

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2015/0398 van 23 juni 2015  
in de zaak 1011/0937/A/8/0920

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Bart VAN BESIEN  
kantoor houdende te 1930 Zaventem, Excelsiorlaan 3,  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*


de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

*verwerende partij*



---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 14 juli 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 9 juni 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente  van 18 februari 2011 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het wijzigen van de bestemming van een loods voor houtbewerking (gedeelte) naar een woning voor de zaakvoerder.

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

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 30 september 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Jan BERGÉ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart VAN BESIEN die verschijnt voor de verzoekende partij is gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

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 voorliggende vordering.

### III. FEITEN

Op 10 januari 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het wijzigen van de bestemming van een loods voor houtbewerking (gedeelte) naar een woning voor de zaakvoerder”*.

De aanvraag heeft betrekking op het voorste deel van de loods waarin de verzoekende partij een autoherstelplaats uitbaat. Op die plaats bevinden zich in de loods twee bouwlagen met op het gelijkvloers kleinere lokalen voor receptie, kantoor, kleedkamer en magazijn. Op de verdieping worden de kantoren vervangen door een woongelegenheden met een oppervlakte van 120 m<sup>2</sup>. De loods maakt deel uit van een oorspronkelijk grotere loods voor houtbewerking. Na de stopzetting van die activiteit werd de loods, opgedeeld, verkocht. Bij de oorspronkelijke loods werd een bedrijfswoning opgericht die werd gedesaffecteerd en afgesplitst.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, gelegen in industriegebied.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het op 3 februari 2009 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg nr. 9, ‘Industriezone’, meer bepaald in een zone voor ambachtelijke bedrijven of zone voor kleine en middelgrote ondernemingen. Het perceel is niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

De aanvraag is niet openbaar gemaakt.

Het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is niet vereist nu voor het gebied van de aanvraag een bijzonder plan van aanleg bestaat.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] verleent op 18 februari 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij, onder de volgende voorwaarden:

- de aanvrager dient zijn aanvraag tot aansluiting op de openbare riolering te richten aan RIOBRA;
- bij iedere wijziging van het aantal woongelegenheden op een perceel of binnen een gebouw ingevolge nieuwbouw, verbouwing, splitsing of bestemmingswijziging, dient de bouwheer de nodige stedenbouwkundige vergunningen aan te vragen;
- bij uitvoering van werken en inname van openbaar domein dienen de nodige vergunningen te worden aangevraagd.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tekent tegen deze beslissing op 8 maart 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 mei 2011 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 7 juni 2011 beslist de verwerende partij op 9 juni 2011 om het beroep, op gelijkkluidend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

*c) Het bedrijf dat oorspronkelijk op het perceel in kwestie gevestigd was beschikte over een bedrijfswoning in open verband aan de straat en bedrijfsloodsen op het achterste gedeelte van het terrein. De situatie was aldus wat de bestemmingen betreft conform met de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA. Als gevolg van de stopzetting van de oorspronkelijke activiteit, gepaard gaande met de vervreemding van de bedrijfswoning en de opsplitsing van de bedrijfsloodsen, is er een zonevreemde residentiële woning gecreëerd en bleven de bedrijfsloodsen zonder bedrijfswoning. It resulteert thans in de vraag tot het verwezenlijken van een nieuwe bedrijfswoning.*

*Deze gang van zaken valt niet te stroken met een behoorlijk beheer van de ruimtelijke ordening. Alhoewel het BPA de verwezenlijking van een woongelegenheid per bedrijf toelaat is het niet te verantwoorden om bij een stopzetting of bij een bedrijfswissel de woning zijn bedrijfslink te ontnemen om naderhand een nieuwe bedrijfswoning te kunnen oprichten.*

*Tevens kan een opdeling van een bedrijfscomplex in meerdere entiteiten, waarin kleinere bedrijfjes worden gehuisvest, bezwaarlijk aanleiding zijn om het aantal woongelegenheden in eenzelfde verhouding te vermenigvuldigen. Dit leidt uiteindelijk tot een verregaande residentialisering van het industriegebied en brengt de zone-eigen functies in het gedrang.*

...”

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 VORDERING TOT Vernietiging**

##### **A. Eerste middel**

##### *Standpunt van de partijen*

In het verzoekschrift tot vernietiging roept de verzoekende partij de schending in van artikel 7 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van het BPA nummer 9

'Industriezone', goedgekeurd bij MB van 3 februari 2005, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

1.

De verzoekende partij legt uit dat zowel het inrichtingsbesluit als het BPA in het industriegebied een woonfunctie voorwaardelijk toelaten, met name in functie van de veiligheid en de goede werking van het bedrijf, hetzij voor het besturend en/of bewakend personeel waarvan de aanwezigheid ter plaatse strikt noodzakelijk is.

De zaakvoerder van de verzoekende partij moet ten behoeve van het bedrijf voor herstellingen en onderhoud van dure auto's tot laat in de avond ter beschikking zijn, en omwille van de goede werking en de veiligheid van het bedrijf maximaal aanwezig en bereikbaar.

De gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar heeft nooit bezwaar aangetekend tegen de opsplitsing van de oorspronkelijke loods. Na de opsplitsing moet elke bedrijfseenheid over een eigen bedrijfswoning kunnen beschikken. Het Inrichtingsbesluit noch het BPA verhinderen dit. De weigering is dus een schending van de geschonden geachte bepalingen.

De opsplitsing van het bedrijfscomplex in meerdere entiteiten met woongelegenheid brengt de zone-eigen functies van het industriegebied niet in het gedrang. De functiewijziging van kantoren naar woning heeft slechts een geringe ruimtelijke impact: de woonfunctie impliceert geen uitbreiding van het bestaande volume en is in oppervlakte beperkt. Er zijn geen vergunningsplichtige werkzaamheden. Het industrieel uitzicht en karakter van het gebied worden niet gewijzigd. Artikel 2.5 van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA laat één parkeerplaats per woongelegenheid toe. Daaruit kan worden besloten dat er (maximaal) één woongelegenheid per bedrijf kan zijn.

2.

In haar antwoordnota stelt de verwerende partij dat zij niet alleen moet rekening houden met de planologische bestemmingsvoorschriften en de geldende stedenbouwkundige bepalingen, maar ook moet nagaan of de aanvraag al dan niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, zoals het is bepaald in artikel 4.3.1. VCRO.

Het strookt niet met een behoorlijk beheer van de ruimtelijke ordening om bij de stopzetting van een bedrijf, of bij een bedrijfswissel de bestaande bedrijfswoning haar bedrijfslink te ontnemen om een nieuwe bedrijfswoning te kunnen oprichten. Dit leidt tot een ongewenste residentialisering van het industriegebied.

De deputatie hield uitdrukkelijk rekening met artikel 7 Inrichtingsbesluit en artikel 2.1. van het BPA nummer 9, maar heeft de aanvraag geweigerd omwille van de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De omzendbrief van 8 juli 1997 met betrekking tot de inrichting en de toepassing van de ontwerp gewestplannen en de gewestplannen wijst er aan de hand van de bestaande situaties in industriezones op dat de noodzaak aan huisvesting zeer relatief is, en vaak onbestaande: er is geen evident functioneel ruimtelijk verband tussen de activiteit van het onderhouden, het verzekeren van de goede werking en het bewaken van het bedrijf enerzijds, en het gehuisvest zijn anderzijds. De verwerende partij stelt de vraag of er concreet wel een strikte noodzaak van huisvesting is.

De formele- noch materiële motiveringsplicht zijn geschonden, de bestreden beslissing werd afdoende gemotiveerd, op grond van juiste feitelijke en juridische motieven die correct werden

beoordeeld en afgewogen. Er is in die zin evenmin een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

3.

In haar wederantwoordnota onderstreept de verzoekende partij dat haar bedrijf nog niet over een woonfunctie beschikt, terwijl na de splitsing van de bedrijfsloods op elk afgesplitst perceel een constructie of deel ervan voor het wonen van de zaakvoerder moet kunnen worden bestemd. De bedrijfswoning die werd opgericht door en ten behoeve van de eigenaars van het oorspronkelijke bedrijfsgebouw kan niet worden beschouwd als een bedrijfswoning van de loods van de verzoekende partij wegens afsplitsing van deze bedrijfswoning van de oorspronkelijke loods, naar aanleiding van de opsplitsing van die loods in drie delen.

Het BPA nummer 9 bevat een voldoende gedetailleerd voorschrift dat aan de vergunningverlenende overheid geen vrijheid meer laat om de goede ruimtelijke ordening te beoordelen. Minstens beperkt het voorschrift deze beoordelingsvrijheid. Het gegeven dat de bewoning aanleiding geeft tot residentialisering van het industriegebied kan niet leiden tot een weigering van de aanvraag.

De bestreden beslissing is niet zorgvuldig omdat ze geen rekening houdt met de al bestaande residentialisering van het industriegebied. Voor meerdere afgesplitste percelen, waarop nieuwe bedrijven zijn gevestigd, werden vergunningen voor de oprichting van een bedrijfswoning afgegeven. Artikel 4.3.1, §2 VCRO stelt dat rekening moet worden gehouden met in de omgeving bestaande toestand, dit is dus de bestaande residentialisering. Het is kennelijk onredelijk dat voor het ene bedrijf het oprichten van een bedrijfswoning wordt toegestaan, terwijl voor een ander een gedeeltelijke bestemmingswijziging wordt geweigerd.

De motiveringsplicht wordt geschonden omdat niet wordt gezegd welke wettelijke of reglementaire norm de vergunning van de aanvraag in de weg staat.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De aanvraag heeft tot voorwerp de functiewijziging van het kantoorgedeelte van een gebouw met een industriële functie naar een woonfunctie. Dit komt neer op de vestiging van een nieuwe bedrijfswoning. Er is in het dossier geen onduidelijkheid over het feit dat aan het oorspronkelijke bedrijfsgebouw een exploitatiewoning was verbonden. Na stopzetting van de oorspronkelijke bedrijvigheid werd enerzijds de bedrijfsloods opgesplitst in meerdere kavels, en werd anderzijds de bedrijfswoning afgesplitst waardoor deze een zonevreemde residentiële functie kreeg.

De verzoekende partij exploiteert in een deel van het oorspronkelijke bedrijfspand een werkplaats voor herstelling en onderhoud van auto's. Zij meent kort gezegd te voldoen aan de voorwaarden voor de op- of inrichting van een nieuwe bedrijfswoning zoals deze zijn bepaald in artikel 7.2.0, eerste lid Inrichtingsbesluit en in artikel 2.1. van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA nummer 9 'Industriezone'.

De verzoekende partij ontkent de feiten met betrekking tot de opsplitsing van het oorspronkelijke bedrijfspand en de afsplitsing van de daartoe behorende bedrijfswoning niet, maar stelt dat deze niet pertinent zijn, tenzij in die zin dat er na afsplitsing van de oorspronkelijke bedrijfswoning fictief moet worden vastgesteld dat er voor haar bedrijfsgebouw nooit een exploitatiewoning heeft bestaan.

De verzoekende partij redeneert ten onrechte dat de bestreden beslissing door de stedenbouwkundige vergunning voor de functiewijziging van een deel van de loods in haar woning te weigeren, de bepalingen van artikel 7.2.0. Inrichtingsbesluit en 2.1. van het BPA nummer 9 schendt. Deze bepalingen stellen essentiële randvoorwaarden voor het vergunnen van een bedrijfswoning. Het residentiële verblijf van besturend en/of bewakend personeel moet noodzakelijk zijn in functie van de veiligheid en/of de goede werking van het bedrijf. Dit principe wordt bevestigd in de omzendbrief van 8 juli 1997. De bestreden beslissing onderzoekt en beoordeelt deze randvoorwaarden niet, nu zij focust op het onderzoek van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening van de plaats. De beweerde schending heeft betrekking op niet uitgedrukte, onbestaande motieven die niet tot de beslissing hebben geleid. Er kan op die grond geen vernietiging zijn.

2.

Het onderzoek van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van de plaats vindt steun in artikel 19, derde lid Inrichtingsbesluit, en in artikel 4.3.1, §1, b) VCRO, die het aan de verwerende partij toelaten, lees verplichten, om in elk geval de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening te onderzoeken en te beoordelen.

Het is derhalve ten onrechte dat de verzoekende partij meent dat de verwerende partij het onderzoek naar de verenigbaarheid niet kan voeren. Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO verandert daar niets aan. Het BPA nummer 9 bevat in het geheel geen voorschrift of criteria van de goede ruimtelijke ordening voor de beoordeling van de concrete aanvraag op het punt van bijvoorbeeld de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid.

De discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij met betrekking tot de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van de plaats is in de gegeven concrete omstandigheden niet verminderd.

3.

De motivering van de concrete beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is beknopt maar afdoende. De uitgedrukte motieven stellen vast dat na de stopzetting van de oorspronkelijke bedrijfsactiviteit met vervreemding van de oorspronkelijke bedrijfswoning en opsplitsing van de bedrijfsloodsen, de aanvraag tot het inrichten van een nieuwe bedrijfswoning voor één van de opgesplitste bedrijfsentiteiten leidt tot een ongewenste residentialisering van het industriegebied, wat de zone-eigen functie in het gedrang brengt. De beoordeling van de ruimtelijke ordening van de plaats is naar feiten en recht verantwoord en levert een op zichzelf staande naar redelijkheid verantwoorde beoordeling op. De motieven zijn geldig. Er is geen schending van het materiële motiveringsbeginsel.

4.

De inrichting van de gevraagde bedrijfswoning betreft een functiewijziging die hoe dan ook een ruimtelijke weerslag heeft. Er is op grond van de wettelijke en reglementaire randvoorwaarden, noch vanuit ruimtelijke standpunt een objectief recht op een bedrijfswoning per bedrijfseenheid.

Er is geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. De gevraagde functiewijziging wordt geweigerd op grond van overwegingen over de residentialisering van het industriegebied, hetgeen zelfs in het licht van een eventueel precedent van concrete residentialisering van de onmiddellijke omgeving - hetgeen de verzoekende partij wel beweert maar niet bewijst -, nog niet aantoont dat er een kennelijk onzorgvuldig onderzoek en besluitvorming is.

De verzoekende partij kan niet worden gevolgd waar zij stelt dat de bestreden beslissing niet motiveert op grond van welke schending van een wettelijke of reglementaire norm de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd. De weigering op grond van overwegingen met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening van de plaats is legitiem, zoals het hierboven met verwijzing naar artikel 19 Inrichtingsbesluit en artikel 4.3.1, §1 b) VRCO werd gesteld.

Het middel is ongegrond.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

In haar wederantwoordnota roept de verzoekende partij de schending in van artikel 44, §1, 7 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw zoals gewijzigd bij decreet van 28 juni 1984, en van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen.

De verzoekende partij legt uit dat de oorspronkelijke bedrijfsloods, opgericht in 1979 volgens een stedenbouwkundige vergunning van 26 december 1978, op de benedenverdieping magazijnen, bureau, receptie, kleedkamer, toilet en badkamer bevat, en op de bovenverdieping een keuken, toilet en berging. Deze delen werden na afwerking in 1980 bewoond door de toenmalige bedrijfsleider tot de bedrijfswoning was afgewerkt. Op die wijze was er een gedeeltelijke gebruikswijziging naar bewoning op het ogenblik dat de gebruikswijziging nog niet vergunningsplichtig was. De vergunningverlenende overheden in graad van eerste aanleg en administratief beroep waren om die reden *ratione materiae* niet bevoegd om zich over de aanvraag van 10 januari 2011 uit te spreken.

### *Beoordeling door de Raad*

De verzoekende partij brengt in haar wederantwoordnota een nieuw middel aan. Nog daargelaten de vraag of dit nieuwe middel aan de openbare orde raakt, merkt de Raad op dat alle middelen, ook deze die de openbare orde aanbelangen, in principe in het inleidend verzoekschrift moeten worden ontwikkeld teneinde de rechten van verdediging van de andere partijen te vrijwaren, tenzij de grondslag ervan pas nadien aan het licht is kunnen komen, in welk geval die middelen in het eerst mogelijke in de procedureregeling voorziene processtuk moeten worden opgeworpen.

Het is voldoende duidelijk dat de verzoekende partij het middel, dit is de feitelijke en juridische grondslag ervan, op het ogenblik van de neerlegging van verzoekschrift kon en moest kennen.

Het nieuwe middel ontnemt aan de verwerende partij daarenboven het recht om zich schriftelijk te verdedigen.

Het middel is om deze reden al onontvankelijk.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het beroep is deels onontvankelijk, en deels ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 23 juni 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Jan BERGÉ, voorzitter van de achtste kamer,  
met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Ben VERSCHUEREN

Jan BERGÉ