

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 210.632 van 24 januari 2011
in de zaak A. 186.591/X-13.603.**

In zake : Mark VAN COILLIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoon Lust
kantoor houdend te 8310 BRUGGE
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 januari 2008, strekt tot de nietigverklaring van besluit van 13 september 2007 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, waarbij het beroep van Mark Van Coillie - Decorte tegen het besluit van 19 oktober 2006 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beernem houdende weigering van de vergunning tot het verbouwen van een bestaande woning, het slopen van een bestaande overdekte berging (garage), terreinaanlegwerken, verhardingen en de regularisatie van het slopen en herbouwen van een bestaande tuinberging, gelegen aan het Bulscampveld 2-3 te Beernem, kadastraal bekend sectie E, nrs. 337/b, 337/c, 337/d, 345/m en 10/h, ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard en de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende 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 4 juni 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leen Vanbrabant, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend 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. De verzoeker is eigenaar van een bebouwd terrein, gelegen aan het Bulscampveld 2-3 te Beernem, kadastraal bekend sectie E, nrs. 337/b, 337/c, 337/d, 345/m en 10/h.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Brugge-Oostkust, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, is het betrokken terrein gelegen in parkgebied. Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

4. Op 4 oktober 2001 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beernem aan de verzoeker een stedenbouwkundige

vergunning voor het verbouwen en uitbreiden van twee bestaande afzonderlijke woningen en voor de bestemmingswijziging en het omvormen van een bestaande schuur tot een garage en een hobbyruimte.

5. Op 23 april 2003 wordt een proces-verbaal opgesteld wegens het uitvoeren van werken in strijd met de vergunning van 4 oktober 2001 of zonder over de vereiste stedenbouwkundige vergunning te beschikken, met name:

“- Oprichten nieuwe fundering, vloerplaat en houten constructie (8mx17m) na slopen bestaande schuur (in strijd met op 19.03.2001 (lees: 4 oktober 2001) afgeleverde bouwvergunning die enkel een bestemmingswijziging inhoudt)

- Aanleggen verharde toegangsweg (met sloopafval)
- Aanleggen verhardingen met sloopafval
- Plaatsen afsluiting bestaande uit houten panelen van ± 2.50m hoogte
- Oprichten houten garage aan bestaande woning”.

6. Op 19 januari 2004 dient de verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige aanvraag in “tot regularisatie slopen bestaande tuinberging, tuinhuis, garage, verharding, herbouwen tuinhuis, tuinberging, garage, hobbyruimte + voorstel tot hersteluitvoering van hout-groenscherm tot draadgroenscherm”.

Op 25 maart 2004 verleent het college de gevraagde stedenbouwkundige vergunning voor wat betreft de hersteluitvoering van het draadgroenscherm. Voor het overige wordt de gevraagde vergunning geweigerd.

7. Op 19 juni 2006 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoeker aan het college van burgemeester en schepenen de stedenbouwkundige vergunning voor het “verbouwen bestaande woning, slopen bestaande overdekte berging (garage), terreinaanlegwerken/verhardingen + regularisatie tot slopen en herbouwen van een bestaande tuinberging” op het betrokken terrein.

8. Op 3 augustus geeft het college van burgemeester en schepenen een gunstig advies over de aanvraag.

9. Op 13 oktober 2006 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies, waarbij de goede ruimtelijke ordening, wat betreft de garage en de hobbyruimte, als volgt wordt beoordeeld:

“Het betreft een principieel identieke aanvraag voor wat betreft de regularisatieaanvraag tot het slopen en heropbouwen van de tuinberging als de vorige ongunstig geadviseerde aanvraag.

Derhalve blijft mijn ongunstig standpunt betreffende deze regularisatie gehandhaafd.

Op 27/09/2001 werd door de gemachtigde ambtenaar gunstig advies uitgebracht voor het omvormen van een schuur naar hobbyruimte en garage. Deze omvorming betekende helaas niet dat de voormalige schuur mocht gesloopt worden. Overwegend dat er nu geen sprake is van een bestaand volume, als gevolg van de sloping, kan er ook geen vergunning meer worden verleend. Ook is de vormgeving niet herkenbaar. Het oorspronkelijke lessenaarsdak zoals in de goedgekeurde vergunning in 2001 is nu afgedekt met een zadeldak en is niet in de gangbare landelijke stijl maar eerder in de countrystijl.

Tevens kan het voorliggende voorstel ook niet beantwoorden aan de bepalingen van art. 195quinquies binnen de afwijkings- en uitzonderingsbepalingen conform van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Uit het voorliggende dossier blijkt ook dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan aangenomen worden dat het geen verbouwing van de woning betreft. Dit blijkt onder meer uit het slopen van verschillende dragende muren, het grondig wijzigen van de gevelopbouwen alsook de andere dakconstructie.

Derhalve kadert het voorliggende voorstel niet binnen de afwijkings- en uitzonderingsbepalingen conform van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening”.

10. Op 19 oktober 2006 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning.

11. Op 21 november 2006 stelt de verzoeker administratief beroep in tegen deze weigeringsbeslissing bij de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen.

12. Bij het bestreden besluit van 13 september 2007 verklaart de deputatie het beroep van de verzoeker ontvankelijk maar ongegrond en weigert ze de stedenbouwkundige vergunning. In het bestreden besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“a. Juridische grondslag en beoordeling
(...)

Het project voorziet in de regularisatie van de herbouw van de berging, het verbouwen van de boswachterswoning, het slopen van de overdekte berging dat dienst doet als garage en het uitvoeren van terrein-aanlegwerken en verhardingen.

(...)

Op 4 oktober 2001 verleende het schepencollege een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen en uitbreiden van 2 woningen en een bestemmingswijziging van een schuur naar garage/hobbyruimte. De verbouwing van de woning werd niet uitgevoerd, zodat de vergunning moet worden geacht te zijn vervallen. Wat betreft de schuur, werd bij PV dd. 23 april 2003 vastgesteld dat de bestaande schuur werd gesloopt en dat een houten constructie werd opgericht. De vergunning liet enkel een bestemmingswijziging toe en geen herbouw. Verder vermeldt hetzelfde proces-verbaal de wederrechtelijke aanleg van een verharde toegangsweg (met sloopafval), het aanleggen van verharding met sloopafval, het plaatsen van een houten afsluiting van +/- 2,5m hoogte en de oprichting van een houten garage tegen de bestaande woning.

De aanvraag staat in functie tot residentieel wonen en is bijgevolg strijdig met de bestemming van het gewestplan. (parkgebied) (Het) bestemmingsvoorschrift van het gewestplan vormt op zichzelf geen weigeringsgrond, voor zover voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 145bis DRO.

Meer bepaald stelt artikel 145bis §1, lid 3 b) DRO als voorwaarde dat het gebouw hoofdzakelijk vergund of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft. Aangezien de berging wederrechtelijk werd gesloopt en herbouwd, moet worden besloten dat het gebouw niet meer als hoofdzakelijk vergund kan worden aanzien. Artikel 195quinquies voorzag weliswaar in een tijdelijke amnestieregeling voor vergunningsaanvragen ingediend vóór 1 februari 2003. Evenwel werd de bouwovertreiding vastgesteld op 23 april 2003, en werd het ontvangstbewijs van deze aanvraag afgeleverd op 19 juni 2006, dus ná de amnestieperiode. Bijgevolg kan artikel 195quinquies in casu niet worden toegepast. Er bestaat dan ook een legaliteitsbelemmering om de tuinberging te vergunnen.

(...)

c. Conclusie

Overwegende dat de tuinberging wederrechtelijk werd herbouwd; dat hierdoor deze berging niet meer als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd in de zin van artikel 145bis; dat bijgevolg er een legaliteitsbelemmering bestaat om de herbouw van de berging te kunnen vergunnen; (...).”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Enig middel

Uiteenzetting van het middel

13. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 43, § 2, eerste en laatste lid en 51, derde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), van de artikelen 145bis, § 1, derde lid, b), 158 en 195quinquies van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet) en van het materieel motiveringsbeginsel.

De verzoeker betoogt dat de enkele omstandigheid dat de betrokken zonevreemde werken in strijd met de afgeleverde vergunning werden uitgevoerd, niet belet dat ze naderhand worden vergund op grond van de op dat ogenblik geldende decretale voorschriften. Het bestreden besluit gaat ervan uit dat voor zonevreemde herbouwingswerken na 1 februari 2003 geen regularisatie mogelijk is. Die visie strookt niet met artikel 195quinquies DRO, dat een amnestieregeling inhoudt voor onwettige handelingen die werden gesteld vóór de invoering van dat artikel en die bij toepassing van artikel 145bis, § 1 niet vergunbaar zouden zijn omdat ze geen betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen of constructies.

De betrokken werken werden weliswaar uitgevoerd na afloop van de amnestieperiode, maar ze hadden betrekking op een gebouw dat vergund was of geacht werd te zijn vooraleer de wederrechtelijke werken werden aangevat. Bijgevolg zijn deze werken principieel vergunbaar op grond van artikel 145bis DRO. Het herbouwen van een constructie impliceert de voorafgaande afbraak ervan, zodat het gegeven dat de berging tijdelijk niet bestond de gevraagde regularisatievergunning niet in de weg staat. De eigenheid van een regularisatievergunning heeft tot gevolg dat de vergunningverlenende overheid het vergund of vergund geacht karakter van de betrokken constructie moet

beoordelen op het ogenblik dat de te regulariseren werken aan de destijds bestaande constructie werden uitgevoerd en de stedenbouwkundige vergunning moest worden aangevraagd.

In ondergeschikte orde, indien het middel niet gegrond bevonden zou worden, vraagt de verzoeker een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof over de verenigbaarheid van de artikelen 145bis en 195quinquies met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet omdat een andere interpretatie “een zeer ernstige discriminatie (zou) blootleggen tussen hen die een regularisatievergunning aanvragen voor illegale werken en handelingen uitgevoerd aan gebouwen en constructies die hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden te zijn en zone-eigen zijn, en zij die een regularisatieaanvraag indienen voor zulke werken aan zulke gebouwen en constructies die zonevreemd zijn, ofschoon in beide gevallen de werken en handelingen principieel vergunbaar waren zo de aanvraag tot vergunning vóór de uitvoering ervan mocht zijn gebeurd”.

In de memorie van wederantwoord formuleert de verzoeker zijn “prejudiciële vraag” als volgt:

“Het ware een volstrekt disproportionele discriminatie de regularisatie toe te laten van onwettige ver- of herbouwingswerken aan zone-eigen gebouwen en die regularisatie te weigeren voor dezelfde werken aan zonevreemde gebouwen, nu het in beide gevallen slechts gaat om een formele wetsovertreding en niet om een inbreuk op een materiële rechtsregel, vermits in de voorgestane hypothese in de beide gevallen de werken en handelingen materieelrechtelijk vergunbaar zijn/waren”.

In zijn laatste memorie stelt de verzoeker nog dat artikel 195quinquies DRO van toepassing is op zijn aanvraag. Het is niet relevant dat de aanvraag werd ingediend na 1 februari 2003, aangezien de onvergunde werken vóór die datum werden uitgevoerd aan een destijds bestaand gebouw. Het slopen en heropbouwen van een gebouw maakt immers een ondeelbaar werk uit. Uit de tijdelijke afwezigheid van de berging kan niet worden afgeleid dat de heropbouw betrekking zou hebben gehad op een onbestaand gebouw. Indien die stelling zou worden aangenomen, zouden de werken immers een niet-toegelaten nieuwbouw betreffen.

Beoordeling

14. Gelet op het suppletoir karakter van de motiveringswet, wordt het middel afgeleid uit de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het gecoördineerde decreet, dat aan de deputatie, wanneer zij uitspraak doet over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze die is opgelegd in de eerstgenoemde wet.

15. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit luidde artikel 145bis DRO als volgt:

“§ 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 vergunningverlenende 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:

(...)

2° het herbouwen op dezelfde plaats van een bestaand gebouw of een bestaande constructie binnen het bestaande bouwvolume voorzover het karakter, de verschijningsvorm en de functie van het gebouw of de constructie behouden blijven; als herbouwen op dezelfde plaats wordt beschouwd, het herbouwen van een nieuw gebouw dat op minstens drie kwart van de oppervlakte van de bestaande gebouwen wordt opgericht; voor woninggebouwen wordt de bestaande woonoppervlakte bedoeld met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen (...).”

De verzoeker stelt in wezen dat er in het bestreden besluit ten onrechte wordt van uitgegaan dat voor de toepassing van de geciteerde decretale bepaling het gebouw nog moet bestaan op het ogenblik van het indienen van de aanvraag. Volgens de verzoeker volstaat het dat het gebouw bestond bij de aanvang van de werken.

Het toentertijd geldende artikel 195quinquies, eerste lid DRO luidde als volgt:

“De in de artikelen 145bis en 195bis, eerste lid, 3°, vermelde voorwaarde dat de werken en handelingen gebeuren aan een bestaand vergund of vergund geacht gebouw geldt niet voor vergunningsaanvragen,

ingediend vóór 1 februari 2003, voor zover de aanvrager kan aantonen dat de werken of handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang van de werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht”.

Indien de zo-even geschetste interpretatie door de verzoeker van artikel 145bis, § 1, 2° DRO zou worden gevolgd, zou artikel 195quinquies DRO zinledig zijn. Uit de laatstgenoemde bepaling volgt immers dat enkel voor de aanvragen die onder het toepassingsgebied ervan vallen, de voorwaarde dat de werken en handelingen gebeuren aan een bestaand gebouw beoordeeld moet worden bij de aanvang van de werken, in afwijking van wat onder meer in artikel 145bis, § 1, 2° DRO wordt bepaald.

16. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat voor de betrokken aanvraag een ontvangstbewijs werd afgeleverd op 19 juni 2006, dit is ruimschoots na de uiterste datum voor de toepassing van artikel 195quinquies DRO, met name 1 februari 2003. Aangezien in onderhavig geval de aanvraag niet onder het toepassingsgebied viel van artikel 195quinquies DRO kon de verwerende partij de gesloopte berging niet beschouwen als een bestaand gebouw. In het bestreden besluit wordt op goede gronden geoordeeld dat niet voldaan is aan de voorwaarden van artikel 145bis DRO.

Het enige middel is niet gegrond.

17. In ondergeschikte orde vraagt de verzoeker in zijn verzoekschrift een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof indien zijn standpunt niet zou worden bijgetreden dat men het hoofdzakelijk vergund of vergund geacht karakter van een gebouw moet beoordelen op het ogenblik dat de te regulariseren werken werden uitgevoerd en de vergunning moest worden aangevraagd. Hij betoogt dat een andere interpretatie “een zeer ernstige discriminatie (zou) blootleggen tussen hen die een regularisatievergunning aanvragen voor illegale werken en handelingen uitgevoerd aan gebouwen en constructies die hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden te zijn en zone-eigen zijn, en zij die een regularisatieaanvraag indienen voor zulke werken aan zulke gebouwen en constructies die zonevreemd zijn, ofschoon in beide gevallen

de werken en handelingen principieel vergunbaar waren zo de aanvraag tot vergunning vóór de uitvoering ervan mocht zijn gebeurd”.

In zijn memorie van wederantwoord stelt de verzoeker dan weer dat het “een volstrekt disproportionele discriminatie (ware) de regularisatie toe te laten van onwettige ver- of herbouwingswerken aan zone-eigen gebouwen en die regularisatie te weigeren voor dezelfde werken aan zonevreemde gebouwen, nu het in beide gevallen slechts gaat om een formele wetsovertreding en niet om een inbreuk op een materiële rechtsregel, vermits in de voorgestane hypothese in de beide gevallen de werken en handelingen materieelrechtelijk vergunbaar zijn/waren”.

Niet alleen wijkt de tweede stelling inhoudelijk af van de eerste, maar bovendien laat de verzoeker na de wetsbepalingen aan te wijzen die een schending van het gelijkheidsbeginsel inhouden en geeft hij niet aan op welke wijze die bepalingen het gelijkheidsbeginsel schenden. In die omstandigheden kan niet worden ingegaan op het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof. Het is immers niet aan de Raad van State om in de plaats van de verzoeker zijn twee stellingen met betrekking tot een door hem gepercipieerde discriminatie om te vormen tot een ontvankelijke prejudiciële vraag. Daar komt nog bij dat de eerste stelling betrekking heeft op het vergund karakter van het gebouw, terwijl het in het enige middel bekritiseerde weigeringsmotief het vereiste van een bestaand gebouw betreft.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig januari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens