RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 205.093 van 11 juni 2010
in de zaak A. 166.317/X-12.509.

In zake: 1. Ludo WILLEMS
2. Kristel STOFFELS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Van Rillaer
kantoor houdend te 2820 BONHEIDEN
Putsesteenweg 8
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kris Lens en Yves Mertens
kantoor houdend te 2800 MECHELEN
Grote Nieuwedijkstraat 417

tegen:

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 september 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 juni 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep van de verzoekende partijen ingesteld tegen het besluit van 18 oktober 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Katelijne-Waver houdende weigering van de vergunning tot het regulariseren van een gevelwijziging en aanpassingswerken aan gevels op een perceel gelegen te Sint-Katelijne-Waver, Lozenhoek 11, kadastraal bekend sectie C, nrs. 339/l, 339/s en 339/t, niet wordt ingewilligd en geen vergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 december 2009.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Paul Van Rillaer, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Anneleen Wynants, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 19 mei 1980 wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Katelijne-Waver aan Willy Lens, de toenmalige eigenaar van het perceel gelegen aan de Lozenhoek, kadastraal bekend sectie C, nr. 339/p, een vergunning verleend voor het bouwen van een inpakserre. Bij de vergunningsaanvraag is geen indelingsplan gevoegd.

Bij de oprichting werd de constructie gedeeltelijk als woning ingericht. Om het pand hiervoor geschikt te maken wijken enkele gevelopeningen af van de vergunde plannen en werden inrichtingswerkzaamheden doorgevoerd.

4. Het betrokken perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Mechelen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976, gelegen in agrarisch gebied. Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

5. Op 11 december 2003 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen als nieuwe bewoners van het betrokken pand een aanvraag in bij het college van burgemeester en schepenen voor de regularisatie van de gevelwijziging en aanpassingswerken aan de gevels van het pand. In de beschrijvende nota wordt onder meer het volgende gesteld:

> "In 2002 ontdekt de eigenaar dat er nooit een vergunning is afgeleverd voor een woning, maar wel voor een inpakserre (...). De vorige eigenaar heeft in 1980 de inpakserre deels ingericht tot hovenierswoning. Deze bestemmingswijziging was in die tijd niet aanvraagplichtig. De gevels werden deels gewijzigd zonder bijkomende aanvraag en worden nu door de huidige eigenaar geregulariseerd.
> De gevels zijn opgebouwd uit een enkele muur in snelbouwstenen, welke niet aangewezen zijn voor het gebruik van gevelparement. Deze gevels zijn thermisch niet bestand tegen enige weerschommelingen, ze zijn niet vochtbestendig en worden aan de buitenzijde aangetast door de weersinvloeden (schilferen af).
> Om deze bouwfysische problemen wordt er een aanvraag gedaan om de gevels te voorzien van een vochtwerende, isolerende gevelbepleistering in een lichte kleur".

6. Op 2 april 2004 geeft de afdeling Land - Antwerpen een gunstig advies. Ze heeft "(a)fgezien van de juridische context (...) geen principieel bezwaar tegen een eventuele regularisatie van de doening op grond van ruimtelijke en landbouwstructurele overwegingen. De externe landbouwstructuren worden de facto niet bijkomend geschaad".

7. Op 26 april 2004 geeft het college van burgemeester en schepenen een voorwaardelijk gunstig advies.

8. Op 27 april 2004 geeft de afdeling Wegen en Verkeer Antwerpen een gunstig advies.

9. Op 19 augustus 2004 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies.

10. Op 18 oktober 2004 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

11. Bij het bestreden besluit van 30 juni 2005 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het door de verzoekende partijen

ingestelde administratief beroep tegen de weigeringsbeslissing van 18 oktober 2004 niet in te willigen en geen stedenbouwkundige vergunning te verlenen. Na te hebben vastgesteld dat de betrokken constructie gelegen is in agrarisch gebied, stelt het bestreden besluit voor wat betreft de toepasselijkheid van artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening het volgende:

> "(...)
> Het enige probleem dat zich hier stelt betreft de functie 'wonen'.
> Het gebouw op zich kan als vergund worden beschouwd. Dit gebouw werd echter in 1980 vergund als 'inpakserre'. Bij ingebruikname van de constructie werd een gedeelte heringericht als woning. Hiermee gepaard gaand, werden de binnenindeling en een aantal gevelopeningen t.o.v. de vergunde situatie gewijzigd. Het besluit van de Vlaamse Regering, houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, dateert van 17 juli 1984 (BS van 30 augustus 1984). Toen de toenmalige eigenaar een gedeelte van de constructie inrichtte als woning, was het besluit nog niet van kracht. Het inrichten van de constructie als woning op zich was niet vergunningsplichtig. De werken die hiermee gepaard gingen echter wel. In het verleden heeft ons college steeds geoordeeld dat het geheel (dus werken + functiewijziging) vergunningsplichtig was. De bestaande constructie kan derhalve niet als vergund worden beschouwd.
> De aanvraag voldoet niet aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 145bis.
> De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming en met de decretale en reglementaire bepalingen.
> (...)
> Het (gedeeltelijk) wijzigen van een loods tot particuliere woning verhoogt de residentiële druk op het agrarische gebied en kan uit landbouwkundig oogpunt niet worden aanvaard.
> De aanvraag kan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaard worden".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

12. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 145bis, § 1, derde lid, b) van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

Ze stellen dat het volstaat dat het gebouw hoofdzakelijk vergund is of geacht wordt te zijn, om te voldoen aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 145bis DRO. De aanvraag kon niet worden afgewezen enkel omdat de

bestaande constructie niet als volledig vergund kan worden beschouwd, zonder dat onderzocht werd of die constructie als “hoofdzakelijk” vergund kon worden beschouwd. In het bestreden besluit worden zowel het gebouw op zich als het inrichten van de constructie als woning als vergund beschouwd. De woonfunctie van het gebouw was een determinerend weigeringsmotief van het besluit. Deze functiewijziging werd evenwel doorgevoerd vooraleer ze vergunningsplichtig was, zodat de vergunning niet wettig kon worden geweigerd op deze grond.

Voorts betwisten de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord dat de binnenindeling van het gebouw niet vergund zou zijn. Bij gebrek aan een grondplan van de oorspronkelijke serre kan niet worden nagegaan in welke mate de binnenindeling werd aangepast. De bewering dat een inpakserre doorgaans uit één grote ruimte bestaat, maakt evenmin aannemelijk dat de binnenindeling niet is vergund. De verwerende partij toont niet aan dat het gebouw niet hoofdzakelijk zou zijn vergund en ze miskent daarbij het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de motiveringsplicht. De aanvraag werd immers niet geweigerd omwille van de niet-vergunde wijziging van de binneninrichting en het gebouw werd op zich als vergund beschouwd, terwijl de verwerende partij thans het bestreden besluit verantwoordt door te stellen dat het gebouw niet als vergund kan worden beschouwd. De zo-even vermelde beginselen worden ook geschonden doordat de verwerende partij voor het eerst in haar memorie van antwoord het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw betwist omwille van de functiewijziging van de inpakserre naar “bergplaats/garage”, terwijl dit motief niet uit het bestreden besluit kan worden afgeleid.

Beoordeling

13. Het toentertijd geldende artikel 145bis, § 1 DRO bepaalt het volgende:

> “§ 1. Voorzover voldaan is aan de voorwaarden in deze paragraaf, vormen de geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling, door de vergunningsverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen of bestaande constructies. Deze uitzonderingsbepaling geldt slechts indien de aanvraag betrekking heeft op:
> 1° het verbouwen van een bestaand gebouw of een bestaande constructie binnen het bestaande bouwvolume;
> (...)
> De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 1° tot en met 6°, gelden enkel indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:
> (...)

b) de woning, het gebouw of de constructie is hoofdzakelijk vergund of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft;
(...)".

14. De verzoekende partijen hebben een aanvraag ingediend voor de regularisatie van de gevelwijziging en van aanpassingswerken aan de gevels van het pand. Hoewel het op de eerste plaats de aanvrager is die in zijn aanvraag tot regularisatie de vergunde toestand aanduidt, komt het vervolgens de vergunningverlenende overheid toe uit te maken wat de werkelijke bestaande vergunningstoestand van het gebouw of de constructie is. Het feit dat de verzoekende partijen hun aanvraag hebben beperkt tot het gedeelte van de constructie waar het woongedeelte werd geïntegreerd, neemt niet weg dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de aanvraag de volledige bestaande constructie kan betrekken. De verwerende partij vermocht bijgevolg ook de binnenindeling van het gebouw bij haar oordeel te betrekken.

15. De verzoekende partijen betwisten niet dat de betrokken constructie als inpakserre werd vergund, maar bij haar oprichting gedeeltelijk werd ingericht als een woning. Volgens de vergunde plannen zouden de voor- en zijgevels van de inpakserre van doorlopende raampartijen worden voorzien. Het doorsnedeplan van de serre geeft geen binnenindeling weer. Ook al ontbreekt een grondplan van de vergunde serre, toch vermocht de vergunningverlenende overheid, op basis van de reeds vergunde plannen en van de plannen bij de regularisatieaanvraag te oordelen dat de vergunde inpakserre uit één grote ruimte bestond en dat de binnenindeling gewijzigd is ten opzichte van het oorspronkelijk vergunde. Voorts blijkt uit de plannen bij de huidige regularisatieaanvraag en uit de andere gegevens van het dossier onmiskenbaar dat in de betrokken constructie een zolder aanwezig is, die niet vergund was volgens de plannen van de inpakserre.

16. Het bestreden besluit overweegt dienaangaande dat de binnenindeling en een aantal gevelopeningen afwijken van de vergunde situatie. Het feit dat de bestemming van het gebouw als woning, veeleer dan als inpakserre, ten tijde van de oprichting nog niet vergunningsplichtig was, neemt niet weg dat de werken die ermee gepaard gingen, wel vergunningsplichtig waren en dat de aanvraag bijgevolg niet voldoet aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 145bis DRO.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, weigert het bestreden besluit de aanvraag op grond van de niet-vergunde werken aan

de betrokken constructie en niet op grond van de functie als woning, aangezien uitdrukkelijk wordt gesteld dat de inrichting van de constructie als woning op zich niet vergunningsplichtig was.

Het bestreden besluit vermocht te oordelen dat de volledige onvergunde binnenindeling van de constructie, waaronder ook de inrichting van een zolder, alsook de afwijking van de vergunde gevelopeningen in die mate afwijken van de vergunde bouwplannen, dat er sprake is van een toestand die niet als "hoofdzakelijk vergund" kan worden beschouwd overeenkomstig de aangehaalde decretale bepaling.

In de mate dat de verzoekende partijen voorhouden dat in het bestreden besluit niet wordt onderzocht of de toestand als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd, gaan zij uit van een verkeerde lezing van het bestreden besluit, dat wel degelijk melding maakt van (onder meer) de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund zijn van de constructie, vooraleer wordt besloten dat zij niet als vergund kan worden beschouwd en dat niet voldaan is aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 145bis DRO.

17. Eerst in de memorie van wederantwoord en bijgevolg op onontvankelijke wijze wordt de schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de motiveringsplicht aangevoerd.

18. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de formele motiveringsplicht.

Ze stellen dat de overheid is afgeweken van een niet-bindend advies van de afdeling Land. De loutere overweging dat de "residentiële druk" zou verhogen is een stereotiepe formulering waaruit niet blijkt dat de bestendige deputatie haar beoordelingsbevoegdheid effectief en met kennis van zaken heeft uitgeoefend. Dit is geen draagkrachtige motivering ter afwijking van het advies van een terzake gespecialiseerde overheid.

Beoordeling

20. Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat het weigeringsmotief, gegrond op de strijdigheid van de aanvraag met artikel 145bis, § 1 DRO, volstaat om het bestreden besluit wettig te verantwoorden. Het tweede middel is derhalve gericht tegen een overtollig motief, waarvan de eventuele onwettigheid niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden.

21. Het middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Roger Stevens**