

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.879 van 3 april 2025
in de zaak A. 241.234/VII-42.398**

In zake : B.W.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bram De Smet
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 16 februari 2024, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0321 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 11 januari 2024 in de zaak 2223-RvVb-0512-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 26 maart 2024.

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 14 juni 2024 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’.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 maart 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Dupon, die *loco* advocaat Bram De Smet verschijnt voor verzoekster, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Verzoekster vraagt een omgevingsvergunning voor de functiewijziging van een voetbalkantine naar een woning, op een terrein dat volgens het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’ gelegen is in agrarisch gebied.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Deinze weigert de vergunning. Na bestuurlijk beroep weigert ook de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de vergunning.

3.3. Met het bestreden arrest verwerpt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) het beroep van verzoekster tot vernietiging van de deputatiebeslissing.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster voert de schending aan van:

- de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM),
- artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM,
- de artikelen 17, 42 en 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest),
- de artikelen 149 en 159 van de Grondwet,
- de artikelen 9, 10, 12 en 13 van de wet van 29 maart 1962 ‘houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw’, gelezen in samenhang met artikel 4.3.1, § 1, 1°, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO),
- het grondwettelijk gewaarborgd rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel,
- de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek, gelezen in samenhang met “het advies van de Regionale Commissie dd. 08.11.1976 en het K.B. dd. 14.09.1977 houdende definitieve vaststelling van het gewestplan GENTSE EN KANAALZONE”:

“DOORDAT de bodemrechter het aangevoerde middel met betrekking tot de onwettige totstandkoming van het gewestplan verwerpt:

OMDAT [verzoekster] het voetbalterrein eenvoudig en zonder meer zou kwalificeren als een sportterrein zoals de Regionale Commissie dat zou hebben bedoeld en niet zou hebben toegelicht waarom het geen gelegenheidsterrein zou betreffen, waartoe het KB 14 september 1977 enkel in [het] eerste geval afwijkend zou zijn van het advies.

EN OMDAT [verzoekster] niet aannemelijk zou maken dat het advies van de Regionale Commissie ook beoogde om het voetbalveld in kwestie op een enkel perceel op te nemen als een zone voor dagrecreatie, waarbij de gevolgtrekking alleszins niet vanzelfsprekend zou zijn.

EN OMDAT: de tweede hypothese wordt verworpen omdat dit geen rechterlijke beoordeling zou toelaten.

EN OMDAT de eerste rechter oordeelt dat [verzoekster] niet aannemelijk [maakt] dat het KB zou afwijken van het advies van de Regionale Commissie.

TERWIJL de eerste rechter bevestigde dat [verzoekster] overtuigde dat bewijsstukken omtrent de bestaande toestand niet door [verzoekster] konden worden aangeleverd omdat de gegevens bij het departement omgeving verdwenen zijn, zodat [verzoekster] door de schending van deze archiefverplichting haar grief over de onwettigheid van het gewestplan (wettigheidscontrole m.b.t. overheidsregulering van haar eigendom) niet anders dan vanuit twee hypothesen kon vertrekken.

EN TERWIJL EERSTE ONDERDEEL [verzoekster] in een eerste hypothese toegelicht had dat ten onrechte van het advies van de Regionale commissie zou zijn afgeweken en hierbij er op had gewezen dat de commissie geadviseerd had dat sportterreinen in (dag)recreatiegebied moesten worden opgenomen.

TERWIJL de eerste rechter stelt dat niet zou zijn aangetoond dat het voetbalterrein niet onder gelegenheidsterrein zou vallen en er louter door [verzoekster] werd van uitgegaan dat het een sportterrein zou betreffen, hoewel gelegenheidsterreinen luidens het advies niet in recreatiegebied zouden moeten worden opgenomen.

EN TERWIJL gelegenheidsterreinen enkel maar geïnterpreteerd kan worden als een speel- of sportterrein dat voor een wel bepaalde gelegenheid of omstandigheid wordt voorzien, wat wijst op een occasioneel karakter.

EN TERWIJL in de aangevoerde stukken werd aangetoond dat het een permanent aanwezig voetbalterrein betrof, dat reeds onafgebroken sinds de jaren 50 aanwezig en in gebruik was (historiek toegelicht), het terrein op verschillende (objectieve) luchtfoto's voorkwam gedurende een brede tijdspanne (van meerdere jaren) en er stukken in het dossier staken waaruit blijkt dat het vermoeden van vergunning definitief in het vergunningenregister werd ingeschreven. Het permanente karakter als sportterrein werd duidelijk aangetoond, waardoor geen toelichting omtrent een gelegenheidsspeelterrein gegeven diende te worden. *Interpretatio cessat in claris.*

ZODAT, de eerste rechter deze stukken negeert en de hiervan uitgaande bewijskracht schendt.

EN TERWIJL de eerste rechter oordeelt dat niet zou zijn aangetoond dat de Koning beoogde ook het ene enkele terrein in kwestie op een enkel perceel op te nemen.

TERWIJL in toepassing van de geldende regelgeving net omgekeerd de afwijking van het advies in het KB moest gemotiveerd worden en aangetoond werd dat geen afwijkende motivering in het KB is opgenomen en hierin wordt bepaald dat bij gebrek hieraan het advies van de Regionale Commissie wordt bijgetreden.

ZODAT de eerste rechter de aangehaalde bepalingen heeft geschonden en een foutieve toepassing heeft gemaakt van artikels 9, 10, 12 en 13 van de Stedenbouwwet en tevens art. 1, 1^e Protocol en art. 17 EU-Handvest heeft geschonden.

TERWIJL TWEEDE ONDERDEEL de eerste rechter oordeelt dat de tweede hypothese van een dermate hypothetisch karakter uitgaat dat dit [niet] aan de [RvVb] ter beoordeling kan worden voorgelegd.

TERWIJL [verzoekster] door het falen van de bevoegde overheid in diens informatie en archiefverplichting niet over de stukken inzake de bestaande toestand beschikte, zodat enkel maar met hypothesen kon worden gewerkt.

TERWIJL indien [verzoekster] enkel tot de rechterlijke toetsing inzake overheidsregulering m.b.t. haar perceel zou kunnen worden toegelaten indien zij stukken zou kunnen aanreiken die niet meer bij de bevoegde overheid (maar ook rijks- en gemeente/stedelijke archieven [...]) beschikbaar zijn, zou dit een excessieve last in hoofde van [verzoekster] uitmaken.

TERWIJL in het KB dd. 14.09.1977 expliciet werd gemotiveerd dat werd aangesloten bij het advies van de Commissie, behoudens wat afwijkend werd gemotiveerd in het besluit. [Verzoekster] had hierop gewezen.

ZODAT de eerste rechter door [verzoekster] uit te sluiten van bewijs met hypothesen en alternatieve (objectieve) stukken de (mensen)rechten op een eerlijk proces, efficiënt rechtsmiddel en recht op eigendom (EVRM) en toegang tot de rechter, recht op (milieu-)informatie en recht op eigendom (Verdrag AARHUS en EU-Handvest) heeft geschonden.

ZODAT de aangehaalde bepalingen gegrond zijn en het middel gegrond is in al zijn onderdelen.

WAARBIJ - ondergeschikt - verzocht wordt [volgende] prejudiciële vragen te stellen[:]

- aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens:
‘Zijn de art. 1,1^e Protocol en art. 6 en 13 EVRM geschonden indien stukken van totstandkoming met betrekking tot het gewestplan (overheidsregulering eigendom) - niet meer beschikbaar zijn bij de bevoegde overheid, zodat de wettigheid van de totstandkoming niet kan worden nagegaan en de verzoekende partij hierdoor uitgesloten zou worden van rechterlijke toetsing nu deze niet toegelaten wordt tot het voeren van bewijs met hypothesen of alternatieve stukken?’
- aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:
‘Worden art. 4 en 9 van het verdrag van AARHUS en art. 17 42, 47 Europees Handvest voor de rechten van de Mens geschonden indien stukken van totstandkoming met betrekking tot het gewestplan (overheidsregulering eigendom) - niet meer beschikbaar zijn bij de bevoegde overheid, zodat de wettigheid van de totstandkoming niet kan worden nagegaan en de verzoekende partij en de partij hierdoor uitgesloten zou worden van rechterlijke toetsing nu deze niet toegelaten wordt tot het voeren van bewijs met hypothesen of alternatieve stukken?’”

5. In de toelichting bij het middel voert verzoekster nog aan dat de RvVb de “rechterlijke motiveringsplicht” heeft geschonden door niet te antwoorden op het duidelijke, met stukken gestaafde, standpunt van verzoekster dat het om “een sportterrein” gaat.

Ook wordt in de toelichting nog aangevoerd dat de RvVb, door te stellen dat het betoog van verzoekster beperkt zou blijven tot een verwijzing naar een algemene overweging in het advies van de Regionale Commissie, de bewijskracht heeft miskend van dat advies en van het koninklijk besluit tot definitieve vaststelling van het gewestplan “waarin expliciet opgenomen is dat het advies werd gevolgd tenzij anders werd gemotiveerd”.

Beoordeling

6. Het middel komt op tegen de verwerping door het bestreden arrest van het eerste annulatiemiddel waarin verzoekster aanvoerde dat de aanvraag voor de omgevingsvergunning betrekking heeft op een perceel waarvan de agrarische bestemming onwettig werd vastgesteld in het gewestplan.

Dat middel wordt door de RvVb verworpen op grond van volgende motieven:

“2.

Artikel 159 Grondwet bepaalt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.

De [RvVb] kan dus, als een met rechtspraak belast orgaan, een onwettig gewestplan buiten toepassing laten wanneer de verzoekende partij de onwettigheid ervan aantoont. Aangezien [verzoekster] betoogt dat het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’ voor het aanvraagperceel onwettig is en op grond van artikel 159 Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten, moet de [RvVb] nagaan of aan het gewestplan effectief de onwettigheid kleeft die [verzoekster] aanvoert.

Het is wel zo dat, aangezien het gewestplan niet het voorwerp uitmaakt van het beroep tot vernietiging, de bewijslast met betrekking tot de onwettigheid van het gewestplan volledig bij [verzoekster] ligt. Dat geldt nog meer omdat het Vlaamse Gewest niet in de procedure betrokken is.

3.

Het middel gaat terug op de bepalingen van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 en de procedure voor de opmaak van een gewestplan. Het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’ werd definitief vastgesteld met het koninklijk besluit van 14 september 1977.

Op dat ogenblik bepaalde artikel 13 van de Stedenbouwwet:

‘Alle bepalingen van de artikelen 9 en 10, behalve de bepaling betreffende het advies van de Ministerraad, zijn toepasselijk op het gewestplan.’

Artikel 9 bepaalde op dat ogenblik onder meer:

‘Het ontwerp-plan wordt samen met de bezwaren, opmerkingen en adviezen voorgelegd aan de Regionale Commissie van advies, die advies uitbrengt binnen negentig dagen na ontvangst van het dossier.

...

De Koning stelt het plan vast nadat de Ministerraad erover beraadslaagd heeft.

Wanneer de Koning afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van advies, dient zijn beslissing met redenen omkleed te zijn.’

Uit die bepaling volgt dat de Regionale Commissie van Advies de wettelijke opdracht had om advies uit te brengen over alle bezwaren en adviezen die tijdens het openbaar onderzoek zijn uitgebracht. Het moest ook adviseren over de bepalingen van het voorlopig vastgesteld ontwerp-gewestplan. Wanneer de Koning het gewestplan definitief vaststelde en daarbij afweek van het advies van de Regionale Commissie van advies, dan moest die beslissing met redenen omkleed zijn. Bijgevolg moet de reden waarom er afgeweken wordt ofwel in het Koninklijk besluit zelf staan, of in een bijlage ervan.

[Verzoekster] voert aan dat [haar] aanvraagperceel destijds onterecht en ongemotiveerd tegen het advies van de Regionale Commissie in werd opgenomen in het landbouwgebied.

4.

De Regionale Commissie van advies adviseerde op 8 november 1976 als volgt over het ontwerp-gewestplan:

‘Algemeen advies

...

6. Bestaande [sportterreinen], met uitzondering van gelegenheidsspeelterreinen, evenals verantwoorde [projecten] van de gemeentebesturen, dienen aangeduid als gebied voor [dagrecreatie]’

Aldus blijkt dat de Regionale Commissie adviseerde om over het hele gebied de bestaande sportterreinen in te kleuren als een gebied voor dagrecreatie. Voor ‘gelegenheidsspeelterreinen’ gold die opmerking niet.

Het is de [RvVb] niet duidelijk hoe [verzoekster] uit dit advies meent af te leiden dat het voetbalterrein ten onrechte werd opgenomen in het agrarisch gebied. Als er iets uit het advies op te maken valt, dan is het wel dat de adviescommissie zelf uitdrukkelijk een onderscheid maakte tussen sportterreinen enerzijds en ‘gelegenheidsspeelterreinen’ anderzijds. [Verzoekster] lijkt het voetbalveld eenvoudig en zonder meer te kwalificeren als een sportterrein, zoals de Regionale Commissie dat zou hebben bedoeld. Ze licht echter niet toe waarom net dat ene enkele voetbalveld toentertijd in aanmerking kwam als een sportterrein eerder dan een ‘gelegenheidsspeelterrein’. Nochtans is het Koninklijk besluit van 14 september 1977 enkel in dat eerste geval afwijkend van het advies.

[Verzoekster] maakt niet inzichtelijk dat het advies van de Regionale Commissie ook beoogde om het voetbalveld in kwestie op een enkel perceel op te nemen als een zone voor dagrecreatie. Die gevolgtrekking is alleszins niet vanzelfsprekend. Zo wijst [verzoekster] er zelf op dat het sportterrein doorheen heel het administratief dossier geen enkele vermelding krijgt en er geen enkel bezwaar werd ingediend *‘waarbij aangevoerd werd dat het perceel ten onrechte als agrarisch was ingekleurd’*. Het argument dat de gemeente Hansbeke wel adviseerde om een ander sportterrein in te kleuren als woongebied omdat het zou herlokaliseren, komt als weinig relevant over. [Verzoekster] brengt weinig tot geen gegevens bij om haar argument kracht bij te zetten. Het betoog blijft beperkt tot de enkele verwijzing naar overweging 6 uit het algemeen advies van de Commissie. Ze heeft het verder doorheen haar betoog wel over een gemeentelijk sportterrein in Merelbeke en een grenscorrectie voor het recreatiegebied in Wetteren, die wel werden opgenomen in een recreatiezone. Daarmee zegt ze veel over andere terreinen in andere gemeenten, maar verduidelijkt ze niet waarom het aanvraagperceel in kwestie ingekleurd moest worden als zone voor dagrecreatie en of dat wel de visie was die de Regionale Commissie vooropstond.

Waar [verzoekster] minstens het gelijkheidsbeginsel geschonden acht omdat andere sportterreinen in andere gemeenten wel werden opgenomen, verschaft ze geen uitleg waarom het voetbalveld daarmee vergelijkbaar was. Het blijft bij een enkele opmerking dat er geen redenen voorhanden zijn om het terrein niet op te nemen en anderen wel. Daarmee maakt ze niet inzichtelijk welke redenen de inkleuring als recreatiezone dan wel rechtvaardigden.

5.

In haar tweede hypothese vertrekt [verzoekster] nog vanuit de veronderstelling dat het voetbalveld mogelijks niet op de bestaande toestand bij het gewestplan stond aangegeven, waardoor het geen vermelding zou krijgen. Daardoor werd de Koning misleid. Dat zou een onzorgvuldigheid uitmaken en een schending van artikel 12, 1° van de Stedenbouwwet die de wettigheid van de planbestemming raakt. Het zuiver hypothetisch karakter van die kritiek belemmert evenwel een volwaardig wettigheidstoezicht door de [RvVb].

Waar de [RvVb] in de eerste hypothese nog redelijk aannemelijk kan vertrekken vanuit de vaststelling dat er inderdaad een voetbalveld aanwezig was, laat het tweede onderdeel geen rechterlijke beoordeling toe. Het middelonderdeel steunt met name op de loutere aanname dat het voetbalveld niet was opgenomen in de bestaande toestand bij het gewestplan. [Verzoekster] overtuigt wel dat ze de gegevens van die bestaande toestand niet kan aanleveren omdat die klaarblijkelijk bij het Departement Omgeving verdwenen zijn. Dat neemt niet weg dat een loutere hypothetische onwettigheid niet aan de [RvVb] ter beoordeling kan worden gelegd. Te meer nu het gaat om de onwettigheid van het gewestplan, wat verregaande gevolgen inhoudt.

Bovendien geldt trouwens ook voor deze tweede hypothese dat [verzoekster] niet aantoonde dat het definitief vaststellingsbesluit afwijkt van het advies van de Regionale Commissie.

6.

De Raad besluit daarom dat het betoog van [verzoekster] niet slaagt. Het is namelijk niet aangetoond dat het Koninklijk besluit van 14 september 1977 afwijkt van het advies van de Regionale Commissie. Deze vaststelling volstaat om het middel in zijn beide hypothesen te verwerpen. Beide hypothesen hebben immers net de afwijking van het advies als uitgangspunt.”

7.

De artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek verplichten de rechter de bewijskracht van akten te eerbiedigen. De RvVb miskent de bewijskracht van een akte indien hij aan een geschrift, waarnaar hij uitdrukkelijk verwijst, een uitlegging geeft die onverenigbaar is met de bewoordingen ervan, een verklaring toeschrijft die het geschrift niet bevat, dan wel ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt. De rechter die uit een akte louter een feitelijk of juridisch gevolg trekt, miskent echter de bewijskracht van de akte niet.

Verzoekster voert aan dat het bestreden arrest de bewijskracht heeft miskend van de “aangevoerde stukken” waaruit volgens verzoekster volgt dat het hier om een “sportterrein” en niet om een “gelegenheidsspeelterrein” ging. Het bestreden arrest betreft die stukken echter niet in zijn beoordeling, laat staan dat het hieraan enige verklaring zou hebben toegeschreven. De kritiek dat de RvVb de bewijskracht van die stukken zou hebben miskend, mist dan ook feitelijke grondslag.

Door te stellen dat het betoog van verzoekster beperkt blijft tot “de enkele verwijzing naar overweging 6 uit het algemeen advies van de Commissie”, geeft het bestreden arrest geen uitlegging, noch aan het advies van de Regionale Commissie, noch aan de overwegingen die voorafgaan aan het koninklijk besluit tot definitieve vaststelling van het gewestplan. In zoverre de schending van de bewijskracht van die geschriften wordt aangevoerd, mist de kritiek eveneens feitelijke grondslag.

8. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

Het bestreden arrest beantwoordt het middel van verzoekster door erop te wijzen dat verzoekster niet toelicht waarom het terrein in kwestie destijds moest worden beschouwd als een “sportterrein” eerder dan een “gelegenheidsspeelterrein”, zodat zij niet het bewijs levert dat de bestemming van het terrein tot agrarisch gebied afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van Advies. De aangevoerde schending van de rechterlijke motiveringsplicht mist dan ook feitelijke grondslag.

In zoverre verzoekster de schending van artikel 149 van de Grondwet afleidt uit de omstandigheid dat de RvVb zou zijn voorbijgegaan aan haar “duidelijk standpunt” dat het om een sportterrein ging, gaat zij uit van een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht. Zij voert niet aan dat het bestreden arrest de bewijskracht heeft miskend van de geschriften waarin zij dat “duidelijk standpunt” zou hebben verwoord.

9. Het middel komt niet op tegen de beoordeling van de RvVb dat de bewijslast met betrekking tot de onwettigheid van het gewestplan volledig bij verzoekster ligt, aangezien het gewestplan niet het voorwerp uitmaakt van het

annulatieberoep, en het Vlaamse Gewest bovendien niet in de procedure betrokken is.

Met het oordeel dat verzoekster niet het bewijs levert dat de bestemming van het terrein tot agrarisch gebied afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van Advies (omdat zij niet toelicht dat het hier om een sportterrein ging eerder dan een gelegenheidsspeelterrein), verantwoordt het bestreden arrest naar recht zijn besluit om het annulatiemiddel in zijn beide hypothesen te verwerpen. De in het cassatiemiddel ontwikkelde kritiek die niet wordt gebaseerd op een schending van de rechterlijke motiveringsplicht of van de bewijskracht van de akten, wordt gericht tegen overtollige motieven van het bestreden arrest, zodat die kritiek niet tot cassatie kan leiden. Er bestaat bijgevolg evenmin een reden om de opgeworpen prejudiciële vragen te stellen.

10. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. Verzoekster voert de schending aan van de rechterlijke motiveringsplicht, zoals vervat in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC), van artikel 4.4.23 VCRO, en van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’:

“DOORDAT de bodemrechter het tweede middel afwijst omdat het niet onredelijk zou zijn om te oordelen dat het gebouw niet bouwfysisch geschikt is en de vereiste werken ingrijpende werken zouden zijn:

- Die niet louter in functie staan van de hedendaagse comfort- en energievereisten, maar noodzakelijk zijn om de typisch gedateerde kantine als woning te kunnen gebruiken.

- Het oordeel dat het door verwijzing naar de totaliteit van de uit te voeren werken het ingrijpende werken zou betreffen, niet onredelijk is, nu [...] immers de vraag essentieel is of er vanuit financieel of bouwtechnisch [oogpunt] geen ingrijpende werken worden uitgevoerd.

TERWIJL EERSTE ONDERDEEL luidens art. 2 §3 Besluit zonevrije functiewijzigingen een gebouw of gebouwencomplex [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

TERWIJL het middel van [verzoekster] gericht was op een niet-afdoende motivering van de bestreden beslissing.

TERWIJL meerdere punten aangehaald werden waarom de bestreden beslissing op onzorgvuldige en niet afdoende motieven steunde.

TERWIJL het ingrijpend karakter van de werken dient te worden beoordeeld aan de hand van de bestaande structuur van het gebouw dat grotendeels kan worden gevaloriseerd, waarbij het gebouw kan aangepast worden aan hedendaagse comfort- energie of milieueisen.

TERWIJL TWEEDE ONDERDEEL het middel eveneens uitging van een onzorgvuldige beoordeling van het ingrijpende karakter van de werken vanuit financieel oogpunt.

EN TERWIJL DERDE ONDERDEEL werd gewezen op het niet rekening houden met de repliek opgenomen in de replieknota op het verslag van de POA en het hoorrecht daardoor geschonden was.

ZODAT de eerste rechter een foutieve toepassing heeft gemaakt van art. 2, §3 Besluit zonevrije functiewijzigingen.

EN ZODAT de eerste rechter het middel niet heeft beantwoord en de rechterlijke motiveringsplicht heeft geschonden.”

Beoordeling

12. Het middel komt op tegen de verwerping van het tweede annulatiemiddel waarin verzoekster aanvoerde dat de verwerende partij onjuist had beslist dat het gebouw dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwfysisch niet geschikt is voor de nieuwe zonevrije functie. Het bestreden arrest verwerpt dat annulatiemiddel op grond van volgende redenen:

“1.

Met de aanvraag beoogt [verzoekster] een oude voetbalkantine om te bouwen naar een volwaardige eengezinswoning. De partijen betwisten in dit

middel niet dat de voetbalkantine zonevreed ligt in het agrarisch gebied. De aanvraag omvat daarom de zonevreedde functiewijziging naar wonen.

Artikel 4.4.23 VCRO laat de vergunningverlenende overheid toe om een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex toe te staan wanneer die afwijkt van de bestemmingsvoorschriften. Dat kan uitsluitend voor zover voldaan is aan de opgesomde voorwaarden: [..]

Het Besluit Zonevreedde Functiewijzigingen bepaalt de verschillende categorieën van toelaatbare zonevreedde functiewijzigingen. Artikel 5 van dat besluit bepaalt: [...]

Uit die bepalingen volgt dus dat een gebouw of gebouwencomplex mag wijzigen naar een eengezinswoning, zelfs wanneer de planbestemming zich daartegen verzet. Als voorwaarde geldt wel dat het gebouw geen land- of tuinbouwfunctie heeft, het deel uitmaakt van een gebouwengroep en er nog gebouwen voorkomen met een vergunde woonfunctie. Daarnaast gelden ook de algemene voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO. Het staat niet ter discussie dat aan al die voorwaarden is voldaan.

2.

Artikel 2, §3 van het Besluit Zonevreedde Functiewijzigingen bepaalt daarnaast dat een functiewijziging enkel mogelijk is op voorwaarde dat het gebouw ‘bouwfysisch geschikt’ is voor de nieuwe functie. Het artikel verduidelijkt wat daaronder wordt begrepen:

‘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.’

Met de bestreden beslissing weigert de verwerende partij de functiewijziging net omdat aan die voorwaarde niet voldaan zou zijn. [Verzoekster] stelt die beoordeling van de verwerende partij in vraag.

De dossiergegevens maken duidelijk dat [verzoekster] al in haar verantwoordingsnota toelichtte waarom ze de aanpassingswerken eerder beperkt vindt. [...]

3.

De bestreden beslissing maakt duidelijk dat de verwerende partij het standpunt van de aanvrager niet bijtreedt. Ze weigert de omgevingsvergunning omdat de voetbalkantine niet bouwfysisch geschikt zou zijn voor de nieuwe woonfunctie. Het determinerend weigeringsmotief luidt: [...]

Die overwegingen maken duidelijk dat de verwerende partij het gebouw niet bouwfysisch geschikt vindt. Daarbij wijst ze erop dat het gebouw een eenvoudige voetbalkantine is met verweerde muren in enkel metselwerk met een dak uit enkel asbesthoudende golfplaten. Ze oordeelt dat er ingrijpende werken nodig zijn om aan de voetbalkantine in zijn huidige staat een nuttige wooninvulling te kunnen geven. Ze wijst op:

- de volledige vervanging van de asbestpanelen door een nieuw geïsoleerd dak;
- het omvormen van de enkele buitenmuren tot volwaardige geïsoleerde muren;
- het plaatsen van niet dragende tussenmuren om de kantineruimte op te delen in diverse ruimtes [...];
- het wijzigen van enkele raam- en deuropeningen.

Net zoals in haar beroepschrift brengt [verzoekster] tegen die beoordeling in dat ze werken mag uitvoeren om het gebouw in overeenstemming te brengen met de hedendaagse isolatienormen en energie-eisen en dat de werken op zich niet ingrijpend zijn.

4.

Waar [verzoekster] aanvoert dat de verwerende partij voorbijgaat aan het gegeven dat het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen, leest ze de bestreden beslissing verkeerd. De verwerende partij ontkent niet dat isolatiewerken mogelijk zijn aan zonevreemde gebouwen. Wel oordeelt ze dat de isolatiewerken die de aanvrager beoogt niet louter in functie staan van de hedendaagse comfort- en energie-eisen, maar integendeel wel degelijk noodzakelijk zijn om de ‘typisch gedateerde kantine’ ‘als woning te kunnen gebruiken’.

Verder vindt de verwerende partij het gebrek aan vergunningsplichtige en stabiliteitswerken niet relevant. Dat oordeel is niet onredelijk. Om de bouwfysische geschiktheid te bepalen van de bestaande constructie is het niet relevant of de werken een vergunning behoeven of niet. Essentieel is de vraag of er vanuit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. De verwerende partij vindt dat daaraan niet voldaan is. Daarbij wijst ze op de totaliteit van alle werken en oordeelt ze dat die een zeer grondige renovatie omvatten zodat ‘niet kan gesteld [worden] dat het gebouw met eenvoudige werken geschikt kan gemaakt worden voor de nieuwe functie’. Bij dat oordeel wijst ze er niet onredelijk op dat de kantineruimte met verschillende nieuwe tussenmuren opgedeeld wordt in verschillende ruimtes (3 slaapkamers, een berging en een leefruimte).

[Verzoekster] brengt daartegen enkel in dat het plaatsen van gipskarton als binnenmuren geen ingrijpend werk is. Uit de plannen op het Omgevingsloket blijkt nochtans dat de kantineruimte een grote open oppervlakte beslaat met daarnaast aansluitend twee bergingen en drie kleedkamers. Het nieuwe grondplan toont aan dat de open ruimte via binnenmuren wordt ingedeeld in drie slaapkamers, een leefruimte en een wasplaats/berging. Het argument dat die muren op zich louter uit gipspanelen bestaan doet nog geen afbreuk aan de verwerende partij haar oordeel dat het in zijn geheel genomen wel gaat om ingrijpende werken. Dat nog los van de vraag of daarmee wel ‘de bestaande structuur van het gebouw’ wordt gevaloriseerd.

Aangezien [verzoekster] niet aantoont dat die beoordeling onredelijk is, is haar overige kritiek, kritiek op overtollige motieven.”

13. Met de beoordeling dat verzoekster niet de onredelijkheid aantoont van de motieven op grond waarvan de verwerende partij besluit dat het gebouw bouwfysisch ongeschikt is voor de nieuwe functie, en dat de overige kritiek van verzoekster gericht wordt tegen overtollige motieven van het deputatiebesluit, heeft het bestreden arrest geantwoord op de in het tweede annulatiemiddel ontwikkelde argumenten. In zoverre verzoekster de schending aanvoert van de rechterlijke motiveringsplicht, vervat in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DRBC, mist haar kritiek feitelijke grondslag.

14. Artikel 2, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’ luidt:

“De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 10 en artikel 11/1 en 11/2, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex 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.”

Voor de beoordeling van het ingrijpend karakter van de werken in de zin van deze bepaling moet rekening gehouden worden met alle werken die nodig zijn om de beoogde functie van het gebouw te kunnen realiseren, ook wanneer die werken eveneens ertoe strekken het gebouw aan te passen aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.

Het bestreden arrest miskent dan ook niet de draagwijdte van deze bepaling wanneer het oordeelt dat de verwerende partij voor de beantwoording van de vraag of voor de realisatie van de beoogde woonfunctie ingrijpende werken nodig zijn,

- rekening kon houden met isolatiewerken die “niet louter in functie staan van de hedendaagse comfort- en energie-eisen, maar integendeel wel

degelijk noodzakelijk zijn om de ‘typisch gedateerde kantine’ ‘als woning te kunnen gebruiken’”, en

- mag wijzen op “de totaliteit van alle werken [...] die een zeer grondige renovatie omvatten zodat ‘niet kan gesteld [worden] dat het gebouw met eenvoudige werken geschikt kan gemaakt worden voor de nieuwe functie’”.

15. Als cassatierechter kan de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf treden (artikel 14, § 2, RvS-wet). In zoverre verzoekster met de aangevoerde schending van voormeld artikel 2, § 3, en van artikel 4.4.23 VCRO de Raad van State uitnodigt om opnieuw te beoordelen of uit de feitelijke gegevens van de zaak redelijk kan worden afgeleid dat de beoogde functiewijziging gepaard gaat met de uitvoering van “uit financieel of bouwtechnisch oogpunt [...] ingrijpende werken [...] voor de nieuwe functie”, is haar kritiek niet ontvankelijk.

16. In zoverre het middel ontvankelijk is, is het ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie april tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams