

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 29 augustus 2017 met nummer RvVb/A/1617/1197
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0747/A/0723

Verzoekende partij	de bvba VOCUM CONSULTING vertegenwoordigd door advocaten Stijn VANDAMME en Ruben VANSTEENKISTE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 12 augustus 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 18 juni 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen van 18 maart 2015 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een stal en garage tot “bed & breakfast” op de percelen gelegen te 2490 Balen, Brisdilstraat 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 1132Y2, 1132G3, 1132Z2 en 1132H3.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 juni 2017.

Advocaat Stijn VANDAMME voert het woord voor de verzoekende partij.

De 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

Dit dossier kent een voorgeschiedenis.

Op 20 april 2005 verleent het college van burgemeester en schepenen van Balen een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een stalling.

Op 30 december 2008 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen een vergunning aan de verzoekende partij voor het omvormen van een paardenstal tot bed- en breakfast-verblijf. Na administratief beroep van de verzoekende partij verleent de verwerende partij op 12 maart 2009 de gevraagde vergunning. De Vlaamse Minister van financiën, begroting, werk, ruimtelijke ordening en sport weigert op 27 oktober 2010, na administratief beroep door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen tegen het vermelde besluit van 12 maart 2009 van de verwerende partij, de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

Op 19 maart 2012 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "*verbouwing van een stal tot logiesverstrekkend bedrijf*". Deze aanvraag wordt geweigerd waarna de verzoekende partij in beroep gaat bij de verwerende partij. Vervolgens verleent de verwerende partij de vergunning. Tegen deze vergunning gaat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen in beroep bij deze Raad. Met arrest A/2014/0220 van 25 maart 2014 wordt deze vergunning vernietigd op grond van schending van artikel 4.4.23 VCRO, artikel 4.1.1, 7° VCRO, en artikel 2, § 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen. Met een herstelbeslissing van 19 juni 2014 weigert de verwerende partij vervolgens de vergunning. Tegen deze weigeringsbeslissing wordt geen beroep ingesteld.

De verzoekende partij dient op 27 januari 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen opnieuw een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "*de regularisatie van een verbouwde stal + garage tot B&B*" op de percelen gelegen te 2490 Balen, Brisdilstraat 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 1132Y2, 1132G3, 1132Z2 en 1132H3.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Herentals-Mol', vastgesteld met koninklijk besluit van 28 juli 1978 in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 februari 2015 tot en met 4 maart 2015, wordt één bezwaarschrift ingediend.

De brandweer van Balen adviseert op 10 februari 2015 voorwaardelijk gunstig.

De NV Scheepvaart adviseert op 13 februari 2015 voorwaardelijk gunstig.

Pidpa adviseert op 23 februari 2015 voorwaardelijk gunstig.

Toerisme Vlaanderen adviseert op 24 februari 2015 voorwaardelijk gunstig.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 3 maart 2015 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 18 maart 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“
... ”

Beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

Deze beoordeling - als uitvoering van artikel 1.1.4. van de VCRO gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen - houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van artikel 4.3.1. van de VCRO :

Functionele inpasbaarheid

Het perceel is gelegen vlak naast het kanaal (Kanaal naar Beverlo), waar tussen kanaal en gebouwen een bomenrij aanwezig is. Ten opzichte van de Brisdilstraat is er een open en agrarische omgeving met bosfragmenten en kleine landschapselementen. De percelen liggen aan de rand van Balen (zuidoosten), op 500 m van het grondgebied van Leopoldsburg.

Visueel-vormelijke elementen

De aanvraag omhelst een regularisatie van uitgevoerde werken aan stallingen. Gezien de werken reeds werden uitgevoerd is het moeilijk de bestaande toestand te controleren. Er zijn foto's aanwezig in het dossier waarop te zien is dat de werken nog in volle uitvoering waren.

Op de plannen wordt verwezen naar het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van logiesvertrekkende bedrijven. In deze wetgeving wordt volgende vermeld: "Logiesvertrekkende bedrijven bestaande uit een deel van de gebouwen van actieve land- of tuinbouwbedrijven kunnen slechts als verblijfshoeve worden geëxploiteerd mits een bijzondere vergunning op voorwaarde dat de land- en tuinbouwactiviteit minstens als nevenactiviteit aanwezig is en blijft en dat het logiesvertrekkende bedrijf over niet meer dan 10 kamers of accommodaties voor niet meer dan 24 personen beschikt. De nevenactiviteit land- of tuinbouw moet aanwezig zijn en bewezen worden door de aanvrager." In het dossier worden geen nevenactiviteiten bewezen. Volgens onze gegevens zijn geen land- of tuinbouwactiviteiten aanwezig ter plaatse.

Vervolgens wordt het dossier afgetoetst aan de wetgeving terzake nl. het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen en artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:

- het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,
- het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot: deze voorwaarde kan niet beoordeeld worden. De toestand van de gebouwen op het moment van de start van de werken kan niet gecheckt worden omdat de werken reeds in uitvoering waren.
- het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:
- het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund: de gebouwen zijn momenteel niet vergund. De vergunningstoestand op het moment van de aanvang der werken is ons niet duidelijk. Er werd in 1979 een weigering afgeleverd voor het verbouwen van het gebouw. In 2005 werd een vergunning afgeleverd voor het bouwen van stallingen. In hoeverre die plannen werden uitgevoerd en gevolgd werden is onduidelijk.
- het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied: het gebouw ligt in agrarisch gebied.
- De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met artikel 10, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwtechnisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of gebouwencomplex is bouwtechnisch 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. Volgens onze gegevens werden er ingrijpende werken uitgevoerd onder meer het verhogen van het dak om een verdieping bij te creëren ten behoeve van het inrichten van kamers.

- Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen, in een complementaire functie, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° de complementaire functie heeft betrekking op het gebruik als een toeristisch logie als het maximaal acht tijdelijke verblijfgelegenheden betreft, met uitsluiting van elke vorm van restaurant of café;

2° de aanvraag wordt voor voorafgaand advies voorgelegd aan Toerisme Vlaanderen. Er zijn 7 kamers ingericht. Het advies van Toerisme Vlaanderen is voorwaardelijk gunstig.

Cultuurhistorische aspecten

Niet van toepassing

Het bodemreliëf

Het reliëf blijft ongewijzigd, het project heeft geen invloed op de waterhuishouding.

De waterparagraaf wordt toegevoegd aan dit besluit.

Hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen

Voorgesteld ontwerp houdt rekening met de bepalingen van het burgerlijk wetboek.

Mobiliteitsimpact

Er is parkeervoorziening op eigen terrein. De activiteit als Bed & Breakfast brengt bijkomende verkeersbewegingen teweeg.

Waterparagraaf

Het voorliggende project heeft geen omvangrijke oppervlakte en ligt niet in een recent overstroomd gebied of een overstromingsgebied, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat het schadelijk effect beperkt is. Enkel wordt door de toename van de verharde oppervlakte de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt.

Dit dient gecompenseerd te worden door de plaatsing van een hemelwaterput, overeenkomstig de normen vastgelegd in de geldende gewestelijke stedenbouwkundige verordening.

Advies en eventueel voorstel van voorwaarden

De aanvraag wordt ongunstig geadviseerd.

Het gevraagde is niet in overeenstemming met de wettelijke bepalingen van de VCRO en de bijhorende uitvoeringsbesluiten.

...

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 17 april 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 juni 2015 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 16 juni 2015 willigt de verwerende partij het beroep op 18 juni 2015 niet in en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“... ”

Beoordeling:

Volgens het vastgestelde gewestplan van Herentals-Mol (goedgekeurd bij KB van 28 juli 1978) situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.

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

De aanvraag heeft betrekking op een functiewijziging naar logiesverstrekking in agrarisch gebied en is bijgevolg strijdig met de geldende gewestplanbestemming.

Aangezien het om een zonevreemde functiewijziging gaat dient de aanvraag te voldoen aan artikel 4.4.23 VCRO. Het gebouw dient te bestaan, dient niet verkrot te zijn en .moet hoofdzakelijk vergund zijn (zie artikel 4.1.1,7° VCRO voor definitie).

- *Uit fotomateriaal kan opgemaakt worden dat het oorspronkelijke gebouw niet verkrot was.*
- *Een stal en een garage bij een woning (die zelf ook omgevormd werd naar gelagzaal bij de logiesverstrekking, geen onderdeel van huidige aanvraag) werden zonder vergunning grondig verbouwd naar gastenverblijven. Bij de stal is er ook sprake van een volumewijziging. Reeds bij een voorgaande identieke aanvraag tot regularisatie van de omvorming van stal en garage naar gastenverblijven, werd door de deputatie geoordeeld dat het hoofdzakelijk vergund karakter in' twijfel getrokken dient te worden wat betreft het voormalige stalgebouw. Er was sprake van een ophoging van de gevels met 120cm waardoor geen sprake kon zijn van behoud van 90% van het oorspronkelijk brutovolume. Heden wordt dezelfde aanvraag ingediend maar nu blijkt de kroonlijsthoogte van het oorspronkelijke gebouw geen 2,8m hoog maar 3m te zijn en de nokhoogte zou 6,35m geweest zijn i.p.v. 7m (hoewel het om dezelfde stal gaat). Volgens de beroeper zou er bij de voorgaande aanvraag uitgegaan zijn van een foutieve aanname van de oorspronkelijke toestand van de stal. Daar bovenop zijn er ook nog eens de vergunde aanvraagplannen horende bij de oorspronkelijke vergunning van de stal. Op deze plannen staat een kroonlijsthoogte van 3m aangegeven en een nokhoogte van 6,2m.*
- *Ook is er een verschil in kroonlijsthoogte tussen de heden op plan aangeduide nieuwe toestand en de nieuwe toestand aangeduid op de plannen van de, vorige aanvraag namelijk 3,78m i.p.v. 4m. De nokhoogte van het nieuwe gebouw wordt nu aangegeven op 6,6m i.p.v. 7m in de vorige aanvraag. Het gaat nochtans om dezelfde regularisatie aanvraag. Hiervoor wordt geen verklaring gegeven door de beroeper.*
- *Bij een regularisatie dient de werkelijke toestand vergeleken te worden met de vergunde toestand. De vergunde toestand van de stal is terug te vinden op de plannen horende*

bij de vergunning voor deze stal d.d. 20/04/2005. Er wordt dus uitgegaan van een kroonlijsthoogte van 3m en een nokhoogte van 6,2m. De kroonlijsthoogte is dus toegenomen met 78cm en de nokhoogte met 40cm. Conform deze vergunning heeft de oorspronkelijke stal een volume van 552m³ en de werkelijke uitgevoerde stal heeft een volume van 623m³. Dit maakt dat het uitgevoerde volume zodanig is toegenomen dat er geen sprake meer is van een behoud van 90% van het oorspronkelijke vergunde volume. Er is dus geen sprake meer van een hoofdzakelijk vergunde constructie.

Los van de discussie over het al dan niet vergund karakter van de constructie dient de aanvraag ook nog te voldoen aan de bepalingen van Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

- Artikel 4 van dit besluit stelt dat met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een vergunning kan worden verleend voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen, in een complementaire functie, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is: de complementaire functie heeft betrekking op het gebruik als een toeristisch logies als het maximaal acht tijdelijke verblijfsgelegenheden betreft, met uitsluiting van elke vorm van restaurant of café. De aanvraag wordt voor voorafgaand advies voorgelegd aan Toerisme Vlaanderen. Deze 'functiewijziging kan maar toegestaan worden indien het oorspronkelijke gebouw 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.
- Er dient geconstateerd te worden dat de aanvraag niet voldoet aan de bepalingen van voormeld besluit. Vooreerst gaat het hier niet om het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning. Voor zover uit de plannen kan opgemaakt worden (weinig tot geen gegevens gekend over het derde aanwezige gebouw op het perceel, zijnde de oorspronkelijke woning die nu op de plannen als 'gelagzaal' wordt aangeduid), zijn alle gebouwen omgevormd in functie van het logiesverstrekkende bedrijf. Er is niet geweten of er überhaupt nog een zuivere woonfunctie aanwezig is en of het gedeelte dat in functie is van het logiesverstrekkende bedrijf nog wel complementair aan deze woonfunctie is.
- Daarnaast is het duidelijk dat het oorspronkelijke stalgebouw niet bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Zonder de ophoging van 78cm van de buitengevels zou er geen sprake zijn van een bruikbare verdieping. Ten eerste stond er zelfs geen verdieping ingetekend op de oorspronkelijke plannen horende bij de vergunning van de stal. Ten tweede zou een bestaande verdieping binnen het bestaande volume niet genoeg ruimte geboden hebben voor de 2 gastenkamers, wegens een te lage plafondhoogte.' Er zou ook geen ruimte, voor verticale glasvlakken geweest zijn en evenmin voor een volwaardige deuropening naar de respectievelijke terrasjes met trap. De beroeper stelt verder zelf nog dat de verhoging onder meer noodzakelijk was omwille van de brandoverslag via de ramen tussen de verdiepingen. Verder werd het gebouw voorzien van twee terrassen en twee buitentrappen en werden verscheidene deur- en raamopeningen toegevoegd. Al deze aanpassingen gaan veel verder dan zuiver aanpassingen aan de hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.

(...)

De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

De aanvraag dient getoetst op de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Hierna wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand.

- De aanvraag werd getoetst aan de bepalingen van het VCRO en het uitvoeringsbesluit inzake zonevreemde functiewijzigingen. De toetsing met de goede ruimtelijke ordening zit daarin grotendeels vervat.*
- De inname van het landbouwgebied door een zuiver toeristische functie kan niet aanvaard worden, temeer omwille van het voorgaande. Het agrarische gebied moet behouden worden voor de landbouw.*
- De omgeving van het gevraagde kenmerkt zich door zeer weinig bebouwing en de aanwezigheid van akkers en weiden •afgeboord met bomenrijen en kleine bospartijen. De gebouwen op het perceel bevinden zich t.o.v. de openbare weg helemaal achteraan op het perceel, aan de kant van het kanaal.*
- Uit het bezwaarschrift blijkt dat er wel degelijk sprake is van een zekere hinderfactor voor de omgeving. Voor zover kan opgemaakt worden uit de aanvraag is de hele site omgevormd naar B&B met een gelagzaal. Een dergelijke inrichting genereert sowieso een groter aantal verkeersbewegingen en een andere dynamiek op het perceel dan een landbouwsite of een zonevreemde woning met bijgebouwen. Gelet echter op de zeer afgelegen ligging en het beperkte aantal gastenkamers, kan verwacht worden dat deze hinder eerder beperkt zal zijn.*

Algemene conclusie:

De aanvraag is niet in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen. De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 4.7.23 §1, eerste lid VCRO, artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij stelt in een eerste onderdeel dat uit de bestreden beslissing dient te blijken dat de verwerende partij bij het nemen van haar beslissing zich op gemotiveerde wijze heeft aangesloten of is afgeweken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Zij stelt dat de verwerende partij echter met een loutere stijlformule verwijst naar het verslag van de PSA, zonder daarbij te motiveren waarom het ongunstig verslag wordt gevolgd.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij nog dat de aanvullende nota die door haar werd neergelegd ter weerlegging van het verslag van de PSA wordt genegeerd en in de bestreden beslissing op geen enkele manier wordt gemotiveerd waarom deze argumenten terzijde worden geschoven. Dit is een manifeste uitholling van de hoorplicht en de rechten van verdediging, aangezien de hoorzitting een schijnvertoning blijkt te zijn. Immers wordt volgens de verzoekende partij in de bestreden beslissing op geen enkele manier toegelicht waarom geen gevolg wordt gegeven aan de weerlegging van de feitelijke onjuistheden en foutieve aannames door de gemeente en de PSA.

2.

De verwerende partij voert aan dat zij niet verplicht is om alle argumenten uit de hoorzitting, noch uit de replieknota stuk voor stuk te weerleggen en te beantwoorden. Het volstaat dat zij in de beslissing duidelijk aangeeft door welke, met de goede ruimtelijke ordening verband houdende, redenen haar beslissing verantwoord is. De motiveringsplicht is niet geschonden indien de eindbeslissing een letterlijke overname is van het reeds voordien opgemaakte ontwerpbesluit waarop partijen tijdens de hoorzitting kunnen reageren.

Voor zover wordt beweerd dat de replieknota niet bij de beoordeling is betrokken, stelt de verwerende partij dat de grieven wel degelijk zijn beantwoord. Zo blijkt uit de bestreden beslissing dat er wel degelijk sprake is van een volume-uitbreiding van meer dan 10% en wordt de argumentatie dat de woning vooraan wel degelijk bewoond is mee in overweging genomen, verder is ook de noodzakelijkheid van de ophoging mee opgenomen in de motivering van de bestreden beslissing. Verder stelt de verwerende partij nog dat voor het overige de replieknota een eenvoudige ontkenning is van wat door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt gesteld, het gegeven dat de verzoekende partij het niet eens is met de gevolgen die aan haar argumenten is gegeven, vormt geen schending van artikel 4.7.23 §1 VCRO, noch van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Beoordeling door de Raad

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk: *“de deputatie sluit zich aan bij het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 11 juni 2015 en maakt de inhoud ervan tot haar eigen motivering”*. Hiermee wordt aangegeven dat zij kennis heeft genomen van het verslag en de inhoud ervan en er zich bij aansluit, wat getuigt van een eigen beoordeling door de verwerende partij.

Het gegeven dat de motieven van de bestreden beslissing volledig overeenstemmen met de beoordelingen in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, doet aan de vorige conclusie geen afbreuk. Niets belet de verwerende partij om de beoordeling van de aanvraag in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te volgen en het zich eigen te

maken. Er bestaat in dit verband geen vereiste dat de deputatie moet motiveren waarom zij het verslag volgt.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij, door het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar woordelijk over te nemen in de bestreden beslissing, zij geen rekening heeft gehouden met haar replieknota. Uit het dossier blijkt dat de argumenten van de verzoekende partij zoals zij heeft uiteengezet in haar replieknota, niet wezenlijk verschillen van de weergave van het standpunt van de verzoekende partij als aanvrager in de bestreden beslissing. Hieruit blijkt dat de verwerende partij in kennis was van de argumenten van de verzoekende partij en deze heeft betrokken bij haar beoordeling.

De motiveringsplicht vereist overigens niet dat het vergunningverlenend bestuursorgaan punt per punt dient te antwoorden op de argumenten van de verzoekende partij. Het volstaat dat uit de bestreden beslissing kan worden afgeleid waarom de argumenten niet werden aanvaard.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.1, §1 en §2, 1° VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder de formele en materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet in een eerste onderdeel uiteen dat enkel het aangevraagde mag worden beoordeeld en dat een weigering niet mag gebaseerd worden op een vorige aanvraag. Dit geldt des te meer indien de nieuwe aanvraag precies werd ingediend om tegemoet te komen aan een aantal onduidelijkheden en foutieve voorstellingen in de eerdere aanvraag. De verzoekende partij stelt dat haar motiveringsnota zeer uitgebreid en omstandig toelicht waarom de vergunning, na het eerdere vernietigingsarrest van deze Raad, toch kan worden verleend. Zo wordt een zeer gedetailleerde berekening toegevoegd van de oorspronkelijke gebouwen, gebaseerd op een zeer minutieuze telling van het aantal stenen, vergelijking van foto's en een studie door een architect van de doorsneden van de vergunde plannen van de oorspronkelijke toestand in 2005. Hieruit blijkt dat het niet om een identieke aanvraag gaat, dat er geen extra verdieping is gecreëerd en dat de uitbreiding niet meer dan 10% bedraagt. Gelet hierop zijn de overwegingen en argumenten van de verwerende partij manifest fout en niet gebaseerd op het effectieve voorwerp van de nieuwe aanvraag. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij zich nog steeds baseert op feiten en gegevens uit eerdere aanvragen.

In een tweede onderdeel geeft de verzoekende partij aan dat de motivering in de bestreden beslissing absoluut niet in verhouding staat tot de aangehaalde beroepsargumenten, waaruit zeer omstandig en voldoende blijkt dat de stedenbouwkundige vergunning wel degelijk verleend kan worden. Zo is de bestreden beslissing niet consistent, onvoldoende precies, bevat het een summiere stijlformule en is het finaal in strijd met de werkelijke historische functie van het terrein als afspanning voor binnenschippers, café en gelagzaal, met terrasvergunning. De verzoekende partij acht de materiële motiveringsplicht geschonden en voegt nog toe dat in een aantal gevallen de beoordeling integraal ontbreekt, bijvoorbeeld omtrent het weerleggen van de gunstige adviezen en een aantal cruciale beroepsargumenten zoals het feit dat geen extra verdieping wordt gecreëerd

en het bruto-volume met minder dan 10% wordt uitgebreid, hetgeen leidt tot een schending van de formele motiveringsplicht.

In een derde onderdeel gaat de verzoekende partij dieper in op het feit dat de verwerende partij, ondanks de positieve adviezen, de regularisatieaanvraag toch heeft geweigerd. De verzoekende partij haalt aan dat er een verzwaarde motiveringsplicht geldt indien wordt afgeweken van andersluidende adviezen. Verder worden ook de diverse en uitgebreide beroepsargumenten niet afdoende beantwoord. De niet-afdoende beoordeling en het manifest ontbreken van een motivering vormt tevens een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, nu de beslissing van de verwerende partij niet is gestoeld op een correcte feitenvinding.

2.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat de verzoekende partij lijkt aan te nemen dat een regularisatievergunning kan worden bekomen op basis van artikel 4.2.24 VCRO, echter vormt dit artikel geen afzonderlijke vergunningsgrond. Of het gevraagde in aanmerking komt voor een regularisatievergunning dient beoordeeld te worden op grond van het voorwerp van het gevraagde, dit betreft een functiewijziging van een zonevreemde constructie en dient beoordeeld te worden op grond van artikel 4.4.23 VCRO. In casu moet de vergunde toestand van de stal vergeleken worden met de werkelijke toestand van de stal, deze is terug te vinden op de plannen horende bij de stedenbouwkundige vergunning voor de stal van 20 april 2005. Hieruit blijkt volgens de verwerende partij dat de architect van verzoekende partij de in 2005 vergunde bouwplannen niet correct heeft gelezen, immers blijkt dat het snijpunt van de gevel met het dak 3m19 bedraagt en geen 3m14 zoals verzoekende partij voorhoudt en bedraagt de vergunde nokhoogte 6m19 en geen 6m35. Ook werd er in 2005 voor de stal geen verdieping ingetekend, waardoor niet uitgegaan kan worden van een “bestaande” verdieping, de argumentatie dat de verhoging louter en alleen werd verricht met het oog op het voldoen aan de hedendaagse eisen inzake comfort, energie en milieu kan niet bijgetreden worden. Ook in het arrest van 25 maart 2014 werd reeds geoordeeld dat de kroonlijsthoogte werd aangepast voor het voorzien van gastenkamers en geoordeeld dat het motief dat de verhoging in functie staat van bijkomende isolatie een onregelmatig motief is, aangezien tegen dit arrest geen cassatieberoep werd ingesteld, is dit arrest met gezag van gewijsde bekleed. Derhalve dient uitgegaan te worden van een vergunde kroonlijsthoogte van 3m en een vergunde nokhoogte van 6,2m, wat impliceert dat de kroonlijsthoogte overeenkomstig de huidige plannen is toegenomen met 78cm en de nokhoogte is toegenomen met 40cm. Overeenkomstig de vergunning van 20 april 2005 heeft de oorspronkelijke vergunde stal een volume van 552m³, daar waar uit de huidig ingediende plannen blijkt dat de werkelijke uitgevoerde stal een volume heeft van 623m³. De stal kan dan ook niet meer als hoofdzakelijk vergund worden beschouwd, aangezien niet langer minstens 90% van het bruto-bouwwolume van de stal, zoals bedoeld in artikel 4.1.1, 7° VCRO, vergund of vergund geacht is.

Met betrekking tot het tweede onderdeel stelt de verwerende partij dat zij geenszins verplicht is om op alle opgeworpen argumenten te antwoorden. Zij is als orgaan van actief bestuur niet verplicht om op alle argumenten van de beroeper letterlijk te antwoorden, het volstaat dat zij in de beslissing duidelijk aangeeft door welke, met de goede plaatselijke aanleg verband houdende redenen haar beslissing verantwoord is. Dit houdt niet de verplichting in om alle ter staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt te beantwoorden. Het is volgens de verwerende partij voldoende dat het geheel van de opmerkingen in overweging worden genomen en dat in de argumenten betreffende de goede ruimtelijke ordening wordt aangegeven waarop de beslissing steunt. Zij verwijst vervolgens naar haar bestreden beslissing en stelt dat onder het luik “beoordeling” van de bestreden beslissing afdoende werd gemotiveerd waarom zij van oordeel is dat de aanvraag niet vergund kan worden. De verwerende partij herhaalt dat niet langer ten minste 90% van het bruto-bouwwolume van de stal als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd en dat daarenboven niet voldaan is aan de bepalingen van het Besluit van

de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. Verder stelt de verwerende partij nog dat zij geen rekening kan houden met haar eerdere beslissingen, aangezien deze beide vernietigd werden.

Met betrekking tot het derde onderdeel stelt de verwerende partij dat de formele motiveringsplicht niet inhoudt dat indien de overheid zich niet aansluit bij een advies, zij verplicht is dit advies te weerleggen. Het volstaat dat het besluit duidelijk de redenen weergeeft die het verantwoorden en waaruit kan worden afgeleid waarom het advies in andersluidende zin niet wordt gevolgd. Daarnaast merkt de verwerende partij nog op dat de adviesinstanties de aanvraag enkel getoetst hebben aan hun eigen sectorale regelgeving en dat het haar taak is om de aanvraag nadien te toetsen aan de bepalingen van de VCRO en diens uitvoeringsbesluiten.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij geeft in haar eerste onderdeel aan dat de verwerende partij ten onrechte voorgaande aanvragen zou hebben betrokken in de huidige bestreden beslissing en de voorliggende aanvraag derhalve onjuist zou hebben beoordeeld.

2.

Het voorwerp van voorliggende aanvraag betreft de regularisatie voor het verbouwen van een stal en garage tot logiesverstrekkend bedrijf, bestaande uit 7 gastenkamers. Voorliggende aanvraag is gelegen in agrarisch gebied, hetgeen ook niet wordt betwist door de verzoekende partij.

3.

De verwerende partij toetst de aanvraag in de bestreden beslissing aan artikel 4.4.23 VCRO en aan het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

4.

4.1.

Artikel 4.4.23 VCRO 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.”

Voor zover is voldaan aan de gestelde voorwaarden, mag de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften.

De vergunningverlenende overheid die beschikt op grond van deze bepaling dient onder meer na te gaan of het gebouw of het gebouwcomplex dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag op het ogenblik van de vergunningsaanvraag al dan niet bestaat, al dan niet verkrot is, al dan niet hoofdzakelijk vergund is en/of al dan niet gelegen is in een bestemmingsgebied dat wordt uitgesloten uit het toepassingsgebied van artikel 4.4.23 VCRO.

4.2.

Het begrip “*hoofdzakelijk vergund*” wordt gedefinieerd in artikel 4.1.1, 7° VCRO, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen “bedrijven en hun constructies” en “overige constructies”. Voor “overige constructies” geldt dat ze slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft.

Het al dan niet hoofdzakelijk vergund karakter heeft volgens artikel 4.1.1, 7° VCRO betrekking op (1) 90 % van het brutovolume, te berekenen volgens de aangehaalde bepaling en op (2) de functie van de betrokken constructie.

Uit het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4.1.1, 7° VCRO volgt dat een gebouw of gebouwencomplex (1) voor 90 % van het brutovolume én (2) naar functie vergund of vergund geacht moet zijn (3) op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging, opdat het als “hoofdzakelijk vergund” kan beschouwd worden bij het toepassen van artikel 4.4.23 VCRO.

4.3.

Het onderzoek naar het al dan niet vergund karakter van de stalling dat de verwerende partij hierbij heeft verricht, wordt door de verzoekende partij als onjuist en onvolledig beschouwd. Volgens de verzoekende partij mocht de verwerende partij immers enkel rekening houden met de door haar aangeleverde stukken in voorliggende aanvraag. Door de verzoekende partij wordt een stuk 8 bijgebracht waarbij haar architect de toestand voor en na de verbouwing beschrijft. Zo gaat de architect uit van volgende afmetingen voor de toestand voor verbouwing: lengte: 15,8m; breedte: 7,6m; hoogte tot bovenkant dakgoot t.o.v. maaiveld: 3m; snijpunt gevel met dak t.o.v. maaiveld: 3,14m; nokhoogte t.o.v. maaiveld: 6,35m. Ook bij het beroepschrift werd een stuk 1 bijgebracht waarin een toelichting wordt gegeven omtrent de volumewijziging.

De afmetingen in beide stukken wijken af van de plannen die initieel werden vergund op 20 april 2005. Terecht gaat de verwerende partij uit van deze vergunde plannen, meer bepaald “plannr. 1 van 2”, omvattende de plannen en doorsnede, om te oordelen wat als vergund kan worden beschouwd. Uit deze plannen blijkt dat wordt uitgegaan van een kroonlijsthoogte van 3m en een nokhoogte van 6,19m. Dat de verwerende partij rekening houdt met de afmetingen vermeld op het plan van 2005 en niet met de afmetingen van de niet-conforme uitvoering van deze plannen,

weergegeven als “*snede ‘stal’ vorige toestand*” in plan U03/03 van huidige aanvraag, kan haar uiteraard niet ten laste worden gelegd. Immers kan de verzoekende partij geen rechten putten uit een onwettige situatie.

De afmetingen van de huidige bed&breakfast worden als volgt weergegeven in het stuk 8 van de verzoekende partij: lengte: 15,80m; breedte: 7,60m; hoogte tot bovenkant dakgoot t.o.v. maaiveld: 3,78m; snijpunt gevel met dak t.o.v. maaiveld: 3,83m; nokhoogte t.o.v. maaiveld: 6,60m.

Hoewel de verzoekende partij tracht voor te houden dat de verwerende partij een onjuiste berekening heeft gemaakt van het bruto-bouwvolume aangezien zij is uitgegaan van een initiële nokhoogte van 6,19m ipv 6,35m, kan de verzoekende partij, gelet op voorgaande vaststellingen, hierin niet gevolgd worden. De stelling die de verzoekende partij ontwikkelt in haar replieknota op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, met name dat bovenop de vergunde nokhoogte nog zou mogen rekening gehouden worden met de kepers, dakpannen enz, is een louter eenzijdige assumptie die strijdig is met de gegevens van de oorspronkelijke plannen.

Derhalve toont de verzoekende partij niet aan dat de verwerende partij foutief of kennelijk onredelijk is geweest in haar beslissing wanneer zij stelt:

“Bij een regularisatie dient de werkelijke toestand vergeleken te worden met de vergunde toestand. De vergunde toestand van de stal is terug te vinden op de plannen horende bij de vergunning voor deze stal d.d. 20/04/2005. Er wordt dus uitgegaan van een kroonlijsthoogte van 3m en een nokhoogte van 6,2m. De kroonlijsthoogte is dus toegenomen met 78cm en de nokhoogte met 40cm. Conform deze vergunning heeft de oorspronkelijke stal een volume van 552m³ en de werkelijke uitgevoerde stal heeft een volume van 623m³. Dit maakt dat het uitgevoerde volume zodanig is toegenomen dat er geen sprake meer is van een behoud van 90% van het oorspronkelijke vergunde volume. Er is dus geen sprake meer van een hoofdzakelijk vergunde constructie.”

De vastgestelde legaliteitsbelemmering volstaat om de bestreden beslissing te dragen. De eventuele gegrondheid van het tweede of derde middelonderdeel betreft kritiek op een overtollig motief en kan niet leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.1 §1, b) en §2, 1° VCRO, artikel 4.7.23 VCRO, artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Zij zet uiteen dat een overheid bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag niet enkel de planologische verenigbaarheid dient te toetsen, maar ook dient na te gaan of de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Dit volgt immers uit artikel 4.7.21 §1 VCRO. Nochtans blijkt uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij oordeelt dat de aanvraag niet verenigbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening, omdat deze toetsing grotendeels vervat zou zitten in de toetsing aan de bepalingen van de VCRO en het uitvoeringsbesluit inzake

zonevreemde functiewijzigingen. Verder verwijst de verzoekende partij naar de historische functie van het terrein als verpozingsplaats voor binnenschippers, als café gedurende meer dan 30 jaar én met de aanwezige gelagzaal en toog, waaruit blijkt dat op deze plaats in werkelijkheid altijd al een toeristische en dienstenfunctie aanwezig was en geen landbouwactiviteit. De verwerende partij oordeelt dus ten onrechte dat dit agrarisch gebied voor landbouw moet behouden worden, nu in het verleden nooit agrarische activiteiten hebben plaatsgevonden. Nog stelt de verzoekende partij dat de motivering ingaat tegen de motivering van de voorgaande beslissingen, zodat het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel geschaad worden.

2.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat in dit middel kritiek wordt gegeven op een overtollig motief, immers vormt het feit dat er een legaliteitsbelemmering bestaat een afdoende motief en volstaat dit motief om de bestreden beslissing te dragen. Verder verwijst de verwerende partij naar de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en blijkt uit de overwegingen in de bestreden beslissing duidelijk en afdoende waarom het aangevraagde onaanvaardbaar wordt geacht. De verwijzing naar de eerdere besluiten zijn verder niet relevant, aangezien deze uit het rechtsverkeer werden gehaald.

Beoordeling door de Raad

Gelet op de verwerping van voorgaand middel, betreft dit middel kritiek op een overtollig motief van de bestreden beslissing. De legaliteitsbelemmering volstaat immers om de bestreden beslissing te dragen. De eventuele gegrondheid van kritiek op een overtollig motief kan niet leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
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 van 29 augustus 2017 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH