

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.130 van 6 december 2018
in de zaak A. 224.731/VII-40.225.**

In zake : Hugo DELBEKE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Van Heuven
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 9 maart 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0474 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 23 januari 2018 in de zaak 1516/RvVb/0435/A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 27 maart 2018 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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

3.1. Met een besluit van 28 januari 2016 weigert de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen (hierna: deputatie) aan verzoeker een stedenbouwkundige vergunning “voor een functiewijziging van een bestaande zonevreemde tijdelijke verblijfseenheid tot eengezinswoning”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van verzoeker tot vernietiging van deze vergunningsbeslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert de schending aan van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen (hierna: besluit zonevrije functiewijzigingen) juncto artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, van “de motiveringsplicht”, en van artikel 149 van de Grondwet.

Verzoeker argumenteert:

“[...]

De bestreden beslissing wordt (enkel) gegrond op artikel 5 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

[...]

Artikel 5 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen geeft uitvoering aan artikel 4.4.23 VCRO dat een rechtsgrond biedt voor een zonevrije functiewijziging naar een eengezinswoning, mits voldaan is aan een aantal cumulatieve voorwaarden [...].

De RvVb stelt dat de bewoordingen van artikel 5 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen duidelijk zijn en geen andere interpretatie toelaat, en dat in het bijzonder de woorden ‘maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex’ een tweede gezinswoning in een gebouwencomplex verhinderen. Dergelijke interpretatie zou ook logisch zijn in de zonevrijheidsreglementering, want restrictief.

Het standpunt van verzoekende partij dat artikel 5 toelaat om in een gebouwencomplex met een bestaande woning een zonevrij gebruik van een ander gebouw om te vormen naar een tweede woning binnen hetzelfde gebouwencomplex is, aldus de Raad voor Vergunningsbetwistingen, geen restrictieve interpretatie van artikel 5. Deze interpretatie zou evenmin steun vinden in het verslag aan de Vlaamse regering [...].

Het antwoord op de vraag hoe artikel 5 te interpreteren, ligt in de eerste plaats in de letterlijke bewoordingen van artikel 5 zelf.

Bij een tekstuele analyse van artikel 5 komt men tot volgende conclusies:

Eén. Er kan niet worden betwist, noch wordt er betwist dat het Projectgebouw niet wordt gebruikt voor land- en tuinbouw in de ruime zin, gelet op de functie als B&B.

Twee. Er kan niet worden betwist en wordt niet betwist dat het Projectgebouw deel uitmaakt van een gebouwengroep en dat in de ruimere omgeving van het Projectgebouw nog gebouwen voorkomen met de vergunde functie wonen.

Drie. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt ten onrechte dat er maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex mogelijk is. De bewoordingen van artikel 5 zijn evenwel duidelijk dat het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex (voorwerp van de wijziging) kan gewijzigd worden in één eengezinswoning per gebouwencomplex. In deze bewoording zijn gebouwencomplexen die een woning bevatten duidelijk niet uitgesloten als voorwerp van een gebruikswijziging.

In artikel 5 is geenszins te lezen dat een functiewijziging niet mogelijk is als er reeds een woning aanwezig is. Is toegelaten : het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex. De bepaling slaat dus op de functiewijziging waarbij slechts één eengezinswoning per gebouwencomplex mag gecreëerd worden, - of - als er reeds een eengezinswoning was - mag bijgecreëerd worden. Er staat niet in dat het gebruik van een gebouw of een gebouwencomplex kan wijzigen in een woning voor zover deze functiewijziging als resultaat heeft dat er maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex wordt gecreëerd of nog dat slechts één eengezinswoning mogelijk is in een gebouwencomplex.

[...]

Vier. Verondersteld dat slechts één eengezinswoning per gebouwencomplex mogelijk is na de functiewijziging, impliceren de woorden ‘wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de ‘landbouw’ in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex’ dat in één gebouw na functiewijziging wél twee eengezinswoningen mogelijk zouden zijn, maar in een gebouwencomplex niet. De verticale opdeling van één gebouw zoals een vierkantshoeve in meerdere eengezinswoningen zou dan wél mogelijk zijn, maar het vestigen van één enkele eengezinswoning in een gebouw van een gebouwencomplex, waar er reeds een eengezinswoning was, zou dan weer niet mogelijk zijn. Niet alleen is dergelijke lezing niet restrictief, zij is bovendien strijdig met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Elke vergunningverlenende overheid en administratieve rechtsinstantie is gehouden om een reglementaire bepaling te lezen op een wijze die niet strijdt met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.

Vijf. Verondersteld dat slechts één eengezinswoning per gebouwencomplex mogelijk is na de functiewijziging, leidt dit tot een tweede discriminatie. Als er bij een voormalige hoeve een - eerder herbestemde - schuur is op minder dan 100 meter afstand (=gebouwencomplex), kan deze schuur niet omgevormd worden naar een woning. Als de voormalige schuur meer dan 100 meter verwijderd is (=geen gebouwencomplex), ook al betrof het ooit één landbouwexploitatie, dan is een omvorming naar een eengezinswoning wel mogelijk! Elke vergunningverlenende overheid en administratieve rechtsinstantie is gehouden om een reglementaire bepaling te lezen op een wijze die niet strijdt met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.

[...]

Ook de historische en teleologische interpretatiemethoden leiden tot de conclusie dat een tweede eengezinswoning in een woningebouwencomplex wel degelijk mogelijk is.

De RvVb wijst naar het verslag van de Vlaamse Regering waarin letterlijk staat dat het thans mogelijk is om ‘van niet-agrarische gebouwen residentiële woningen’ te maken.

In het verslag wordt effectief geen voorbeeld gegeven waarbij in een gebouwencomplex na zonevremde functiewijziging, twee eengezinswoningen bestaan, maar er wordt zeker ook niet gesteld dat zulks verboden zou zijn.

[...]

In het bestreden arrest wordt in het geheel niet ingegaan op de zeer uitvoerige argumentatie in het verzoekschrift tot vernietiging van 16 februari 2016.

Er wordt enkel gesteld dat de argumentatie van verzoekende partij niet restrictief is, noch ondersteuning vindt in het verslag aan de Vlaamse regering.

De door de RvVb voorgehouden interpretatie, die erin bestaat dat na functiewijziging meerdere eengezinswoningen bij een verticale opsplitsing van een gebouw mogelijk is, is ook niet echt restrictief en vindt evenmin ondersteuning in de parlementaire voorbereidingen.

[...]”.

Beoordeling

5. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het eerste middel van verzoeker waarin de schending wordt aangevoerd van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 5 van het besluit zonevremde functiewijzigingen.

Het bestreden arrest overweegt:

- de aanvraag heeft betrekking op een functiewijziging van een bestaande tijdelijke verblijfsgelegenheid, een B&B in het kader van hoevertoerisme, tot eengezinswoning;
- de aanvraag situeert zich op een perceel in agrarisch gebied;
- artikel 4.4.23 VCRO biedt een rechtsgrond voor de zonevremde functiewijziging die op een door de Vlaamse regering vastgestelde lijst voorkomt en waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden kunnen worden bepaald;
- artikel 5 van het besluit zonevremde functiewijzigingen laat gebruikswijzigingen van “niet-agrarische gebouwen naar residentiële woningen” toe op voorwaarde dat (1) het gaat om een wijziging in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, (2) het gebouw of

‡AGMSJCIEE-BDFGIHT‡

gebouwencomplex deel uitmaakt van een bouwgroep, (3) in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex nog gebouwen voorkomen met de vergunde functie wonen;

- de redenering van de deputatie houdt in dat er twee eengezinswoningen in het gebouwencomplex van verzoeker aanwezig zouden zijn, wat niet mogelijk is volgens de deputatie, gelet op de duidelijke formulering op dit punt van artikel 5 van het besluit zonevrije functiewijzigingen;

- het voorwerp van de aanvraag maakt deel uit van een gebouwencomplex in de zin van artikel 4.1.1, 4°, VCRO waarin reeds een eengezinswoning aanwezig is;

- artikel 5 van het besluit zonevrije functiewijzigingen is een uitzonderingsbepaling, moet restrictief geïnterpreteerd worden, is duidelijk en laat geen andere interpretatie toe waar het “bepaalt dat het moet gaan om maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex”;

- de interpretatie die verzoeker geeft aan artikel 5 van het besluit zonevrije functiewijzigingen is niet restrictief en vindt evenmin steun in het verslag aan de Vlaamse regering (Belgisch Staatsblad van 10 februari 2014).

6. Het bestreden arrest moet overeenkomstig artikel 149 van de Grondwet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet - al ware die redengeving verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering - of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven - maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

Het middel dat uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt naar recht.

7. Uit de hiervoor aangegeven motieven van het bestreden arrest blijkt dat de hiervoor aangehaalde argumenten van verzoekers eerste middel, duidelijk en ondubbelzinnig worden beantwoord door de RvVb.

8. Artikel 4.4.23 VCRO biedt een rechtsgrond voor het vergunningverlenende bestuursorgaan om bij het verlenen van een vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, af te wijken van de bestemmingsvoorschriften voor zover is voldaan aan onder meer de voorwaarde dat de functiewijziging voorkomt 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.

9. Luidens artikel 4.1.1, 4°, VCRO is een gebouwencomplex een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met elkaar verbonden gebouwen.

10. Artikel 5 van het besluit zonevreemde functiewijzigingen bepaalt:

“Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de land- en tuinbouw in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;
- 2° in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen”.

11. Het middel dat ervan uitgaat dat bij toepassing van artikel 5 van het besluit zonevreemde functiewijzigingen een vergunning kan worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de land- en tuinbouw in de ruime zin, in meer dan één eengezinswoning per gebouwencomplex, faalt naar recht.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes december tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys