

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 10 december 2019 met nummer RvVb-A-1920-0339  
in de zaak met rolnummer 1819-RvVb-0140-A

Verzoekende partij	de bvba <b>DEN AST</b>  vertegenwoordigd door advocaten Lies DU GARDEIN en Pieter-Jan DEFOORT met woonplaatskeuze op het kantoor te 8020 Oostkamp, Hertsbergsestraat 4
Verwerende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente <b>INGELMUNSTER</b>  vertegenwoordigd door advocaten Steve RONSE en Guillaume VYNCKE met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 19 oktober 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 23 juli 2018.

De verwerende partij heeft beslist om de verkoopsruimte op het perceel gelegen te 8870 Ingelmunster, Kortrijksestraat 157, met als kadastrale omschrijving sectie C, nummer 194R, niet op te nemen als “vergund geacht” in het vergunningenregister.

### I. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 19 november 2019.

Advocaat Eva DE WITTE *loco* advocaten Pieter-Jan DEFOORT en Lies DU GARDEIN voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Thomas QUINTENS *loco* advocaten Steve RONSE en Guillaume VYNCKE voert het woord voor de verwerende partij.

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.

## II. FEITEN

De verzoekende partij dient op niet nader genoemde datum bij de verwerende partij een aanvraag in voor een registratiebeslissing voor “een verkoopsruimte” op het perceel gelegen te 8870 Ingelmunster, Kortrijksestraat 157.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Roeselare-Tielt’, vastgesteld met koninklijk besluit van 17 december 1979, in agrarisch gebied.

De verwerende partij weigert op 23 juli 2018 een registratiebeslissing aan de verzoekende partij. Ze beslist:

“ ...

*Gelet op de brief met bijlagen van LDR met de vraag tot opname van de verkoopsruimte op kadastraal perceel Ingelmunster, 1<sup>e</sup> afdeling, sectie C 194R als ‘vergund geachte detailhandel’;*

*Gelet op de dossiers met betrekking tot dit perceel zoals opgenomen in het gemeentelijke plannen- en vergunningenregister;*

*Overwegende dat in de bijlagen die bij het dossier werden gevoegd op geen enkele wijze wordt aangetoond dat er daadwerkelijk sprake was van een ‘zelfstandige’ kleinhandelzaak. Het louter voorleggen van drie enkele facturen van grasmaaiers toont niet aan dat er in casu sprake is van een autonome detailhandel. Een zeer algemene verklaring van de vorige uitbater die een vooraf getypt blad invult met zijn naam kan evenmin overtuigen. Het is trouwens opvallend dat de vorige uitbater spreekt van een winkel/toonzaal;*

*Overwegende dat in 1978 uitdrukkelijk een ‘toonzaal bij een bestaande bomenkwekerij’ werd aangevraagd en vergund. Het feit dat de toonzaal hoort bij een boomkwekerij wijst op het ondergeschikte karakter er van. In casu moet er voor de hoofdfunctie dan ook naar de bestaande boomkwekerij worden gekeken, waarvan onomstotelijk vaststaat dat het gaat om land- en tuinbouw in de ruime zin. De verleende vergunningen voor de toonzaal maken telkens gewag van de notie ‘bij’ een bestaande boomkwekerij. Het staat dan ook vast dat deze toonzaal de functie (agrarisch) van de boomkwekerij volgt. De toonzaal zou op die plaats namelijk nooit vergund zijn, indien ter plaatse geen boomkwekerij aanwezig was;*

*Overwegende dat een toonzaal ook niet automatisch samenvalt met de functie kleinhandel. Zo kan een meubelmaker in industriegebied eveneens een toonzaal inrichten zonder enige vorm van bestemmingsstrijdigheid of een zonevreemde functiewijziging;*

*Overwegende dat het eveneens van belang om op te merken dat de heer Carron in zijn bouwaanvraag van 2001 opnieuw de notie toonzaal heeft gebruikt in zijn aanvraag. Het college van burgemeester en schepenen vergunde de toonzaal. Meer nog, er wordt melding gemaakt van de mededeling ‘bij een bestaande boomkwekerij/tuinbouwbedrijf’. Hierbij wordt nogmaals (en zulks na 1984) bevestigd dat er geen handelszaak wordt uitgebaat. Zelfs indien de eigenaar zodoende zou kunnen aantonen dat destijds een handelszaak voor 1984 zou zijn gecreëerd, quod non, moet opgemerkt worden dat hiervan duidelijk afstand wordt gedaan met deze aanvraag uit 2001;*

*Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen de sociaal-economische aanvraag in 2014 in dezelfde zin heeft beoordeeld. De toonzaal, winkel of kleinhandelsruimte waarvan sprake werd samen beoordeeld met de aanwezige land- en tuinbouwactiviteit. Er was immers bij de aanvraag sprake van volgende verantwoording: ‘Bedoeling van de aanvrager is om binnen de ‘winkel’ de functie ‘tuincentrum’ voort te zetten en binnen de serres (koude) kweekactiviteiten (agrarisch) te starten en de gekweekte planten ter plaatse te verkopen.’ Opgemerkt moet in dit kader nog worden dat de finaliteit van een sociaal-economische vergunning in 2014 nog een federale bevoegdheid was en dat hieruit geen stedenbouwkundige rechten kunnen gepuurd worden.*

*Overwegende dat het niet de bedoeling kan zijn om een kleiner onderdeel (waarvan beweerd wordt dat deze een zonevreemde bestemming heeft) af te splitsen van het grotere geheel dat bestemmingsconform is;*

*Overwegende dat het tegenovergestelde, de betreffende ruimte beschouwen als een vergund geachte autonome kleinhandelsfunctie, ontegensprekelijk een onaanvaardbare ruimtelijke impact zou hebben. Dergelijke redenering zou immers tot gevolg hebben dat eender welke kleinhandel er kan uitgebaat worden waarbij de verenigbaarheid met de omliggende gebouwen, die ontegensprekelijk een landbouwkarakter en -bestemming hebben, volledig zoek is. Die verenigbaarheid met de totaliteit van de site en de ruimere omgeving is steeds een belangrijk element geweest met betrekking tot de ruimtelijke draagkracht. De redenering en motivatie van de aanvrager volgens is dan ook in strijd met artikel 1.1.4 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening;*

*Overwegende dat het voordeel die de eigenaar hier uit zou halen ook in een economische context niet te verantwoorden is. Het economisch voordeel ten opzichte van kleinhandelsactiviteiten die in een correcte bestemming zijn gelegen, is eveneens onevenredig;*

*Gelet dat er geen elementen zijn in de aanvraag die een opname van de verkoopsruimte als vergund geachte detailhandel kunnen motiveren;*

*...*

Dat is de bestreden beslissing.

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

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

### **IV. ONDERZOEK VAN HET ENIG MIDDEL**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In haar enig middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.1.1,3°, 4.2.1, 5°, 4.2.14, §2, 5.1.3 en 7.5.1 VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen (hierna: het Besluit van 17 juli 1984) en van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met onder andere de materiële motiveringsplicht, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

In het eerste middelonderdeel verwijst de verzoekende partij naar de artikelen 5.1.3, §2, 4.2.14, §2 en 7.5.1 VCRO die betrekking hebben op het vermoeden van vergunning en naar rechtspraak van de Raad waaruit moet blijken dat wat betreft de opname in het vergunningenregister dient te worden gekeken naar de functie van het goed op 9 september 1984.

Uit de bewijsstukken door de verzoekende partij bijgebracht in kader van haar vraag tot opname in het vergunningenregister, zijnde (1) facturen die dateren van vóór 9 september 1984, (2) de verklaring van de vorige uitbater CARRON, (3) de socio-economische vergunning verleend op 13 mei 2004 voor een tuincentrum, (4) het benoemen van het gebouw als tuincentrum tijdens de

overname van de handelszaak op 30 september 2011, (5) de vermelding van het pand als 'winkelpand' in de verkoopsakte van 7 oktober 2011, en (6) de stedenbouwkundige vergunning van 2 februari 2015 door de verwerende partij verleend op grond van artikel 4.4.19 VCRO, dient te worden vastgesteld dat voorliggend gebouw reeds vóór 9 september 1984 de functie detailhandel (tuincentrum) had.

De verwerende partij betwist niet dat er in het pand sinds 1979 een activiteit als tuincentrum wordt uitgeoefend. Het weigeringsmotief dat het tuincentrum geen 'autonome of zelfstandige functie' zou hebben maar bij een bomenkwekerij hoort zodat zij ressorteert onder functie 'agrarisch en para-agrarisch', is foutief. Hetzelfde geldt voor het motief dat een kleinhandelsfunctie vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening op de desbetreffende locatie niet wenselijk is.

Voor wat betreft de autonome functie wijst de verzoekende partij erop dat de goederen die verkocht worden in het tuincentrum (tuinhuizen, serres, huis- en tuindecoratie), geen goederen betreffen die worden gekweekt in een bomenkwekerij en bijgevolg geen agrarisch of para-agrarisch karakter hebben. Een tuincentrum valt volgens de verzoekende partij ontegensprekelijk onder de functiecategorie 'detailhandel' zoals bedoeld in artikel 1, §1, 5° van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen. Het gegeven dat in de vergunning verleend op 28 juli 1978 wordt gesproken van een 'toonzaal bij bestaande bomenkwekerij', doet hieraan geen afbreuk, aangezien dient te worden gekeken naar de functie zoals die bestond op 9 september 1984.

Aangaande het aspect van de goede ruimtelijke ordening verwijst de verzoekende partij naar de bewijslast zoals die wordt bepaald in artikel 5.1.3, §2 VCRO en die een gebonden bevoegdheid voor de verwerende partij omvat. Zij stelt dat uit rechtspraak van de Raad volgt dat de toets van het aangevraagde aan de goede ruimtelijke ordening irrelevant is wanneer wordt aangetoond dat de constructie en de functie worden geacht vergund te zijn. Het weigeringsmotief dat verwijst naar de onaanvaardbare ruimtelijke impact en naar het economisch voordeel ten aanzien van andere kleinhandelsactiviteiten, is manifest onwettig.

In het tweede middelonderdeel geeft de verzoekende partij aan dat de verwerende partij reeds in het verleden heeft bevestigd dat het desbetreffend gebouw als tuincentrum werd gebruikt en de functie werd geacht vergund te zijn.

Zij brengt het stuk 5 bij dat bestaat uit een plan van 30 augustus 1985 voor het bouwen van een loods na het slopen van de bestaande serre en waarop voorliggend pand conform de bestaande functie als 'bestaand tuincentrum' wordt aangeduid. De socio-economische vergunning van 13 mei 2004 die door de verwerende partij werd verleend voor een 'tuincentrum' is enkel vereist voor kleinhandelszaken. In de stedenbouwkundige vergunning verleend op 5 februari 2015 staat expliciet vermeld dat het een 'vergund geachte verkoopsruimte' betreft.

De verzoekende partij acht het rechtszekerheidsbeginsel geschonden nu het huidig standpunt van de verwerende partij lijnrecht ingaat tegen het officieel standpunt van de verwerende partij in de aangehaalde administratieve beslissingen. Uit die beslissingen blijkt immers heel duidelijk dat de verwerende partij de aanwezigheid van het tuincentrum (te kwalificeren als kleinhandel) én het vergund karakter ondubbelzinnig heeft bevestigd.

2.

De verwerende partij benadrukt in haar repliek op het eerste middelonderdeel dat geenszins vaststaat dat het voorliggende gebouw vóór 9 september 1984 een functie als detailhandel bezat. Bovendien kan de verwerende partij bij haar beoordeling geen rekening houden met de elementen/stukken die betrekking hebben op de periode na 9 september 1984.

De verwerende partij houdt voor dat amper drie facturen worden bijgebracht, die toevallig allen gedateerd zijn van één tot twee maanden vóór de inwerkingtreding van het functiewijzigingsbesluit. Volgens de verwerende partij wijzen deze drie facturen eerder op een occasionele verkoop van goederen. Indien er vóór 9 september 1984 sprake was van kleinhandel, moet de verzoekende partij in staat zijn om bijkomend bewijs te leveren. Bovendien kan de verwerende partij *anno* 2018 de authenticiteit en de waarachtigheid van de voorgelegde facturen niet meer achterhalen aangezien er slechts een vijfjarige plicht bestaat om boekhoudkundige stukken bij te houden. Facturen die niet aan een boekhouding te linken zijn, kunnen niet als bewijs dienen. Dit bewijs zou geloofwaardiger zijn mocht het om tientallen, dan wel honderdtallen facturen gaan die betrekking hebben op allerlei verkopen.

De verklaring van de vorige eigenaar die wordt bijgebracht, en die bovendien gewag maakt van 'een toonzaal', is al te gemakkelijk en overtuigt niet volgens de verwerende partij.

De overige bijgebrachte bewijsstukken kunnen volgens de verwerende partij niet worden weerhouden, aangezien deze dateren van na 1984.

De verwerende partij wijst er bijkomend op dat uit rechtspraak van de Raad eveneens blijkt dat de Raad niet kan beoordelen of het aangevraagde pand daadwerkelijk wordt gedekt door het vermoeden van vergunning, maar dat hij enkel kan nagaan of de verwerende partij al dan niet kennelijk onredelijk heeft geoordeeld of het haar voorgelegde bewijs kan volstaan (RvVb/A/1516/1350 – 19 juli 2016).

Voor wat betreft de socio-economische vergunning verleend aan de verzoekende partij, stelt de verwerende partij dat deze dient te worden onderscheiden van een stedenbouwkundige vergunning en dat deze zodanig geen uitspraak doet over de stedenbouwkundige functie van een onroerend goed. Het loutere feit dat de verwerende partij onder de handelsvestigingenwet, die in 2004 nog federale materie betrof, een machtiging heeft verleend aan de verzoekende partij, kan niet met zich meebrengen dat de toonzaal vanaf dan een stedenbouwkundige handelsfunctie kende.

Ook wat betreft het argument van de verkoopakte waarin duidelijk sprake zou zijn van een 'tuincentrum', 'kleinhandel in zaden, kunstmeststoffen,...' en 'winkelpand', kan niet overtuigen. Dit betreft immers loutere eenzijdige benamingen door de partijen in een private overname.

De verwerende partij geeft aan dat de verzoekende partij gebruikt maakt van onachtzaamheden of vergetelheden van de verwerende partij om haar argumentatie vorm te geven. Het loutere feit dat zij nu en dan de term 'toonzaal' met de term 'tuincentrum' verwart, heeft niet tot gevolg dat er sprake is van een vergund geachte handelsfunctie. De verwerende partij heeft met de notie 'tuincentrum' gedoeld op de tuinbouwactiviteit waarbij de toonzaal werd vergund in functie van de bestaande bomenkwekerij, wat een tuinbouwactiviteit betreft die onder 'landbouw' ressorteert.

De verwerende partij verwijst naar de vergunningsaanvraag van 22 oktober 2001 waarin de voorganger van de verzoekende partij heeft aangegeven "*op het perceel bevindt zich momenteel een bedrijfswoning met garage- een toonzaal-werkplaats-stapelruimte- een loods en een afdak*". De verwerende partij acht het opvallend dat de verzoekende partij van deze vergunning geen gewag maakt. Bovendien blijkt hieruit dat er bij de aanvrager gedurende meer dan 20 jaar geen duidelijkheid bestond over de al dan niet aanwezigheid van een handelsfunctie, laat staan dat deze vóór 9 september 1984 werd gewijzigd.

Bijkomend wijst de verwerende partij erop dat zij, in tegenstelling tot hetgeen wordt beweerd door de verzoekende partij, wel weerlegt dat er sinds 1979 een activiteit als tuincentrum wordt uitgeoefend. Ze verwijst daarbij naar de tekst van de bestreden beslissing. Daaruit blijkt dat de verwerende partij wijst op het gegeven dat in 1978 een toonzaal werd vergund 'bij' en ondergeschikt aan de toen reeds bestaande boomkwekerij. Het is van belang dat de gehele agrarische exploitatie als één geheel wordt beschouwd waarbij er, gelet op artikel 7.5.1, 3° VCRO, geen sprake kan zijn van 'de wijziging van de hoofdfunctie', die steeds dezelfde, namelijk 'agrarisch' is gebleven.

De verwerende partij geeft vervolgens aan dat de verzoekende partij terecht stelt dat indien een constructie "als vergund geacht" kan worden beschouwd, de toets aan de verenigbaarheid ervan met de goede ruimtelijke ordening niet meer nodig is. Ze wijst er wel op dat de verzoekende partij abstractie maakt van de beoordeling door de verwerende partij waarin zij stelt dat er geen sprake is van een vergund geachte constructie. In zoverre de verwerende partij heeft geoordeeld dat het voorliggende pand niet als vergund geacht kan worden beschouwd, diende ze zelfs geen beoordeling over de goede ruimtelijke ordening te maken. De kritiek van de verzoekende partij op een overmatig motief kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Voor wat het tweede middelonderdeel betreft, wijst de verwerende partij er vooreerst op dat de verzoekende partij nalaat aan te tonen op welke manier zowel het zorgvuldigheids- als het motiveringsbeginsel worden geschonden, zodat het middel in die mate als onontvankelijk dient te worden aangemerkt.

Voor het overige geeft de verwerende partij aan dat het gegeven dat de termen 'tuincentrum' en 'toonzaal' door elkaar worden gebruikt, louter als gevolg van het overnemen van de in de aanvraag vermelde gegevens, er niet toe kan leiden dat de verwerende partij daardoor gebonden is. De toepassing van het vertrouwensbeginsel kan evenmin tot gevolg hebben dat ingeval een activiteit zonder incidenten werd verricht alvorens een vergunningsplicht werd ingevoerd, de betrokken vergunning zonder meer dient te worden toegekend voor het verderzetten van die activiteit.

De verwerende partij benadrukt dat er hier geen sprake is van 'vertrouwenwekkend bestuursgedrag'. Het louter woordelijk verwarren van termen kan daar niet toe bijdragen. Deze vaststelling wordt enkel maar versterkt door het feit dat in de vergunningsaanvraag van 22 oktober 2001 sprake is van een bedrijfswoning met garage – een toonzaal-werkplaats-stapelruimte- een loods en een afdak. Bovendien wordt in de beschrijvende nota bij de vergunningsaanvraag duidelijk gesteld dat *"de aanvraag is volledig in overeenstemming met de voorschriften van het gewestplan: agrarisch gebied. De functie van het op te richten gebouw komt overeen met de toegelaten activiteiten in "agrarisch gebied", en werd in de vergunning van 15 maart 2002 en de daarbij horende adviezen met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening gesteld dat "het voorstel zal geïntegreerd opgericht worden binnen het gebouwencomplex van een bestaand tuinbouwbedrijf"*.

De verwerende partij benadrukt tot slot dat er hier geen sprake is van een 'vast beleid' of een 'bestendig gevolgde bestuurspraktijk'. De verwerende partij heeft nooit gesteld dat er ter plaatse een vergund geachte handelsfunctie zou bestaan. Meer nog, de verzoekende partij hield er zelf geen bestendige zelfde zienswijze op na. Het niet verstrekken van duidelijke informatie door de verzoekende partij of haar rechtsvoorganger kan de verwerende partij niet worden aangerekend.

### 3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij bijkomend dat de verwerende partij in haar antwoordnota lijnrecht ingaat tegen haar eigen beslissing waaruit blijkt dat zij de verkoopactiviteiten van de verzoekende partij nooit heeft ontkend, maar zij de opname in het vergunningenregister weigert omdat deze verkoopactiviteiten ondergeschikt zijn aan de boomkwekerij. De verzoekende

partij wijst erop dat de verwerende partij in het kader van de procedure gevoerd voor de Raad niet kan terugkomen op haar beslissing en deze bovendien niet verder kan aanvullen of wijzigen.

Louter ondergeschikt stelt de verzoekende partij dat uit de door haar aangebrachte bewijsstukken wel degelijk blijkt dat er in het voorliggend gebouw kleinhandelsactiviteiten werden uitgeoefend:

1. Op 28 juli 1978 wordt een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd door de verwerende partij voor het bouwen van een toonzaal bij boomkwekerij die na het oprichten ervan in 1979 onmiddellijk wordt ingericht als tuincentrum, wat tevens door de vorige eigenaar wordt bevestigd. De verzoekende partij brengt foto's bij waaruit moet blijken dat het om een kleinhandelsactiviteit gaat (verkoop van decoratie, kerstartikelen, magazines, serres en tuinhuisen, kunstbloemen, ...). Indien het een toonzaal bij de boomkwekerij zou betreffen, zouden in deze ruimte enkel gekweekte bomen worden tentoongesteld, wat overigens niet zo is, aangezien bomen steeds buiten te bezichtigen zijn. Ook de parking voorzien in de toenmalig verleende vergunning wijst erop dat er sprake is van een tuincentrum en niet van een toonzaal. Het gehanteerde woordgebruik dient immers te worden gekaderd in de toen heersende tijdsgeest waarbij weinig belang werd gehecht aan de benaming van de functie, aangezien deze niet vergunningsplichtig was.
2. Uit de factuur gevoegd als stuk 4 blijkt dat het gaat om een factuur voor een grasmachine, een goed dat niets te maken heeft met een boomkwekerij, en waarop duidelijk 'Tuincentrum' staat vermeld. Het gegeven dat er slechts drie facturen werden gevoegd, is irrelevant.
3. Op het vergund plan van 30 augustus 1985 (stuk 6) wordt het voorliggend gebouw conform de bestaande functie ervan aangeduid als 'bestaand tuincentrum'. Hoewel het plan dateert van na 9 september 1984, bevestigt het dat de activiteit van tuincentrum er al was in 1985 (en derhalve vóór deze datum werd ingericht).
4. Er is de socio-economische vergunning verleend op 13 mei 2004 voor een 'tuincentrum'. Een socio-economische vergunning is enkel vereist voor kleinhandelszaken (en niet voor agrarische of para-agrarische activiteiten). De aanvraag en afgifte van de socio-economische vergunning bevestigt ondubbelzinnig de aanwezigheid van een kleinhandelsactiviteit.
5. In de notariële verkoopakte van 30 september 2011 is er duidelijk sprake van 'Tuincentrum Carron', 'kleinhandel' en een 'winkelpand'.

De verzoekende partij benadrukt dat het tuincentrum losstaat van de boomkwekerij. De vergelijking door de verwerende partij gemaakt met een hoevewinkel klopt niet, aangezien in een hoevewinkel de producten van de boerderij worden verkocht wat hier niet het geval is.

De verzoekende partij vraagt de Raad vervolgens akte te willen nemen van het feit dat de verwerende partij in haar antwoordnota expliciet bevestigt dat haar weigeringsmotieven aangaande de ruimtelijke impact van de vergund geachte functie en het economisch voordeel van een opname in het vergunningenregister onwettig zijn. Gelet op het gegeven dat het andere weigeringsmotief van de verwerende partij eveneens onwettig is, blijven er geen motieven meer over om de weigeringsbeslissing te dragen, zodat deze dient te worden vernietigd. In zoverre het geen draagkrachtig weigeringsmotief zou betreffen, is het wel het eigenlijke/effectieve motief van de verwerende partij om de opname te weigeren.

Voor wat betreft het tweede middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat zij wel degelijk alle door haar aangehaalde geschonden algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft toegelicht en dat uit de lezing van de antwoordnota van de verwerende partij blijkt dat zij deze heeft begrepen.

De verzoekende partij benadrukt nogmaals dat de verwerende partij in de reeds aangehaalde beslissingen de aanwezigheid van het tuincentrum (te kwalificeren als kleinhandel) én het vergund karakter ondubbelzinnig heeft bevestigd.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

In haar enig middel betwist de verzoekende partij de deugdelijkheid van de weigeringsmotieven die de verwerende partij hanteert voor de opname in het vergunningenregister van een verkoopsruimte, 'tuincentrum', als vergund geachte detailhandel.

Het wordt door de partijen niet betwist dat de bouw van 'een toonzaal bij de boomkwekerij' op 28 juli 1978 door de verwerende partij werd vergund. De verzoekende partij betoogt dat het goed onmiddellijk als 'tuincentrum' werd ingericht en er dus sprake was van een 'detailhandelsfunctie' vóór 9 september 1984, zijnde de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen (hierna: het besluit van 17 juli 1984).

2.1

Artikel 4.2.14, §1 VCRO bepaalt dat constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel aangetoond wordt dat ze vóór 22 april 1962 gebouwd werden, voor de toepassing van de VCRO geacht worden ten allen tijde te zijn vergund. Het bewijs van oprichting vóór die datum vestigt een onweerlegbaar vermoeden van vergunning van de constructie.

Uit artikel 4.2.14, §2 VCRO volgt dat er een weerlegbaar vermoeden van vergunning gevestigd wordt na het bewijs dat de constructie in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarin ze gelegen is, gebouwd werd. Het aldus gevestigde vermoeden van vergunning kan maar door de limitatief opgesomde vormen van tegenbewijs binnen het jaar na de inschrijving in het vergunningenregister worden weerlegd, tenzij de constructie in een ruimtelijk kwetsbaar gebied gelegen is.

Artikel 5.1.3, §2 VCRO luidt als volgt:

“...  
7

*§2. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek is aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, en waarvan*

*het vergund karakter door de overheid niet is tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie, worden in het vergunningenregister opgenomen als “vergund geacht”, onverminderd artikel 4.2.14, §3 en §4. Op de gemeentelijke overheid rust ter zake een actieve onderzoeksplicht. Het vergunningenregister vermeldt de datum van opname van de constructie als “vergund geacht”.*

*De vaststelling van het feit dat bij de overheid geen geldig tegenbewijs bekend is, geldt als motivering voor een opname als “vergund geacht”.*

*De vaststelling dat bij de overheid een geldig tegenbewijs bekend is, en de omschrijving van de aard daarvan, geldt als motivering voor de weigering tot opname als “vergund geacht”.*



*Een weigering tot opname als “vergund geacht”, wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend. Deze mededelingsplicht geldt niet ten aanzien van die constructies waarvoor reeds een gemotiveerde mededeling werd verricht bij de opmaak van het ontwerp van vergunningenregister.*

*...*

In het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt inzake het vermoeden van vergunning onder meer het volgende toegelicht (*Parl. St. VI. Parl., 2008-09, nr.2011/1, 111*):

*“*

*Ten overvloede : samenlezing met het leerstuk van de functiewijzigingen*

*360. De vermoedens van vergunning zijn door het Verslag bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen door de Raad van State en door het Hof van Cassatie “aangevuld” met een bijkomend “vermoeden” : een gebruikswijziging die vóór 9 september 1984 tot stand is gekomen, moet buiten beschouwing worden gelaten bij de vraag of een constructie beschouwd kan worden als een vergunde constructie. Ook die oude functiewijzigingen worden aldus als het ware geacht vergund te zijn. (Vóór 9 september 1984 gold voor functiewijzigingen geen vergunningsplicht ; cfr. artikel 192bis DRO.)*

*361. Latere functiewijzigingen moeten gedekt zijn door een vergunning, verleend overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen of het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is. Dat geldt óók als zij betrekking hebben op een constructie die overeenkomstig voorliggende ontwerpbevestigingen gedekt is door een vermoeden van vergunning. Een persoon die een woning, gebouwd in 1963, volledig wil herbestemmen tot een boekhoudkantoor, zal ingevolge artikel 2 van het uitvoeringsbesluit van 14 april 2000 aldus een stedenbouwkundige vergunning nodig hebben.*

*...”*

Uit deze toelichting in de parlementaire voorbereidingen blijkt dat de bepalingen inzake het vermoeden van vergunning van artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO, samen gelezen moeten worden met deze over de vergunningsplichtige functiewijzigingen.

Het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, werd opgeheven bij besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is. De inhoud ervan werd overgenomen in artikel 192bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en is thans opgenomen in het huidige artikel 7.5.1 VCRO, dat luidt als volgt:

*“Tot op de dag waarop de door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst van vergunningsplichtige functiewijzigingen in werking treedt en met terugwerkende kracht vanaf 9 september 1984, worden eveneens de hierna vermelde gebruikswijzigingen geacht vergunningsplichtig te zijn vanwege de belangrijke ruimtelijke weerslag op de onmiddellijke omgeving:*

*...*

*3° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een agrarisch gebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik is niet agrarisch;...”*

Uit deze bepaling volgt dat sinds 9 september 1984 in agrarisch gebied een vergunning vereist is voor de wijziging van de hoofdfunctie van een vergund gebouw naar een nieuw gebruik dat bestaat uit een ander dan een agrarisch gebruik.

## 2.2

Een belanghebbende die zich op het vermoeden van vergunning van artikel 4.2.14, §2 VCRO beroept of een opname in het vergunningenregister vraagt in de zin van artikel 5.1.3, §2 VCRO, moet 'door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel' aantonen dat de constructie in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarin ze is gelegen, gebouwd werd, en in het geval van een wijziging van de hoofdfunctie in de zin van in artikel 7.5.1 VCRO, dat deze functiewijziging heeft plaatsgevonden vóór 9 september 1984.

Het voorwerp van het vermoeden van vergunning slaat op de constructie en strekt zich dus uit tot zowel de oprichting ervan als de bestemming waarvoor ze werd opgericht. Voor een constructie waarvan de bouw in de wettelijke scharnierperiode bewezen wordt, kan de functie waarvoor ze opgericht werd het voorwerp van opname in het vergunningenregister uitmaken.

De appreciatie van het bewijsmateriaal behoort tot de discretionaire bevoegdheid van het bestuur en wordt begrensd door de redelijkheid. Op grond van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet moet uit de motivering in de bestreden beslissing over de registratieaanvraag op afdoende, dus daadkrachtige wijze blijken waarom het bestuur de hoofdfunctie, hetzij de wijziging ervan, in de scharnierperiode niet bewezen acht.

Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad om aan de hand van het voorgelegde bewijsmateriaal vast te stellen of het pand waarvan de opname in het vergunningsregister gevraagd wordt, gedekt wordt door het vermoeden van vergunning. De Raad kan, bij de uitoefening van zijn wettigheidscontrole, enkel nagaan of de verwerende partij de haar terzake toegekende bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste voorgelegde feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

## 2.3

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De motiveringsplicht reikt niet zover dat zij een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, verplicht tot het punt per punt beantwoorden van de argumenten van de aanvrager. Het volstaat dat het bestuursorgaan in zijn beslissing duidelijk en op draagkrachtige wijze de redenen aangeeft die de beslissing verantwoorden, zodat een belanghebbende zich hiertegen met kennis van zaken kan verweren.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, zijn beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtszoekende in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij deze moet

kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur. Het vertrouwensbeginsel is de materiële component hiervan en betekent dat de rechtszoekende, voortgaand op eerdere houdingen of door een overheid ingenomen standpunten die in een concreet geval zijn gedaan, op een bepaalde uitkomst mocht vertrouwen.

Algemeen kan gesteld worden dat het vertrouwensbeginsel slaat op de rechtmatige verwachtingen die door het optreden van dezelfde overheid zijn gewekt. Dit beginsel kan enkel geschonden zijn wanneer eenzelfde overheid op een niet te verantwoorden wijze terugkomt op een vaste gedragslijn, of op toezeggingen of beloften die ze in een bepaald concreet geval heeft gedaan.

### 3.1

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij het bestaan van een hoofdfunctie 'detailhandel', zijnde een 'tuincentrum', op datum van 9 september 1984 niet bewezen acht. Zij stelt voor wat betreft de door haar te beoordelen bewijsstukken:

*“Overwegende dat in de bijlagen die bij het dossier werden gevoegd op geen enkele wijze wordt aangetoond dat er daadwerkelijk sprake was van een ‘zelfstandige’ kleinhandelzaak. Het louter voorleggen van drie enkele facturen van grasmaaiers toont niet aan dat er in casu sprake is van een autonome detailhandel. Een zeer algemene verklaring van de vorige uitbater die een vooraf getypt blad invult met zijn naam kan evenmin overtuigen. Het is trouwens opvallend dat de vorige uitbater spreekt van een winkel/toonzaal;”*

Zij motiveert bovendien dat (1) de stedenbouwkundige vergunning verleend in 1978 een toonzaal bij een bomenkwekerij als voorwerp heeft, waarbij de bomenkwekerij als agrarische hoofdfunctie wordt beschouwd, en dat (2) uit de na 9 september 1984 aangevraagde en verleende vergunningen, zelfs uit de socio-economische vergunning van 2004, blijkt dat er steeds sprake is geweest van een toonzaal 'bij' een bestaande bomenkwekerij zodat er nooit een hoofdfunctie 'detailhandel' heeft bestaan.

### 3.2

Uit het betoog van de verzoekende partij blijkt dat zij het niet eens is met de beoordeling gemaakt door de verwerende partij in de bestreden beslissing. Zij geeft aan dat de goederen voor huis en tuin die sinds 1979 worden verkocht in het gebouw dat als 'toonzaal bij een boomkwekerij' werd vergund, helemaal geen (para-)agrarisch karakter hebben, zodat er sprake is van 'detailhandel' als hoofdfunctie in de zin van artikel 1, §1, 5° van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen. Daarnaast verwijst zij naar socio-economische vergunning verleend op 13 mei 2004, de historiek van het aanvraagdossier, de terminologie bij de overdracht en de daarbij horende notariële akte in 2011 en de stedenbouwkundige vergunning verleend op 2 februari 2015 op grond van artikel 4.4.19 VCRO, die zij als bewijsstukken in de procedure heeft bijgebracht.

### 3.3

De Raad benadrukt dat het aan de verwerende partij toekomt om aan de hand van de haar voorgelegde bewijsstukken na te gaan of er op de scharnierdatum van 9 september 1984 sprake was van 'detailhandel' als hoofdfunctie en dat zij haar beoordeling hierover afdoende in de bestreden beslissing dient te motiveren.

### 3.4

De verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk dat zij de drie facturen en de summiere verklaring van de voorgaande eigenaar die haar worden voorgelegd, niet voldoende acht om te besluiten dat er op 9 september 1984 sprake was van 'detailhandel' als (gewijzigde) hoofdfunctie. De verwerende partij benadrukt bovendien dat de in 1978 verleende

stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op een toonzaal 'bij' een bomenkwekerij die een agrarische hoofdfunctie kent. Vervolgens geeft zij aan dat zij bij de haar voorliggende beoordeling geen rekening hoeft te houden met stukken door de verzoekende partij bijgebracht die dateren van na de scharnierdatum van 9 september 1984. Zij stelt bijkomend dat uit de vergunningen, gevraagd en verleend na 1984, blijkt dat er zowel in de aanvraag van de heer Carron in 2001, als in de tekst van de door de verzoekende partij aangehaalde vergunningen, steeds sprake is van een toonzaal 'bij' een bomenkwekerij, waarbij deze toonzaal/tuincentrum steeds ondergeschikt aan de agrarische functie van de bomenkwekerij wordt beschouwd.

### 3.5

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij bij haar bewijsstukken een stedenbouwkundige vergunning van 2 februari 2015 voegt waarbij vergunning wordt verleend voor 'omgevingsaanleg en verfraaiingswerken in functie van een vergund tuincentrum'. In deze vergunning stelt de verwerende partij bij de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening onder meer het volgende:

“ ...

*De omgevings- en verfraaiingswerken behoren tot het serrebedrijf en de vergund geachte verkoopsruimte en kaderen in de exploitatie van het tuincentrum.*

...

*De bedrijfsgebouwen en functie zijn hoofdzakelijk vergund. Deze aanvraag is bijgevolg in overeenstemming met artikel 4.4.19, §2 van de VCRO.*

...”

Zonder afbreuk te doen aan het gegeven dat het bestaan van een vergund geachte functie dient te worden beoordeeld in functie van de scharnierdatum van 9 september 1984, stelt de Raad noodzakelijk vast dat de verwerende partij op 2 februari 2015 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend waarin ontegensprekelijk gewag wordt gemaakt van de toepassing van artikel 4.4.19, §2 VCRO dat betrekking heeft op 'aanpassingen aan of bij een zonevreemde constructie, niet woningbouw', en van het gegeven dat het hier bedrijfsgebouwen betreft die ook op vlak van functie hoofdzakelijk vergund worden geacht.

Het komt de Raad bevreemdend voor dat de verwerende partij op grond van de haar voorgelegde bewijsstukken oordeelt dat er op de scharnierdatum van 9 september 1984 geen sprake is van een vergund geacht 'tuincentrum', terwijl zij in haar beslissing van 2 februari 2015 tot afgifte van een stedenbouwkundige vergunning voor omgevings- en verfraaiingswerken nog heeft geoordeeld dat de bedrijfsgebouwen én de functie ('tuincentrum') hoofdzakelijk vergund zijn. In het licht van deze vergunning van 2 februari 2015 diende zij haar beslissing des te concreter en preciezer te motiveren.

Het komt de verwerende partij toe op grond van een zorgvuldig onderzoek van de bewijsstukken het aangevraagde project in de bestreden beslissing afdoende en pertinent te motiveren. Op grond van de op haar rustende actieve onderzoeksplicht, de verstrengde motiveringsplicht en het vertrouwensbeginsel, kan zij de door de verzoekende partij bijgebrachte stedenbouwkundige vergunning van 2 februari 2015 niet zomaar buiten beschouwing en onbesproken laten. Het komt de verwerende partij toe alle relevante bewijsstukken bij haar beoordeling te betrekken en haar beslissing vervolgens afdoende, pertinent en correct te motiveren.

De verwerende partij kan zich, gelet op de concrete gegevens van deze zaak, niet beperken tot de loutere opmerking dat zij zich dient te richten naar de bewijsstukken die betrekking hebben op de scharnierdatum van 9 september 1984. De verwerende partij schendt de motiveringsplicht nu uit

de motieven van de bestreden beslissing niet blijkt dat zij alle bewijsstukken door de verzoekende partij bijgebracht heeft beoordeeld.

### 3.6

De Raad treedt tot slot het standpunt van de verzoekende partij bij voor zover zij aangeeft dat indien het 'tuincentrum' vergund wordt geacht door de verwerende partij, zij de nodige discretionaire bevoegdheid ontbeert om het aangevraagde te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening. De constructie wordt dan immers "vergund geacht" te zijn. Het vermoeden van vergunning slaat zowel op de constructie, meer bepaald op de oprichting als op de bestemming waarvoor het werd opgericht (RvS nr. 232.590, 16 oktober 2015). Ook de vraag of het aangevraagde project een economisch voordeel genereert ten aanzien van andere kleinhandelsactiviteiten, is daarbij irrelevant.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **V. KOSTEN**

### 1.

De verzoekende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, die ten laste van de verwerende partij komt. De verwerende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, die ten laste van de verzoekende partij komt.

### 2.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

### 3.

De kosten van het beroep, met inbegrip van de door de verzoekende partij gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, worden ten laste gelegd van de verwerende partij.

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

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 23 juli 2018, waarbij de verwerende partij heeft beslist om de verkoopsruimte op het perceel gelegen te 8870 Ingelmunster, Kortrijksestraat 157, met als kadastrale omschrijving sectie C, nummer 194R, niet op te nemen als “vergund geacht” in het vergunningenregister.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 10 december 2019 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Bart VOETS

Pieter Jan VERVOORT