

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 11 december 2018 met nummer RvVb-A-1819-0404  
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0871-A

Verzoekende partij                      de heer **Jozef VAN DYCK**

vertegenwoordigd door advocaten Stijn VERBIST en Pieter THOMAES met woonplaatskeuze op het kantoor te 2000 Antwerpen, Graaf van Hoornestraat 51

Verwerende partij                      de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

---

### I.        **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 10 augustus 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 8 juni 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zandhoven van 6 maart 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor een functiewijziging van schuur naar opslag op een perceel gelegen te 2240 Zandhoven, Vaarheuvel, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie C, nummer 18e.

### II.       **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient geen toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 november 2018.

De verzoekende partij verschijnt schriftelijk.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 31 oktober 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zandhoven een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “een functiewijziging van schuur naar opslag” op een perceel gelegen te 2240 Zandhoven, Vaarheuvel, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie C, nummer 18e.

Aan de aanvraag ging het opstellen van een proces-verbaal door de lokale politie van 2 juni 2016 (AN.66.11.001889/2016) vooraf, waarin volgende vaststellingen worden gedaan:

“ ...

*Op het perceel bevinden zich 2 oude schuren (zie foto 2 van het fotodossier). De voorste schuur is ingedeeld in compartimenten. Wij treffen er (zeer oud) materiaal aan dat zich situeert in de agrarische sector, maar evengoed een opslag van materiaal allerhande: stoelen, typmachines, stoffen speelgoed dieren, matten, oude naaimachines, ...*

*Bovendien in de schuur bevindt zich een hooizolder. Een deel van een compartiment wordt gebruikt als stal voor een boerenpaard dat graast op het perceel. [...]*

*Vervolgens begeven wij ons in de achterste schuur. In deze schuur wordt eveneens materiaal allerhande opgeslagen: huisraad, banden, hometrainers, barkrukken, textiel, een salon, trapladders, matrassen, matten, ...*

*Zie foto's 43 tot en met 68/*

*In deze schuur bevindt zich een trap die naar de zolderverdieping leidt (foto 69). Op de zolderverdieping treffen wij eveneens een opslag van allerhande goederen aan [...]*

**Inbreuken:** *Voor de opslag van afval, materiaal en materieel is een bouwvergunning noodzakelijk. Deze vergunning is niet voorhanden. Voor het gebruik van de gebouwen om er niet-agrarische goederen op te slaan is er een functiewijziging noodzakelijk. Deze is evenmin voorhanden. Het gewoonlijk gebruiken van het perceel is in strijd met de bestemming van het perceel. Betreft dus een gewoonlijk en strijdig gebruik van een perceel landbouwgrond om er goederen op te slaan die niet in de agrarische sector kaderen; Voornoemde feiten vormen inbreuken tegen de artikels 4.2.1 en 6.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*[...]*

*Opsteller heeft nazicht gedaan in het KBO: Van Dyck Jozef baat een eenmanszaak uit met als voornaamste activiteiten een detailhandel in tweedehandskleding in winkels en detailhandel in tweedehandsgoederen. Er wordt geen exploitatiezetel vermeld. De opslag in en rond de schuren kadert duidelijk in de activiteiten van de firma van de betrokkene.*

*...”*

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Turnhout’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 september 1977, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 18 november 2016 tot en met 19 december 2016, worden drie bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 14 december 2016 gunstig:

“ ...

*Het Departement Landbouw en Visserij heeft uw adviesaanvraag van de stedenbouwkundige vergunning ‘Functiewijziging van schuur naar opslag’ vanuit landbouwkundig oogpunt onderzocht en formuleert een gunstig advies voor zover voldaan*

*wordt aan de regelgeving toelaatbare functiewijzigingen. De schuur is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

*De schuur van een voormalig landbouwbedrijf wordt louter gebruikt als opslagruimte van eigen materialen en materieel van de aanvrager, die in nevenactiviteit nog beperkte landbouwactiviteiten uitoefent. De schuur wordt niet gebruikt voor commerciële handelsactiviteiten.*

*...*

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent geen advies.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 6 maart 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

*“ ...*

**Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften**

*[...]*

*De aanvraag betreft de functiewijziging van een schuur naar opslag.*

*De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde plan.*

*Gelet op art. 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dat stelt [...]*

*Overwegende dat op de foto's, bijgevoegd uit het dossier, de schuur bestaat en niet verkrot is, dit wordt ook ondersteund door het feit dat het gebouw niet is opgenomen op de lijst verkrotting.*

*Overwegende dat het perceel gelegen is landschappelijk waardevol agrarisch gebied en volgens art 1.1 2 10° van de VCRO geen ruimtelijk kwetsbaar gebied betreft.*

*Gelet op het kadaster dat de schuur heeft gekadastraerd als 'landbouwgebouw' met bouwjaar '0005', kan worden aangenomen dat de schuur als vergund geacht wordt beschouwd.*

*Gelet op art. 8 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen dat stelt met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie land- en tuinbouw in de ruime zin, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is*

*1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;*

*2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;*

*3° de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerhande materialen of materieel.*

*Overwegende dat de aanvraag een vergund geachte landbouwgebouw betreft dat gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat deel uitmaakt van een gebouwgroep dat bestaat uit 3 gebouwen.*

*Overwegende dat het gebouw bouwtechnisch geschikt is om er materiaal in op te slaan*

*Gelet op proces verbaal van 2 juni 2016 met referentie AN.66.L1.001889/2016, opgesteld door inspecteur Van Gael Luc van de lokale politie ZARA waarin werd vastgesteld dat 2 bestaande schuren worden gebruikt voor opslag van allerhande materialen die zich niet situeren in de agrarische sector en dat eveneens materiaal buiten wordt opgeslagen.*

*De aanvraag betreft de regularisatie van één van deze schuren.*

*Gelet op het elektronisch schrijven van Luc Van Gael van 21 oktober 2016 waarin hij bevestigt dat al een gedeelte van de buitenopslag werd verwijderd.*

*Overwegende dat de zonevreemde functiewijziging inhoudt dat het gebouw enkel mag gebruikt worden voor opslag van materiaal en dat hier geen andere commerciële activiteit mag worden uitgeoefend.*

*Overwegende dat de aanvrager een eenmanszaak uitbaat met als voornaamste activiteiten een detailhandel in tweedehandskleding in winkel en detailhandel in tweedehandsgoederen. De maatschappelijke zetel is gevestigd op het thuisadres van de aanvrager, namelijk Dijkstraat 18, waar een eengezinswoning staat. De opslag van het materiaal kadert in de activiteiten van de firma van de betrokkene, dit is eveneens opgenomen in het voormeld PV.*

*Overwegende dat er geen exploitatiezetel bekend is en het adres van de maatschappelijke zetel een eengezinswoning betreft kan er vanuit gegaan worden dat alle activiteiten zich op Vaarheuvel bevinden, dit gegeven wordt ondersteund in de ingediende bezwaarschriften.*

*De aanvraag is in strijd met het geldend gewestplan en voldoet niet aan de voorwaarden van art 8 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.*

*De aanvraag voldoet niet aan de geldende regelgeving en voorschriften en dient te worden geweigerd.*

#### **Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening**

*Overwegende dat de functiewijziging van een bestaande schuur, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, naar opslag voor allerlei materiaal van de aanvrager. Op het perceel staat nog een 2de schuur die eveneens in gebruik is genomen als opslag voor materiaal, de aanvraag is hiervoor niet ingediend.*

*Overwegende dat de omgeving wordt gekenmerkt door zonevreemde woningen en weilanden, gelegen langs Vaarheuvel, een rustige landelijke gemeenteweg bestaande uit één rijbaan langs de snelweg. Dat deze weg niet voorzien is om veel gemotoriseerd verkeer te verwerken en dat het uitvoeren van handelsactiviteiten het nodige verkeer met zich meebrengt, wat eveneens wordt aangehaald in de bezwaarschriften*

*Overwegende dat het perceel is gelegen op meer dan 1 km van het centrum van Viersel in een rustige landelijke omgeving. Gelet op de ligging buiten het centrum, de uitrustig van de toegangsweg en het uitoefenen van handel is deze locatie niet geschikt voor de aangevraagde activiteiten.*

*De aanvraag dient om voornoemde redenen te worden geweigerd*

*...*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 4 april 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 1 juni 2017 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

#### **8.      LEGALITEIT: niet ok**

---

*[...]*

#### **Toelichting:**

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.*

*Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. [...]*

*Het perceel waarop de aanvraag tot regularisatie van een functiewijziging van schuur naar opslag betrekking heeft, is in haar geheel gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

*Aangezien de aanvraag niet in functie staat van agrarische activiteiten is deze principieel strijdig met de gewestplan bestemming.*

*[...]*

*De aanvraag voldoet niet aan de regelgeving voor zonevreemde functiewijzigingen (artikel 4.4.23 VCRO).*

*Art.4.4.23 VCRO bepaalt dat: [...]*

*De aanvraag voldoet niet aan voorwaarde b) "het gebouw is niet verkrot":*

*Art.4.1.1. 15° VCRO definieert verkrot als "niet voldoende aan de elementaire eisen van stabiliteit".*

*Op basis van de foto's die bij het beroepschrift werden toegevoegd kan vastgesteld worden:*

- dat er zich in de achtergevel een scheur in het metselwerk bevindt. De scheur in de achtergevel loopt evenwijdig met het dakvlak van aan de kroonlijst tot circa halverwege het dakvlak.*
- op de foto van de rechter zijgevel is te zien dat de verankering van de dakbalken van het rechter dakvlak in de achtergevel niet meer verzekerd is door afbrokkeling van het metselwerk. Ter hoogte van deze aansluiting ontbreekt ook een gedeelte van de dakpannen.*

*Er werd geen stabiliteitsstudie aan het dossier toegevoegd die het tegendeel zou kunnen staven.*

*De aanvraag voldoet niet aan voorwaarde c) "het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund"*

*Art.4.1.1. 7° VCRO definieert hoofdzakelijk vergund als "overige constructies: tenminste 90% van het bruto-bouwwolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft".*

*De functie van het gebouw, zijnde opslag en dewelke werd vastgesteld door proces-verbaal (AN.66.L.I.001889/2016) opgemaakt door inspecteur Luc Van Gael van politiezone ZARA op 2 juni 2016, is niet vergund.*

*Bijgevolg is op het ogenblik van de aanvraag, de constructie niet hoofdzakelijk vergund.*

*De constructie is verkrot en niet hoofdzakelijk vergund waardoor niet op een geldige manier van de bestemmingsvoorschriften wordt afgeweken.*

***Ondergeschikt voldoet de aanvraag niet aan art.2, §3 en art.8 van het besluit van de Vlaamse Regering tot toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.***

*Er is niet voldaan is aan art.2, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 dat bepaalt dat "de functiewijzigingen vermeld in artikel 4 tot en met 10 en artikel 11/1 en 11/2 kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie".*

*Op basis van de foto's die bij het beroepschrift werden gevoegd moet geconcludeerd worden dat de constructie, die noch water- noch winddicht is, bouwfysisch niet geschikt is*

voor de opslag van huishoudgoederen of tweedehands meubilair, zoals het beroepschrift vermeld.

*Er is niet voldaan aan art.8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 dat bepaalt [...].*

*In het beroepschrift wordt gesteld dat de beroeper het gebouw gebruikt voor "...louter de opslag van materiaal, met name tweedehands meubilair en huishoudgoederen die teveel zijn voor de Kringloopwinkels en worden opgeslagen en gegroepeerd alvorens te worden geëxporteerd en dat er maximaal tweemaal per dag een bestelwagen materiaal aan- en aflevert."*

*Uit bovenstaande volgt dat de aangevraagde functie niet louter opslag betreft maar dat het hier om overslag van goederen gaat. [...]*

## **9. GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING: niet ok**

---

*De aanvraag is gelegen in een landelijke omgeving, op circa 1 km buiten de kern van Viersel, deelgemeente van Zandhoven. De omgeving wordt gekenmerkt door zonevreemde woningen en weilanden en heeft een zeer lage bouwdichtheid.*

***De overslag van goederen is functioneel niet inpasbaar in agrarisch gebied.***

*Het beroepschrift vermeldt dat het gebouw gebruikt wordt voor "...louter de opslag van materiaal, met name tweedehands meubilair en huishoudgoederen die teveel zijn voor de Kringloopwinkels en worden opgeslagen en gegroepeerd alvorens te worden geëxporteerd."*

*Deze functie is niet inpasbaar in agrarisch gebied.*

***De aanvraag zorgt voor bijkomende verkeersdruk.***

*In het beroepschrift wordt gesteld dat er maximaal tweemaal per dag een bestelwagen aan- of aflevert.*

*Bijkomende verkeersdruk, die niet in functie van agrarische activiteit staat, is in landelijk gebied niet wenselijk.*

***De aanvraag geeft hinder voor de aanpalende woning.***

*Door de toegenomen verkeersintensiteit wordt de aanpalende woning, die op circa 6m van het gebouw in kwestie staat ingeplant, geschaad in zijn woongenot.*

*...*

Na de hoorzitting van 6 juni 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 8 juni 2017 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning op grond van het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De verwerende partij beslist:

*"...*

## **9. BEOORDELING**

<i>Uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen en de goede ruimtelijke ordening.</i>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.*

*Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. [...]*

*Het perceel waarop de aanvraag tot regularisatie van een functiewijziging van schuur naar opslag betrekking heeft, is in haar geheel gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

*Aangezien de aanvraag niet in functie staat van agrarische activiteiten is deze principieel strijdig met de gewestplan bestemming. [...]*

***De aanvraag voldoet niet aan de regelgeving voor zonevreemde functiewijzigingen (artikel 4.4.23 VCRO).***

*Art. 4.4.23 VCRO bepaalt dat [...]*

***De aanvraag voldoet niet aan voorwaarde b) "het gebouw is niet verkrot":***

*Art. 4.1.1. 15° VCRO definieert verkrot als "niet voldoende aan de elementaire eisen van stabiliteit".*

*Op basis van de foto's die bij het beroepschrift werden toegevoegd kan vastgesteld worden:*

- dat er zich in de achtergevel een scheur in het metselwerk bevindt. De scheur in de achtergevel loopt evenwijdig met het dakvlak van aan de kroonlijst tot circa halverwege het dakvlak.*
- op de foto van de rechter zijgevel is te zien dat de verankering van de dakbalken van het rechter dakvlak in de achtergevel niet meer verzekerd is door afbrokkeling van het metselwerk. Ter hoogte van deze aansluiting ontbreekt ook een gedeelte van de dakpannen.*

*Er werd geen stabiliteitsstudie aan het dossier toegevoegd die het tegendeel zou kunnen staven.*

***De aanvraag voldoet niet aan voorwaarde c) "het gebouw of het gebouwencomplex IS hoofdzakelijk vergund"***

*Art. 4.1.1. 7° VCRO definieert hoofdzakelijk vergund als "overige constructies: tenminste 90% van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft".*

*De functie van het gebouw, zijnde opslag en dewelke werd vastgesteld door proces-verbaal (AN.66.L.I.001889/2016) opgemaakt door inspecteur Luc Van Gael van politiezone ZARA op 2 juni 2016, is niet vergund.*

*Bijgevolg is op het ogenblik van de aanvraag, de constructie niet hoofdzakelijk vergund.*

*De constructie is verkrot en niet hoofdzakelijk vergund waardoor niet op een geldige manier van de bestemmingsvoorschriften wordt afgeweken.*

***Ondergeschikt voldoet de aanvraag niet aan art.2, §3 en art.8 van het besluit van de Vlaamse Regering tot toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.***

*Er is niet voldaan is aan art. 2, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 dat bepaalt dat "de functiewijzigingen vermeld in artikel 4 tot en met 10 en*

*artikel 11/1 en 11/2 kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie".*

*Op basis van de foto's die bij het beroepschrift werden gevoegd moet geconcludeerd worden dat de constructie, die noch water-, noch winddicht is, bouwfysisch niet geschikt is voor de opslag van huishoudgoederen of tweedehands meubilair, zoals het beroepschrift vermeld.*

*Er is niet voldaan aan art.8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 dat bepaalt [...]*

*Uit bovenstaande volgt dat de aangevraagde functie niet louter opslag betreft maar dat het hier om overslag van goederen gaat. [...]*

***De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.***

*[...]*

*De aanvraag is gelegen in een landelijke omgeving, op circa 1 km buiten de kern van Viersel, deelgemeente van Zandhoven. De omgeving wordt gekenmerkt door zonevreemde woningen en weilanden en heeft een zeer lage bouwdichtheid.*

***De overslag van goederen is functioneel niet inpasbaar in agrarisch gebied.***

*Het beroepschrift vermeldt dat het gebouw gebruikt wordt voor "...louter de opslag van materiaal, met name tweedehands meubilair en huishoudgoederen die teveel zijn voor de Kringloopwinkels en worden opgeslagen en gegroepeerd alvorens te worden geëxporteerd."*

*Deze functie is niet inpasbaar in agrarisch gebied.*

***De aanvraag zorgt voor bijkomende verkeersdruk.***

*Bijkomende verkeersdruk, die niet in functie van agrarische activiteit staat, is in landelijk gebied niet wenselijk.*

***De aanvraag geeft hinder voor de aanpalende woning.***

*Door de toegenomen verkeersintensiteit wordt de aanpalende woning, die op circa 6m van het gebouw in kwestie staat ingeplant, geschaad in zijn woongenot.  
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.



## **V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de verzoekende partij*

De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van artikel 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), artikel 4.1.1, 7° en 15° VCRO, artikel 4.3.1, §1, eerste lid, a) VCRO, artikel 4.4.23 VCRO, artikel 2, §3 en artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevrije Functiewijzigingen), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betoogt dat de verwerende partij ten onrechte geoordeeld heeft dat de schuur in kwestie niet in aanmerking komt voor een zonevrije functiewijziging naar ruimte voor opslag van allerhande materialen of materiaal, en meer bepaald gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en in tegenstelling tot wat de verwerende partij beslist heeft de schuur niet verkrot is, hoofdzakelijk vergund is ook wat de functie betreft en louter betrekking heeft op de opslag van allerhande materialen of materieel en geen overslag zoals de verwerende partij ten onrechte stelt, alsook het gebouw ondergeschikt ook bouwfysisch geschikt is voor opslag van materiaal.

De verzoekende partij concretiseert dat er zich geen enkel probleem stelt wat de stabiliteit van het gebouw betreft, dat het college van burgemeester en schepenen die de situatie ter plaatse het beste kent in haar weigeringsbeslissing geoordeeld heeft dat de schuur niet verkrot is en ook dat de stedenbouwkundige inspectie in het proces-verbaal van 2 juni 2016 geen verkrotting heeft vastgesteld. Het als verkrot beschouwen van een gebouw ingevolge een kleine scheur in het metselwerk van een oude schuur, een beperkte afbrokkeling van metselwerk en het ontbreken van enkele dakpannen is kennelijk onredelijk. Het bijbrengen van een stabiliteitsstudie is niet decretaal voorgeschreven. Daar was overigens geen aanleiding toe nu noch het schepencollege noch de stedenbouwkundige inspectie hierover enige bemerking maakte.

Wat het vergund karakter van de functie betreft, wordt het gebouw tot op heden geacht te zijn vergund voor een agrarische functie, zodat het gebouw én haar functie bijgevolg (hoofdzakelijk) vergund zijn. De mogelijkheid om de functie te wijzigen op grond van artikel 4.4.23 VCRO is natuurlijk onbestaande als de nieuwe functie al vergund moet zijn op het ogenblik dat de functiewijziging wordt gevraagd en vormt een negatie van de mogelijkheid om een functiewijziging aan te vragen.

De nieuwe functie komt verder voor op de door de Vlaamse regering vastgestelde lijst en heeft volgens de verzoekende partij louter betrekking op de opslag van goederen, en niet op overslag. Op de site worden geen commerciële activiteiten uitgevoerd, er worden geen leveranciers of klanten ontvangen etc. In het verslag van de Vlaamse regering bij het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen wordt bijvoorbeeld de opslag van hout ten behoeve van een schrijnwerkerij aangehaald als een functiewijziging die in overeenstemming is met artikel 8 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. Artikel 8 bepaalt niet of de opslag al dan niet mag kaderen in een commerciële activiteit dan wel puur privaat moet geschieden. In de rechtsleer en rechtspraak wordt uitdrukkelijk erkend dat de zonevrije functiewijziging kan worden vergund, ongeacht of de functiewijziging betrekking heeft op een private dan wel commerciële activiteit. In dit geval wordt

in de schuur louter tweedehandsmateriaal opgeslagen dat aangekocht, tijdelijk opgeslagen en nadien vervoerd wordt. Op de bedrijfszetel van de verzoekende partij, die niet gevestigd is op de Vaarheuvel, waarvan getuige het gevoegde uittreksel uit de KBO, vinden de commerciële activiteiten plaats. De schuur doet dus dienst als opslagplaats, niet als commercieel centrum voor overslagactiviteiten. Dat wordt overigens ook erkend in het advies van het Departement Landbouw en Visserij.

De beoordeling dat het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch niet geschikt is voor de functie, berust slechts op enkele foto's. Het schepencollege kwam daarentegen tot de tegengestelde conclusie. Ook de stedenbouwkundige inspectie heeft geen enkel probleem vastgesteld wat de staat van het gebouw betreft.

De argumenten die worden gehanteerd om het onwettig karakter van de gevraagde functiewijziging te illustreren zijn onwettig, foutief en kennelijk onredelijk.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij betoogt in essentie dat de verwerende partij ten onrechte geoordeeld heeft dat de schuur in kwestie niet in aanmerking komt voor een zonevreemde functiewijziging naar ruimte voor opslag van allerlei materialen of materiaal in de zin van artikel 4.4.23 VCRO *juncto* artikel 8 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, en de schuur meer bepaald in tegenstelling tot wat de verwerende partij beslist heeft niet verkrot is, hoofdzakelijk vergund is ook wat de functie betreft, louter betrekking heeft op de opslag van allerlei materialen of materieel en geen overslag en het gebouw (ondergeschikt) bouwfysisch geschikt is voor opslag van materiaal.

2.

Artikel 4.4.23 VCRO bepaalt:

*“Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden: 1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten :*

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in :*

- 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*
- 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding « recreatie » sorteren;*

*2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.*

*De weigering om een afwijking, vermeld in het eerste lid, te verlenen, geeft nimmer aanleiding tot een planschadevergoeding.”*

Artikel 2 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen luidt als volgt:

*“§ 1. De functiewijzigingen, vermeld in dit besluit, kunnen enkel worden toegestaan als voldaan is aan de generieke voorwaarden, vermeld in artikel 4.4.23, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*...*

*§ 3. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 10 en artikel 11/1 en 11/2, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.*

*Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.”*

Artikel 8 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen luidt als volgt:

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

*1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;*

*2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;*

*3° de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerhande materialen of materieel.”*

Artikel 4.1.1, 7° VCRO definieert het begrip “hoofdzakelijk vergund” als volgt:

*“een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat :*

*a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,*

*b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwwolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft;”*

Na de vaststelling van de strijdigheid met de gewestplanbestemming onderzoekt de verwerende partij of toepassing kan worden gemaakt van artikel 4.4.23 VCRO *juncto* artikel 2, §3 en artikel 8 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. Zij besluit dat de aanvraag niet voldoet aan de regelgeving voor zonevrije functiewijzigingen, meer bepaald niet aan de voorwaarde van artikel 4.4.23, 1°, b) VCRO dat het gebouw niet verkrot mag zijn en van artikel 4.4.23, 1°, c) dat het gebouw hoofdzakelijk vergund dient te zijn vermits de huidige functie van het gebouw, zoals blijkt uit het proces-verbaal van 2 juni 2016, reeds opslag blijkt te zijn. De verwerende partij motiveert verder dat de aanvraag niet voldoet aan artikel 2, §3 en artikel 8 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen omdat de schuur niet water- noch winddicht is en bouwfysisch niet geschikt is voor de bedoelde opslag, alsook dat het niet louter opslag maar tevens overslag betreft.

3.

Het al dan niet hoofdzakelijk vergund karakter heeft volgens artikel 4.1.1, 7° VCRO ook betrekking op de functie van de betrokken constructie.

De verzoekende partij stelt dat de aanvraag niet in functie van bedrijvigheid staat, en betwist niet dat de schuur op het ogenblik van de vergunningsaanvraag reeds als functie opslag van goederen heeft. Zij erkent integendeel uitdrukkelijk dat het om een regularisatie gaat en de schuur op het ogenblik van de aanvraag reeds voor opslag van goederen wordt aangewend en geen agrarische functie heeft.

Uit het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4.1.1, 7° VCRO volgt onder meer dat een gebouw of gebouwencomplex ook naar functie hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging. Dat de generieke voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO van toepassing zijn volgt uit artikel 2, §1 en artikel 8 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, die een verwijzing naar de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO voorzien. Artikel 8 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen vereist bovendien dat een wijziging dient te geschieden van de *“hoofdfunctie land- en tuinbouw in de ruime zin”* en dat de *“nieuwe functie”* louter betrekking mag hebben op de opslag van allerhande materialen of materieel.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing vast dat de constructie die het voorwerp vormt van de aanvraag, wat de functie betreft, niet kan worden beschouwd als een hoofdzakelijk vergunde constructie. De verwerende partij stelt daarbij terecht vast dat de functie op het ogenblik van de vergunningsaanvraag en het nemen van de bestreden beslissing “opslag”, en geen landbouwfunctie betreft, zodat niet aan de voorwaarde van artikel 4.4.23, 1°, c) VCRO, en daarmee niet aan artikel 2, §1 van het Besluit zonevreemde functiewijzigingen en artikel 8 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, voldaan is.

Die vaststelling op zich volstaat om de weigering van de bestreden beslissing te kunnen verantwoorden.

4.

Het begrip “verkrot” wordt in artikel 4.1.1, 15° VCRO als volgt omschreven:

*“niet voldoende aan de elementaire eisen van stabiliteit”*

In de parlementaire voorbereidingen wordt het begrip “verkrot” als volgt toegelicht (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 91):

*“289. De term “verkrot” wordt omschreven conform het huidige artikel 145bis, §1, derde lid, a), DRO. In dat artikel 145bis wordt bepaald dat de regeling voor het verbouwen, herbouwen c.q. uitbreiden van zonevreemde constructies niet van toepassing is op verkrotte constructies.*

*De huidige heirkrachtregeling inzake zonevreemde constructies (zoals vervat in artikel 145 DRO) stelt eveneens dat zij niet geldt ten aanzien van constructies die verkrot waren op de vooravond van de overmachtssituatie. Maar daarbij wordt niet verduidelijkt wat onder “verkrot” moet worden verstaan.*

*Door te werken met een eenduidige definitie voor beide regelingen wordt duidelijk gemaakt dat steeds aan identieke voorwaarden moet zijn voldaan.*

**290.** *Bij de interpretatie van één en ander moet rekening worden gehouden met de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 13 juli 2001, alwaar gesteld wordt :*

*“Het is dus een situatie waarbij de stabiliteit van een gebouw fundamenteel in het gedrang is gebracht”; het gaat om “ingestorte, reeds lang verwoeste, met de grondvesten gelijkgemaakte of instabiele gebouwen”.*

De verwerende partij stelt op grond van foto's bij de aanvraag een grote scheur, loszittende pannen en een afwezigheid ter hoogte van de rechterzijgevel van verankering van dakbalken van het rechterdakvlak in de achtergevel vast. De verzoekende partij betwist die vaststellingen *an sich* niet, maar argumenteert slechts dat daaruit niet kan worden afgeleid dat het pand instabiel is, temeer daar het college van burgemeester en schepenen nog vaststelde dat de schuur niet verkrot is en de stedenbouwkundige inspectie daaromtrent ook geen bemerkingen maakte.

Hoewel het college van burgemeester en schepenen uitdrukkelijk – op basis van de gevoegde foto's bij het dossier en de omstandigheid dat het gebouw niet is opgenomen op de lijst 'verkrotting' – vaststelt dat het pand niet verkrot is en de stedenbouwkundige inspectie daaromtrent geen voorbehoud maakte, blijkt ook uit de bezwaarschriften dat de stabiliteit van het pand in vraag kan worden gesteld. Uit de devolutieve werking van het administratief beroep volgt dat de verwerende partij de aanvraag opnieuw in haar volledigheid dient te onderzoeken, zodat geenszins kan besloten worden dat het college van burgemeester en schepenen moet worden geacht de feitelijke toestand beter te kennen (het college verwijst overigens tevens naar de foto's om haar beoordeling te staven).

Het komt in voorkomend geval aan de verzoekende partij toe te bewijzen dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO, *juncto* artikel 2 en 8 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen zijn vervuld, en zodoende te bewijzen dat het pand wel voldoende stabiel is. Zoals de verwerende partij niet onterecht opmerkt, brengt de verzoekende partij geen stabiliteitsstudie bij. Evenmin blijken andere gegevens voorhanden waaruit de stabiliteit van de schuur blijkt. De verwerende partij heeft in voorkomend geval niet kennelijk onredelijk geoordeeld dat niet bewezen wordt dat het gebouw niet verkrot is in de zin van artikel 4.4.23, 1°, b) *juncto* artikel 4.1.1, 15° VCRO.

Voormelde vaststellingen volstaan om de weigeringsbeslissing te kunnen verantwoorden.

Het middel wordt verworpen.

## **B. Tweede middel**

De verzoekende partij voert in het tweede middel nog aan dat de verwerende partij de goede ruimtelijke ordening niet afdoende concreet heeft beoordeeld, in het bijzonder niet kon oordelen dat overslag van goederen niet functioneel inpasbaar is in het gebied en dat uit niets blijkt dat de aanvraag voor bijkomende verkeersdruk en hinder voor aanpalende woningen zal zorgen.

De kritiek in het middel op voormelde weigeringsmotieven, voor zover ze al weigeringsmotieven zouden uitmaken, komt neer op kritiek op overtoollige motieven. Kritiek op overtoollige motieven kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 11 december 2018 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Bart VOETS

Pieter Jan VERVOORT