

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 10 oktober 2024
in de zaak A. 236.495/VII-41.435

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

2.
woonplaats kiezend te

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 juli 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 11 mei 2022 waarbij het beroep tegen het besluit houdende bestuurlijke maatregelen van 27 januari 2022 van als ongegrond wordt afgewezen en de bestuurlijke maatregel wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. van 10 juni 2022 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. van 20 december 2022 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De eerste tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur heeft op 31 januari 2024 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de eerste tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 september 2024.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat en bestuurder, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat, die *loco* advocaat verschijnt voor de verwerende partij en advocaat die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur 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

3.1. Het college van burgemeester en schepenen van (hierna: het college) neemt op 3 juli 2006 akte van de melding van de uitbating als klasse 3 - inrichting van een sauna, gelegen in het voormalig aan .

3.2. Op 21 december 2010 wordt het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) definitief vastgesteld door de gemeenteraad van Dit RUP wordt vervolgens door de deputatie van de provincieraad van (hierna: de deputatie) goedgekeurd op 14 april 2011. Het voormelde gebouw aan bevindt zich volgens dat plan in een zone voor gesloten bebouwing.

3.3. Voor de verbouwing van het voormalig naar een appartementencomplex verleent het college op 4 januari 2012 een stedenbouwkundige vergunning.

3.4. Na ontvangst van een aanvraag van de toenmalige uitbater van de sauna beslist het college op 25 januari 2012

“om vergunning te verlenen voor de gewijzigde bouwplannen met functiewijziging van appartement 18 en een deel (inkomhal) van appartement 3 naar handelszaak (sauna) omwille van de volgende redenen:

- De wijzigingen betreffen hoofdzakelijk aanpassingen binnen het gebouw. Aan de buitenzijde worden alleen in de achtergevel enkele openingen gewijzigd, zodat er geen impact is op de omgeving en het straatbeeld;

- De vergunde inplanting, bouwvolume en afmetingen blijven volledig gehandhaafd;
- De wijzigingen zijn in overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP (art. 7 - zone voor gesloten bebouwing)."

3.5. Bij arrest nr. van 22 januari 2013 vernietigt de Raad van State het besluit van de gemeenteraad van van 21 december 2010 houdende definitieve vaststelling van het RUP " en het besluit van de deputatie van 14 april 2011 tot goedkeuring van dat plan.

Een nieuw RUP wordt door de gemeenteraad van definitief vastgesteld op 26 februari 2013, en door de deputatie goedgekeurd bij besluit van 2 mei 2013. Het gebouw waarin de sauna zich bevindt, wordt hierdoor opnieuw ondergebracht in een zone voor gesloten bebouwing.

3.6. In de loop van 2015 neemt de verzoekende partij de uitbating van de sauna over.

3.7. Op 18 mei 2016 neemt het college akte van de melding van de uitbating van de sauna als veranderde klasse 3 - inrichting die voortaan omvat:

- het lozen van bedrijfsafvalwater;
- de opslag van zuur en chloor;
- twee zwembaden van respectievelijk 3 x 6 meter en 3,5 x 5 meter;
- hot whirlpools, dompelbaden en plonsbaden.

Het college merkt daarbij op dat de inrichting op niveau -1 niet mag worden verdergezet, en dit voor een zwembad van 3,5 x 5 meter en een jacuzzi.

3.8. De eerste tussenkomende partij, die een appartement in hetzelfde gebouw betreft, stelt op 24 augustus 2016 bij de deputatie bestuurlijk beroep in tegen de beslissing van het college van 25 januari 2012.

Bij besluit van 24 november 2016 verklaart de deputatie dat beroep onontvankelijk, en overweegt daartoe:

“Er wordt in beroep gegaan tegen een goedkeuring van het college van burgemeester voor de aanpassing van appartement 18 naar een sauna met zwembad. Deze goedkeuring werd naderhand gegeven bij wijze van addendum/erratum bij de stedenbouwkundige vergunning d.d. 04/01/2012 voor het verbouwen van het voormalig met bestaande verblijven naar 19 appartementen en het bouwen van 3 woningen. Na deze vergunning bleek naderhand dat appartement 18 (en een klein deel van appartement 3) in werkelijkheid als sauna uitgebaat werd. Om deze niet vergunde toestand nog recht te trekken werd dit kort behandeld in het collegebesluit d.d. 25/01/2012. Sindsdien werd deze sauna daar altijd uitgebaat.

[...]

Bij nazicht van het beroepschrift blijkt dat niet is voldaan aan de volgende ontvankelijkheidsvereisten van de beroepsprocedure volgens art. 4.7.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:

De belanghebbende derde komt in feite in beroep tegen een collegebeslissing die niet beschouwd kan worden als een stedenbouwkundige vergunning. Derhalve is het ingediende beroep zonder voorwerp. Weliswaar wordt er in het collegebesluit d.d. 25/01/2012 een uitspraak gedaan over een wijziging van de correct verleende stedenbouwkundige vergunning d.d. 04/01/2012 betreffende de verbouwing van tot 18 appartementen en de oprichting van 3 woningen, doch werd m.b.t. dit besluit de vergunningsprocedure niet correct doorlopen conform de bepalingen van artikel 4.7.12 en volgende van de [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening] (o.m. m.b.t. ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, opvragen adviezen, al dan niet houden van een openbaar onderzoek, bekendmaking vergunning, etc.). Evenmin voldoet het besluit aan de vormvereisten die opgelegd worden voor een stedenbouwkundig vergunningsbesluit zoals deze voorzien worden in het Ministerieel besluit tot bepaling van de vorm van de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Het collegebesluit kan daarom bezwaarlijk als een stedenbouwkundige vergunning beschouwd worden. Bijgevolg is er nooit een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de omvorming van appartement 18 en een deel van appartement 3 naar sauna.

Aangezien het beroep daardoor zonder voorwerp valt dient dit beroep onontvankelijk verklaard te worden.”

Aan de verzoekende partij wordt vervolgens een affiche “bekendmaking stedenbouwkundige vergunning” bezorgd, waarop volgende “mededeling” wordt gedaan: “Op 24 november 2016 heeft de deputatie het ingediende beroep onontvankelijk verklaard. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen d.d. 25/01/201[2] herneemt haar rechtskracht”.

Tegen het deputatiebesluit van 24 november 2016 wordt geen beroep ingesteld.

3.9. De eerste tussenkomende partij richt op 29 maart 2018 een verzoek aan de burgemeester van om een bestuurlijke maatregel op te leggen aan de verzoekende partij, onder meer omdat zij niet over de vereiste vergunning zou beschikken voor de functiewijziging van appartement (wonen) naar sauna (dagrecreatie).

De burgemeester beslist op 17 mei 2018 om geen bestuurlijke maatregel op te leggen:

“Overwegende dat er thans geen geldige stedenbouwkundige vergunning, resp omgevingsvergunning voorhanden is voor de functiewijziging van woongebied naar handelsruimte, welke ingevolge artikel 7 van het RUP ‘ in ieder geval niet kan worden verleend voor het niveau -1;

Overwegende dat de inrichting op het gelijkvloers eveneens niet over de noodzakelijke stedenbouwkundige vergunning, resp. omgevingsvergunning beschikt, maar het RUP zich *prima facie* niet noodzakelijkerwijze verzet tegen regularisatie:

BESLUIT

Art.1 beslist om aan te manen zich in regel te stellen en de inrichting terug te brengen naar de vergunde toestand, zijnde door stopzetting van de niet-vergunde activiteiten, dan wel het indienen van een aanvraag tot regularisatie van de bouwwerken op het gelijkvloers, met een termijn van drie maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit;

Art. 2 beslist om aan te manen met onmiddellijke ingang alle activiteiten op niveau -1 stop te zetten;

Indien hieraan door geen gevolg wordt gegeven, zullen wij ons beraden over verregaandere handhavende maatregelen.”

3.10. De verzoekende partij dient op 5 november 2018 bij het college een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor “de regularisatie van een functiewijziging en de bijstelling van de melding van de exploitatie van een saunacomplex”.

Het college verleent op 15 mei 2019 aan de verzoekende partij een voorwaardelijke omgevingsvergunning “voor de regularisatie van de functiewijziging van de sauna op het gelijkvloers”, en weigert “de regularisatie voor de exploitatie van de sauna op -1 (kelder)”.

Zowel de verzoekende partij als de tussenkomende partijen tekenen bestuurlijk beroep aan tegen het collegebesluit van 15 mei 2019. Op 24 oktober 2019 verleent de deputatie de omgevingsvergunning aan de verzoekende partij voor de functiewijziging van twee sauna-units, zijnde één unit op het gelijkvloers, en één unit in de kelderverdieping, en neemt zij akte van een bijstelling van de meldingsplichtige activiteiten.

3.11. Bij arrest nr. van 12 november 2020 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) op vordering van de eerste tussenkomende partij de vergunningsbeslissing van de deputatie na de gegrondverklaring van het tweede middel:

“1.

De verzoekende partij voert in haar tweede middel de schending aan van artikelen 4.3.1 en 4.1.1 [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO)], artikel 52 [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet)], artikelen 1.03, 7 en 52 van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: het RUP), artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het legaliteitsbeginsel, het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partij is een sauna geen handelsactiviteit en wijkt de verwerende partij, zonder enige motivering, af van het advies van de provinciale omgevingsvergunningscommissie (die stelt dat het ‘verbazingwekkend’ is dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente de sauna-uitbating als handelszaak kwalificeert, zoals bepaald in het RUP, met als enige overweging dat de gemeente beter geplaatst is om het RUP te interpreteren).

2.

Het wordt niet betwist dat de vergunningsaanvraag de regularisatie beoogt van een verbouwing en een functiewijziging naar 2 sauna-units, waarvan één op het gelijkvloers en één in de kelderverdieping.

Niettegenstaande zij de noodzaak daarvan lijkt te betwijfelen, bevestigt de belanghebbende dat ook in haar nota met opmerkingen, waarin zij stelt dat ‘[o]m in strook te zijn met de regelgeving (...) door veiligheidshalve een nieuwe volledige regularisatievergunning aangevraagd [werd]’.

De belanghebbende wijst er wel op dat de sauna-activiteit steeds, ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van het RUP, rechtsgeldig bestond en dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente dat in de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing erkent, maar dat doet er niet aan af dat de aangevraagde functiewijziging voor de

sauna-activiteit op zowel het gelijkvloers als verdieping -1 getoetst moet worden aan het geldend planologisch kader, waaronder artikel 7, §1 van het RUP.

3.

Artikel 1.03 van het RUP, dat de bestemmingscategorieën definieert, bepaalt:

‘...’

Diensten: kantoren en diensten zoals banken, verzekeringskantoren, studiebureau, praktijken...

(...)

Handel: vestigingen voor kleinhandel, speciaalhandel, grootwarenhuis inclusief de noodzakelijke opslagplaatsen en werkplaatsen voor zover deze bij de bedoelde winkelfunctie horen.

Horeca: café, restaurant, feestzaal, frituur, verblijfsaccommodatie. (...)

‘...’

Artikel 7, §1 van het RUP bepaalt:

‘...’

Hoofdbestemming: ééngezinswoningen.

Nevenbestemming: diensten enkel op het gelijkvloers. Bestaande handels- en horeca-activiteiten kunnen worden behouden, echter zonder uitbreiding in oppervlakte.

Voor elke inrichting en herinrichting van de zone aan _____ tegenover _____ (aanleg plein, bouw woningen ...) moet voorafgaand een advies worden gevraagd aan _____ omtrent de aansluiting van de gebruikte stijl bij deze van _____.

‘...’

In de overgangsbepalingen bij artikel 52 van het RUP is te lezen:

‘...’

Bij verbouwingen aan het voormalig _____ in _____ mag het volume van alle gebouwen die behoren tot het hoofdgebouw, afwijkend van huidige bestemming, gebruikt worden voor het inrichten van bestemmingen die in overeenstemming zijn met art. 7 zone voor gesloten bebouwing.

Aan de (gedeeltes van) bestaande, vergunde gebouwen, constructies en verhardingen binnen de tuinstrook, die niet conform de hierboven vermelde voorschriften zijn opgericht, zijn instandhoudingswerken mogelijk, evenals het wijzigen van gevelopeningen.

Functiewijzigingen zijn niet mogelijk.

‘...’

Nog los van de vraag naar de toepassing van artikel 52 van het RUP, moet de aanvraag, voor zover de aanvraag in overeenstemming zou zijn met artikel 52 van het RUP, in overeenstemming zijn met artikel 7, §1 van het RUP.

Over _____ vermeldt de toelichting bij het RUP nog:

‘...’

In _____ bevinden zich naast woningen, enkele aanhorigheden (stallingen, garages) en de voormalige _____ (waar momenteel een biljartclub in gevestigd is). De straat wordt eveneens als ontsluiting voor de aangelegen gemeentediensten (brandweer, politie...) benut. De doodlopende straat heeft momenteel geen uitgesproken karakter.

Het woonkarakter van _____ dient versterkt te worden. Aanhorigheden die geen onmiddellijke binding hebben met een woning dienen op termijn te verdwijnen ten gunste van een versterking van de woonfunctie.

Voor het voormalige _____ wordt op lange termijn een woonfunctie vooropgesteld. De huidige activiteiten kunnen behouden blijven, bij verbouwingen wordt echter de nadruk gelegd op de woonfunctie. Het behoud van de erfgoedwaarde van dit gebouw wordt vooropgesteld. Dit wordt ook benadrukt in het openbaar domein door dit in samenhang met _____ en _____ te bestemmen als groen plein.

...'

en

‘...

De zone tussen _____ heeft geen samenhangende structuur en beschikt over een mix van functies. De zone bevat zowel de gemeentefuncties (oa. gemeentehuis, brandweer, sporthal, gemeentelijke diensten, politie, telecomgebouw...), een woonstraat als een zone met grootschalige kleinhandel en bedrijvigheid. Ook naar de toekomst toe is er weinig samenhang te geven aan deze verschillende delen, ze worden in het RUP dan ook als drie afzonderlijke gebieden behandeld. De zone van de gemeentefuncties wordt bestemd als zone voor openbaar nut. De woonzone wordt eveneens bevestigd. Wel wordt voorzien in een langzaam verkeersverbinding vanuit _____

Hierdoor wordt er een alternatieve link gelegd naar het _____
Via _____ wordt deze woonstraat zo aangetakt op de alternatieve langzaam verkeersverbinding voor _____. De meest zuidelijke zone wordt bestemd als een zone voor handel en wonen. In deze zone worden ontwikkelingsmogelijkheden gegeven aan de bestaande bedrijven en handelszaken. Tevens kunnen bestaande woonpercelen op lange termijn omgevormd worden om een nieuwe grotere handelszaak op te vangen. Omdat deze zone de ingang vormt van de dorpskern van _____ dient er voldoende aandacht te gaan naar de beeldkwaliteit van deze bedrijven en handelszaken. Bij de vergunning dienen duidelijke voorwaarden opgelegd te worden naar materiaalgebruik. De zone vormt tevens een onderdeel van de dorpskern van _____. De ontwikkeling van bedrijvigheid en handel wordt daarom gekoppeld aan een woonontwikkeling. Bij nieuwe ontwikkelingen worden daarom voorzien in een woonontwikkeling op de verdieping.

...'

[...]

De belanghebbende wijst er op dat _____ niet aanwezig was op de vergadering van de provinciale omgevingsvergunningscommissie, en haar aanwezigheid tot een gunstig advies had kunnen leiden, terwijl er nu geen advies uitgebracht is omwille van staking der stemmen, maar het is duidelijk dat er geen overeenstemming was tussen de verschillende adviesinstanties met betrekking tot de planologische toets, en dat doet niets af van de verzwaarde motiveringsplicht van de verwerende partij.

Uit voormelde binnen de provinciale omgevingscommissie geformuleerde deeladviezen blijkt afdoende, door expliciet te verwijzen naar de definitie

van handel en diensten in het RUP, dat de bestaande sauna-functie niet onder de 'bestaande handels- en horeca-activiteiten' kan vallen, maar overeenstemt met dagrecreatie.

In die omstandigheden kan de verwerende partij zich niet beperken tot een verwijzing naar de 'geest van het RUP' en de interpretatie door het college van burgemeester en schepenen van _____ die overigens zelf niet meer is dan een loutere bevestiging dat er op het gelijkvloers een 'bestaande handelsfunctie' is.

De beslissingen van de verwerende partij en van het college van burgemeester en schepenen van _____ zijn dan ook niets meer dan een nietszeggende stijlformule.

Met betrekking tot de verdieping -1 is de bestreden beslissing zelfs in tegenspraak met de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van _____, toch met betrekking tot de discussie of de sauna-uitbating al dan niet 'bestaand' is, hetgeen echter niet het voorwerp is van het tweede middel.

6.

Ten overvloede oordeelt de Raad dat de verzoekende partij er in haar beroepsverzoekschrift (en ook al haar administratief beroepsverzoekschrift), op wijst dat de hoofdfunctie die overeenstemt met de sauna-uitbating, gekwalificeerd moet worden als dagrecreatie, en dat met verwijzing naar artikel 2, §1, eerste lid van het besluit van 14 april 2000 van de Vlaamse regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en de wijziging van deze bepaling met het besluit van 17 juli 2015 van de Vlaamse Regering houdende wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van artikel 1, 3, 5, 6, 8 en 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen en rechtspraak van de Raad van State (RvS 19 september 2011, nr.

daarover, namelijk:

'...

Het begrip 'recreatie' moet in de spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen, namelijk als vrijetijdsbesteding of ontspanning. Het begrip 'dagrecreatie' staat tegenover 'verblijfsrecreatie', bijgevolg staat 'dagrecreatie' voor het geheel van toeristische en recreatieve activiteiten dat buiten de woning plaatsvindt en waarmee geen overnachting gepaard gaat.

'...'

In het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit van 17 juli 2015 van de Vlaamse Regering houdende wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van artikel 1, 3, 5, 6, 8 en 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen is nog te lezen:

'...

Het gaat om gebouwen met een recreatieve functie zonder dat er overnacht wordt. Een aantal voorbeelden: sporthal, bowlinghal, gebouw voor paintballen, kantine en kleedruimte van een voetbalploeg, ... Sommige gebouwen met een sportfunctie horen tegelijk ook thuis in de

functiecategorie ‘gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen’. De gemeentelijke sporthal die door de gemeente ter beschikking wordt gesteld van verenigingen, is zo’n voorbeeld.
...

Nergens in de bestreden beslissing gaat de verwerende partij echter in op de argumentatie van de verzoekende partij, als indiener van het administratief beroep.

Alhoewel de verwerende partij niet verplicht is punt per punt te antwoorden op alle beroepsargumenten die de indiener van een administratief beroep opwerpt, moet uit de bestreden beslissing duidelijk blijken op welke redenen de verwerende partij zich baseert om de bestreden vergunning te verlenen.

Dit is allerm minst zo en des te prangender omdat de belanghebbende in haar administratief beroepsverzoekschrift daarover zelf stelt:

‘Ofschoon de exploitatie strikt genomen op heden onder de hoofdfunctie ‘dagrecreatie’ zou vallen, had de verleende functiewijziging naar ‘handelszaak’ duidelijk betrekking op de ‘bestaande handelsactiviteiten’ van de kleinschalige privésauna. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dat met deze omschrijving niet de dagelijkse spraakgebruikelijke betekenis ervan voor ogen had’.

7.

De belanghebbende beroept zich verder op het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel om een interpretatie na te streven die volgens haar overeenstemt met de *ratio legis* van het RUP en beroept zich op de verleende [vermoedelijk wordt hiermee verwezen naar de in het feitenrelaas vermelde] vergunning [van 25 januari 2012] voor de functiewijziging naar ‘handelszaak’ en dat dit spraakgebruikelijk begrepen moet worden als ‘alle commerciële activiteiten van welke aard dan ook’.

Verder geeft de belanghebbende aan dat uit de (hierboven geciteerde) toelichtingsnota blijkt dat ‘activiteiten’ kunnen behouden blijven en dat de zone tussen een mix van functies, waaronder handel bevat.

De belanghebbende wijst er ook op dat de biljartclub in de toelichting bij het RUP specifiek vermeld wordt en die dus behouden mag blijven en meent dat , niettegenstaande een biljartclub als ‘dagrecreatie’ beschouwd moet worden, die als handelsactiviteit heeft beschouwd, zoals bepaald in het RUP.

De belanghebbende doet echter zelf afbreuk aan deze argumentatie door er zelf ook op te wijzen dat haar complex op de plattegrond binnen de ‘bestaande en juridische toestand’ van het RUP wordt ingekleurd als horeca, hetgeen, zonder voorafname op de beslissing van de verwerende partij, eventueel verband zou kunnen hebben met de aanwezige biljartzaal. Nog los van de vraag in welke mate deze argumentatie relevant of correct is, moet de verwerende partij de bestreden beslissing afdoende motiveren, onder meer om de Raad toe te laten er wettigheidscontrole op uit te oefenen.

Deze argumentatie van de belanghebbende verhelpt dan ook niet dat de verwerende partij nergens in de bestreden beslissing de ‘geest van het RUP’ uiteenzet en, zoals eerder aangegeven, niet kan volstaan met een

verwijzing naar de stijlformule uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van .

Hetzelfde geldt voor de verwijzing door de verwerende partij in de bestreden beslissing naar:

1) het feit dat handelsactiviteiten ook in andere regelgeving vaker wordt aangewend om allerlei commerciële activiteiten te duiden.

Deze verwijzing is bovendien niet doorslaggevend om het begrip ‘handelsactiviteiten’, zoals bepaald in artikel 7, §1 van het RUP te duiden, minstens toont de verzoekende partij dat niet aan.

2) de kwalificatie van de sauna in de statuten van de mede-eigendom van het gebouw en/of het reglement van inwendige orde en andere notariële akten, die trouwens niet noodzakelijk in verband staan met de stedenbouwkundige kwalificatie en definiëring van de ‘bestaande handels- en horeca-activiteiten’.

8.

De beginselen van behoorlijk bestuur waarop de belanghebbende zich baseert, waaronder het proportionaliteits-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, werken niet *contra legem*: ze kunnen niet tegen uitdrukkelijke wettelijke of reglementaire bepalingen worden ingeroepen.

Een vergunning heeft betrekking op het individueel opheffen van een, omwille van algemeen belang ingesteld verbod.

Er valt dan ook niet in te zien in welke mate er sprake is van rechtsmisbruik of een schending van het proportionaliteitsbeginsel wanneer beslist wordt of een recht toegekend kan worden.

Er is evenmin rechtsmisbruik met betrekking tot het instellen van een vordering tot vernietiging tegen de beslissing daarover, zelfs wanneer de verzoekende partij op de hoogte is van de aanwezigheid van de sauna op het ogenblik van de aankoop van een onroerend goed in de nabijheid ervan: dat zou in de weg staan van het recht op toegang tot de rechter.

De belanghebbende laat verder ook na te verduidelijken hoe deze beginselen kaderen in het door de verzoekende partij opgeworpen tweede middel.

Bovendien vereist de toepassing van het vertrouwensbeginsel, als onderdeel van het rechtzekerheidsbeginsel, dat de rechtmatige verwachtingen, waar de belanghebbende naar verwijst, door het optreden van de verwerende partij zelf gewekt zijn en de belanghebbende blijft in gebreke te verduidelijken in welke zin de verwerende partij dergelijke verwachtingen gewekt heeft.

Met betrekking tot het proportionaliteitsbeginsel lijkt de belanghebbende (zonder daar duidelijk in te zijn) te stellen dat de verhouding tussen het algemeen en het privaat belang in dit dossier, rekening houdend met de nagestreefde doelstelling, alleen kan leiden tot het verlenen van een vergunning voor de sauna-activiteit op beide verdiepingen. Daarmee miskent de belanghebbende andermaal dat algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet tegen reglementaire bepalingen kunnen ingeroepen worden en dat de Raad zich niet in de plaats kan stellen van de administratieve overheid om een aanvraag te beoordelen, maar alleen kan onderzoeken of de verwerende partij binnen de grenzen van de wettigheid en de redelijkheid is gebleven.

De belanghebbende overtuigt helemaal niet met betrekking tot de gebonden bevoegdheid van de verwerende partij.

8.

De verwerende partij heeft de overeenstemming van de aanvraag met artikel 7, §1 van het RUP niet afdoende beoordeeld.
[...].”

3.12. De deputatie besluit vervolgens op 25 februari 2021 dat “[g]een vergunning wordt verleend”. Tegen dat besluit wordt geen beroep ingesteld.

3.13. Bij proces-verbaal van 23 december 2021 stelt de aangestelde van toezichthouder vast, op basis van schermafdrukken van de openingsuren, de nieuwsbrief en de reserveringstool op de website, dat de verzoekende partij de sauna uitbaat terwijl zij hiervoor niet beschikt over een stedenbouwkundige vergunning. betekent het proces-verbaal aan de verzoekende partij en licht haar in van haar intentie om een bestuurlijke maatregel op te leggen om het milieumisdrijf te doen ophouden en van de mogelijkheid om schriftelijk verweer in te dienen.

3.14. De verzoekende partij dient op 14 januari 2022 een schriftelijk verweer in. Zij argumenteert dat de exploitatie zowel stedenbouwkundig als milieutechnisch vergund is, dat de mogelijkheid om een bestuurlijke maatregel op te leggen verjaard is, en dat het proces-verbaal van 23 december 2021 en de daarin vastgestelde feiten niet gebaseerd zijn op concrete vaststellingen ter plaatse.

3.15. Bij besluit van 27 januari 2022 legt een bestuurlijke maatregel op door te bevelen om “met onmiddellijke ingang de exploitatie van het sauna-complex op het gelijkvloers stop te zetten” die kan worden opgeheven door “het bekomen van een regularisatievergunning voor het project”.

De bestuurlijke maatregel steunt in essentie op het oordeel dat:

- “blijkt dat er geen stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd voor de omvorming van zowel een appartement op het gelijkvloers als de kelderverdieping naar sauna”,

- “milieumisdrijven niet verjaren en vaststellingen kunnen gebeuren op basis van voortschrijdend inzicht op basis van nieuwe vergunningenbesluiten”, “voor de illegale exploitatie op het gelijkvloers op 23.12.2021 voor een eerste maal proces-verbaal werd opgesteld”, “het verbod op exploitatie van de kelderverdieping nog steeds vervat zit in de aanmaning van de intergemeentelijke toezichthouder uit 2016 en het burgemeestersbesluit 17.05.2018”, en “de kelderverdieping niet in exploitatie is”,
- “controle in het kader van milieuhandhaving [...] kan gebeuren op basis van een controle ter plaatse en/of op basis van stukken”, “op de website [van de verzoekende partij] geboekt kon worden voor 23.12.2021” en “in het schrijven van [de verzoekende partij] van 14.01.2022 de exploitatie van het gelijkvloers niet wordt betwist”, volgens “de reportage op van 4.01.2022 [...] duidelijk blijkt dat de exploitatie hervat is”.

Wat meer in het bijzonder de beoordeling betreft van de vraag of de verzoekende partij over een stedenbouwkundige vergunning beschikt, overweegt dit besluit:

“Overwegende hierbij het besluit van de deputatie van 24.11.2016 waarin het beroep van een belanghebbende derde, tegen het collegebesluit van 25.01.2012 onontvankelijk wordt verklaard om volgende reden:

De belanghebbende derde komt in beroep tegen een collegebeslissing die niet beschouwd kan worden als een stedenbouwkundige vergunning.

De vergunningsprocedure werd niet correct doorlopen conform de bepalingen van artikel 4.7.12 en volgende van de VCRO (o.m. m.b.t. ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, opvragen adviezen, al dan niet houden van een openbaar onderzoek, bekendmaking vergunning, etc...). Evenmin voldoet het besluit aan de vormvereisten die opgelegd worden voor een stedenbouwkundig vergunningenbesluit zoals deze voorzien worden in het Ministerieel besluit tot bepaling van de vorm van de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.

Overwegende hierbij de devolutive werking van een georganiseerd administratief beroep - zoals dat bij de deputatie in de stedenbouwkundige vergunningsprocedure - wat impliceert dat de beroepsinstantie het dossier waarover zij gevat is terug onderzoekt zowel wat legaliteit als opportuniteit betreft, de beslissing treedt volledig in de plaats van de bestreden beslissing waartegen het administratief beroep werd ingesteld [...]”

3.16. Bij beschikking van 24 februari 2022 heeft de kortgedingrechter op vordering van de verzoekende partij de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke maatregel geschorst “totdat de minister bevoegd voor Omgeving uitspraak zal hebben gedaan in het kader van het door [de verzoekende partij] ingediende beroep”.

3.17. Met de bestreden beslissing verklaart de minister het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij ongegrond en bevestigt zij de beroepen beslissing van De bestreden beslissing bevat volgende motieven:

“3.2. Over het bestaan van een milieumisdrijf
[...]

Artikel 389 van [het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: Omgevingsvergunningendecreet)] bepaalt dat artikel 5 van [het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ (hierna: Milieuvergunningsdecreet)] en artikel 4.5.1 van de [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO)] onverkort blijven gelden voor de inrichtingen of activiteiten en stedenbouwkundige handelingen die met toepassing van een van de decreten vergund of gemeld zijn, als voor de exploitatie of de uitvoering ervan nog een bijkomende vergunning of melding noodzakelijk is. Artikel 5, §2, tweede lid van het Milieuvergunningsdecreet bepaalt dat het recht op exploitatie dat meldingsplichtige inrichtingen, waarvoor een stedenbouwkundige vergunning of een stedenbouwkundige melding nodig is, ten gevolge van een melding hebben verkregen, wordt opgeschort zolang de stedenbouwkundige vergunning niet definitief is verleend. Artikel 5, §2 van het Milieuvergunningsdecreet zegt verder dat als de stedenbouwkundige vergunning definitief wordt geweigerd, het recht op exploitatie ten gevolge van de melding voor de meldingsplichtige inrichtingen van rechtswege vervalt. De stedenbouwkundige vergunning wordt daarbij beschouwd als definitief geweigerd vanaf de datum waarop in laatste administratieve aanleg beslist werd om de stedenbouwkundige vergunning niet af te leveren

Artikel 4, §2 van het Milieuvergunningsdecreet bepaalde tot 22 februari 2017 dat niemand, zonder daarvan vooraf melding te hebben gedaan, een inrichting die in de derde klasse is ingedeeld mag exploiteren of veranderen. Ook artikel 2, §1 van VLAREM I, zoals van toepassing tot 22 februari 2017, bepaalde dat niemand, zonder daarvan vooraf melding te hebben gedaan, een inrichting die behoort tot de derde klasse mag exploiteren of veranderen. Sinds 23 februari 2017 bepaalt artikel 5.2.1, §6, tweede lid van het [decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM)] dat voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de derde klasse of voor de verandering ervan een meldingsakte vereist is als vermeld in artikel 6, tweede lid van het Omgevingsvergunningendecreet. Artikel 6, tweede lid van het Omgevingsvergunningendecreet bepaalt dat niemand zonder

voorafgaande meldingsakte een project dat is onderworpen aan meldingsplicht mag uitvoeren, exploiteren of een meldingsplichtige verandering eraan mag doen.

Artikel 4.1.1.1 van [het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 'houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne' (hierna: VLAREM II)] schrijft voor dat de exploitatie van een in de derde klasse ingedeelde inrichting slechts toegestaan is in zoverre de inplantingsplaats verenigbaar is met de algemene en aanvullende stedenbouwkundige voorschriften zoals vastgesteld in het goedgekeurde gewestplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan of in een ander plan van aanleg[.]

In een collegebesluit van 25 januari 2012 besliste het college van burgemeester en schepenen van _____ om een voorwaardelijke vergunning te verlenen 'voor de gewijzigde bouwplannen met functiewijziging van appartement 18 en een deel (inkomhal) van appartement 3 naar handelszaak (sauna)'. Dit besluit werd genomen 21 dagen na datum van de enige rechtsgeldige vergunningsbeslissing van 4 januari 2012 waarin een stedenbouwkundige vergunning verleend om het 'voormalig _____, omvattende enkele woongelegenheden, kantoren en een handelszaak, naar 19 appartementen en 3 nieuwbouwwoningen' te verbouwen. Het gebouw kreeg hierdoor de hoofdfunctie 'wonen'. Deze stedenbouwkundige vergunning voorziet niet in een wijziging van de bestemming van (een deel) van het gebouw naar handelsruimte. Pas kort na het verlenen van deze stedenbouwkundige vergunning werd bij _____ een aanvraag ingediend 'om enkele wijzigingen door te voeren aan de goedgekeurde bouwplannen', met name 'een functiewijziging [...] van appartement naar sauna'.

Bij besluit van 24 november 2016 verklaarde de deputatie een beroep tegen het besluit van 25 januari 2012 onontvankelijk. Uit het besluit blijkt dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 25 januari 2012 niet beschouwd kan worden als een stedenbouwkundige vergunning. Immers werd de vergunningsprocedure niet correct doorlopen conform de bepalingen van artikel 4.7.12 en volgende van de VCRO, onder meer wat betreft het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, het opvragen van adviezen, het al dan niet houden van een openbaar onderzoek, de bekendmaking van de vergunning, enzovoort. Evenmin voldoet het besluit aan de vormvereisten die opgelegd worden voor een stedenbouwkundig vergunningsbesluit zoals deze voorzien worden in het Ministerieel besluit tot bepaling van de vorm van de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.

Met haar besluit van 24 november 2016 maakt de deputatie toepassing van de figuur van de onbestaande rechtshandeling. Deze zegt dat besluiten die grof (flagrant of onbetwistbaar) onrechtmatig zijn voor onbestaande moeten worden gehouden. Het eigene van de onbestaande rechtshandeling is dat haar feitelijk bestaan genegeerd mag worden, zowel door de burger als door de overheid. Dit werd door de deputatie terecht toegepast gelet op het compleet gebrek aan naleving van alle formele vereisten verbonden aan het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning. Ook de minister kan thans niet anders dan in navolging van de deputatie het besluit van

25 januari 2012 als onbestaande te beschouwen omdat anders oordelen eveneens strijdig zou zijn met het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 november 2020; de mogelijkheid van een functiewijziging werd immers door de Raad voor Vergunningsbetwistingen afgewezen. Het besluit van 25 januari 2012 wordt voor onbestaande gehouden en kan dus niet gezien worden als een rechtsgeldige stedenbouwkundige vergunning voor een functiewijziging. Op basis van artikel 389 van het Omgevingsvergunningendecreet blijft artikel 5 van het Milieuvergunningsdecreet dus onverkort gelden aangezien voor de exploitatie wel degelijk nog een bijkomende vergunning noodzakelijk is.

De functiewijziging die zagezegd werd toegekend met het voor onbestaande te houden besluit van 25 januari 2012, werd nadien eveneens beoordeeld in het kader van de regularisatieaanvraag. De op 5 november 2018 gevraagde regularisatie van het saunacomplex had in essentie tot doel de inrichting stedenbouwkundig en milieutechnisch in overeenstemming te brengen met de onvergunde realiteit, er was immers geen rechtsgeldige vergunning voor de functiewijziging daar die op dat ogenblik reeds terecht voor onbestaande was gehouden door de deputatie.

regularisatieprocedure is er dus niet gekomen louter ‘op aandringen van de ’, zoals beroepsindieners stelt, maar was een noodzaak voor beroepsindieners om zich te regulariseren. De mogelijkheid van een functiewijziging werd uiteindelijk door de Raad voor Vergunningsbetwistingen afgewezen en de regularisatievergunning werd definitief geweigerd door de deputatie. Opnieuw terugvallen voor haar exploitatie op het onwettige en voor onbestaande te houden besluit van 25 januari 2012 is strijdig met het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad voor vergunningsbetwistingen van 12 november 2020 en is rechtstreeks in tegenspraak met de rechtsgeldig genomen en niet in beroep bestreden weigeringsbeslissing van de deputatie van 25 februari 2021.

Dat de gele affiche van aanplakking van het deputatiebesluit van 24 november 2016 vermeldde dat door de onontvankelijkverklaring van het beroep tegen het collegebesluit van 25 januari 2012 deze laatste ‘haar rechtskracht herneemt’, betekent niet dat dat besluit moet gezien worden als een rechtsgeldige, bestaande stedenbouwkundige of omgevingsvergunning. Het lijkt eerder te gaan om een stijlclausule die wordt toegevoegd telkens wanneer een beroep onontvankelijk wordt verklaard. Evenmin maakt de affiche duidelijk wat moet begrepen worden onder de ‘rechtskracht’ van het besluit van 25 januari 2012. De gele affiche, voor zover nuttig bij het interpreteren van het besluit van 25 januari 2012, maakt alleszins niet dat dit collegebesluit plots kan gezien worden als een rechtsgeldige stedenbouwkundige vergunning.

Dit betekent dat het recht op exploitatie op basis van de melding klasse 3 van 18 mei 2016 met toepassing van artikel 5, §2 van het Milieuvergunningsdecreet, zoals van toepassing ten tijde van deze melding, minstens sinds de definitieve weigering van de omgevingsvergunning op 25 februari 2021 van rechtswege vervallen is. Dit verval betreft het recht op exploitatie van de volledige inrichting. Het recht op exploitatie op basis van die melding was eveneens geschorst aangezien nooit een rechtsgeldige stedenbouwkundige vergunning voorhanden is geweest. Ook is minstens

sinds het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en zeker sinds het weigeringsbesluit van de deputatie van 25 februari 2021 duidelijk dat de inrichting niet verenigbaar is met het RUP zodat ook conform artikel 4.1.1.1 van VLAREM II de exploitatie niet is toegestaan.

Dat de rechter in kortgeding bij beschikking van 24 februari 2022 na een *prima facie* onderzoek het standpunt van beroepsindieners heeft gevolgd, doet hieraan geen afbreuk. De kortgedingrechter doet uitspraak over de vraag of een schorsing dringend is en of beroepsindieners een schijn van recht heeft. De kortgedingrechter is van oordeel dat er in hoofde van beroepsindieners sprake is van '(minstens) een (geringe) schijn van recht'. De schorsing wordt echter uitdrukkelijk beperkt tot het ogenblik waarop 'de minister bevoegd voor Omgeving uitspraak zal hebben gedaan in het kader van het door eiseres ingediende beroep'. Het is dan ook niet in strijd met de beschikking van de kortgedingrechter om na een beoordeling ten gronde te besluiten dat het recht op exploitatie vervallen is.

De vaststellingen van verwerende partij houden daarom minstens een schending in van de artikelen 5, §2 van het Milieuvergunningsdecreet, van artikel 5.2.1, §6 van het DABM en van artikel 4.1.1.1 van VLAREM II. Deze regelgeving wordt gehandhaafd overeenkomstig titel XVI van het DABM en de feiten vormen aldus een milieumisdrijf in de zin van het DABM. Het milieumisdrijf staat afdoende vast in hoofde van beroepsindieners en verwerende partij kon derhalve rechtmatig overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan beroepsindieners.

3.3. Over het al dan niet punitief karakter van de bestreden beslissing, over de proportionaliteit van de maatregel en over het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

[...]

Blijkens de memorie van toelichting bij het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het DABM met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen' is het bij bestuurlijke maatregelen, zoals in voorliggend geval werd opgelegd, 'niet zozeer de bedoeling om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen' (St. Vl Parl., nr, 1249/1, 2006-2007, p. 14). Dergelijke maatregelen zijn aldus inderdaad gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en hebben geen repressief of bestraffend oogmerk. Evenwel kunnen ze ook ingezet worden om een einde te maken aan een milieumisdrijf.

Overeenkomstig artikel 16.4.4 van het DABM moet er bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen voor gezorgd worden dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen ten grondslag liggen en de maatregelen die op grond van die feiten worden opgelegd. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij om de bestuurlijke maatregelen op te leggen die zij passend acht. Volgens artikel 16.4.7, §1, 2° van het DABM kunnen bestuurlijke maatregelen de vorm aannemen van een bevel om activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen. Volgens artikel 16.4.7, §2, 1° en 3° van het DABM kunnen bestuurlijke maatregelen onder meer de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen

of activiteiten inhouden en ook de volledige of gedeeltelijke sluiting van een inrichting.

Verwerende partij koos binnen haar discretionaire bevoegdheid in dit geval voor een bevel tot regularisatie en een bevel tot staking met onmiddellijke ingang. Dat beroepsindiener door de bestreden beslissing ernstig nadeel ondervindt, betekent evenwel niet automatisch dat de bestuurlijke maatregel een punitief karakter heeft of disproportioneel is.

Met de bestreden beslissing wil verwerende partij een einde maken aan het milieumisdrijf. De ernst van de vastgestelde schendingen mag niet geminimaliseerd worden. Titel V 'Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende personen' van het DABM heeft onder meer tot doel om de mens en het milieu te beschermen tegen onaanvaardbare risico's en hinder, afkomstig van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten. Dit gebeurt door het instellen van een voorafgaande vergunningsplicht of meldingsplicht voor exploitatie en verandering naargelang de klasse (eerste, tweede of derde) waarin een inrichting of activiteit wordt ingedeeld en door het opleggen van strikte voorwaarden waaraan bij de exploitatie van deze inrichtingen of activiteiten moet worden voldaan. De naleving van de algemene en sectorale voorwaarden en van de bijzondere voorwaarden uit de vergunningen of meldingen is daarbij van cruciaal belang om hinder te voorkomen of risico's tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Een strikte naleving van deze bepalingen wordt opgelegd aan diegenen die ingedeelde activiteiten uitoefenen.

De loutere schorsing of afwezigheid van een vergunning of aktename kan aldus reden tot stopzetting van de betrokken activiteit zijn. Het ligt immers besloten in de essentie van de vergunnings- en meldingsplicht dat het ontbreken ervan leidt tot de stopzetting van de activiteiten. Een vergunning heeft betrekking op het individueel opheffen van een omwille van algemeen belang ingesteld verbod. Hierbij kan worden herinnerd aan het feit dat algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet kunnen ingaan tegen expliciet verwoorde regelgeving. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel of vertrouwensbeginsel, kunnen niet met goed gevolg worden ingeroepen *contra legem*. Beroepsindiener kan zich thans niet beroepen op die beginselen om af te wijken van de geschonden bepalingen. Beginselen van behoorlijk bestuur prevaleren immers niet op duidelijke wetsbepalingen.

Het beoordelen van het al dan niet vergunde karakter van de activiteit behoort tot de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheden en van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het behoort tot de essentie van het ontbreken van de nodige vergunningen en aktenames, dat de betrokken activiteiten in principe verboden zijn. Uit de bespreking van de feiten en van het argument over het bestaan van een milieumisdrijf blijkt dat de inrichting van beroepsindiener op het ogenblik van de vaststellingen niet beschikte over een rechtsgeldig recht op exploitatie. Dat verwerende partij aan deze vaststelling een regularisatie- en stakingsbevel koppelde, is niet kennelijk onredelijk of disproportioneel.

Verwerende partij deed inderdaad geen vaststellingen van exploitatie ter plaatse, maar beschikte over voldoende samenhangende en vaststaande elementen om te beoordelen dat er wel degelijk sprake was van exploitatie.

Beroepsindiener ontkent overigens niet dat de sauna, minstens het deel op het gelijkvloers, ten tijde van de vaststellingen in exploitatie was. Al deze elementen maken dan ook dat de bestreden beslissing niet in kennelijke wanverhouding staat tot de feiten die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen. Beroepsindieners tonen niet aan dat de bestreden beslissing gesteund is op onjuiste feiten of kennelijk onredelijk is. De motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel werden niet geschonden. [...].”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. De verwerende partij en de eerste tussenkomende partij betwisten de ontvankelijkheid van het beroep. De verzoekende partij zou met haar beroep een ongeoorloofd of onwettig belang nastreven, nu zij hiermee beoogt de sauna verder te kunnen uitbaten zonder daartoe te beschikken over een omgevingsvergunning.

4.2. De bestreden beslissing beveelt de verzoekende partij om de uitbating van een sauna stop te zetten, omdat zij voor die uitbating niet beschikt over een omgevingsvergunning en zich bijgevolg in een illegale situatie bevindt. Die beoordeling wordt door de verzoekende partij evenwel ten gronde betwist.

Wanneer het bestuur een beslissing neemt die de stopzetting beoogt van een toestand die het bestuur als illegaal beschouwt, beschikt de persoon die hiervan de gevolgen draagt over het vereiste belang om hiertegen op te komen en aan te voeren dat de beslissing onwettig is. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel tot nietigverklaring

Standpunt van de verzoekende partij

5. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 16.4.5 en 16.1.2, 2°, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), artikel 389 van het

decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), artikel 4.1.1.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II), artikel 5, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ (hierna: milieuvergunningsdecreet), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Zij betoogt dat de bestreden beslissing ten onrechte aanneemt dat het saunacomplex wordt geëxploiteerd zonder de nodige stedenbouwkundige vergunning en in strijd met het van toepassing zijnde RUP waardoor sprake zou zijn van een milieumisdrijf. Zij stelt dat het saunacomplex wel degelijk over de noodzakelijke stedenbouwkundige en milieutechnische vergunningen/aktenames beschikt, zodat er geen wettige grondslag is voor het treffen van de bestuurlijke maatregel van het stopzettingsbevel.

Het bestreden besluit heeft volgens de verzoekende partij ten onrechte aangenomen dat het college op 25 januari 2012 geen rechtsgeldige vergunning heeft afgeleverd, en deze vergunning ten onrechte beschouwd als een onbestaande rechtshandeling waarmee geen rekening wordt gehouden.

De verzoekende partij legt daartoe aan de Raad van State stukken voor die volgens haar aantonen dat de vergunning rechtsgeldig werd verleend op basis van een aanvraag met vereenvoudigde dossiersamenstelling die conform was aan het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 ‘betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning’. Hiermee zou geen rekening zijn gehouden, noch door de deputatie in het besluit dat het beroep tegen de vergunning onontvankelijk verklaarde, noch door de verwerende partij in het bestreden besluit. Na kennisname van deze bijkomende stukken zal de Raad van State volgens de verzoekende partij vaststellen dat er geen sprake kan zijn van een

flagrante en onbetwistbare onwettigheid van de vergunning van 25 januari 2012, zodat zij niet als een onbestaande rechtshandeling kan worden beschouwd.

De overwegingen van het bestreden besluit waarin wordt uiteengezet dat de deputatie de figuur van de onbestaande rechtshandeling terecht heeft toegepast, zijn volgens de verzoekende partij feitelijk en juridisch onjuist. Vooreerst zou uit het deputatiebesluit nergens blijken dat de deputatie die rechtsfiguur heeft willen toepassen. De lezing die het bestreden besluit van het deputatiebesluit maakt, zou aldus reeds leiden tot een schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet. Vervolgens zou de verwerende partij het uitzonderingskarakter miskennen van de leer van de onbestaande rechtshandeling, door niet zelf een onderzoek uit te voeren naar de regelmatigheid van de betwiste rechtshandeling en zich zonder meer aan te sluiten bij de beoordeling van de deputatie, waardoor andermaal de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet zouden zijn miskend. Ten slotte zou de verwijzing naar het arrest van de RvVb van 12 november 2020 niet dienstig zijn, nu uit het gezag van gewijsde van dat arrest niet voortvloeit dat de vergunning van 25 januari 2012 voor onbestaand moet worden gehouden. In dat arrest werd volgens de verzoekende partij uitspraak gedaan over een omgevingsvergunning die ten overvloede werd verleend, en werd die vergunning getoetst aan het RUP van 2013. De vergunning van 25 januari 2012 dateert echter van een vroegere datum en werd verleend na een toetsing aan de bepalingen van het eerdere RUP

Ook de overwegingen van het bestreden besluit met betrekking tot de “gele affiche van aanplakking” zouden volgens de verzoekende partij de wettigheidstoets niet kunnen doorstaan. Het bestaan en de inhoud van de affiche gaan immers lijnrecht in tegen de lezing die de verwerende partij maakt van het deputatiebesluit van 24 november 2016.

De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij niet rechtsgeldig argumenteert waarom het besluit van 25 januari 2012 zonder meer buiten toepassing kon worden gelaten. Zij wijst bijkomend op een aantasting van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel nu zij op basis van het

vergunningsbesluit van 25 januari 2012 en de inhoud van de gele affiche rechtsgeldig kon verwachten dat de vergunning van 25 januari 2012 kan worden aangewend om het saunacomplex ter plaatse te exploiteren.

Ten overvloede benadrukt de verzoekende partij dat zij ook beschikt over een geldige aktename als klasse 3 - inrichting, waaruit volgt dat artikel 4.1.1.1 van Vlarem II niet kan geschonden zijn, en alleszins dat het college heeft geoordeeld dat de aangevraagde activiteiten niet strijden met de voorschriften van het RUP. Voor zover de verwerende partij de opschorting van de aktename afleidt uit artikel 5 van het milieuvergunningsdecreet, wijst de verzoekende partij erop dat deze bepaling conform artikel 389 van het omgevingsvergunningsdecreet enkel nog relevant is voor zover er voor de geviseerde exploitatie nog een bijkomende vergunning of melding nodig is. Nu de verzoekende partij beschikt over een stedenbouwkundige vergunning, namelijk de vergunning die op 25 januari 2012 door het college werd verleend, vormt de huidige exploitatie volgens de verzoekende partij geen inbreuk op die bepaling.

6. In de memorie van wederantwoord laat de verzoekende partij gelden dat de loutere afwezigheid van een “formulier I” niet betekent dat er geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden is, te meer nu er verschillende elementen zijn die duidelijk op een vergunningsbeslissing wijzen:

- de vergunningsaanvraag werd volgens de geijkte procedures op basis van de eenvoudige dossiersamenstelling behandeld;
- het college heeft zich uitdrukkelijk over de bijgebrachte plannen gebogen en deze plannen maken integraal deel uit van de vergunning, en werden daartoe afgestempeld;
- de stedenbouwkundige vergunning werd officieel ter kennis gebracht van de aanvrager.

Minstens zou uit het loutere gegeven dat het “formulier I” niet wordt bijgevoegd, niet kunnen worden afgeleid dat er sprake is van een manifeste en flagrante onregelmatigheid. Er bestaan immers volgens de verzoekende partij

te veel elementen die het bestaan van een rechtsgeldige vergunningsaanvraag staven.

De verzoekende partij legt als bijkomend stuk nog een vergunningsbeslissing voor van het college van 20 maart 2013 waarin op dezelfde wijze vergunning werd verleend voor wijzigingen aan de achter- en linkerzijgevel. Hieruit zou blijken dat het college (minstens in die periode) de vaste praktijk had om vergunningen op die wijze te verlenen, zonder gebruik te maken van “formulier I”.

De verzoekende partij benadrukt het uitzonderlijk karakter van de leer van de onbestaande rechtshandeling, die slechts kan worden toegepast in geval van bedrog of van een manifeste grove onwettigheid. Het louter gebrek aan een “formulier I” kan volgens de verzoekende partij hoogstens een vormgebrek uitmaken dat niet kan worden beschouwd als een zware en manifeste onwettigheid.

Met betrekking tot het door de verwerende partij in de memorie van antwoord aangevoerde gebrek aan een volledigheds- en ontvankelijkheidsverklaring van de vergunningsaanvraag, voert de verzoekende partij aan dat uit de vergunningsbeslissing blijkt dat de aanvraag volledig en ontvankelijk was, dat de verwerende partij deze vermeende grond van onwettigheid niet in het bestreden besluit heeft onderzocht, en dat het hier hoe dan ook niet kan gaan om een manifeste grove onwettigheid.

Ten aanzien van het door de verwerende partij en de eerste tussenkomende partij opgeworpen argument dat niet wordt aangetoond dat naar aanleiding van de vergunningsaanvraag voor de functiewijziging geen openbaar onderzoek moest worden georganiseerd, antwoordt de verzoekende partij dat op grond van het destijds toepasselijke besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 geen openbaar onderzoek verplicht was voor functiewijzigingen met een bruto oppervlakte kleiner dan of gelijk aan 500 m², wat hier volgens de verzoekende partij het geval was.

Het door de verwerende partij gehekelde gebrek aan toetsing van de aanvraag aan het besluit van de Vlaamse regering inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van hemel- en afvalwater, houdt volgens de verzoekende partij geen steek nu dat besluit dateert van 2013 en dus van na de collegebeslissing van 2012. De watertoets of de toets aan de goede ruimtelijke ordening zouden volgens de verzoekende partij bovendien onmogelijk ongunstig kunnen zijn beoordeeld nu het om een loutere functiewijziging ging zonder wijzigingen aan de oppervlakte en de structuur van het gebouw. De vergunde inplanting, het bouwvolume en de afmetingen werden volledig gehandhaafd.

Met betrekking tot de kritiek dat voor de Raad van State nieuwe elementen en stukken worden voorgelegd die niet ter beoordeling van de verwerende partij werden voorgelegd in het kader van het bestuurlijk beroep, antwoordt de verzoekende partij dat zij de sauna maar in 2015 heeft overgenomen en - buiten de collegebeslissing zelf - niet beschikte over de stukken betreffende de vergunningsaanvraag van 2012, en dat zij meermaals tevergeefs bij heeft aangedrongen om alle stukken van het dossier te bezorgen.

De verzoekende partij benadrukt verder nog dat de omstandigheid dat de deputatie meende dat de collegebeslissing niet als een stedenbouwkundige vergunning kon worden beschouwd, en om die reden het beroep tegen de collegebeslissing onontvankelijk verklaarde, niet tot gevolg heeft dat die collegebeslissing uit het rechtsverkeer is verdwenen. De devolutieve werking van het bestuurlijk beroep leidt volgens de verzoekende partij slechts tot de vervanging van de in eerste bestuurlijke aanleg genomen vergunningsbeslissing wanneer de beroepsinstantie de aanvraag opnieuw inhoudelijk beoordeelt, en dus niet wanneer, zoals hier, het bestuurlijk beroep onontvankelijk wordt verklaard. Dit blijkt overigens ook uit de vermelding op de gele affiche dat de beslissing in eerste aanleg haar rechtskracht herneemt.

Ten slotte laat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord nog gelden dat zij de regularisatieaanvraag heeft ingediend op vraag van de gemeente, en dat dit los staat van de vergunning uit 2012. Het is

immers perfect mogelijk verschillende vergunningsaanvragen in te dienen, en een latere weigeringsbeslissing heeft dan geen invloed op de geldigheid van de eerdere beslissing. De overwegingen van het arrest van de RvVb betreffende de verenigbaarheid van de latere vergunningsaanvraag met het RUP van 2013 hebben dan ook geen enkel gezag van gewijsde ten aanzien van de geldigheid van de vergunning die in 2012 werd verleend.

7. In de laatste memorie gaat de verzoekende partij nog nader in op de vraag of het gebrek aan een “formulier I” ertoe leidt dat de collegebeslissing kan beschouwd worden als een onbestaande rechtshandeling. Zij wijst erop dat het gebruik van dat “formulier I” door het ministerieel besluit van 16 augustus 2010, in tegenstelling tot het voorheen geldend koninklijk besluit van 6 februari 1971, niet uitdrukkelijk op straffe van nietigheid is voorgeschreven. In deze omstandigheden zou het van overdreven formalisme getuigen om uit het gebrek van dit modelformulier af te leiden dat het om een onbestaande rechtshandeling gaat.

Standpunt van de verwerende partij

8. De verwerende partij voert aan dat in het bestreden besluit terecht werd besloten dat de collegebeslissing van 25 januari 2012 een onbestaande rechtshandeling is. Het standpunt van de verzoekende partij kan niet gevolgd worden, ook niet nadat zij bijkomende stukken voorlegt en aanvoert dat de collegebeslissing tot stand zou zijn gekomen na een aanvraag met vereenvoudigde dossiersamenstelling. Zij benadrukt dat het noodzakelijke ‘formulier I’ nog steeds ontbreekt, zijnde het decisief element om het bewijs te leveren van het bestaan van de vergunning.

Het bestreden besluit komt volgens de verwerende partij terecht tot de vaststelling dat het om een onbestaande rechtshandeling gaat: de omstandigheid dat de collegebeslissing van 25 januari 2012 diende om een niet vergunde situatie recht te zetten, het gegeven dat de vergunningsprocedure niet correct werd doorlopen conform de geldende bepalingen en het niet voldoen aan de voorgeschreven vormvereisten, zijn alle flagrante en onbetwistbare

onwettigheden die maken dat het besluit als onbestaande moet worden beschouwd.

De verzoekende partij zou in gebreke blijven aan te tonen dat de vergunningsprocedure op een correcte wijze werd doorlopen, onder meer met betrekking tot het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van de aanvraag, het opvragen van adviezen, het al dan niet houden van een openbaar onderzoek, en de bekendmaking van de vergunning. Nergens zou uit blijken dat de aanvraag werd onderzocht rekening houdend met de geldende bepalingen, in het bijzonder met de VCRO, de uitvoeringsbesluiten en de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afval- en hemelwater. Evenmin zou er een watertoets zijn uitgevoerd of een beoordeling zijn gemaakt van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij stelt de vraag waarom de verzoekende partij pas voor de Raad van State nieuwe elementen en stukken voorlegt, waar haar stelling reeds meermaals het voorwerp is geweest van tegenspraak bij diverse besturen.

Zij benadrukt dat de omstandigheid dat de collegebeslissing van 25 januari 2012 niet werd vernietigd of uit het rechtsverkeer werd gehaald, niet betekent dat zij niet als onbestaande zou kunnen worden gehouden wegens alle flagrante en onbetwistbare onwettigheden waarmee het is aangetast. Ondanks het feit dat het deputatiebesluit van 24 november 2016 duidelijk oordeelde dat de collegebeslissing van 25 januari 2012 niet als een stedenbouwkundige vergunning kan worden beschouwd, rijst volgens de verwerende partij de vraag waarom de verzoekende partij hiertegen niet in beroep is gegaan.

De omstandigheid dat het deputatiebesluit van 24 november 2016 niet expliciet melding maakt van het feit dat gebruik wordt gemaakt van de rechtsfiguur van de onbestaande rechtshandeling, betekent volgens de verwerende partij niet dat zij niet kon vaststellen dat die rechtsfiguur werd toegepast, en aan de hand van de door de deputatie opgesomde onwettigheden

kon oordelen dat deze dermate flagrant en manifest zijn dat die conclusie terecht is zodat zij zich deze tot de hare kon maken.

Met betrekking tot de door de verzoekende partij bekritiseerde verwijzing naar het arrest van de RvVb van 12 november 2020 merkt de verwerende partij op dat de verzoekende partij niet aantoont dat de nieuwe stedenbouwkundige voorschriften van 2013 een relevant verschil zouden vertonen met de voorschriften die golden ten tijde van de collegebeslissing van 2012. De overweging van het bestreden besluit met betrekking tot het gezag van gewijsde van het arrest van de RvVb moet volgens de verwerende partij gekaderd worden in het feit dat de verzoekende partij de regularisatie heeft aangevraagd om haar inrichting in overeenstemming te brengen met de onvergunde realiteit. Nu uit het arrest van de RvVb is gebleken dat de functiewijziging niet kan worden vergund, zou het aanvaarden van de “vergunning” van 25 januari 2012 strijdig zijn met het gezag van gewijsde van dat arrest en rechtstreeks in tegenspraak komen met de definitieve weigeringsbeslissing van de deputatie van 25 februari 2021.

In verband met de vermeldingen op de gele affiche, wijst de verwerende partij erop dat deze geen afbreuk kunnen doen aan het manifeste karakter van de onwettigheden waarmee de collegebeslissing van 25 januari 2012 kampt.

9. In de laatste memorie wil de verwerende partij nog benadrukken dat de verzoekende partij geen beroep heeft ingesteld tegen het arrest van de RvVb van 12 november 2020 en het deputatiebesluit van 25 februari 2021. Met die weigeringsbeslissing is volgens de verwerende partij hoe dan ook het doek gevallen en kan niet meer gesproken worden over een vergunde situatie. De verzoekende partij kan niet steeds nieuwe rechtsstrijden beginnen alsof dit de onvergunde situatie en onbestaande vergunning op de een of andere wijze zou kunnen rechtzetten.

Standpunt van de eerste tussenkomende partij

10. De eerste tussenkomende partij treedt het standpunt bij van de verwerende partij dat de verzoekende partij met de door haar voorgelegde stukken nog steeds niet erin slaagt een stedenbouwkundige vergunning met gebruikmaking van “formulier I” voor te leggen. Ook zij stelt daarbij de vraag waarom de verzoekende partij de stukken met betrekking tot de vergunningsaanvraag die zij maar voor het eerst voorlegt in de vernietigingsprocedure voor de Raad van State, niet eerder heeft aangewend.

Zij gaat verder in op de feitelijke situatie en wijst erop dat de sauna nooit vergund is geweest, en benadrukt dat zij bij de aankoop van haar appartement niet op de hoogte was van het bestaan van een saunacomplex in het gebouw. De aktenaam van de melding in 2006 had geen rechtsgevolgen bij gebreke aan stedenbouwkundige vergunning. Voor de functiewijziging naar sauna kon volgens de eerste tussenkomende partij slechts een vergunning worden verleend na een openbaar onderzoek (gelet op het zonevreemde karakter van de recreatieve functie van de sauna), hetgeen echter nooit heeft plaatsgevonden.

De eerste tussenkomende partij treedt de conclusie bij dat de collegebeslissing van 25 januari 2012 manifest onwettig is, en als een onbestaande rechtshandeling wordt beschouwd. De redenering van de verzoekende partij zou volgens de eerste tussenkomende partij ingaan tegen oud artikel 4.7.21, § 1, VCRO op grond waarvan de deputatie bij het behandelen van het beroep de aanvraag in haar volledigheid onderzoekt. Hieruit zou volgen dat rekening moet worden gehouden met de redenen van onontvankelijkheid van het beroep dat zij heeft ingesteld tegen de collegebeslissing van 25 januari 2012 en waaruit blijkt dat die beslissing niet als een stedenbouwkundige vergunning kan worden beschouwd. Indien de verzoekende partij het hiermee niet eens was, behoorde het haar om hiertegen beroep in te stellen, wat zij niet heeft gedaan.

De verwerende partij diende volgens de eerste tussenkomende partij niet te motiveren waarom de collegebeslissing van 25 januari 2012 een onbestaande rechtshandeling is, wanneer zij zich aansluit bij de oordeelkundige redenen van de deputatie in dat verband. De verwerende partij diende bovendien uit te gaan van de wettigheid van de beoordeling van de deputatie, en zou de

bevoegdheid van de deputatie miskennen indien zij in de plaats van de deputatie toezicht zou uitoefenen op de vergunningsbeslissingen waarvoor het college in eerste aanleg bevoegd is.

Volgens de eerste tussenkomenende partij tracht de verzoekende partij ten onrechte verwarring te zaaien door te verwijzen naar verschillende versies van het RUP. De relevante voorschriften zouden in de twee versies van het RUP echter niet van elkaar verschillen. Gelet op het arrest van de RvVb van 12 november 2020 en de weigering door de deputatie op 25 februari 2021 zou het inmiddels duidelijk zijn dat de functiewijziging van de verzoekende partij aan geen van beide versies voldoet.

11. De eerste tussenkomenende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat de verzoekende partij een overdreven belang hecht aan de omstandigheid dat in het ministerieel besluit van 16 augustus 2010 de nietigheidssanctie niet uitdrukkelijk wordt voorzien voor het gebrek aan “formulier I”. In dat ministerieel besluit wordt het gebruik van dat formulier op voldoende duidelijke wijze verplicht gesteld, zodat het gebrek eraan moet leiden tot de vaststelling dat geen vergunning voorhanden is.

Beoordeling

12. Het bestreden besluit beschouwt de collegebeslissing van 25 januari 2012 als een onbestaande rechtshandeling, zodat hiermee geen rekening wordt gehouden voor de beoordeling van de vraag of de verzoekende partij over de vereiste stedenbouwkundige vergunning beschikt. Bovendien zou het gezag van gewijsde van het arrest van de RvVb van 12 november 2020 en de daarop volgende deputatiebeslissing van 25 februari 2021 volgens het bestreden besluit verhinderen dat nog op de collegebeslissing van 25 januari 2012 kan worden teruggevallen.

13. Een individuele bestuurshandeling kan door een orgaan van actief bestuur voor onbestaande worden gehouden wanneer zij wordt aangetast door een manifeste en grove onwettigheid. Het gaat om een uitzonderlijke situatie

die door het bestuur slechts met de nodige omzichtigheid kan worden toegepast omdat zij afbreuk doet aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, op grond waarvan de burgers te goeder trouw kunnen uitgaan van de wettigheid van het overheidsoptreden. Het is maar wanneer de onwettigheid dermate flagrant is dat het zowel voor elk zorgvuldig handelend bestuur als voor elke oplettende burger duidelijk is dat de bestuurshandeling geen rechtsgevolgen kan hebben, dat zij voor onbestaande kan worden gehouden en eraan kan worden voorbijgegaan in het rechtsverkeer.

De verplichting om de rechtsfiguur van de onbestaande handeling met de nodige omzichtigheid toe te passen, geldt des te meer wanneer een bestuur geconfronteerd wordt met een vermeend onwettige bestuurshandeling die werd gesteld door een ander bestuur dat niet de gelegenheid krijgt om zijn standpunt hierover uiteen te zetten, en de wettigheidskritiek niet getoetst wordt aan een administratief dossier.

14. In de voorliggende zaak heeft de verwerende partij de collegebeslissing van 25 januari 2012 voor onbestaande gehouden “gelet op het compleet gebrek aan naleving van alle formele vereisten verbonden aan het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning”, waarbij het standpunt werd bijgetreden van het deputatiebesluit van 24 november 2016 waaruit volgens het bestreden besluit blijkt

“dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 25 januari 2012 niet beschouwd kan worden als een stedenbouwkundige vergunning. Immers werd de vergunningsprocedure niet correct doorlopen conform de bepalingen van artikel 4.7.12 en volgende van de VCRO, onder meer wat betreft het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, het opvragen van adviezen, het al dan niet houden van een openbaar onderzoek, de bekendmaking van de vergunning, enzovoort. Evenmin voldoet het besluit aan de vormvereisten die opgelegd worden voor een stedenbouwkundig vergunningsbesluit zoals deze voorzien worden in het Ministerieel besluit tot bepaling van de vorm van de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.”

15. Het blijkt aldus dat de verwerende partij is voortgegaan op de beoordeling die gemaakt werd in het deputatiebesluit van 24 november 2016

zonder een eigen onderzoek te doen naar de regelmatigheid van de procedure die aan de collegebeslissing van 25 januari 2012 is voorafgegaan, aan de hand van een administratief dossier. Uit de gegevens die met betrekking tot die procedure door de verzoekende partij worden voorgelegd aan de Raad van State blijkt dat er een ernstige discussie kan gevoerd worden over de vraag in welke mate de vermelde onregelmatigheden - die veeleer vormelijk van aard lijken te zijn - de conclusie kunnen schragen dat de collegebeslissing van 25 januari 2012 door een grove en manifeste onwettigheid wordt aangetast.

De verzoekende partij heeft de gegevens met betrekking tot die vergunningsprocedure niet voorgelegd aan de verwerende partij in het kader van het bestuurlijk beroep dat zij tegen de bestuurlijke maatregel heeft ingesteld. Deze omstandigheid kan haar echter niet worden verweten nu in het besluit van de toezichthouder waartegen bestuurlijk beroep werd ingesteld, werd voorgehouden dat de afwezigheid van vergunning volgde uit het deputationbesluit van 24 november 2016 dat ten gevolge van de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep in de plaats was getreden van de beslissing van 25 januari 2012. Die stelling werd door de verzoekende partij terecht betwist in haar bestuurlijk beroep: de niet-ontvankelijkheid van het beroep tegen de beslissing van het college van 25 januari 2012, leidt niet ertoe dat de deputationbeslissing in de plaats is gekomen van de collegebeslissing en dat de collegebeslissing hierdoor niet meer bestaat, wat ook de redenen van de niet-ontvankelijkheid van het beroep zijn. De verzoekende partij diende zich in deze omstandigheden niet eraan te verwachten dat de verwerende partij voor de beoordeling van de vraag of een stedenbouwkundige vergunning voorhanden is, een beroep zou doen op de rechtsfiguur van de onbestaande handeling. Het behoorde de verzoekende partij dan ook redelijkerwijze niet reeds in het kader van het bestuurlijk beroep de elementen voor te leggen ter betwisting van het manifest en grof onwettig karakter van de collegebeslissing van 25 januari 2012.

Door in deze omstandigheden louter voort te gaan op de gegevens die zij afleidt uit het deputationbesluit van 24 november 2016 om tot het besluit te komen dat de collegebeslissing van 25 januari 2012 aangetast is door een grove en manifeste onwettigheid zodat zij voor onbestaande wordt gehouden,

heeft de verwerende partij het onderzoek naar het bestaan van die manifeste en grove onwettigheid niet met de gepaste zorgvuldigheid gevoerd en haar beslissing in dat verband niet op afdoende wijze gemotiveerd. Hierdoor schendt het bestreden besluit het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur, en artikel 3 van de motiveringswet.

16. In het arrest van de RvVb van 12 november 2020 en het daarop volgende weigeringsbesluit van de deputatie van 25 februari 2021 werd de door de verzoekende partij gevraagde functiewijziging getoetst aan de bepalingen van het RUP dat op 2 mei 2013 werd goedgekeurd. Daarbij werd geen uitspraak gedaan over de verenigbaarheid van deze functiewijziging met de voorheen geldende regels, waaraan de aanvraag die met de collegebeslissing van 25 januari 2012 werd vergund, diende te worden getoetst.

De verwerende partij neemt ook ten onrechte aan dat het “terugvallen op” de collegebeslissing van 25 januari 2012 als stedenbouwkundige vergunning voor de functiewijziging, afbreuk zou doen aan het gezag van gewijsde van het arrest van de RvVb van 12 november 2020 en zou ingaan tegen het hierop volgende deputatiebesluit van 25 februari 2021 dat de aanvraag van de verzoekende partij tot regularisatie van de functiewijziging heeft geweigerd.

De RvVb heeft de collegebeslissing van 25 januari 2012 niet buiten toepassing verklaard. Het arrest van 12 november 2020 overweegt integendeel dat de beslissing van 25 januari 2012 niet van belang is voor de beoordeling van de wettigheid van de beslissing over de later ingediende vergunningsaanvraag.

Uit de enkele omstandigheid dat de verzoekende partij na de collegebeslissing van 25 januari 2012 en het deputatiebesluit van 24 november 2016 een (nieuwe) aanvraag tot het verkrijgen van een regularisatie van de functiewijziging heeft ingediend, kan niet worden afgeleid dat de verzoekende partij afstand zou hebben gedaan van het voordeel dat zij meent te kunnen halen uit de collegebeslissing van 25 januari 2012. Het zijn immers precies de twijfels die het deputatiebesluit van 24 november 2016 en de beslissing van de

burgemeester van 17 mei 2018 gezaaid hebben over de wettigheid van de collegebeslissing van 25 januari 2012, die de verzoekende partij ertoe hebben aangezet de regularisatievergunning aan te vragen, doch zonder daarbij te verzaken aan het voordeel dat de collegebeslissing van 25 januari 2012 haar kan verlenen zolang deze niet is vernietigd of buiten toepassing is verklaard door een rechter. De RvVb stelt in zijn arrest van 12 november 2020 overigens vast dat de verzoekende partij de noodzaak van de regularisatieaanvraag voor de functiewijziging leek te betwijfelen en deze naar eigen zeggen slechts “veiligheidshalve” had ingediend.

De beoordeling dat het in aanmerking nemen van de collegebeslissing van 25 januari 2012 als een geldige stedenbouwkundige vergunning, afbreuk doet aan het gezag van gewijsde van het arrest van de RvVb van 12 november 2020, en ingaat tegen de daarop volgende weigeringsbeslissing van de deputatie van 25 februari 2021, wordt dan ook niet gesteund op relevante feiten die met de vereiste zorgvuldigheid zijn vastgesteld, en kan het bestreden besluit niet op een deugdelijke wijze schragen. Het bestreden besluit schendt op die wijze de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur.

17. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 11 mei 2022 waarbij het beroep tegen het besluit houdende bestuurlijke maatregelen van 27 januari 2022 van als ongegrond wordt afgewezen en de bestuurlijke maatregel wordt bevestigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van

400 euro, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door	,	griffier.

De griffier

De voorzitter