

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2013/0280 van 4 juni 2013  
in de zaak 2010/0421/A/1/0381

*In zake:* de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Veerle TOLLENAERE  
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:  
mevrouw [REDACTED]

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 3 mei 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 25 maart 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Destelbergen van 24 november 2009 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED], hierna de aanvragers genoemd, een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de functie van bedrijfswoning naar residentiële woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend, maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend. De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 16 mei 2011, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lieve JOOSEN, die loco advocaat Veerle TOLLENAERE verschijnt voor de verzoekende partij, en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de vordering.

### **III. FEITEN**

Op 2 juli 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de aanvragers bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Destelbergen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“functiewijziging bedrijfswoning”*.

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

De woning, waarop de aanvraag betrekking heeft, is op 4 december 1984 vergund als bedrijfswoning onder de voorwaarde dat ze als bedrijfswoning een onverdeeld geheel zou vormen met de exploitatiegebouwen en alleen zou dienen voor de uitbating van het bedrijf.

De aanvraag beoogt het residentieel gebruik van de woning en een aanbouw achteraan de woning, die gebruikt wordt als berging, te regulariseren.

De woning wordt reeds enkele jaren verhuurd en is, volgens de bestreden beslissing, in 2009 te koop aangeboden. Uit het administratief dossier blijkt dat het bedrijf in december 2007 verkocht is.

Met betrekking tot het residentieel gebruik van de woning wordt op 11 maart 2009 een proces-verbaal opgesteld voor de functiewijziging, waarna de aanvragers de aanvraag indienen.

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, gelegen in agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 juli tot en met 12 augustus 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, adviseert ongunstig op 28 augustus 2009.

De dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Destelbergen adviseert ongunstig op 30 september 2009.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Destelbergen adviseert op 6 oktober 2009 als volgt gunstig:

“ ...

Overeenstemming met dit plan

*De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde gewestplan, meer bepaald omdat de woning niet meer in functie staat van een agrarisch- of para-agrarisch bedrijf.*

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

*Overwegende dat de woning niet in functie staat van een agrarisch en/of para-agrarisch bedrijf en aldus strijdig is met de bestemming van het gebied;*

*Overwegende dat de woning niet verkrot is;*

*Overwegende dat de woning vergund is;*

*Overwegende dat de uitbreiding minder dan 100% bedraagt van het bestaande volume en het totale volume na uitbreiding minder dan 1000m<sup>3</sup>;*

*Overwegende dat het karakter en de verschijningsvorm van de woning behouden blijft;*

*Overwegende dat het aantal woongelegenheden niet wordt gewijzigd;*

*Overwegende dat de functiewijziging al meer dan 10 jaar geleden is doorgevoerd;*

*Gelet op de in bijlage gevoegde historie van de woning;*

*Gezien door het voorstel geen wijziging in de ruimtelijke kwaliteit tot stand wordt gebracht, kan gunstig advies gegeven worden.*

...”

De verzoekende partij adviseert als volgt ongunstig op 12 november 2009:

“ ...

Overeenstemming met dit plan

*De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde plan, meer bepaald omdat de woning niet in functie staat van een professioneel agrarisch of para-agrarisch bedrijf.*

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

*Overwegende dat de bouwplaats volgens het vigerende gewestplan gelegen is in het agrarisch gebied;*

*Overwegende dat de nieuwe functie zijnde residentieel wonen als strijdig te beschouwen is met de voornoemde planologische bestemming zijnde een agrarische functie;*

*Overwegende dat deze woning vergund en opgericht werd als een toezichtswoning bij een tuinbouwbedrijf en met de uitdrukkelijke voorwaarde dat de ontworpen woning met de exploitatiegebouwen van de betrokken percelen een onverdeelde eenheid zou*

*uitmaken en enkel dienstig zou zijn voor de uitbating ervan;*

*Overwegende dat met de huidige aanvraag deze voorwaarde tot oprichting volledig teniet wordt gedaan; dat deze woning enkel en alleen kon opgericht worden omdat ze verbonden was aan het tuinbouwbedrijf;*

*Overwegende dat het departement Landbouw en Visserij, Duurzame Landbouwwontwikkeling Oost-Vlaanderen, op 28/8/2009 een ongunstig advies heeft uitgebracht over deze functiewijziging;*

*Overwegende dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening noch een ander uitvoeringsbesluit deze bestemmingswijziging regelt;*

#### Algemene conclusie

*Vanuit stedenbouwkundig oogpunt zijn er aldus bezwaren tegen de inwilliging van de aanvraag.  
..."*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Destelbergen weigert op 24 november 2009, met verwijzing naar het ongunstig advies van de verzoekende partij, een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvragers.

De aanvragers van de vergunning tekenen tegen deze beslissing op 17 december 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 februari 2010 als volgt dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

*"...*

#### 2.6.2. De juridische aspecten

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven: de nieuwe functie zijnde residentieel wonen is strijdig te beschouwen met de voornoemde planologische bestemming zijnde een agrarisch gebied.*

*De woning werd vergund en opgericht als een toezichtswoning bij een tuinbouwbedrijf en met de uitdrukkelijke voorwaarde dat de ontworpen woning met de exploitatiegebouwen van de betrokken percelen een onverdeelde eenheid zou uitmaken en enkel dienstig zou zijn voor de uitbating ervan.*

*Met deze aanvraag wordt deze voorwaarde tot oprichting volledig teniet gedaan; immers: deze woning kon enkel en alleen opgericht worden omdat ze verbonden was aan het tuinbouwbedrijf.*

*Men heeft geen beroep aangetekend tegen deze expliciete voorwaarde; deze werd bijgevolg aanvaard en de realisatie gebeurde in uitvoering van deze voorwaarde. Ook de planologische situatie is intussen niet gewijzigd.*

*Deze voorwaarde is derhalve inherent verbonden aan deze constructie en bleef onverkort van kracht, ook al werd de woning later de facto verhuurd.*

*Dat deze eigendom binnen de familie en de familiebedrijven werd overgedragen op 16 februari 2000 mist relevantie; hierdoor is de functie niet gewijzigd, noch de voorwaarde in de vergunning gewijzigd.*

*Het betreft bijgevolg een onvergunde toestand op dit moment. De regularisatie bij art. 4.4.23 van de codex (zonevreemde functiewijzigingen) is niet mogelijk omdat het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen in art. 11. 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 eventueel leegstaand landbouwbedrijf, met als nieuw gebruik uitsluitend wonen, op voorwaarde dat al de volgende voorschriften nageleefd worden:*

*1° de bedrijfswoning en de fysiek aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij de bedrijfswoning, krijgen als nieuw gebruik wonen, met uitsluiting van meergezinswoningen maar met inbegrip van tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;*

*2° de bedrijfsgebouwen van het landbouwbedrijf mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning en kunnen alleen een nieuw gebruik krijgen als woningbijgebouwen, of als accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft.”*

*In deze worden de landbouwgebouwen wel afgesplitst van de woning. Op vandaag bestaat er geen rechtsgrond om deze afsplitsing alsnog te vergunnen.*

*Het betreft een onvergunde toestand op dit moment, de regularisatie van de aanbouw conform art 4.4.15. is niet mogelijk gezien het geen hoofdzakelijk vergunde toestand betreft (onverenigbaar met art. 4.4.10 §1 dewelke dit eist).*

### 2.6.3. De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op de legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen overbodig.  
...*

Na de hoorzitting van 9 februari 2010 beslist de verwerende partij op 25 maart 2010 als volgt het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

*“ ...*

### 2.6.2. De juridische aspecten

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldende gewestplan, zoals hoger omschreven: de nieuwe functie zijnde residentieel wonen is strijdig te beschouwen met de voornoemde planologische bestemming zijnde een agrarisch gebied.*

*De woning werd vergund en opgericht als een toezichtswoning bij een tuinbouwbedrijf en met de uitdrukkelijke voorwaarde dat de ontworpen woning met de exploitatiegebouwen van de betrokken percelen een onverdeelde eenheid zou uitmaken en enkel dienstig zou zijn voor de uitbating ervan.*

*Deze eigendom werd binnen de familie en de familiebedrijven overgedragen op 16 februari 2000. Dit is vóór de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, en het bijhorend verbod op afsplitsing.*

*Bijgevolg kan op vandaag niet gesteld worden dat het gevraagde niet kan geregulariseerd worden, als destijds geen verbod bestond.*

#### 2.6.3. De goede ruimtelijke ordening

*De goede plaatselijke aanleg komt niet in het gedrang door de te regulariseren functiewijziging.*

#### 2.7. Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.*

*De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.*

*...”*

Dit is de bestreden beslissing.

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

#### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing per aangetekende brief van 6 april 2010 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig beroep heeft ingesteld bij aangetekende brief van 3 mei 2010.

#### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij**

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikt krachtens artikel 4.8.16, §1 VCRO, zoals van toepassing voor de decreetswijziging van 18 november 2011, over het rechtens vereiste belang om bij de Raad beroep in te stellen.

### **V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

#### **A. Tweede middel**

##### *Standpunt van de partijen*

In haar tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van bestuurshandelingen, evenals de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt als volgt dat de verwerende partij de "goede plaatselijke ruimtelijke ordening" niet onderzoekt en dat de motivering van de bestreden beslissing berust op een standaardzin:

“ ...

*In de bestreden beslissing wordt de goede ruimtelijke ordening als volgt beoordeeld:*

*“De goede plaatselijke aanleg komt niet in het gedrang door de te regulariseren functiewijziging”.*

*Luidens de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moet elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursdelen of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Die motivering moet “afdoende” zijn.*

*Aan deze motiveringsplicht is voldaan wanneer de bestreden beslissing duidelijk de met de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermeldt waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.*

*Bovenvermelde zin kan niet als dergelijke afdoende motivering worden beschouwd.*

*Het betreft één enkele standaardzin, waaruit geen enkele concrete beoordeling van de goede plaatselijke aanleg blijkt.*

*...”*

#### *Beoordeling door de Raad*

De aanvragers van de bestreden stedenbouwkundige vergunningsbeslissing hebben een aanvraag ingediend voor de functiewijziging van bedrijfswoning naar residentiële woning.

De woning is, volgens het geldende gewestplan, gelegen in agrarisch gebied.

De verwerende partij moet de beslissing over de aanvraag, krachtens artikel 4.3.1, §1, eerste lid VCRO, in concreto en voldoende motiveren door te toetsen aan een goede ruimtelijke ordening.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht moet een vergunningsverlenende overheid de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermelden, waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing te vermelden motieven moeten bovendien afdoende zijn.

De vergunningverlenende overheid beschikt over een discretionaire bevoegdheid en de Raad mag zijn beoordeling met betrekking tot de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij. In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad alleen rekening houden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven.

Los van de vraag of de aangevraagde functiewijziging toelaatbaar is volgens de geldende wettelijke bepalingen, oordeelt de Raad dat de verwerende partij in de bestreden beslissing helemaal niet verduidelijkt waarom de vergunningsaanvraag verenigbaar is met de in de omgeving bestaande toestand en met een goede ruimtelijke ordening.

Uit de bestreden beslissing moet nochtans blijken dat de verwerende partij dit in concreto beoordeelt en dat de motivering afdoende is.

Een loutere standaardformulering is dan ook geen afdoende en concrete motivering.

Door in de bestreden beslissing alleen te stellen dat de aanvraag tot wijziging van de functie van de woning de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang brengt, verduidelijkt de verwerende partij niet hoe de vergunningsaanvraag voldoet aan een goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij schendt daardoor de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Overige middelen**

De Raad onderzoekt de andere middelen van de verzoekende partij niet, omdat ze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.



## OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 25 maart 2010, waarbij aan de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het wijzigen van de functie van bedrijfswoning naar residentiële woning op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een termijn van 3 maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de aanvragers.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 4 juni 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS,                      voorzitter van de eerste kamer,  
met bijstand van

Ingrid VAN AKEN,                toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,    De voorzitter van de eerste kamer,

Ingrid VAN AKEN

Eddy STORMS