

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 203.220 van 22 april 2010
in de zaak A. 169.589/X-12.661.**

In zake: de c.v.a. VERHEYEN R.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves Loix
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 januari 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 13 oktober 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende niet inwilliging van het beroep tegen het besluit van 29 maart 2005 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels waarbij aan de c.v.a. VERHEYEN R. de vergunning wordt geweigerd tot het regulariseren van een berging en een inkomhal bij een dansgelegenheid en de afbraak van twee steunmuren in de bijhorende taverne gelegen te Ravels, Achterlaar, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nrs. 588/g en 587/c.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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 29 januari 2010.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nele Ansoms, die loco advocaat Yves Loix verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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. Bij besluit van 12 april 2001 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen aan de verzoekende partij de vergunning tot het exploiteren van een dansgelegenheid te Ravels, Achterlaar 4.

Deze is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

In die weigeringsbeslissing wordt onder meer overwogen dat “het beroepsargument dat stelt dat het gedeelte van de schuur reeds vóór 1984 omgevormd werd tot een dansgelegenheid met taverne hier weinig terzake doet, met name alhoewel op dat moment de gebruikswijziging op zich niet vergunningsplichtig was, waren de daarmee gepaard gaande verbouwingswerken dat wel. Voor deze verbouwingswerken werd nooit een bouwvergunning verkregen. Vermits het hier dus gaat om een niet vergund gebouw en/of bedrijf, kan geen gebruik gemaakt worden van art. 43§7 en § 8”.

3.2. Bij besluit van 14 maart 2002 willicht de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoekende partij tegen het besluit van 17 juli 2001 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels houdende weigering van de vergunning tot regularisatie van de verbouwing van de bestaande schuren tot café-dancing en snackbar op een perceel

gelegen te Ravels, Achterlaar, kadastraal bekend sectie A, nrs. 588/g en 587/c, niet in.

In dit weigeringsbesluit wordt onder meer overwogen dat “de functiewijziging gepaard ging met verbouwingswerken; dat in de beroepsakte erop gewezen wordt dat de verbouwingswerken vielen onder de bepalingen van het ten tijde van de uitvoering van de verbouwingswerken geldende koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van, onder meer, de werken die vrijgesteld zijn van een bouwvergunning; dat in artikel 2, punt 2 van voormeld besluit letterlijk wordt gesteld dat voor de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings- of verluchtingsinstallaties binnen een gebouw geen bouwvergunning vereist is, voorzover ze, onder meer, niet de wijziging van het gebruik met zich meebrengen; dat in casu het gebruik wel werd gewijzigd; dat daaruit dient te worden besloten dat voor het geheel van de werken, dus ook de gebruikswijziging én de verbouwingswerken, destijds een vergunning vereist was” en “dat uit wat voorafgaat blijkt dat de in 1996 uitgevoerde werken, waarvan de aanvraag de regularisatie beoogt, niet gebeurden aan een bestaand vergund gebouw; dat artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999, houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en latere wijzigingen, bepaalt in welke gevallen bij uitzondering werken kunnen worden toegestaan aan zonevreemde gebouwen; dat enkel werken aan een bestaand vergund gebouw kunnen worden toegestaan en niet aan een gebouw waaraan reeds in overtreding werken werden uitgevoerd”.

3.3. Op 12 oktober 2004 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekende partij aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels een regularisatievergunning voor “een berging & vaste inkomluifel/hal bij een bestaande dansgelegenheid en het verwijderen van 2 steunmuren in de bijhorende taverne” gelegen te Ravels, Achterlaar.

In de bij die regularisatieaanvraag horende nota wordt gesteld dat “het (hier gaat) om de aanvraag voor het regulariseren van reeds uitgevoerde werken in de vorm van een berging & een vaste inkomluifel bij een dansgelegenheid en het verwijderen van 2 steunmuren in de bijhorende taverne”.

In die nota wordt tevens uiteengezet wat volgt:

“Overeenstemming en verenigbaarheid met wettelijke en ruimtelijke context. Sinds 1983 is de functie van het gebouw gewijzigd van schuur horende bij een hoeve naar een dansgelegenheid. Deze functiewijziging was in '83 nog niet vergunningsplichtig. Het bestaande bouwvolume, de bestaande dakvorm en het aantal bouwlagen etc. bleef ongewijzigd.

In 1996 heeft de toenmalige huurder een aantal verbouwingen uitgevoerd zonder akkoord van de verhuurder CVA Verheyen R. en zonder de nodige

stedenbouwkundige vergunningen. Het betreft hier het bouwen van een berging en een vaste inkomluifel (beiden aanpalend aan het gebouw) en het verwijderen van 2 steunmuren in de bijhorende taverne. Deze zaken maken deel uit van bijhorende regularisatie.

De aangebouwde inkomhal was bedoeld als sas om het geluidsniveau naar de omgeving toe te beperken tot het wettelijk toegestane geluidsniveau. In de bijgebouwde berging zijn de nodige koelgroepen voorzien en door het verwijderen van 2 steunmuren in de bijhorende taverne werd een grotere ruimte gecreëerd.

Een vroegere regularisatie-aanvraag is verkeerd geïnterpreteerd door een dubbelzinnige formulering waarbij de indruk werd gewekt dat de functiewijziging en de verbouwingswerkzaamheden van hetzelfde tijdstip zouden zijn. De functiewijziging van schuur naar dansgelegenheid dateert van 1983 (pas vergunningsplichtig vanaf 1984) en de bouwvovertredingen van 1996. Deze regularisatie-aanvraag betreft het regulariseren van de bouwvovertredingen uitgevoerd in 1996.

In deze aanvraag willen we ook een aantal aanpassingen aanvragen om de veiligheid in het gebouw te vergroten. Deze betreft het voorzien van een extra nooduitgang (breedte 1,20 m) op de verdieping van de dansgelegenheid met een vluchtrap en het verbreden van de achterste nooduitgang naar 3,00 m. Deze aanpassingen dragen toe tot een beter veiligheid in het gebouw”.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek worden twee bezwaarschriften ingediend.

3.5. Op 22 februari 2005 brengt de gemachtigde ambtenaar ongunstig advies uit, waarin hij onder meer stelt:

“De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde plan. Artikel 145bis § 1 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18/05/1999 en latere wijzigingen bepaalt dat voor zover voldaan is aan bepaalde voorwaarden de geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling, door de vergunningverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen of bestaande constructies. Eén van deze voorwaarden is dat de woning, het gebouw of de constructie is hoofdzakelijk vergund of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft

Voor de regularisatie van de verbouwing van de schuren naar café-dancing en snackbar werd dd. 17/07/2001 een weigering afgeleverd door het College van Burgemeester en Schepenen.

Het beroep van de aanvrager tegen deze beslissing bij de Bestendige Deputatie werd dd. 14/03/2002 niet ingewilligd.

Huidige aanvraag herhaalt de regularisatie van de bouwwerken die in 1996 zonder vergunning werden uitgevoerd.

De aanvrager argumenteert dat de functiewijziging van landbouwgebruik naar café-dancing dateert van 1983 toen deze functiewijziging nog niet vergunningsplichtig was en dat de aanpassingen aan elektriciteit, geluid, isolatie, plaatsing sanitair evenmin vergunningsplichtig waren. Zodoende dienen volgens de aanvrager enkel de uitbreidingswerken geregulariseerd worden.

Voor 9 september 1984 was een functiewijziging niet vergunningsplichtig. Dit betekent dat voor deze periode voor de omvorming geen vergunning nodig was. Ook wanneer een bepaalde functiewijziging niet aan een vergunningsplicht is onderworpen, betekent dit niet dat deze ipso facto overal kan worden doorgevoerd. De vrijstelling van de vergunningsplicht houdt immers geen vrijstelling in van de naleving van de plannen van aanleg en de uitvoeringsplannen. Deze hebben normatieve waarde en blijven gelden zolang ze niet door andere plannen zijn vervangen. Het handelen in strijd met deze plannen is strafbaar gesteld door artikel 146, 2/ en 6/ van het DRO. Wie dus de functie van een gebouw wijzigt naar een functie die niet in overeenstemming is met de bepalingen van een plan van aanleg, een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verkavelingvergunning is strafbaar. Het decreet voorziet in geen uitzondering dienaangaande.

Anderzijds dient hieraan onmiddellijk te worden toegevoegd dat zelfs indien deze functiewijziging zou vrijgesteld zijn van vergunning of op dat ogenblik niet vergunningsplichtig was, de omvormingswerken zoals het plaatsen van sanitair, vernieuwen van elektriciteit, isoleren van het gebouw wel vergunningsplichtig waren. Immers, Het K.B. van 16 december 1971 en latere wijzigingen somt in artikel 2 met werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning deze werken niet op

Bijgevolg kan men besluiten dat, vermits geen enkele van voorgaande vergunningen kan teruggevonden worden voor de desbetreffende constructies, er momenteel sprake is van niet vergunde situaties. Het gebouw wordt bijgevolg als niet-vergund beschouwd.

De aanvraag voldoet niet aan de voorwaarden om art. 145 bis te kunnen toepassen”.

3.6. Bij besluit van 29 maart 2005 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels de gevraagde regularisatievergunning.

3.7. Op 19 april 2005 stelt de verzoekende partij beroep in tegen het voormelde weigeringsbesluit bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

3.8. Bij het thans bestreden besluit van 13 oktober 2005 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoekende partij niet in en weigert zij de gevraagde regularisatievergunning.

IV. Ontvankelijkheid

4.1. In het verzoekschrift tot nietigverklaring stelt de verzoekende partij dat haar belang als aanvrager van de geweigerde vergunning en eigenaar van de percelen en panden waarop de aanvraag betrekking heeft, “evident” is.

4.2. De verwerende partij werpt een exceptie van niet ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang op, welke zij uiteenzet als volgt:

“Het belang is het voordeel dat de verzoeker verwacht uit het verdwijnen van de schade die voor hem is ontstaan uit de bestreden beslissing, welke verdwijning het verhoopte gevolg is van de gevorderde vernietiging (...). Een verzoeker heeft slechts belang bij een procedure bij de Raad van State indien hij ook belang heeft bij de ingeroepen middelen (...).

Verweerster verwijst eerst naar het besluit van 8 mei 2002 waarmee zij de vergunning tot het exploiteren te Ravels (Weelde), Achterlaar 4, van een dansgelegenheid met taverne-snackbar definitief heeft geweigerd. Verzoeker legde zich neer bij dit besluit; er is geen procedure tot vernietiging bij de Raad van State ingeleid. Bijgevolg heeft verzoeker geen belang bij huidige procedure.

De bouwvergunning en de milieuvergunning zijn door de wetgever dermate gekoppeld dat de ene van rechtswege vervalft op de dag van de weigering van de andere in laatste aanleg (artikel 128, laatste §, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening). Het gevolg van een eventueel arrest tot vernietiging van het bestreden besluit bestaat hierin dat de deputatie de zaak opnieuw ter harte neemt, rekening houdend met het in het arrest beslecht rechtspunt (artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State); hoe dan ook, blijft de exploitatievergunning geweigerd zodat een eventuele stedenbouwkundige vergunning geen uitwerking meer heeft.

Bovendien stelt verweerster vast dat verzoeker het geweer volledig van schouder verandert. Ten tijde van het tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen aangetekend beroep argumenteerde verzoeker op basis van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende de vergunningsplichtige functiewijzigingen: volgens het beroepschrift, uitvoerig aangevuld in de nota die ter gelegenheid van de hoorzitting is gemaakt, diende de functie dansgelegenheid geacht te worden vergund te zijn omdat op het ogenblik dat de functiewijziging van de voormalige schuur werd doorgevoerd (1983), deze nog niet vergunningsplichtig was; het bestreden besluit repliceerde.

Nu wordt door dezelfde partij, ja zelfs bijgestaan door dezelfde advocaat bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan, met geen woord meer gerept over het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende de vergunningsplichtige functiewijzigingen. Er wordt zelfs geargumenteed dat de uiteenzetting in het bestreden besluit niet relevant is omwille van de artikelen 2 en 3 van het besluit van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning noodzakelijk is.

Verzoeker acht dus met andere woorden zijn eigen argumentatie die hij tot nu toe had opgebouwd en die mee aanleiding gaf tot het bestreden besluit, ineens niet meer relevant. Dit is des te opmerkelijker, te weten dat het besluit van 14 april 2000 op het moment van de bestreden uitspraak ook al in werking was. De wijzigingen die zich ondertussen nog hebben voorgedaan, betreffen in hoofdzaak het wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed (artikel 2) maar dit staat nu niet ter discussie.

Bovendien draait de hele discussie om de vraag of de werken die in 1983 ten behoeve van de functie ‘dansgelegenheid’ uitgevoerd werden, toen aan bouwvergunning onderworpen waren. Hiervoor is terug te grijpen naar het toenmalig geldend koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van onder meer de werken die van een bouwvergunning zijn vrijgesteld, niet naar een reglementering van het jaar 2000 die artikel 2 van dat koninklijk besluit én

het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende de vergunningsplichtige functiewijzigingen heeft opgeheven”.

4.3. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij:

“5. Verwerende partij betwist het belang van verzoekende partij bij het instellen van het verzoekschrift tot vernietiging. Hiervoor worden twee argumenten aangehaald.

6. In de eerste plaats wijst verwerende partij op het feit dat in 2002 een exploitatievergunning geweigerd werd voor de dansgelegenheid waarop ook de bestreden beslissing betrekking heeft. Ingevolge de koppeling tussen stedenbouwkundige en milieuvergunning, zou verzoekende partij geen belang meer hebben bij het aanvechten van de geweigerde stedenbouwkundige vergunning.

7. Het voorgaande is niet correct. In het verleden werd inderdaad een milieuvergunning aangevraagd, die geweigerd werd. Het stond verzoekende partij volledig vrij al dan niet in beroep te gaan tegen deze weigering. Er werd voor geadviseerd dit niet te doen. De voorliggende procedure, en de aanvraag die er aan voorafgegaan is, heeft echter op geen enkele wijze betrekking op de milieuvergunningsproblematiek. Het gaat louter om een regularisatievergunning voor de stedenbouwkundige toestand van het pand. Het is niet zo dat geen stedenbouwkundige vergunning meer verkregen kan worden, omdat in het verleden ooit een milieuvergunning werd geweigerd. Artikel 5 van het milieuvergunningsdecreet houdt uitsluitend in dat een verleende milieuvergunning vervalt, indien de er aan gekoppelde stedenbouwkundige vergunning in laatste aanleg geweigerd wordt. Andersom vervalt een verleende stedenbouwkundige vergunning indien een milieuvergunning in laatste aanleg geweigerd wordt. Het is echter niet zo dat het feit dat ooit een milieuvergunning werd geweigerd, per definitie betekent dat in de toekomst nooit nog een stedenbouwkundige vergunning verleend kan worden.

8. Het stond verzoekende partij vrij na weigering van de milieuvergunning (die op dat ogenblik niet gekoppeld was aan een stedenbouwkundige vergunning) alsnog te trachten de stedenbouwkundige problematiek te regulariseren. Nadat een stedenbouwkundige vergunning bekomen zou worden, staat het verzoekende partij trouwens vrij te opteren voor een exploitatie die al dan niet milieuvergunningsplichtig is. Hieruit blijkt reeds het belang dat verzoekende partij heeft bij de vordering. Een pand dat stedenbouwkundig als dansgelegenheid vergund werd, hoeft niet steeds milieuvergunningsplichtig te zijn!

9. Verwerende partij voert voorts aan dat verzoeker geen belang zou hebben bij de voorliggende procedure, nu de argumentatie die aangevoerd werd voor de Deputatie verschilt van de argumentatie die in het verzoekschrift tot vernietiging wordt aangevoerd. Het is verzoekende partij niet duidelijk hoe deze vaststelling aanleiding zou kunnen geven tot een gebrek aan belang in hoofde van verzoekende partij. De procedure voor verwerende partij strekte er uiteraard in eerste instantie toe de weigeringsmotieven van de gemeente Ravels te weerleggen. De voorliggende procedure strekt er toe aan te tonen dat de beslissing van verwerende partij onwettig was. Het spreekt voor zich dat de argumentatie tegen deze beide beslissingen van elkaar kan verschillen. Er is verzoekende partij trouwens geen enkele rechtsregel bekend waaruit zou blijken dat de argumentatie die voor de Deputatie ontwikkeld wordt in het kader van een bouwberoep identiek dient te zijn aan de argumentatie die voor de Raad van State werd ontwikkeld.

10. Verzoekende partij heeft, als aanvrager van de geweigerde vergunning, een afdoende persoonlijk, rechtstreeks en actueel belang bij de ingestelde vordering. Hierover kan geen enkele discussie bestaan”.

4.4. Om de redenen hiervoor uiteengezet door de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord, wordt de exceptie verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, van artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, alsmede van de artikelen 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

Zij zet dit middel uiteen als volgt:

“VI.1.1 Het eerste weigeringsmotief

18. De bestreden beslissing weigert de door verzoeker aangevraagde regularisatievergunning op grond van volgende overweging:

‘De aanpassingen aan electriciteit, geluid, isolatie en plaatsing sanitair - eveneens uitgevoerd in 1983- waren volgens beroeper evenmin vergunningsplichtig. Bij nazicht van de geldende wetgeving, blijkt dat voornoemde aanpassingswerken -die deze nieuwe functie van dansgelegenheid mogelijk moesten maken- vanaf het begin bouwvergunningsplichtig waren.

(...)

Uit het voorgaande dient ontegensprekelijk te worden afgeleid dat destijds voor gans de verbouwing een vergunning diende te worden aangevraagd.

Voor huidige regularisatie wordt opgemerkt, dat er dus geen sprake is van een bestaand en vergund gebouw, zodat er geen latere verbouwingswerken (of regularisatie) kunnen worden toegestaan. Immers, artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 en latere wijzigingen voorziet enkel uitzonderingen voor bestaande en vergunde gebouwen.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming en met de decretale en reglementaire bepalingen.’

VI.1.2 Eerste onderdeel

19. De stedenbouwkundige vergunning werd geweigerd aangezien het voorwerp van de aanvraag geen ‘bestaand en vergund gebouw’ zou betreffen overeenkomstig artikel 145bis DORO nu zonder stedenbouwkundige

vergunning ‘aanpassingen aan electriciteit, geluid, isolatie en plaatsing van sanitair’ werden doorgevoerd.

20. In de bestreden beslissing, wordt uiteengezet waarom op het ogenblik van de uitvoering van de voormelde werken hiervoor een vergunningsplicht bestond. Deze uiteenzetting is evenwel niet relevant, aangezien de vergunningsplicht voor dergelijke werken is komen te vervallen. Het is aldus niet correct te stellen dat de woning wat betreft de ‘aanpassingen aan electriciteit, geluid, isolatie en plaatsing van sanitair’ niet vergund zou zijn. De beslissing schendt op deze wijze artikel 145bis DORO.

21. Artikel 2/ en 3/ van het besluit van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning noodzakelijk is, bepaalt trouwens het volgende:

‘Een stedenbouwkundige vergunning is niet nodig voor de volgende werken, handelingen en wijzigingen, die uitgevoerd mogen worden voorzover ze niet strijdig zijn met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, bouwverordeningen, verkavelingsverordeningen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, verkavelingsvergunningen, bouwvergunningen of stedenbouwkundige vergunningen, onverminderd de bepalingen van andere van toepassing zijnde regelgeving:

1/ (...);

2/ de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchttingsinstallaties binnen een gebouw, voorzover ze noch een vergunningsplichtige functiewijziging, noch - wanneer het een woongebouw betreft - een wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengt;

3/ de inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen voorzover ze noch de oplossing van een constructieprobleem, noch een vergunningsplichtige functiewijziging, noch - wanneer het een woongebouw betreft - een wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengen;’

22. De werken waarvan sprake gebeurden aan een schuur. Dit gebouw werd niet aangewend als woongelegenheid. De uitgevoerde werken brachten dan ook geen wijziging van het aantal woongelegenheden met zich mee. Het enige wat gebeurde, was de plaatsing van een aantal toiletten, alsmede het leggen van een houten dansvloer. De uitgevoerde werken zijn op dit ogenblik niet langer vergunningsplichtig. Zij kunnen dan ook onmogelijk het hoofdzakelijk vergund karakter aan een pand ontnemen.

VI.1.3 Tweede onderdeel

23. De Deputatie stelt in de bestreden beslissing ten onrechte ‘dat er dus geen sprake is van een bestaand en vergund gebouw’. De Deputatie is er met andere woorden van uit gegaan dat het gebouw waarop de regularisatieaanvraag betrekking had, niet als ‘bestaand en vergund’ beschouwd kan worden, gelet op het feit dat er in het verleden vergunningsplichtige werken werden uitgevoerd waarvoor geen vergunning werd verkregen.

24. Verzoekende partij kan zich echter geenszins akkoord verklaren met het voorgaande. De redenering van de Deputatie miskent hetgeen in artikel 145bis DORO wordt gesteld. Het criterium waaraan krachtens artikel 145bis DORO getoetst moet worden is of een gebouw ‘hoofdzakelijk’ vergund is, niet of het gaat om een ‘vergund’ gebouw. Het besluit is bijgevolg onwettig, nu niet werd getoetst aan artikel 145bis DORO. Het is niet omdat bepaalde delen van een gebouw niet vergund zijn, dat het gebouw op zich niet ‘hoofdzakelijk’ vergund kan zijn. Het begrip hoofdzakelijk vergund impliceert immers noodzakelijk het bestaan van onvergunde bouwdelen.

25. Het behoort tot de taak van de vergunningverlenende overheid om na te gaan en te motiveren of het ontbreken van een vergunning voor bepaalde aspecten (in casu aanpassingen aan electriciteit, geluid, isolatie en plaatsing van sanitair) het gebouw de juridische kwalificatie ‘hoofdzakelijk vergund’ ontnemt.

26. Het bestreden besluit heeft zulks niet nagegaan, nog minder werd erover gemotiveerd. De bestreden beslissing schendt op deze wijze artikel 145bis DORO, alsmede de formele motiveringsplicht zoals opgenomen in artikel 53 §3 DRO.

27. Er werden inderdaad verbouwingswerken uitgevoerd. Uit het eerste onderdeel is gebleken dat de discussie betreffende het al dan niet vergunningsplichtig zijn van deze werken niet langer relevant is. Zelfs indien ondanks het wegvallen van de vergunningsplicht de ‘aanpassingen aan electriciteit, geluid, isolatie en plaatsing van sanitair’ ten onrechte niet vergund zouden zijn, volstaat dit geenszins om te concluderen dat het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft niet hoofdzakelijk vergund is.

28. Ten overvloede wenst verzoeker er op te wijzen dat het gebouw zelf constructief niet gewijzigd werd door de werken. Er werden geen stabiliteitswerken uitgevoerd. Er werden daarenboven geen werken uitgevoerd die het uitzicht van het gebouw aanzienlijk zouden kunnen wijzigen. De enige wijzigingen die werden uitgevoerd gebeurden aan de binneninrichting. Er werden enkel toiletten geplaatst, en er werd een houten dansvloer gelegd. Voor het overige gebeurde er niets. Deze werken kunnen bezwaarlijk als zo essentieel beschouwd worden, dat zij het vergund karakter (lees: hoofdzakelijk vergund karakter) aan het gebouw zouden ontnemen. Minstens diende aan dit criterium getoetst worden en diende dienaangaande gemotiveerd te worden, wat in casu niet gebeurde.

29. Indien anders geoordeeld zou worden, zou iedere woning waarin bijvoorbeeld de badkamer door de eigenaar van plaats gewijzigd zou zijn, spontaan als onvergund (lees: niet hoofdzakelijk vergund) beschouwd dienen te worden.

30. Het tweede onderdeel van het eerste middel is gegrond.

31. Het eerste middel is gegrond”.

Beoordeling

5.2. In zoverre de verwerende partij opwerpt dat het middel niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partij thans een ander standpunt inneemt dan ten tijde van het administratief beroep voor de bestendige deputatie, dient te worden vastgesteld dat om dezelfde redenen als hiervoor uiteengezet onder randnummer 4.4, de exceptie dient te worden verworpen.

5.3. Het bestreden besluit is, wat betreft de “Toetsing aan de wettelijke en reglementaire voorschriften”, gemotiveerd als volgt:

“Het eigendom is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

Volgens het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout situeert de aanvraag zich in landschappelijk waardevol

agrariſch gebied. De agrariſche gebieden zijn beſtemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrariſche gebieden enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrariſche bedrijven bevatten. De landschappelijk waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beſchermen of aan landschapſontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenſtemmen met de in grondkleur aangegeven beſtemming (agrariſch gebied), voor zover zij de ſchoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

De aanvraag is principieel in ſtrijd met het van kracht zijnde plan. Artikel 145bis, §1 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en latere wijzigingen, bepaalt:

‘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).

Eén van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden luidt als volgt: ‘b) de woning, het gebouw of de constructie is hoofdzakelijk vergund of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft.’

De aanvrager argumenteert dat de functiewijziging van landbouwgebruik tot café-dancing dateert van 1983, toen deze functiewijziging nog niet vergunningsplichtig was.

Het is inderdaad correct dat het wijzigen van het gebruik van de hoofdfunctie ſlechts vergunningsplichtig is ſinds de inwerkingtreding van het beſluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984, houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen.

De aanpassingen aan elektriciteit, geluid, isolatie en plaatsing ſanitair - eveneens uitgevoerd in 1983 - waren volgens beroeper evenmin vergunningsplichtig.

Bij nazicht van de geldende wetgeving, blijkt, dat voornoemde aanpassingswerken - die deze nieuwe functie van dansgelegenheid mogelijk moesten maken - vanaf het begin bouwvergunningsplichtig waren.

Het koninklijk beſluit van 16 december 1971, tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgeſteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (B.S., 19 januari 1972), heeft het in artikel 3 over werken die vrijgeſteld zijn van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, maar niet van de bouwvergunningsplicht.

Eén van deze werken (artikel 3, 1/) betreft ‘verbouwingswerken binnen in het gebouw of de werken voor de geſchiktmaking van de lokalen, met inbegrip van de overeenkomstige uitrusting met ſanitaire, electriſche, verwarmings- en verluchttingsinstallaties, voor zover ze noch de oplossing van een eigenlijk constructievraagstuk, noch de wijziging van het volume, noch het architectonisch karakter van het gebouw vergt’.

Met andere woorden, ingeval van de oplossing van een eigenlijk constructievraagstuk, de wijziging van het volume, of van het architectonisch karakter van het gebouw, was zowel de bouwvergunning als het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar verplicht.

Bij koninklijk beſluit van 16 december 1981 (B.S., 5 februari 1982) - dat ſlechts één enkel artikel bevat - is dat artikel 3 vervangen. Het nieuwe artikel 3 bepaalt dat het advies van de g.a. niet vereist is voor ‘De verbouwingswerken binnen het gebouw of de werken voor de geſchiktmaking van lokalen - met

inbegrip van de overeenkomstige uitrusting met sanitaire, elektrische, verwarmings- en verluchttingsinstallaties - voor zover het volume van het gebouw daarmee niet merkkelijk vergroot'.

De zinsnede uit het koninklijk besluit van 16 december 1971 'maar blijven onderworpen aan de door artikel 44 van de wet voorgeschreven vergunning', is niet opnieuw overgenomen in het koninklijk besluit van 16 december 1981. Dit is verwarrend, maar betekent geenszins dat het effectief de bedoeling was om de geciteerde verbouwingswerken te onttrekken aan de vereiste van de bouwvergunning. Indien dit wél de bedoeling zou zijn geweest, had het koninklijk besluit van 16 december 1981 uit minstens twee artikels moeten bestaan: enerzijds één met betrekking tot artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 december 1971, én anderzijds één met betrekking tot artikel 2 van dat koninklijk besluit dat handelt over de van bouwvergunning vrijgestelde werken.

Dát is uiteindelijk gebeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 (B.S., 1 augustus 1996) dat o.m. de lijst van de werken en handelingen waarvoor geen bouwvergunning vereist is (artikel 2) uitbreidt.

Luidens artikel 2.2/ van dat besluit van 16 juli 1996 is 'Geen bouwvergunning vereist voor 'de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchttingsinstallaties binnen een gebouw, voor zover ze noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming of - wanneer het een woongebouw betreft - de wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengt. Wonen, kantoorfunctie, landbouw, handel en horeca, industrie en ambacht worden als van elkaar onderscheiden wijzen van gebruik of bestemming aanzien.'

Uit de toelichting bij dit besluit blijkt nog dat de woorden 'voor zover noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming' hier te verstaan zijn in de gewone spraakgebruikelijke betekenis, niet in de zin van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen.

Uit het voorgaande dient ontegensprekelijk te worden afgeleid, dat destijds voor gans de verbouwing een vergunning diende te worden aangevraagd.

Voor huidige regularisatie wordt opgemerkt, dat er dus geen sprake is van een bestaand en vergund gebouw, zodat er geen latere verbouwingswerken (of regularisatie) kunnen worden toegestaan. Immers, artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 en latere wijzigingen voorziet enkel uitzonderingen voor bestaande en vergunde gebouwen.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming en met de decretale en reglementaire bepalingen".

5.4. De verzoekende partij betwist thans -in tegenstelling tot hetgeen zij voorhiel tijdens haar beroep voor de bestendige deputatie- niet dat de in 1983 uitgevoerde (interne) verbouwingswerken, welke tot gevolg hadden dat een landbouwgebouw (schuur) werd omgevormd tot een dansgelegenheid, vergunningsplichtig waren.

Zij meent evenwel dat, aangezien volgens haar de vergunningsplicht is komen te vervallen ingevolge artikel 3, inleidende zin, 2/ en 3/ van het besluit van 14 april 2000 van de Vlaamse regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, thans niet meer kan worden gesteld dat het om een niet vergund gebouw gaat.

5.5. Artikel 3 van het voornoemde besluit van 14 april 2000 bepaalt evenwel dat de in dat artikel bedoelde vrijstelling van stedenbouwkundige vergunning enkel mogelijk is voor zover de bedoelde werken, handelingen en wijzigingen “niet strijdig zijn met de voorschriften van (...) plannen van aanleg (...)”.

Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat het betrokken perceel is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De verzoekende partij betwist niet dat deze werken strijdig zijn met de voor landschappelijk waardevolle agrarische gebieden geldende bestemmingsvoorschriften.

Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

5.6. De verzoekende partij werpt op dat er in het voornoemde artikel 145bis sprake is van “hoofdzakelijk” vergund en dat het bestreden besluit niet nagaat, laat staan motiveert, waarom “het ontbreken van een vergunning voor bepaalde aspecten (in casu aanpassingen aan elektriciteit, geluid, isolatie en plaatsing van sanitair) het gebouw de juridische kwalificatie ‘hoofdzakelijk vergund’ ontnemt”.

5.7. Artikel 145bis, § 1, derde lid, b) van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening vereist, om toepassing te kunnen maken van deze uitzonderingsregel, dat “de woning, het gebouw of de constructie (...) hoofdzakelijk vergund (is) of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft”.

5.8. Het behoort tot de appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om te oordelen wat al dan niet “hoofdzakelijk” vergund is of wordt geacht te zijn. De Raad van State beschikt ter zake slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid.

5.9. Na te hebben vastgesteld dat “uit het voorgaande (zijnde de hoger onder randnummer 5.3 geciteerde toetsing van de aanvraag aan de wettelijke en reglementaire voorschriften) ontegensprekelijk (dient) te worden afgeleid, dat destijds voor gans de verbouwing een vergunning diende te worden aangevraagd” concludeert het bestreden besluit dat “voor huidige regularisatie wordt opgemerkt, dat er dus geen sprake is van een bestaand en vergund gebouw, zodat er geen latere verbouwingswerken (of regularisatie) kunnen worden toegestaan. Immers, artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 en latere wijzigingen voorziet enkel uitzonderingen voor bestaande en vergunde gebouwen”.

De verzoekende partij brengt geen afdoende elementen bij waaruit kan blijken dat de bestendige deputatie, door aldus te oordelen, de grenzen van de haar wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid heeft overschreden.

5.10. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5.11. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

In de uiteenzetting van het middel bekritiseert de verzoekende partij het weigeringsmotief dat “de aanvraag (...) uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet (kan) aanvaard worden”.

Beoordeling

5.12. Het weigeringsmotief gesteund op de strijdigheid van de aanvraag met de geldende gewestplanvoorschriften en de niet toepasselijkheid van de wettelijk voorziene uitzonderingsregeling volstaat om het bestreden besluit te dragen.

Het tweede middel, dat aldus is gericht tegen een overtollig motief, kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

5.13. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt 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 tweeëntwintig april 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens