

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.384 van 7 juli 2016
in de zaak A. 217.699/X-16.421.**

In zake : de BVBA TOP TUIN GOEMAN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Wim De Cuyper en Tom Huygens
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN VAN
DE STAD AALST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Dorien Geeroms
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 30 november 2015, strekt tot de cassatie van het arrest nr. RvVb/A/1516/0119 van 20 oktober 2015 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) in de zaak 1213/0398/A/2/0376.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 15 december 2015.

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

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 juni 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Huygens, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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. Bij ministerieel besluit van 24 september 2010 wordt met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’ (Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen) aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de oorspronkelijke functie van glastuinbouwbedrijf naar tuinaanlegbedrijf.

4. Met een voor de RvVb bestreden beslissing van 13 december 2012 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het

afbreken van de serres bij het tuinaanlegbedrijf en het vervangen ervan door een loods binnen het bestaande volume.

5. Het bestreden arrest verklaart het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst (hierna: het college) tot vernietiging van dat besluit van 13 december 2012 gegrond, vernietigt het bestreden besluit en beveelt de deputatie een nieuwe beslissing te nemen binnen een vervaltermijn van vier maanden.

IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid van het cassatieberoep

Exceptie van onontvankelijkheid

6. Het college werpt op dat de verzoekende partij geen wettig belang heeft omdat zij “een ambachtelijke loods in agrarisch gebied [beoogt] te realiseren” waardoor “ze bewust onwaarheid gesproken [heeft] om een stedenbouwkundige vergunning te bekomen voor de ‘valorisatie’ van het serrecomplex om kort nadien, met de nieuwe – gesaucisssoneerde – stedenbouwkundige aanvraag met haar werkelijke bedoeling naar buiten te treden, namelijk het realiseren van een volledig nieuwe zonevreemde ambachtelijke loods (en activiteit) in agrarisch gebied”. De Raad van State “vermag geen medewerking te verlenen aan de onwettige toestand die verzoekende partij beoogt te realiseren en aan het bedrog van verzoekende partij”.

7. De verzoekende partij antwoordt dat de vraag of de door haar beoogde toestand al dan niet wettig is betrekking heeft op de grond van de zaak en niet kan leiden tot een onwettig belang in haren hoofde. Zij merkt op dat het college geen strafklacht heeft ingediend.

Beoordeling

8. Het college toont niet aan dat het cassatieberoep zelf door bedrog is aangetast.

9. Het bestreden arrest vernietigt de voormelde stedenbouwkundige vergunning van 13 december 2012 die aan de verzoekende partij werd verleend. De verzoekende partij, die in de procedure voor de RvVb is tussengekomen, heeft belang bij het instellen van haar cassatieberoep tegen het bestreden arrest.

10. De exceptie wordt verworpen. Het cassatieberoep is ontvankelijk.

V. Onderzoek van het enig cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.2.19, 4.4.10, 4.4.11, 4.4.17 en 4.4.23 VCRO, de artikelen 2 en 9 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, artikel 149 Gw., de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel:

“DOORDAT de bodemrechter van oordeel is dat het besluit van de deputatie dient vernietigd te worden omdat de vergunning van 24.09.2010 verleend werd onder de impliciete voorwaarde dat er gedurende een relatief langere termijn geen structurele ingrepen aan de serre mochten worden uitgevoerd en omdat het besluit van de deputatie zou strijden met de doelstellingen en de regelgeving van art. 4.4.17. en van de regelgeving inzake zonevreemde functiewijzigingen.

TERWIJL noch art. 4.4.17. VCRO noch de regelgeving inzake zonevreemde functiewijzigingen enige bepaling of voorwaarde omvatten die verbiedt dat een gebouw waarvan de functie gewijzigd werd overeenkomstig art. 4.4.23. VCRO en overeenkomstig het Besluit

Zonevrije functiewijzigingen in een later stadium herbouwd wordt op grond van art. 4.4.17. VCRO.

EN TERWIJL de vergunning van 24.09.2010 noch impliciete noch expliciete voorwaarden bevat die dergelijke herbouw verbieden.

EN TERWIJL de deputatie bij de beoordeling van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen sowieso niet gebonden is door (al dan niet ‘impliciete’) voorwaarden uit een eerder vergunningsbesluit dat geen verordenend karakter heeft.”

De verzoekende partij betoogt in een eerste onderdeel dat het bestreden arrest in strijd is met de basisrechten voor zonevrije constructies en meer bepaald met de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.17 VCRO, waarin de mogelijkheid wordt voorzien om onder bepaalde voorwaarden een bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw, te herbouwen op dezelfde plaats. In het arrest van de RvVb wordt niet bestreden dat de betrokken aanvraag binnen het toepassingsgebied van de genoemde artikelen valt, noch dat de toepassingsvoorwaarden daartoe vervuld zijn. De genoemde bepalingen stellen niet dat een gebouw waarvan de functie werd gewijzigd op grond van artikel 4.4.23 VCRO en het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, niet herbouwd zou kunnen worden. Door te oordelen dat een herbouw van een gebouw niet mogelijk is binnen een bepaalde periode na het bekomen van een zonevrije functiewijziging voor ditzelfde gebouw, heeft de RvVb op onwettige wijze een voorwaarde toegevoegd aan de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.17 VCRO. Het restrictief karakter van de basisrechten voor zonevrije constructies kan geen alibi vormen om nieuwe voorwaarden toe te voegen.

In een tweede onderdeel argumenteert de verzoekende partij dat het bestreden arrest onwettig is doordat het een foute toepassing maakt van artikel 4.4.23 VCRO en van de artikelen 2 en 9 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. Deze bepalingen zijn immers niet van toepassing, nu de aanvraag betrekking heeft op het herbouwen van een bestaande, zonevrije constructie. De functiewijziging is definitief vergund bij ministerieel besluit van 24 september 2010 en kan niet meer worden herbeoordeeld in het kader van de voorliggende aanvraag. Voorts oordeelt de RvVb ten onrechte dat het herbouwen van een gebouw waarvan eerder de functie gewijzigd werd op grond van de artikelen 2 en 9 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, de regelgeving inzake

zonevreemde functiewijzigingen schendt. Artikel 2 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen bepaalt dat het bestaande gebouw bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie opdat een zonevreemde functiewijziging vergund kan worden. Waar oorspronkelijk werd bepaald dat ingrijpende werken verboden waren gedurende 10 jaar na het bekomen van de vergunning tot functiewijziging, bevat artikel 2 deze voorwaarde thans niet meer, noch is deze voorwaarde elders in de normatieve teksten terug te vinden. De regelgeving inzake zonevreemde functiewijzigingen bevat derhalve enkel bepalingen over de geschiktheid van het gebouw voor de nieuwe functie op het ogenblik van de aanvraag tot functiewijziging. Geen enkele bepaling legt enige beperking op omtrent het nadien uitvoeren van werken aan ditzelfde gebouw. Het is niet omdat de verzoekende partij verbeteringswerken uitvoert aan het gebouw, dat het niet bouwfysisch geschikt is of was voor de functie van tuinaanlegbedrijf op het ogenblik van de vergunning voor de functiewijziging. Bovendien is die vergunde functiewijziging definitief, zodat daar niet op kan worden teruggekomen. Door aldus te oordelen, roept de RvVb bovendien een eigendomsbeperking in het leven, die niet volgt uit enige wettekst en derhalve indruist tegen artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Evenmin is duidelijk wat onder een relatief langere termijn begrepen moet worden, zodat het rechtszekerheidsbeginsel in het gedrang komt. De verwijzing naar de doelstellingen van de regelgeving doet aan dit alles geen afbreuk. Indien al met zekerheid zou kunnen worden besloten dat het niet de bedoeling was van de Vlaamse regering om ingrijpende werken toe te laten aan een gebouw gedurende een bepaalde periode na het bekomen van een vergunning voor een zonevreemde functiewijziging voor datzelfde gebouw, kan deze bedoeling geen afbreuk doen aan de duidelijke wettekst, die dit wel toelaat. Er anders over oordelen, druist in tegen het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de bescherming van het eigendomsrecht. De RvVb tracht zelf wetgeving uit te vinden, wat blijkt uit het feit dat hij moet terugvallen op een bijzonder vaag begrip als “een relatief langere termijn”.

De verzoekende partij stelt in een derde onderdeel dat het bestreden arrest een foutieve draagwijdte geeft aan het ministerieel besluit van

24 september 2010 door te stellen dat dit besluit een impliciete voorwaarde bevat “dat er minstens gedurende een relatief langere termijn geen structurele ingrepen aan de serre mochten worden uitgevoerd”. De notie dat een stedenbouwkundige vergunning impliciete voorwaarden zou kunnen bevatten, is manifest onwettig en strijdig met artikel 4.2.19 VCRO en met het rechtszekerheidsbeginsel. De verzoekende partij wijst erop dat uit de tekst van het ministerieel besluit van 24 september 2010 geen impliciete voorwaarde kan worden afgeleid in de zin zoals bedoeld door de RvVb. Ten slotte betoogt de verzoekende partij dat de RvVb het besluit van de deputatie van 13 december 2012 hoe dan ook niet kon vernietigen wegens schending van een impliciete voorwaarde, nu het ministerieel besluit van 24 september 2010 geen verordenend of reglementair karakter heeft. De deputatie was dus niet gebonden door eventuele voorwaarden die in dat vergunningsbesluit besloten zouden liggen.

In een vierde onderdeel argumenteert de verzoekende partij dat het bestreden arrest steunt op een onjuiste feitenvinding. De RvVb gaat er immers van uit dat de verzoekende partij als aanvrager bij de aanvraag voorgehouden zou hebben dat de constructie in het geheel niet meer voldoet voor de nieuwe functie, terwijl dit nergens uit het feitenrelaas van het bestreden arrest, noch uit het administratief dossier blijkt. De verzoekende partij wenst enkel de bouwfysische toestand van een geschikt gebouw – dat zij tot op heden gebruikt voor de nieuwe functie van tuinaanlegbedrijf – te verbeteren.

Beoordeling

12. De verzoekende partij laat na uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest artikel 149 Gw. schendt.

Het middel is in zoverre onontvankelijk.

13. De aangevoerde motiveringswet en algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn toepasselijk op bestuurshandelingen van administratieve overheden als bedoeld in artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State,

gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvSt-wet). De RvVb is een administratief rechtscollege als bedoeld in artikel 14, § 2, RvSt-wet. De aangevoerde motiveringswet en algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn niet van toepassing op de RvVb.

In zoverre faalt het middel naar recht.

14. Als administratieve cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het hem voorgelegde arrest overeenkomstig de wet is genomen. Luidens artikel 14, § 2, RvSt-wet treedt de afdeling bestuursrechtspraak in geval van cassatieberoep “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

In zoverre het (vierde) middel(onderdeel) aanvoert dat het bestreden arrest “op een onjuiste feitenvinding” is gesteund, noopt het tot de beoordeling in feite van de gegevens van de zaak en is het bijgevolg onontvankelijk.

15. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring van het eerste middel van het college waarin de schending wordt aangevoerd van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’, het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem, de artikelen 4.4.11, 4.4.17 en 4.4.23 VCRO, de artikelen 2 en 9, 2°, Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, de artikelen 2 en 3 motiveringswet en de materiële motiveringsplicht onder meer omdat de deputatie “de ministeriële vergunningsbeslissing van 24 september 2010 ten onrechte aanhaalt om een zonevrije herbouw van serre naar loods te rechtvaardigen” en “de minister met zijn beslissing van 24 september 2010 immers geen vrijgeleide [heeft] gegeven voor de vestiging van een volledig nieuw zonevrij bedrijf”.

16. Het bestreden arrest stelt met het oog op de beoordeling van het middel vast dat:

- de verzoekende partij “op 24 september 2010 [...] een vergunning verkreeg voor een zonevrije functiewijziging van een bestaande serre naar een tuinaanlegbedrijf” onder meer omdat “de bestaande serre wordt herbruikt” en “[h]et bestaande gebouwenpatrimonium [...] aldus gevaloriseerd [wordt], wat het opzet is van het besluit betreffende de functiewijzigingen” en dat daaruit volgt “dat het feitelijk gebruik van de constructie zonevrij is geworden”;
- “[d]e aanvraag strekt tot de afbraak van een bestaande serre en het vervangen ervan door een loods op grond van artikel 4.4.17 VCRO” en “gelegen is in agrarisch gebied en niet in functie staat van een agrarische of para-agrarische activiteit”;
- de deputatie “de aanvraag [toetst] aan artikel 4.4.17 VCRO”, er “vanuit [gaat] dat [de verzoekende partij] reeds een vergunning heeft bekomen voor het aanwenden van de serres in functie van [haar] tuinaanlegbedrijf in toepassing van artikel 4.4.23 VCRO en [...] van de artikelen 2 en 9, 2° van het Besluit zonevrije functiewijzigingen”, en “er dan ook vanuit [gaat] dat de bestaande constructie niet meer zone-eigen is om vervolgens te stellen dat het gaat om een bestaand, vergund tuinaanlegbedrijf”.

17. In zoverre het bestreden arrest overweegt dat de verzoekende partij bij haar aanvraag “amper 2 jaar later” heeft voorgehouden “dat deze constructie in het geheel niet meer voldoet voor de nieuwe functie” geeft het een uitlegging van het beroep bij de deputatie en van de nota tot tussenkomst in de procedure voor de RvVb die met de bewoordingen ervan niet onverenigbaar is en miskent het niet de bewijskracht ervan. In dat beroep bij de deputatie en de nota in de procedure voor de RvVb voert de verzoekende partij telkenmale aan dat zij “het bestaande serregebouw [wenst] te vervangen door een loods” en haar “nieuwe machines [...] door hun hoogte niet gemanoeuvreerd [kunnen] worden in het bestaande gebouw”.

18. Artikel 4.4.23 VCRO bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, mag afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor

zover voldaan is aan de voorwaarde dat het gebouw of het gebouwencomplex 1) op het ogenblik van de aanvraag bestaat, niet verkrot en hoofdzakelijk vergund is, en niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbare gebieden of recreatiegebieden, en 2) de functiewijziging op een door de Vlaamse regering vast te stellen lijst voorkomt, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

In de parlementaire voorbereiding van de VCRO wordt gesteld dat “[i]nzake zonevrije functiewijzigingen [...] de algemene, essentiële voorwaarden van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, decretaal verankerd” worden (*Parl. St. Vl. Parl.* 2008-09, nr. 2011/1, nr. 496).

Artikel 9, 2°, Besluit Zonevrije Functiewijzigingen bepaalt dat met toepassing van artikel 4.4.23 VCRO in principe een vergunning kan worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie “landbouw in de ruime zin” van een gebouw of gebouwencomplex, voor zover deze is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin en de nieuwe functie betrekking heeft op een tuinaanlegbedrijf.

Artikel 2, § 3, Besluit Zonevrije Functiewijzigingen bepaalt dat voormelde functiewijziging enkel kan worden “toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie”, met andere woorden “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”.

In het Verslag aan de Vlaamse regering (BS 23 juli 2007) wordt toegelicht dat het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen “gericht [is] op een

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

Uit wat voorafgaat, volgt dat luidens het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen de zonevreemde wijziging van de hoofdfunctie “landbouw in de ruime zin” van een gebouw(encomplex) naar een tuinaanlegbedrijf enkel kan worden toegestaan als “de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd”.

19. Het bestreden arrest kon aldus oordelen, zonder dat het een voorwaarde toevoegt aan de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.17 VCRO, zonder schending van de artikelen 4.2.19 en 4.4.23 VCRO en de artikelen 2 en 9 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen en zonder “een eigendomsbeperking in het

leven [te roepen] die niet volgt uit enige wettekst”, dat “[v]oor het verlenen van een zonevreemde functiewijziging [...] de nadruk op de valorisatie van de bestaande gebouwen dan ook behouden [blijft]”.

In zoverre het middel van een andere rechtsopvatting uitgaat, faalt het naar recht.

20. Het bestreden arrest kon, gelet op al wat voorafgaat, de gegrondverklaring van het eerste middel van het college en bijgevolg de vernietiging van de vergunningsbeslissing van 13 december 2012 steunen op de dubbele redengeving, enerzijds “dat de vergunning van 24 september 2010 werd verleend onder de impliciete voorwaarde dat er minstens gedurende een relatief langere termijn geen structurele ingrepen aan de serre mochten worden uitgevoerd [...] gelet op de uitdrukkelijke doelstellingen van het Besluit zonevreemde functiewijzigingen, met name de valorisatie van het bestaand gebouwenpatrimonium”, en anderzijds dat de deputatie “de in de vergunning van 24 september 2010 besloten voorwaarde van behoud en valorisatie van de gebouwen zelfs niet toetst aan het aangevraagde”.

21. Het middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven juli 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust