

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0870 van 16 december 2014  
in de zaak 2010/0708/A/2/0646

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Willem SLOSSE  
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 2  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

*verwerende partij*

*Tussenkomen  
de partij:*

■■■■■  
bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Wim DE CUYPER  
kantoor houdende te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 30 juli 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 27 mei 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen de partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 16 februari 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen de partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van een gebouw tot jeugdtoerisme, aanpassen van ramen en infrastructuur, verwijderen van asbestplaten op het dak en verstevigen van het dakgebinte en isoleren van het dak, onder de voorwaarde dat het advies van 29 januari 2010 van de stedelijke brandweer en het advies van 4 januari 2010 van het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen wordt nageleefd.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het 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 tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 14 juni 2011, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn BRUSSELMANS, die loco Willem SLOSSE, verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Koenraad VAN DE SIJPE, die loco advocaat Wim DE CUYPER, verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

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 VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

## **III. TUSSENKOMST**

■■■■■ verzoekt met een aangetekende brief van 20 september 2010 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 25 november 2010 de tussenkomenende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen maar haar verzocht een afschrift van haar statuten en van de akte van aanstelling van haar organen, alsmede het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft in rechte te treden, bij haar schriftelijke uiteenzetting te voegen.

Na studie van de neergelegde stukken blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

## **IV. FEITEN**

Op 26 oktober 2009 (datum ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning tot *“regularisatie van een gebouw tot jeugdtoerisme, aanpassen van ramen en infrastructuur, verwijderen van asbestplaten op het dak en verstevigen van het dakgebinte en isoleren van het dak”*.

Met deze aanvraag wenst de tussenkomende partij binnen een voormalige schuur en veestal een jeugdcentrum te ontwikkelen met een slaapcapaciteit voor een 60-tal bedden op de benedenverdieping en slaapaccommodatie op de verdieping. Er wordt eveneens voorzien in het daarbij horende sanitair, kookgelegenheid, refter en ontspanningsruimte.

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis:

- 6 juli 1953: machtigingsbesluit voor het bouwen van een veestal (schuur)
- 17 december 1985: vergunning voor het oprichten van een bijkomende schuilplaats voor vee aan de stal
- 13 en 9 maart 2008: proces-verbaal voor het uitvoeren van wederrechtelijke handelingen aan de stal
- 19 februari 2008: weigering door het college van burgemeester van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED]
- van een stedenbouwkundige vergunning voor (de regularisatie van) het vernieuwen van het dak, de reorganisatie en de isolatie van de schuur
- 8 mei 2009: weigering in beroep door de verwerende partij
- 20 augustus 2009: weigering door het college van burgemeester van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED]
- van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de verbouwing van de schuur/stal tot jeugdcentrum en het aanpassen van ramen en infrastructuur

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan 'Antwerpen', gelegen in landschappelijk waardevol 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.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 16 november 2009 tot en met 16 december 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen brengt op 4 januari 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] verleent op 19 januari 2010 een ongunstig advies.

De stedelijke brandweer brengt op 29 januari 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Departement Landbouw en Visserij – Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 9 februari 2010 een gunstig advies uit.

De verzoekende partij verleent op 10 februari 2010 het volgende ongunstig advies:

“  
...

### **BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*Er kan gesteld worden dat de aanvraag **niet** in overeenstemming is met de bestemming van het geldende plan, maar als zonevreemd moet beschouwd worden. **Artikel 4.4.10** uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dient toegepast te worden. Dit artikel is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.*

*De aanvraag **voldoet niet** aan deze twee voorwaarden*

- *(Uit de gegevens verstrekt door de gemeente mag opgemaakt worden dat het gebouw behoorde tot een vergunde agrarische vestiging. Voor de functiewijziging naar jeugdlogies is mij echter geen vergunning bekend, zodat moet geoordeeld worden dat de huidige functie niet vergund is.*

- *Aangezien de werken reeds werden uitgevoerd en er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn waaruit de oorspronkelijke toestand blijkt, kan niet worden beoordeeld of het gebouw al dan niet verkrot was bij de aanvang der werken.*

*Huidige aanvraag voldoet niet aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 4.4.10.*

...

***Artikel 4.4.23.** 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:*

....

*Aangezien de werken waarvoor in huidige aanvraag vergunning wordt gevraagd, reeds werden uitgevoerd en het dossier geen gegevens bevat over de toestand van het gebouw voor de uitvoering van de werken, kan zoals reeds eerder vermeld niet beoordeeld worden of het gebouw al dan niet verkrot was bij de aanvang der werken.*

*De aanvraag is niet gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied Het gevraagde is gelegen in een gebied dat als mogelijk overstromingsgevoelig staat ingekleurd.*

....

*Aangezien de oorspronkelijke toestand van het gebouw in aanvraag niet bekend is, kan geen uitspraak gedaan worden over het al dan niet bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe functie.*

*Huidige aanvraag voldoet slechts gedeeltelijk aan de voorwaarden verbonden aan het betreffende besluit.*

*Aangezien huidige aanvraag niet voldoet aan alle bepalingen van art. 4.4.10, 4.4.16 en 4.4.23 en aangezien er ook niet wordt voldaan aan alle bepalingen van het Besluit tot bepaling van toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende zone, kan de aanvraag niet goedgekeurd worden. De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening overeenkomstig art. 4.4.11 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, doet hier nu niet ter zake.*

Wanneer er een nieuwe aanvraag wordt ingediend dient het gevraagde getoetst te worden aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1., § 1, eerste lid 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Het gevraagde zal beoordeeld worden aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op o.a. de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik, de bouwdichtheid, de visueel-vormelijke elementen ...

## **BESCHIKKEND GEDEELTE**

### ADVIES

#### **Ongunstig**

**Samenvattend dient gesteld te worden dat de aanvraag niet voldoet aan alle bepalingen van art 4.4.10, 4.4.16 en art. 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Evenmin wordt voldaan aan de bepalingen van het Besluit tot bepaling van toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende zone. De aanvraag moet geweigerd worden."**

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 16 februari 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij en neemt hierbij de overwegingen van de verzoekende partij over. Zij voegt het volgende toe:

" ...

Aangezien het artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan voor zonevreemde functiewijzigingen **mag** afwijken van de bestemmingsvoorschriften indien er voldaan wordt aan bepaalde voorwaarde, waaronder het punt 1.c. dat stelt dat het gebouw hoofdzakelijk vergund moet zijn, waarvan door de reeds uitgevoerde, niet vergunde bouwwerken, geen sprake kan zijn.

Daarenboven dient de aanvraag voor een zonevreemde functiewijziging vergezeld te gaan van een motivering o.a. m.b.t. het mobiliteitsaspect, zoals gesteld in art. 11 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28/11/2003, waarbij moet worden aangetoond dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad en dat deze motivering ontbreekt.

Het is trouwens niet evident om nu nog aan te tonen dat het gebouw bouwfysisch geschikt is voor het nieuwe gebruik, nu er al ingrijpende verbouwingswerken werden aan doorgevoerd (art. 11, 5° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28/ 11/ 2003).

Tenslotte dient opgemerkt dat dit een zoveelste ingreep is binnen een landschappelijk waardevol agrarisch gebied ten zuiden van de Spoorweg, waarbij de oorspronkelijke agrarische bestemming door middel van niet vooraf aangevraagde en derhalve ook niet vergunde werken wordt gewijzigd naar een zonevreemde functie zoals een residentiële woning of een voormalige schuur/stal naar een gebouw voor jeugdtoerisme en waarbij slechts achteraf door middel van een regularisatiedossier vergunning wordt aangevraagd.

Het feit dat de wederrechtelijke werkzaamheden telkens worden gevolgd door een regularisatiedossier maakt dat de toepassing van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28/11/2003 voor een functiewijziging van voormalige schuur naar een gebouw voor jeugdtoerisme als uitzonderingsmaatregel niet te verantwoorden valt.

Voorgesteld wordt om deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning krachtens artikel 4.7.18, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening te weigeren op basis van de bovenvermelde argumenten en de ingewonnen adviezen, in het bijzonder het hoger

*vermeld en integraal opgenomen ongunstig advies 8.00/11056/108.4 van 10 februari 2010 van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar."*

*...*

De tussenkomen partij tekent tegen deze beslissing op 19 maart 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van onbekende datum om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

*" ...*

*Algemene bepalingen zonevreemde constructies*

*Art. 4.4.10 van de Vlaamse Codex is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies. Het voldoen aan de voorwaarden betreffende het hoofdzakelijk vergund en niet verkrot wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag.*

*De eerste voorwaarde 'hoofdzakelijk vergund' wordt in de Vlaamse Codex (art. 4.4.1, 7° VCRO) gedefinieerd als een stedenbouwkundige vergunningstoestand waarbij geldt dat de constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft. De laatste vergunning dateert van 1985 en betrof het oprichten van een bijkomende schuilplaats voor vee aan de bestaande stal, behorend bij een landbouwbedrijf. De stalconstructie was toen zone-eigen.*

*Sindsdien werden verschillende wederrechtelijke werken uitgevoerd, waarvoor in 2008 de regularisatie werd aangevraagd. Zowel het gemeentebestuur als de deputatie (cfr. ROBR/08-77) weigerden deze regularisatieaanvraag. Van de in 1985 vergunde landbouwfunctie was geen sprake meer.*

*Volgens de aanvrager en het in 2008 opgestelde proces-verbaal werd de stal gebruikt als opslagplaats en dit gedurende nu al 20 jaar. Deze functiewijziging werd echter nooit vergund.*

*Met voorliggende aanvraag beoogt de aanvrager de 'regularisatie van een gebouw tot jeugdtoerisme', aangeduid op de aanvraagformulieren, de bouwplannen en de beschrijvende nota. De functiewijziging naar jeugdlogies zou dus al gerealiseerd zijn, doch werd ook nooit vergund.*

*Op het ogenblik van de aanvraag had het gebouw dus geenszins nog een landbouwfunctie. Uit plaatsbezoek van de DSTV op 29 april 2010 blijkt een residentiële functie (eventueel voor jeugdlogies) in het gebouw. Dit is duidelijk te zien aan de ramen (grootte, vorm en aantal), het geïsoleerde dak, het terras, tuinaanleg ed. Voor deze functiewijziging is evenmin een vergunning gekend, zodat de huidige functie niet vergund is.*

*De tweede voorwaarde 'niet verkrot', dus voldoende aan de stabiliteitseisen (art. 4.4.1, 15° VCRO), kan niet meer nagegaan worden. In het dossier zitten geen gegevens of plannen waaruit de oorspronkelijke toestand blijkt.*

*Bijgevolg voldoet de aanvraag niet aan de uitzonderingsbepalingen voor zonevreemde constructies.*

#### *Zonevreemde functiewijzigingen*

*Het vergunningsverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan een de in art. 4.4.23 van de Vlaamse Codex opgesomde voorwaarden.*

*Ook hier is vereist dat het gebouw onder meer niet verkrot is en hoofdzakelijk vergund is op het ogenblik van de aanvraag. Uit het bovenstaande volgt dat hieraan niet voldaan is.*

*De gevraagde functiewijziging van 'jeugdlogies' komt voor op de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen vastgesteld door de Vlaamse regering. Net zoals in het dossier ROBR/08-77, geweigerd door de deputatie in 2008, beroept de aanvrager zich daarvoor op het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003, nu meer bepaald op art. 9.*

*De functiewijzigingen in dit besluit kunnen echter slechts worden toegestaan als voldaan is aan de voorwaarden van art. 4.4.23 van de Vlaamse Codex en als het gebouw bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie (art. 2).*

*In het voorgaande bouwberoep oordeelde de deputatie dat het bestaande gebouw niet meer bouwfysisch geschikt was voor de nieuwe functie. Er werden immers ingrijpende werken uitgevoerd om het gebouw aan te wenden voor de residentiële functie. Aangezien de functiewijziging reeds doorgevoerd werd en het een regularisatieaanvraag betreft, werd uitgegaan van de bouwplannen van het landbouwbedrijf bij de laatste vergunning in 1985. De ingrepen, zoals het voorzien van nieuwe ramen, het tot op de grond vergroten van ramen, het isoleren van het gebouw, het aanleggen van een terras, hebben allemaal betrekking op een doorgedreven residentialisering van de schuur. Derhalve was de schuur niet bouwfysisch geschikt voor de nieuwe functie.*

*Noch aan de voorwaarden van art. 4.4.23 werd voldaan (zie supra), noch was het gebouw bouwfysisch geschikt voor de nieuwe functie.*

*...*

#### *Goede plaatselijke ordening*

*Onverkort geldt – ook voor zonevreemde constructies – de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening (art. 4.4.11 VCRO).*

*Ook al komt de aanvraag wegens strijdigheid met de legaliteitsaspecten niet voor vergunning in aanmerking, bovendien wordt geoordeeld dat de beoogde functiewijziging tot jeugdlogies niet inpasbaar is op de betreffende site.*

*De door de aanvrager aangehaalde troeven zoals een groene omgeving en een vlotte bereikbaarheid dienen genuanceerd:*

*In eerste instantie is maar een beperkte speelruimte aanwezig die blijkens de plannen dan nog is ingericht als aangelegde tuin. Deze ruimte staat geenszins in verhouding tot de opvangmogelijkheden die men wil bieden voor de jeugd, nl. ca. 110 bedden.*

Voorts wordt de zogenaamde groene omgeving zeer sterk aangetast door de nabijheid van de drukke Krijgsbaan en de lawaaihinder van de autosnelweg E17.

Bovendien is de site helemaal niet vlot bereikbaar met het openbaar vervoer en liggen de haltes te ver van de site.

Tot slot is de omgeving onveilig voor kinderen. De [REDACTED] is een bijzonder drukke verkeersader en de [REDACTED] is een straat die de KM0-zone aan de overzijde bedient.

**Algemene conclusie:**

***De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming, noch met de decretale en reglementaire bepalingen (Art. 4.4.10 en 4.4.23 VCRO en BVR 28/11/2003).***

***De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard: functie jeugdlogies niet inpasbaar.***

...

Na de hoorzitting van 4 mei 2010 beslist de verwerende partij op 27 mei 2010 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

**Algemene bepalingen zonevreemde constructies**

Art. 4.4.10 van de Vlaamse Codex is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies. Het voldoen aan de voorwaarden betreffende het hoofdzakelijk vergund en niet verkrot zijn wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag.

De eerste voorwaarde 'hoofdzakelijk vergund' wordt in de Vlaamse Codex (art. (4.4.1, 7° VCRO) gedefinieerd als een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat de constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft.

De schuur/berging dateert van voor 1962, als bewijs hiervan werd een luchtfoto van 1957 bij het dossier gevoegd. Het betreft bijgevolg een vergund geacht gebouw.

De laatste vergunning dateert van 1985 en betrof het oprichten van een bijkomende schuilplaats voor vee aan de bestaande stal,, behorend bij een landbouwbedrijf. De stalconstructie was toen zone-eigen.

Het gebouw dient bijgevolg als 'hoofdzakelijk vergund' te worden beschouwd.

Het bestaande gebouw is niet verkrot en voldoet aan de stabiliteitseisen (art. 4.4.1, 15° VCRO).

Bijgevolg voldoet de aanvraag, wat de fysische constructie betreft aan de uitzonderingsbepalingen voor zonevreemde constructies.

**Zonevreemde functiewijzigingen**

Het vergunningsverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan de in art. 4.4.23 van de Vlaamse Codex opgesomde voorwaarden.

Ook hier is vereist, dat het gebouw onder meer niet verkrot en hoofdzakelijk vergund is op het ogenblik van de aanvraag. Uit het bovenstaande volgt dat hieraan voldaan is.



*De gevraagde, nog niet gerealiseerde, functiewijziging naar 'jeugdlogies' komt voor op de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen vastgesteld in het Besluit van 28 november 2003 van de Vlaamse regering.*

*Overeenkomstig art. 9 en art. 2 van het voormelde uitvoeringsbesluit, kunnen de in dit besluit vermelde functiewijzigingen slechts worden toegestaan als voldaan is aan de voorwaarden van art. 4.4.23 van de Vlaamse Codex en als het gebouw bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.*

*Overeenkomstig artikel 9 van het Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, kan met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie 'landbouw in de ruime zin' voor zover aan al de volgende voorwaarden is voldaan:*

- Het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;*
- De nieuwe functie heeft betrekking op een aantal opgesomde activiteiten waaronder jeugdlogies.*

*Overeenkomstig artikel 2 uit het bovenvermeld besluit kan de functiewijziging enkel worden toegestaan als voldaan wordt aan onderstaande voorwaarden:*

- De functiewijziging kan enkel worden toegestaan als het gebouw of het gebouwencomplex gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat.*
- De functiewijziging kan 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.*

*Aangezien enkel beperkte aanpassingswerken voor de nieuwe functie vereist zijn, dient te worden gesteld dat de schuur/berging bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Behoudens de beperkte wijzigingen aan de ramen, waarvan de regularisatie wordt gevraagd, worden, zoals vermeld in het beroepschrift, enkel beperkte aanpassingswerken uitgevoerd, zoals isolatie van spouwen, isolatie van het dak, het sanitair,...*

*Er is voldaan aan de voorwaarden van art. 4.4.23 (zie supra), het gebouw paalt aan een uitgeruste weg en is bouwfysisch geschikt voor de nieuwe functie.*

*...*

#### *Goede plaatselijke ordening*

*Onverkort geldt - ook voor zonevreemde constructies - de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening (art 4.4.11 VCRO).*

*De reeds van voor de stedenbouwwet van 1962 bestaande gebouwenconfiguratie brengt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang. Zoals blijkt uit wat voorafgaat wordt het oorspronkelijke volume niet vergroot.*

*Als troeven voor de vestiging van een jeugdverblijf op deze locatie vermeldt de raadsman van de aanvrager: groene omgeving, vlotte bereikbaarheid, nabijheid van de stad.*

*Het Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling van de Vlaamse Overheid heeft gunstig advies uitgebracht over de aanvraag. De landbouwbelangen worden niet in het gedrang gebracht.*

*De beoogde functiewijziging tot jeugdlogies is inpasbaar op deze locatie. De bijhorende werken kunnen worden vergund.*

**Algemene conclusie:**

***De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming, maar voldoet aan de decretale en reglementaire bepalingen (Art. 4.4.10, 4.4.16, 4.4.23 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en art. 2 en 9 van het Besluit van de Vlaamse regering d.d. 28/11/2003 op voorwaarde dat het advies van 29 januari 2010 van de stedelijke brandweer en het advies van 4 januari 2010 van het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen wordt nageleefd.***

***De aanvraag kan uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.***

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] heeft met een aangetekende brief van 20 september 2010 bij de Raad een beroep ingesteld dat eveneens strekt tot de vernietiging van deze bestreden beslissing. Dit beroep is bij de Raad geregistreerd onder het rolnummer 2010/0725/SA/2/0659.

**V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

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

**VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

**A. Eerste en derde middel**

*Standpunt van de partijen*

Eerste middel

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.1.1, 7°, 4.4.10 en 4.4.23 VCRO en van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

1.1.

De verzoekende partij stelt vooreerst en in hoofdde dat aan de vroegere agrarische stal een residentiële functie werd gegeven en dat er dus reeds een functiewijziging heeft plaatsgevonden.

Uit de omschrijving die de tussenkomende partij heeft gegeven aan zijn aanvraag, alsook uit de documenten betreffende de watertoets, valt af te leiden dat het wel degelijk gaat om de regularisatie van een functiewijziging naar jeugdtoerisme maar ook om de regularisatie van het aanpassen van ramen en infrastructuur, het verwijderen van asbestplaten op het dak en het verstevigen van het dakgebinte en isoleren.

De verzoekende partij wijst verder nog op het feit dat er ramen werden geplaatst die een residentiële functie en uiterlijk hebben, het feit dat er een tuin en een terras werd aangelegd en het feit dat de provinciale dienst stedenbouwkundige vergunningen (DSTV) ter plaatse heeft vastgesteld dat het dak geïsoleerd is.

Op grond van deze gegevens dient volgens de verzoekende partij te worden vastgesteld dat op het openblik van het indienen van de aanvraag, er wel degelijk reeds een functiewijziging heeft plaatsgevonden en dat minstens een deel van de werken al was uitgevoerd. De aanvraag betreft dan ook een regularisatieaanvraag.

## 1.2.

In het eerste onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat zowel voor de aanpassingswerken aan de ramen en de andere werken (artikel 4.4.10 VCRO) als voor de functiewijziging (artikel 4.4.23 VCRO) het vereist is dat het gebouw hoofdzakelijk vergund is.

Overeenkomstig de definitie opgenomen in artikel 4.1.1, 7° VCRO, is een constructie pas hoofdzakelijk vergund als de constructie ook wat betreft de functie vergund is of vergund geacht wordt.

Volgens de verzoekende partij blijkt dat er op het moment van de aanvraag er van een agrarische functie geen sprake meer was en er dus reeds een functiewijziging was doorgevoerd. Er kan derhalve onmogelijk gesteld worden dat de functie die het gebouw actueel heeft, vergund is of vergund geacht wordt te zijn.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing voorbijgaat aan het feit dat al sinds 20 jaar het gebouw geen agrarische functie meer heeft en er dus een illegale functiewijziging is doorgevoerd. De tussenkomende partij heeft dit ook toegegeven en dit blijkt ook uit het proces-verbaal van 2008 en het aanvraagdossier.

Aan de essentiële voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund zijn, is dus niet voldaan.

## 2.

### 2.1.

De verwerende partij antwoordt hierop dat uit de historiek van de verleende vergunningen blijkt dat de betrokken constructie een vergunde agrarische functie heeft.

Volgens de verwerende partij laat de verzoekende partij na te bewijzen dat de agrarische functie niet langer bestaat en dat de functie jeugdtoerisme reeds uitgeoefend wordt.

Aangezien dit gebruik niet wordt aangetoond en bovendien uitdrukkelijk ontkend wordt door de tussenkomende partij, mogen uit de omschrijvingen van de tussenkomende partij in het aanvraagdossier geen conclusies worden getrokken.

Evenmin tonen het feit dat in het verleden een gelijkaardige aanvraag werd ingediend noch het proces-verbaal van 19 maart 2008 noch het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan dat de functie jeugdtoerisme reeds uitgeoefend wordt.

De verwerende partij is dan ook van oordeel dat uit het dossier niet blijkt dat de functie jeugdtoerisme al wordt uitgeoefend. De aanvraag betreft bijgevolg geen regularisatie van een functiewijziging, aangezien het gebouw op dit ogenblik een vergunde agrarische functie heeft.

Het feit dat de constructie al 20 jaar in gebruik zou zijn voor stockage doet hieraan geen afbreuk omdat stockage ook in functie van landbouw kan zijn.

Aan de “eerste voorwaarde” van artikel 4.1.1, 7° VCRO is voldaan.

## 2.2.

Met betrekking tot de “tweede voorwaarde”, verwijst de verwerende partij opnieuw naar de verleende vergunningen.

In zoverre de verzoekende partij wijst op de werken die zouden zijn uitgevoerd zonder vergunning en die vastgesteld zijn in het proces-verbaal van 19 maart 2008, stelt de verwerende partij dat het net deze werken zijn waarvoor een regularisatievergunning wordt aangevraagd.

Er is volgens de verwerende partij ook geenszins sprake van een wijziging van het bruto-bouwvolume, zodat nog steeds 90% van het bruto-bouwvolume, waardoor voldaan is aan de “tweede voorwaarde” van artikel 4.1.1, 7° VCRO.

## 3.

### 3.1.

De tussenkomende partij stelt dat niet kan worden betwist dat de bestaande schuur dateert van voor 1962. Zij verwijst naar een luchtfoto van het Nationaal Geografisch Instituut van 1957. Zij wijst tevens op artikel 4.2.14 VCRO.

### 3.2.

De tussenkomende partij stelt verder dat er behalve de inferieure wijzigingen aan de raamopeningen (verlaging met 35cm) er geen wijzigingen zijn doorgevoerd, en dat deze wijzigingen geen invloed hebben op het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw, gelet op de vaste rechtspraak dat inferieure werkzaamheden niet kunnen leiden tot de conclusie dat er niet langer sprake is van een vergund geachte constructie.

De verzoekende partij toont ook niet aan dat er nog wederrechtelijke handelingen zijn gesteld.

De tussenkomende partij benadrukt nog dat de werken van bevloering, het aanbrengen van nieuwe nutsvoorzieningen, het wegnemen van staluitrusting en de voegwerken en het zandstralen van de gevel niet-vergunningsplichtige (inrichtings- en onderhouds)werken zijn en dat het feit dat de constructie een verzorgde aanblik heeft niet verhindert dat het om een schuur gaat.

### 3.3.

Wat betreft de functie van het gebouw, stelt de tussenkomende partij dat het correct is dat de bestuurder van de tussenkomende partij verklaard heeft dat de schuur aangewend wordt voor opslag, dat hiermee bedoeld wordt het opslaan van spullen en bezittingen, dat dit gebeurt vanaf het overlijden van de landbouwer in 1987 en dat dit particulier gebruik werd voortgezet door de tussenkomende partij na de overname als nieuwe eigenaar.

De tussenkomenende partij beweert dat de agrarische functie niet zomaar verloren gaat door het niet langer uitoefenen van enige agrarische activiteit. Zij verwijst daarbij naar het leerstuk over het verval van de stedenbouwkundige vergunning (artikel 4.6.1 en 4.6.2 VCRO).

Voor de toepassing van artikel 9 van het besluit van 28 november 2003 volstaat het volgens de tussenkomenende partij dan ook om uit te gaan van de destijds vergunde of vergund geachte functie. Niets verzet er zich tegen om terug te grijpen naar de oorspronkelijk vergunde functie, ongeacht een ander tussentijds gebruik.

Het hoofdzakelijk vergund karakter staat derhalve buiten kijf.

4.

In haar wederantwoordnota verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting in het inleidend verzoekschrift.

#### Derde middel

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

Zij wijst er in dit middel op dat zowel de gemeente [REDACTED] (sic) als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de verzoekende partij de mening toegedaan zijn dat er reeds een functiewijziging heeft plaats gevonden voorafgaand aan het indienen van de aanvraag.

Als zorgvuldig handelende overheid had de verwerende partij moeten nagaan wat de ware toedracht van de feiten is.

Volgens de verzoekende partij blijkt immers uit alle gegevens van het dossier dat de functie niet langer agrarisch is maar wel residentieel en dat er dus reeds een functiewijziging heeft plaatsgevonden. Zij verwijst daarbij naar de overwegingen in het voorontwerp van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het bijkomend advies van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 13 april 2010 en naar het plaatsbezoek van de DSTV (dienst voor stedenbouwkundige vergunningen) op 29 april 2010.

Al deze gegevens zou de verwerende partij ter zijde hebben geschoven en als gevolg hiervan een foutieve toepassing gemaakt hebben van artikel 4.4.10 en 4.4.23 VCRO.

2.

De verwerende partij verwijst als antwoord hierop naar haar repliek op het eerste (en het tweede) middel.

Zij stelt nog dat de verzoekende partij niet kan worden gevolgd wanneer deze beweert dat er een functiewijziging heeft plaatsgevonden vóór het indienen van de aanvraag.

Noch de verklaring van de aanvrager, noch het proces-verbaal, noch het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bewijzen volgens de verwerende partij dat de bestaande gebouwen een zuiver residentiële functie hebben gekregen, noch dat er jeugdlogies zijn geweest. De verwerende partij is de mening toegedaan dat de opslag evengoed in functie van een agrarische bestemming geweest kan zijn.

Ten slotte herhaalt zij dat zij in de bestreden beslissing geoordeeld heeft dat het gaat om een hoofdzakelijk vergunde constructie waardoor de functiewijziging voldoet aan de voorwaarden van het toepasselijke uitvoeringsbesluit.

3.

De tussenkomende partij betoogt dan weer dat het middel uitgaat van een verkeerd uitgangspunt, met name dat de doorgevoerde functiewijziging als gevolg zou hebben dat er thans geen hoofdzakelijk vergund geacht gebouw voorhanden is.

Het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw werd reeds in het eerste middel aangetoond.

4.

In haar wederantwoordnota verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting in het inleidend verzoekschrift.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Het voorwerp van de aanvraag van de tussenkomende partij wordt in de bestreden beslissing als volgt omschreven:

*“De aanvraag voorziet in de regularisatie van een gebouw tot jeugdtoerisme, het aanpassen van ramen en infrastructuur, het verwijderen van asbestplaten op het dak en verstevigen van het dakgebinte en isoleren van het dak.*

*De aanvraag betreft de regularisatie van de verbouwing van een voormalige landbouwschuur en stallen tot jeugdcentrum. Wanneer het gebouw werd omgebouwd is onbekend.*

*Het volume en de oppervlakte van het gebouw werden niet gewijzigd. Er werden enkele ramen verlaagd en overal komt nieuwe dakbedekking.”*

Deze omschrijving stemt overeen met hoe de tussenkomende partij het voorwerp van haar aanvraag zelf omschreven heeft in het aanvraagformulier en in de verklarende nota bij de aanvraag. In de verklarende nota wordt ook nog vermeld dat het volume en de oppervlakte van het gebouw ongewijzigd blijven, dat er enkele ramen verlaagd zijn, dat er overal nieuwe dakbedekking komt en dat het gebouw zijn uitzicht blijft behouden. Er wordt ook nog verwezen naar een brief in bijlage van het centrum voor jeugdtoerisme. Deze laatste brief is evenwel in het administratief dossier niet terug te vinden. Aan de verklarende nota is evenwel een bijlage gevoegd, uitgaande van de aanvrager, de tussenkomende partij, waaruit blijkt dat de zaakvoerder ervan optreedt als exploitant van jeugdtoerisme en dat het gebouw in de Lindenstraat bedoeld is als vakantieverblijf voor maximaal 75 personen.

Er bestaat discussie over de vraag of de aanvraag van de tussenkomende partij in werkelijkheid een regularisatieaanvraag betreft, ook wat betreft de functie van jeugdtoerisme.

Los van deze discussie betwisten de partijen niet dat de aanvraag uit twee onderdelen bestaat, enerzijds verbouwingswerken aan een voormalige landbouwschuur en aanpalende stalling en anderzijds een functiewijziging van agrarische functie naar jeugdtoerisme. De partijen betwisten evenmin dat het perceel waarop deze aanvraag betrekking heeft, overeenkomstig het van toepassing zijnde gewestplan Antwerpen gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat de aanvraag als dusdanig niet in overeenstemming is met de daar geldende bestemmingsvoorschriften.

2.

2.1.

In een dergelijk geval dienen voor wat betreft de verbouwingswerken aan de voormalige landbouwgebouwen toepassing gemaakt te worden van de bepalingen inzake de basisrechten voor zonevreemde constructies (afdeling 2 Hoofdstuk IV “Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften” onder Titel IV van de VCRO) en voor wat betreft de functiewijziging van agrarische functie naar jeugdtoerisme de bepalingen inzake zonevreemde functiewijzigingen (afdeling 3 Hoofdstuk IV “Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften” onder Titel IV van de VCRO).

Artikel 4.4.10, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat de basisrechten voor zonevreemde constructies slechts van toepassing zijn op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden. Het voldoen aan deze voorwaarden wordt, overeenkomstig het tweede lid van dit artikel, beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden.

Artikel 4.4.23, 1° VCRO heeft betrekking op zonevreemde functiewijzigingen en bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan nagaat of het betrokken gebouw of het gebouwcomplex dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag op het ogenblik van de vergunningsaanvraag al dan niet bestaat, al dan niet verkrot is, al dan niet hoofdzakelijk vergund is en/of al dan niet gelegen is in een bestemmingsgebied dat wordt uitgesloten uit het toepassingsgebied van artikel 4.4.23 VCRO. Pas als deze voorwaarden vervuld zijn, kan er afgeweken worden van de ter plaatse geldende bestemmingsvoorschriften, met name deze van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Zowel artikel 4.4.10 VCRO als artikel 4.4.23 VCRO vereisen dat het betreffende gebouw ‘**hoofdzakelijk vergund**’ moet zijn, met dat verschil dat voor wat betreft artikel 4.4.10 VCRO de betrokken constructie hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden terwijl artikel 4.4.23 VCRO vereist dat de betrokken constructie hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag.

Uit de historiek van het dossier blijkt dat de tussenkomende partij reeds een eerdere aanvraag heeft ingediend voor de verbouwingswerken aan de voormalige landbouwgebouwen, zodat wat betreft deze werken het hoofdzakelijk vergund karakter op dat ogenblik diende vast te staan.

2.2.

Artikel 4.4.1, 7° VCRO bepaalt dat ‘hoofdzakelijk vergund’ een stedenbouwkundige vergunningstoestand is, waarbij geldt dat:

“ ...

*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;”*

Uit de samenlezing van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4.4.1, 7° VCRO volgt dus dat een gebouw of gebouwencomplex 1) voor 90% van het brutovolume én 2) naar functie vergund of vergund geacht moet zijn, 3) op het ogenblik van de aanvraag voor een zonevreemde functiewijziging.

3.

In de aangehaalde middelen voert de verzoekende partij in essentie aan dat er *op het moment van de aanvraag* geen sprake meer was van een vergunde functie en dat de aanvraag dus niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.10 en 4.4.23 VCRO.

Het is de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan om na te gaan of het gebouw voldoet aan alle voorwaarden om toepassing te kunnen maken van de basisrechten voor zonevrije constructies en de zonevrije functiewijzigingen, overeenkomstig artikel 4.4.10 VCRO respectievelijk artikel 4.4.23 VCRO.

Indien blijkt dat de voorwaarden van artikel 4.4.10 VCRO e.v., respectievelijk artikel 4.4.23 VCRO niet vervuld zijn, moet het vergunningverlenend bestuursorgaan, gelet op het uitzonderingskarakter van de basisrechten en van de zonevrije functiewijzigingen, en de verordenende kracht van de gewestplanbestemming, een vergunning voor een zonevrije constructie weigeren. De basisrechten voor zonevrije constructies, net zoals de regeling inzake de zonevrije functiewijzigingen zijn uitzonderingsbepalingen en moeten strikt geïnterpreteerd worden. Het vergunningverlenend bestuursorgaan heeft ter zake een gebonden bevoegdheid.

Het is dan ook aan de aanvrager om aan te tonen dat de constructie waarvoor zij een stedenbouwkundige vergunning vraagt, hoofdzakelijk vergund is.

Het onderzoek naar de vergunde toestand van de betrokken constructie is derhalve essentieel bij het toepassen van voormelde bepalingen.

4.

4.1.

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.

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat het bestuur bij de feitenvinding slechts na een behoorlijk onderzoek van de zaak en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt.

Wanneer de verwerende partij echter in haar beoordeling afwijkt van de negatieve adviezen van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

4.2.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke gegevens en overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de vergunning al dan niet te verlenen, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de hem toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct en met de nodige zorgvuldigheid heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

De Raad kan zich wat deze beoordeling betreft met andere woorden niet in de plaats stellen van de verwerende partij.



5.

5.1.

Uit de onder het feitenrelaas geciteerde overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de aanvraag getoetst heeft aan artikel 4.4.10 en 4.4.23 VCRO en in dat verband tot het besluit is gekomen dat het betrokken gebouw als hoofdzakelijk vergund dient te worden beschouwd.

De verwerende partij verwijst daarbij naar het feit dat de schuur/berging van voor 1962 dateert en dat als bewijs hiervan een luchtfoto van 1957 bij het dossier werd gevoegd. Zij stelt dat het bijgevolg om een vergund geacht gebouw gaat. Zij wijst er bijkomend op dat de laatste vergunning dateert van 1985 en het een oprichten van een bijkomende schuilplaats voor vee aan de bestaande stal betrof, behorend bij een landbouwbedrijf, en dat de stalconstructie toen zone-eigen was.

5.2.

Zoals hierboven werd vastgesteld, blijkt uit de definitie van het begrip 'hoofdzakelijk vergund' zoals opgenomen in artikel 4.1.1, 7° VCRO dat ook de functie van het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft, vergund of vergund geacht dient te zijn.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat uit de historiek van de verleende vergunningen blijkt dat de constructie oorspronkelijk een vergunde agrarische functie had.

De verzoekende partij voert echter aan dat het dossier gegevens bevat die doen vermoeden dat deze functie op het ogenblik van de (eerste) vergunningsaanvraag niet meer werd uitgeoefend en dat er met andere woorden reeds een functiewijziging heeft plaatsgevonden. Behoudens bewijs van het tegendeel is er in dat geval geen sprake meer van een vergunde functie. Tevens dient te worden benadrukt dat het gegeven dat een gebouw op zich (hoofdzakelijk) vergund is, niet betekent dat ook de functie van dat gebouw vergund is, aangezien die functie in de loop der tijd kan wijzigen.

De tussenkomen partij daarentegen bevestigt dat de agrarische activiteit stopte met het overlijden van de landbouwer in 1987 en dat de weduwe de boerderij noodgedwongen diende stop te zetten bij gebrek aan opvolgers. Zij gebruikte de voormalige landbouwgebouwen voor het stockeren van allerlei zaken. De tussenkomen partij bevestigt dat zij dit particulier gebruik van stockage als nieuwe eigenaar heeft voortgezet en dit nu reeds gedurende 23 jaar.

De tussenkomen partij kan echter niet gevolgd worden wanneer zij beweert dat de agrarische functie niet zomaar verloren gaat door het niet langer uitoefenen van een agrarische activiteit. Het leerstuk over het verval van de stedenbouwkundige vergunning (zoals voorzien in artikel 4.6.1 en 4.6.2 VCRO) waarnaar zij verwijst, heeft betrekking op de tenuitvoerlegging van een verleende stedenbouwkundige vergunning en doet bijgevolg niet ter zake in het licht van de discussie over het hoofdzakelijk vergund karakter van een constructie wat betreft de functie. De verzoekende partij gaat dus niet uit van een verkeerd uitgangspunt.

In zoverre de verwerende partij in haar repliek op het eerste middel betoogt dat uit het dossier niet blijkt dat de functie jeugdtoerisme al wordt uitgeoefend, moet de Raad opmerken dat niet noodzakelijk aangetoond moet worden dat de functie jeugdtoerisme al wordt uitgeoefend, maar wel dat de agrarische functie er nog steeds wordt uitgeoefend, waarvan blijkt dat deze vergund is.

5.3.

Uit het feitenrelaas blijkt dat zowel de verzoekende partij in haar ongunstig advies van 10 februari 2010 als het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht in zijn

weigeringsbeslissing van 16 februari 2010 hebben geoordeeld dat er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergund gebouw, ook niet wat betreft de functie.

De Raad stelt samen met de verzoekende partij ook vast dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in de verschillende 'ontwerpbesluiten' die zich in het administratief dossier bevinden stelt dat van de in 1985 vergunde landbouwfunctie geen sprake meer is, dat volgens de aanvrager en het in 2008 opgestelde proces-verbaal de stal gebruikt wordt als opslagplaats en dit gedurende nu al 20 jaar en dat deze functiewijziging nooit werd vergund.

Verder herhaalt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat op het ogenblik van de aanvraag het gebouw geenszins nog een landbouwfunctie had en stelt hij dat uit een plaatsbezoek van DSTV (dienst voor stedenbouwkundige vergunningen) op 29 april 2010 blijkt dat het gebouw een residentiële functie heeft en dat dit duidelijk te zien is aan onder meer de ramen (grootte, vorm en aantal), het geïsoleerde dak, het terras en de tuinaanleg. Volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is voor deze functiewijziging geen vergunning gekend, zodat de huidige functie niet vergund is.

In haar schriftelijke uiteenzetting bevestigt de tussenkomende partij dat haar bestuurder verklaard heeft dat de schuur wordt aangewend voor opslag en stelt zij dat hiermee bedoeld wordt het opslaan van spullen en bezittingen, dat dit gebeurt vanaf 1987 en dat dit particulier gebruik wordt voortgezet door de tussenkomende partij.

De Raad stelt bijkomend vast dat in de bestreden beslissing het advies van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 13 april 2010 is opgenomen, uitgebracht naar aanleiding van het administratief beroep van de tussenkomende partij, waarin het ongunstig standpunt van 19 januari 2010 wordt bevestigd en wordt aangevuld met de volgende opmerkingen:

“...  
- Omtrent de vergunningstoestand: De stedenbouwkundige aanvraag uit 1985 behelst enkel het oprichten van een bijkomende schuilplaats voor vee aan de schuur of stal, wat slechts een beperkt onderdeel uitmaakt van de volledige constructie waarvoor nu regularisatie naar jeugdcentrum wordt aangevraagd. Alhoewel deze aanvraag uit 1985 enkel betrekking heeft op de lagere aanbouw en dus geen uitdrukkelijk uitsluitsel geeft over de vergunningstoestand, want enkel bewijst dat het gebouw er in 1985 stond, kan er toch van uit gegaan worden dat zij enige documentatiewaarde heeft.

...  
- Omtrent het te regulariseren deel van het gebouw: De verklaring van de heer [REDACTED] (aanvrager) naar aanleiding van zijn verhoor van 19 maart 2008 spreekt de feiten tegen. Uit de vergelijking tussen de bouwaanvraag van 1985, waarvan beroeper stelt dat zij ook de vergunde toestand van de hoge schuur weergeven, en de huidige aanvraag, zijn een 10-tal elementen gewijzigd (bijkomende ramen, wijzigingen raam- en deuropeningen, bijkomende trap, omvormen ramen tot deuren en omgekeerd, bijkomende deuren, realisatie dakvlakramen, vervanging volledige dakgebinte, verwijdering dragende muur,...). Evenwel blijkt nergens uit de plannen duidelijk welke werken nu geregulariseerd dienen te worden en welke werken er eigenlijk aangevraagd worden. De aangehaalde werken geven duidelijk aan dat de wijzigingen die zijn doorgevoerd niet in functie van de oorspronkelijke bestemming zijn uitgevoerd. Tevens blijkt uit de foto's die werden genomen tijdens een plaatsbezoek in 2007 dat de schuur op dat ogenblik bezwaarlijk nog als schuur voor vee kon worden gebruikt. Daaruit blijkt ontegensprekelijk dat de beoogde functie dient geregulariseerd. In het PV geeft de aanvrager trouwens zelf aan dat de schuur al 20 jaar niet meer zijn oorspronkelijke functie vervult. Beroeper spreekt zichzelf

*trouwens tegen. Enerzijds verwijst beroeper naar het PV om aan te tonen dat raam- en deuropeningen niet werden gewijzigd, terwijl beroeper eerder ditzelfde punt aangrijpt om aan te tonen dat enkel de ramen werden gewijzigd en dienen te worden geregulariseerd. Het kan onmogelijk zijn dat hetzelfde bewijsmiddel 2 tegenovergestelde standpunten kan bewijzen.*

*- Omtrent de z gezegde verdachtmakingen: De foto's en de plannen spreken tegen dat er aan de schuur niets veranderd zou zijn. Er wordt bovendien bij de vaststelling van de bouwinbreuk enkel een vermoeden geopperd dat er een bijkomende woongelegenheid is gerealiseerd, dat gesteund werd door o.a. de elektrische uitrusting en wateruitrusting die absoluut de normale uitrusting van een stalling te boven gaan. Door deze aanvraag wordt dit vermoeden bevestigd.*

*- Omtrent de bepalingen van artikel 4.4.10 van de Vlaamse Codex: Uit de opsomming van de doorgevoerde wijzigingen blijkt duidelijk dat hier helemaal niet aan wordt voldaan, met name betreft het hier geen hoofdzakelijk vergund gebouw. Als de vele aanpassingen aan het gebouw al doen twifelen over het vergunde karakter dan geldt nog bijkomend artikel 4.1.1, 7° over de definitie van hoofdzakelijk vergund: een stedenbouwkundige vergunningstoestand waarbij geldt dat de 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. Het betreft een agrarisch bedrijf en voor diverse aanpassingen wordt een regularisatie gevraagd. Het is evident dat ramen tot op de grond en ramen op de zolderverdieping niet tot de normale bedrijfsuitrusting behoren van een stal, er zelfs mee in tegenspraak zijn en een gevaar voor de dieren vormen. Hier is dus geen sprake van een hoofdzakelijk vergunde toestand. Temeer daar ook de functie dient vergund of vergund geacht te zijn. Ofwel is de functie jeugdlogies en dan is de functie niet vergund, ofwel is de functie al gedurende 20 jaar opslagruimte, en is deze functie ook niet vergund. Het kan hier dus geenszins om een vergunde constructie gaan.*

*...*

Ook uit deze aanvullende overwegingen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] blijkt dat er zeer concrete aanwijzingen zijn dat de oorspronkelijk vergunde agrarische functie op het ogenblik van de (eerste) vergunningsaanvraag niet meer werd uitgeoefend.

Gelet op al deze aangehaalde gegevens en elementen in verband met de functie van de betrokken constructie die in het dossier aanwezig zijn, diende de verwerende partij op een zorgvuldige en gemotiveerde manier na te gaan of de functie die op het ogenblik van de (eerste) vergunningsaanvraag werd uitgeoefend, nog steeds agrarisch was en/of vergund was.

Door in de bestreden beslissing enerzijds te verwijzen naar een luchtfoto van 1957 en een vergunning van 1985, stelt de verwerende partij dan wel dat de gebouwen vergund geacht worden te zijn (vermoeden van vergunning) dan wel vergund zijn als zone-eigen constructies behorende bij een landbouwbedrijf, maar zegt zij niets over de vraag of de huidige functie van de gebouwen nog steeds agrarisch en dus vergund is.

De Raad stelt daarenboven vast dat voormelde overwegingen evenmin iets zeggen over de wijzigingen die de gebouwen hebben ondergaan en die, in zoverre zij plaatsgevonden hebben na de inwerkingtreding van het gewestplan, mogelijks een invloed kunnen hebben op het vergund karakter van de gebouwen in hun huidige staat.

De Raad is dan ook van oordeel dat de verwerende partij niet afdoende gemotiveerd heeft dat de stal/schuur en de schuilplaats, waarop de aanvraag betrekking heeft, beschouwd kunnen worden als hoofdzakelijk vergund, in het bijzonder wat de functie betreft.

In haar antwoord op het derde middel argumenteert de verwerende partij dat noch de verklaring van de aanvrager, noch het proces-verbaal, noch het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bewijzen dat de bestaande gebouwen een zuiver residentiële functie hebben gekregen of dat er jeugdlogies zijn geweest, en dat opslag evengoed in functie van een agrarische bestemming geweest kan zijn. De argumentatie omtrent de functiewijziging die de verwerende partij ontwikkelt in haar antwoordnota, is echter niet opgenomen in de bestreden beslissing zodat de Raad met deze argumentatie geen rekening kan houden. Bovendien is deze argumentatie in strijd met de erkenning van de tussenkomende partij dat de weduwe van de vroegere landbouwer de landbouwactiviteiten heeft stopgezet na diens overlijden en de opslag kaderde in particulier gebruik, een gebruik dat de tussenkomende partij heeft voortgezet nadat zij eigenares werd van het onroerend goed.

Het eerste onderdeel van het eerste middel en het derde middel zijn gegrond.

## **B. Overige middelen**

In het tweede middel voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening enkel voortgaat op de argumentatie van de tussenkomende partij en geen rekening houdt met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en dat deze beoordeling gesteund is op feitelijk onjuiste gegevens en kennelijk onredelijk is.

In het vierde middel voert de verzoekende partij aan dat op grond van artikel 16, §1 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (het decreet natuurbehoud) de verwerende partij verplicht is om na te gaan of de vergunning vermijdbare schade toebrengt aan de natuur maar dat de verwerende partij deze zorgplicht niet is nagekomen in de bestreden beslissing.

In het vijfde middel voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij de overeenstemming met artikel 4.4.10 en 4.4.23 VCRO niet afdoende heeft gemotiveerd gelet op het ongunstig advies van de verzoekende partij hieromtrent.

Deze overige middelen worden niet onderzocht aangezien deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

## **C. Nieuw middel**

In de wederantwoordnota werpt de verzoekende partij een nieuw middel op waarin in het eerste onderdeel de schending wordt ingeroepen van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht en in het tweede onderdeel de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat nergens in de bestreden beslissing blijkt dat er sprake is van een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar noch wat de inhoud van dit verslag is en of de verwerende partij dit verslag al dan niet bijtreedt. Overeenkomstig

artikel 4.7.23 VCRO dient de verwerende partij nochtans een beslissing te nemen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De verzoekende meent dat zij dit middel voor het eerst in de wederantwoordnota kan opwerpen omdat het middel de openbare orde raakt.

Nog daargelaten de vraag of dit nieuwe middel aan de openbare orde raakt, merkt de Raad op dat ook middelen die aan de openbare orde raken 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.

De verzoekende partij toont niet aan dat zij haar grieven met betrekking tot de ingeroepen schending van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO niet reeds in het inleidend verzoekschrift had kunnen aanvoeren, des te meer nu de verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift onder het eerste, tweede en derde middel zelf verwijst naar het ongunstig 'ontwerpbesluit' van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Het middel is dan ook niet ontvankelijk.

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

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 27 mei 2010, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het regulariseren van een gebouw tot jeugdtoerisme, aanpassen van ramen en infrastructuur, verwijderen van asbestplaten op het dak en verstevigen van het dakgebinte en isoleren van het dak op het perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. 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 zitting op 16 december 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN, met bijstand van  
toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS