouw aanzien kan worden.

7.

De verzoekende partij betwist in eerste instantie dat de aanvraag betrekking heeft op het herbouwen van de schuur en stelt dat er niets gewijzigd wordt aan het bestaande bouwvolume en evenmin aan de bestaande draagstructuur van de bestaande constructie.

Uit de aanvraag blijkt dat de open schuur dichtgemaakt wordt met houten planken, met de bestaande grijze golfplaten die momenteel het dak vormen worden vervangen door rode dakpanplaten en met grijs houtschrijnwerk. Op het gelijkvloers wordt een polyvalente ruimte voorzien met aan de voorzijde een overdekt terras en aan de linkerzijde een dakoversteek. Op de verdieping wordt een mezzanine voorzien en aan de voorzijde komt een dakterras.

Naar het oordeel van de Raad kon de verwerende partij in alle redelijkheid uit de aard van de aangevraagde werken, die enkel de steunpilaren behouden, besluiten dat deze vanuit bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken betreffen, zodat het huidige gebouw niet bouwfysisch geschikt is voor de nieuw beoogde functie. Het behoort tot de stelplicht van de verzoekende partij om voldoende concreet te verduidelijken waarom de bestreden beslissing in dat verband foutief zou zijn of op een kennelijk onredelijke appreciatie zou berusten. Door louter het tegenovergestelde te poneren van hetgeen opgenomen werd in de bestreden beslissing faalt de verzoekende partij in haar stelplicht.

8.

De bestreden beslissing houdt evenmin een schending in van het vertrouwens- of rechtszekerheidsbeginsel.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtszoekende in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij deze moet kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur. Het vertrouwensbeginsel is de materiële component hiervan en betekent dat de rechtszoekende, voortgaand op eerdere houdingen of door een overheid ingenomen standpunten die in een concreet geval zijn gedaan, op een bepaalde uitkomst mocht vertrouwen.

Het middel berust aldus op een vergelijking tussen de bestreden beslissing en de eerdere verleende stedenbouwkundige vergunning van 17 augustus 2011 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth.

De verzoekende partij brengt in haar stukken de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth van 17 augustus 2011 zelf niet bij, enkel een uittreksel uit de goedgekeurde plannen. Indien de verzoekende partij de aangevoerde schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel op een bepaalde beslissing steunt, dan kan minstens van deze partij verwacht worden deze beslissing in de debatten te brengen. Evenmin schept de

verzoekende partij duidelijkheid over de bestaande toestand, voor de in de vergunning goedgekeurde stedenbouwkundige werken. De verzoekende partij faalt in haar stelplicht.

De verwerende partij kan daarenboven geen schending van het vertrouwensbeginsel worden aangewreven op grond van het doen of laten van een andere overheid. De verzoekende partij kan dus niet dienstig verwijzen naar de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing van 17 augustus 2011. Het vertrouwenwekkend gedrag moet blijken uit beslissingen van de verwerende partij zelf.

9.

Uit wat voorafgaat, blijkt dat de verzoekende partij niet aantoont of aannemelijk maakt dat de verwerende partij het in het eerste randnummer als tweede opgesomde weigeringsmotief in verband met de onverenigbaarheid van de aanvraag met artikel 2, §3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen onjuist of kennelijk onredelijk heeft beoordeeld.

De motivering in verband met de onverenigbaarheid met artikel 2, §3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen volstaat om de bestreden beslissing te dragen. Daaruit volgt dat de wettigheidskritiek die de verzoekende partij uit ten opzichte van het hierboven aangehaalde eerste en derde weigeringsmotief als kritiek op overvloedige motieven, die niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden, moet beschouwd worden.

De middelen worden verworpen.

VI. KOSTEN

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

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro, ten laste van de verzoekende partij.

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

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH