

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0603 van 15 oktober 2013
in de zaak 1011/0060/A/8/0135

In zake: de heer [REDACTED], wonende te [REDACTED]

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 12 augustus 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 15 juli 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dentergem van 12 maart 2010 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een woning tot een handelspand.

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 werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 20 juni 2013 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 9 juli 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Ludo DE JAGER heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende en verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, zijn niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter 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 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 5 februari 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dentergem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het verbouwen van een woning tot een handelspand (frituur + belegde broodjes)”.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 december 1979 vastgestelde gewestplan ‘Roeselare-Tielt’, gelegen in woongebied.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het op 8 maart 1988 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg ‘[REDACTED] en [REDACTED]’, meer bepaald in een zone voor open en halfopen bebouwing. Het perceel is niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling West-Vlaanderen brengt op ongekende datum een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dentergem verleent op 12 maart 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

“... ”

BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

De bouwplaats is gelegen in de onmiddellijke omgeving van de woonkern van de deelgemeente Oeselgem, langsheen de [REDACTED]. Door de bestaande bebouwing en de reeds aanwezige infrastructuur, is de ordening van het gebied gekend.

Voorliggende aanvraag betreft het verbouwen van een woning tot een handelspand (...). Het gelijkvloers van de woning wordt verbouwd tot een frituur en broodjeszaak. Het betreft hier enkel een wijziging van indeling, het merendeel van de bestaande scheidingsmuren blijven behouden. Aan de zijde van de Deinzestraat wordt de verbruikerszaal ingericht, het werkgedeelte bevindt zich centraal van de woning met een uitloop naar de zijde van de [REDACTED] toe. De bovenverdieping wordt niet gewijzigd.

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De aanvraag integreert zich door de inplanting, de morfologie en het uitzicht goed op het perceel en in de omgeving. Het project is aanvaardbaar en brengt de goede ruimtelijke ordening en ontwikkeling van het perceel en van het gebied niet in het gedrang.

BESLUIT

Stedenbouwkundige vergunning B: zie bijzonder register

Voorwaarden:

- Parking voor het cliënteel dient hoofdzakelijk voorzien te worden op privé-domein
- (...)
- ...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tekent tegen deze beslissing op 9 april 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 15 juni 2010 om dit beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

Het ontwerp voorziet het wijzigen van de functie van de gelijkvloerse verdieping van een eengezinswoning tot frituur en broodjeszaak met verbruikerszaal. De aanvraag wijkt af van de voorschriften van het goedgekeurd BPA “[REDACTED] en [REDACTED]” (MB 08.03.1988) voor wat betreft de bestemming. De bestemming horeca overweegt, zodat geen sprake meer is van een nevenbestemming en de hoofdbestemming wonen verdwijnt. Een afwijking van de bestemming valt niet onder de toepassingsmogelijkheden van artikel 4.4.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zodat er een legaliteitsbelemmering ontstaat om de aanvraag te kunnen vergunnen. Bovendien voldoet de aanvraag niet aan het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 (en latere wijzigingen) betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Er worden bijvoorbeeld geen afmetingen aangeduid op de plannen, er is geen inplantingsplan, geen schaal, geen noordpijl, ...

De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is in principe irrelevant wegens hoger beschreven legaliteitsbelemmering. Er kan wel opgemerkt worden dat er in de aanvraag niks vermeld wordt over waar de klanten (...) kunnen parkeren.

...”

Na de hoorzitting van 22 juni 2010, beslist de verwerende partij op 15 juli 2010 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

De aanvraag is gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd BPA “Nieuwstraat en Sportveld” (MB 08.03.1988) en de aanvraag wijkt er van af. Volgens de voorschriften van het BPA is de hoofdbestemming woongebouwen-woningen (1 garage per woning verplichtend inbegrepen). Als nevenbestemming is o.a. horeca toegestaan. Volgens de voorschriften van het BPA is de hoofdbestemming deze waarvoor meer dan 70% van de vloeroppervlakte is bestemd. De nevenbestemming moet minder dan 30% bedragen (met een maximum van 300 m²). Vermits het gelijkvloers volledig bestemd wordt tot horeca (frituur + broodjeszaak) bedraagt de bestemming horeca meer dan 50% van de vloeroppervlakte. Het aandeel horeca is dus meer dan een nevenbestemming. Bovendien verdwijnt ook de hoofdbestemming wonen. Volgens de plannen zijn er enkel nog slaapkamers en een bergplaats op de verdieping (minder dan 50% van de vloeroppervlakte), zodat er eigenlijk geen sprake meer is van een woning. Volgens de plannen wordt er ook geen garage voorzien, hoewel dit verplicht is volgens de voorschriften van het BPA.

Artikel 4.4.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziet de mogelijkheid afwijkingen toe te staan. Afwijkingen kunnen enkel de perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen betreffen en kunnen enkel worden toegestaan na een openbaar onderzoek. Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft de bestemming, de maximaal mogelijke vloerterreinindex en het aantal bouwlagen.

De aanvraag voorziet een afwijking van bestemming en valt dus niet onder de toepassingsmogelijkheden van artikel 4.4.1. Bijgevolg ontstaat er een legaliteitsbelemmering om de aanvraag te kunnen vergunnen.

...

En verder:

“ ...

In een aanvullend schrijven pleit het schepencollege om de behandeling van het beroep op te schorten in afwachting van de goedkeuring van een wijziging van het BPA. Gelet op de bindende termijnen waarbinnen de deputatie een beslissing dient te nemen, is een opschorting van de behandeling van het beroep niet mogelijk.

...”

Om de concluderen:

“ ...

Overwegende dat de aanvraag afwijkt van de voorschriften van het BPA wat betreft de bestemming; dat een afwijking van bestemming niet valt onder de toepassingsmogelijkheden van artikel 4.4.1. Codex; dat bijgevolg een legaliteitsbelemmering bestaat om de aanvraag te kunnen vergunnen.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 27 juli 2010.

Het beroep, ingesteld met een aangetekende brief van 13 augustus 2010, en geregulariseerd met een aangetekende brief van 20 oktober 2010, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1, 1° VCRO over het vereiste belang.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – Enig Middel

Standpunt van de partijen

In haar enig middel roept de verzoekende partij de schending in van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel:

“ ...

De aanvraag betreft een omvorming van een woning tot gedeeltelijke handelszaak. Volgens het geldend BPA moet minstens 70% van de vloeroppervlakte woning blijven en zou dat niet vervuld zijn.

Echter volgens het nieuwe BPA is deze verhouding heel anders en wordt geen percentage tussen hoofd en nevenbestemming meer bepaald.

Aldus voldoe ik daar zeker aan.

De deputatie wou niet wachten op de goedkeuring van het BPA die nabij zou zijn.

In Rechte

Ten onrechte weigert men rekening te houden met het nieuwe BPA en past men achterhaalde regelgeving toe, namelijk oude voorschriften die afgeschaft worden.

In het kader van behoorlijk bestuur rest de nieuwe regelgeving (die op het kabinet klaarligt) toegezonden te worden.

De geschonden voorschriften/beginselen van behoorlijk bestuur liggen in het feit dat men geen rekening wenst te houden met een BPA in opmaak.

Nochtans is het de algemene gang van zaken dat men met dergelijke elementen rekening houdt bij de beoordeling van aanvragen.

Door daarmee geen rekening te houden overtreedt men het beginsel van de redelijkheid en de zorgvuldigheid.

...”

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

Voor wat betreft de beoordelingsgronden voor het afleveren van een vergunning stelt artikel 4.3.1, §1, 1°, a° VCRO dat “een vergunning wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften (...), voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken”. Deze bepaling dient samen te worden gelezen met artikel 1.1.2., 13° die het begrip “stedenbouwkundig voorschrift” omschrijft als “een reglementaire bepaling, opgenomen in (...) b) een plan van aanleg”.

Het BPA “[redacted]” en “[redacted]” dient bijgevolg als beoordelingsgrond te worden gehanteerd voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning. (...). De deputatie heeft op grond van deze elementen beslist om de vergunning te weigeren.

Verzoekende partij beweert echter dat volgens de voorschriften van het nieuwe BPA, dat evenwel nog niet definitief werd goedgekeurd, de vergunning wel zou kunnen worden verleend vermits er niet langer een vastgesteld percentage zou worden voorzien tussen de hoofdbestelling enerzijds en de nevenbestemming anderzijds. De deputatie zou zich dan ook op achterhaalde wetgeving hebben gebaseerd om haar beslissing te nemen. Verzoekende partij verliest evenwel uit het oog dat krachtens artikel 7.4.4. §1 VCRO plannen van aanleg hun verordenende kracht blijven behouden tot zij worden vervangen. Opdat het nieuwe BPA van kracht zou zijn is een goedkeuringsbesluit van de Vlaamse Regering vereist waaruit vervolgens een uittreksel wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Deze formele procedure werd in casu nog niet afgerond. (...).

De deputatie wordt dan ook verweten voor het nemen van haar beslissing achterhaalde wetgeving te hebben toegepast door te weigeren om met het nieuwe BPA rekening te houden, hoewel dit nochtans gebruikelijk is volgens de verzoekende partij. In dit kader dient er vooreerst verwezen te worden naar de bindende termijnen waaraan de deputatie gebonden is voor het nemen van een beslissing, hetgeen impliceert dat de deputatie de afhandeling van de beroepsprocedure die bij haar aanhangig is niet kan uitstellen in functie tot de lopende goedkeuringsprocedure van bestemmingsplannen. Daarnaast voorziet artikel 4.3.2. VCRO in de mogelijkheid om een vergunning te weigeren in geval van onverenigbaarheid met een voorlopig vastgesteld ontwerp van RUP of BPA. M.a.w., artikel 4.3.2. vormt geen beoordelingsgrond voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning maar een juridische grondslag om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. (...).

Ten slotte dient te worden gewezen op het algemeen beginsel voortspuitend uit artikel 4.2.24. §1 tweede lid VCRO op basis waarvan een vergunningsaanvraag dient te worden beoordeeld op basis van de vigerende wetgeving op het tijdstip van het indienen van de aanvraag en dus niet op basis van de toekomstige wetgeving. (...).

Overigens moet worden gewezen dat de deputatie heeft nagegaan of van het geldend BPA eventueel zou kunnen worden afgeweken om de vergunning alsnog te verlenen. Artikel 4.4.1. §1 VCRO laat immers beperkte afwijkingen toe. (...). Artikel 4.4.1. VCRO stipuleert uitdrukkelijk dat voor wat de bestemming betreft, er geen afwijkingen zijn toegelaten. (...). Het feit dat de deputatie deze mogelijkheid heeft onderzocht onderstreept andermaal haar welwillendheid en zorgvuldigheid.

Er kan dan ook geen sprake zijn van een schending van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als onderdeel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. (...).

Het middel is dan ook ongegrond.

...”

In haar wederantwoordnota beperkt de verzoekende partij er zich toe een stuk toe te voegen, met name een rappelbrief waarin de gemeente Dentergem bij de bevoegde minister aandringt op de goedkeuring van het gewijzigde BPA.

Beoordeling door de Raad

Wat de vermeende schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en met name het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, stelt de Raad vast dat, zoals in het bestreden besluit terecht wordt overwogen, “*de aanvraag afwijkt van de voorschriften van het BPA wat betreft de bestemming; dat een afwijking van bestemming niet valt onder de toepassingsmogelijkheden van artikel 4.4.1. Codex; dat bijgevolg een legaliteitsbelemmering bestaat om de aanvraag te kunnen vergunnen*”.

Uit deze overwegingen blijkt dat de verwerende partij een vergunning voor het aangevraagde heeft geweigerd omwille van een legaliteitsbelemmering.

De verzoekende partij voert in essentie onder het middel aan dat de verwerende partij op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur diende rekening te houden met het bijzonder plan van aanleg “in opmaak”.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen echter niet met goed gevolg worden ingeroepen contra legem.

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 zitting op 15 oktober 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Ludo DE JAGER, voorzitter van de achtste kamer,

met bijstand van

Eddie CLYBOUW, griffier.

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Eddie CLYBOUW

Ludo DE JAGER