

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 2 april 2019 met nummer RvVb-A-1819-0812
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0374-A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente NEVELE vertegenwoordigd door advocaat Sven VERNAILLEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkommende partij	de bvba BOUWTEAM WILLE vertegenwoordigd door advocaat Willem CHEYNS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9700 Oudenaarde, Kerkgate 19

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 8 februari 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 7 december 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nevele van 24 juli 2017 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van een functiewijziging van loods naar kantoor/opslagruimte op de percelen gelegen te 9850 Nevele, Graaf van Hoornestraat 65, met als kadastrale omschrijving 1^e afdeling, sectie E, nrs. 889M3 en 889D3. De aanvraag tot regularisatie van een grindverharding werd geweigerd.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 28 maart 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 2 augustus 2018 toe in de debatten.

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

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

Advocaat Annelies GEERTS *loco* advocaat Sven VERNAILLEN voert het woord voor de verzoekende partijen.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Willem CHEYNS voert het woord voor de tussenkomende partij.

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

III. FEITEN

1.

Aanvankelijk was op het aanvraagperceel een tuinbouwbedrijf gevestigd, waarvan de serres rond de eeuwwisseling werden afgebroken. De overige gebouwen binnen de site werden vergund als landbouwconstructies.

Op 12 januari 2015 bekomt de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het uitbreiden van een loods.

2.

Op 23 juni 2016 wordt door de stedenbouwinspectie een proces-verbaal opgesteld lastens de tussenkomende partij voor het aanwenden van de bestaande en de nieuwe loods voor het stapelen van allerlei materiaal en materieel, de aanleg van verhardingen en het gebruik van de bovenverdieping van een bijgebouw als kantoorruimte voor de bouwfirma.

Op 4 juli 2016 wordt de tussenkomende partij aangemaand een einde te stellen aan de vastgestelde bouw misdrijven.

Op 30 januari 2017 vordert de gewestelijke inspectie het herstel in de oorspronkelijke toestand, waarvoor vervolgens op 5 april 2017 een positief advies wordt verleend door de Hoge Raad voor Handhavingsbeleid.

3.

De tussenkomende partij dient vervolgens op 17 maart 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nevele een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het *“regulariseren van aangelegde verhardingen en functiewijziging van loods naar kantoor/opslagruimte”* op de percelen gelegen te 9850 Nevele, Graaf van Hoornestraat 65.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977 in agrarisch gebied .

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Poesele', goedgekeurd op 31 mei 2007, deels in een zone voor *"bestaande woningen in landbouwgebied"*.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 5 mei 2017 tot en met 5 juni 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Beleidscoördinatie en Omgeving adviseert op 3 juli 2017 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 24 juli 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomen partij. Het college beslist:

"...

De gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar bracht op 17 juli 2017 een ongunstig advies uit,

[...]

De aanvraag wordt ongunstig geadviseerd om volgende redenen.

De aanvraag bestaat uit 2 delen. Ten eerste wenst men een functiewijziging te regulariseren die in een van de loodsen is uitgevoerd. (kantoor/opslag) Verder wil men eveneens aangelegde grindverharding gaan regulariseren.

Het eerste onderdeel van het gevraagde betreft een vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging, hetgeen impliceert dat de aanvraag moet voldoen aan artikel 4 4.23 VCRO. Artikel 4.4 23 VCRO bepaalt:

[...]

Door deze bepaling dient onder meer te worden nagegaan of het 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 en al dan niet hoofdzakelijk vergund is;

Artikel 4.4 1, 7° VCRO bepaalt dat "hoofdzakelijk vergund" een stedenbouwkundige vergunningstoestand is, waarbij geldt dat:

[...]

De definitie van "hoofdzakelijk vergund" in artikel 4 1.1, 7° VCRO bepaalt dat een gebouw of constructie ook moet vergund zijn qua functie om hoofdzakelijk vergund te zijn. Uit het samenlezen van artikel 44.23 VCRO en artikel 4.4.1, 7° VCRO volgt onder meer dat een gebouw ook naar functie hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging. De bijgebouwen dienen dus op het moment van de aanvraag hoofdzakelijk vergund te zijn, ook wat de functie betreft,

Uit de vergunningstoestand in dit dossier kan worden opgemaakt dat de gebouwen op zich vergund of vergund geacht zijn. Dit geldt evenwel niet voor de functie, in het gebouw wordt (reeds) een andere vergunningsplichtige functie uitgeoefend dan hetgeen is vergund De motivatienota geeft eveneens aan dat er op vandaag reeds een kantoorfunctie doorgaat in het bijgebouw (zie foto's aanvraag) De functiewijziging is reeds doorgevoerd op dit ogenblik (= moment van de aanvraag). Het gebouw is bijgevolg niet hoofdzakelijk vergund, nochtans een van de decretale bepalingen. De reeds gerealiseerde functiewijziging kan vervolgens niet regulariseerbaar zijn,

De functiewijzigingen waarnaar verwezen wordt in het voorliggend dossier zijn deze van een complementaire functie bij een woning en deze van opslag in voormalige landbouwgebouwen, nl ,

Artikel 3 van het zonevreedde functiewijzigingenbesluit luidt als volgt: "Met toepassing van artikel 4 4 23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de overige onderdelen van het gebouwencomplex, in een complementaire functie meer bepaald "kantoor- of diensten functie", zoals kantoorfunctie, vrij beroep of dienstverlening, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is•

1 de complementaire functie beslaat een totale maximale vloeroppervlakte van 100 vierkante meter;

1 de woonfunctie beslaat een grotere oppervlakte dan de complementaire functie.";

Een functiewijziging van een landbouwloods naar een opslagruimte is voorzien in artikel 8 van het zonevreedde functiewijzigingenbesluit. Dit artikel bepaalt dat een vergunning kan verleend worden 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 voldaan is:

1. het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin,

1. het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep,

1. de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerhande materialen of materieel;

Zoals hierboven vastgesteld gaat het in het voorliggend dossier over een kantoorruimte die conform de decretale bepalingen in geen geval vergund kan worden. Bovendien kan niet eender welke kantoorruimte vergund worden. Het dient te gaan om een functie complementair aan de woonfunctie. Zoals het in de toelichting bij het uitvoeringsbesluit is verwoord, zijn dit kantoor- en dienstenfuncties ten behoeve van de bewoners van de woning. In dit geval gaat het om bureaus in functie van het aannemingsbedrijf. De kantoorruimte doet dus dienst als ruimte waarbinnen de administratie, logistiek en boekhouding van het bedrijf worden gevoerd/geleid. Dit is dus helemaal niet als complementair aan de woning te beschouwen, maar wel als een volwaardige activiteit, een functie op zich. De functiewijziging beschreven in artikel 3 kan dan ook om die reden hier niet worden toegepast;

Voorts wordt ter volledigheid opgemerkt/geoordeeld dat er in deze geen sprake kan zijn van 'louter opslag',

Er is niet voldaan aan de voorwaarde dat de nieuwe functie louter betrekking moet hebben op de opslag van allerhande materiaal of materieel. Dit begrip 'louter opslag' moet wel degelijk in strikte zin begrepen worden. Dit blijkt ook uit de artikelsgewijze toelichting bij het betreffende uitvoeringsbesluit. Daarin wordt verduidelijkt dat voormalige landbouwgebouwen, die onttrokken zijn aan de landbouwfunctie (schuren, stallen en dergelijke) kunnen gebruikt worden louter voor de opslag van allerhande materialen of materieel, zonder dat er andere activiteiten in het gebouw plaatsvinden. Als voorbeelden worden een winterberging voor caravans, een berging van oldtimers en een opslag van hout voor een schrijnwerkerij opgesomd. Als een niet vergunbaar voorbeeld wordt een schrijnwerkerij aangehaald. In dit geval gaat het niet louter om opslag. Los van de discussie

of er ter plaatse in functie van het aannemingsbedrijf al dan niet aan productie wordt gedaan, staat het vast dat er nog andere activiteiten dan opslag in/naast de betrokken gebouw(en) plaatsvinden. Het perceel bevat naast de opslag binnen/buiten de gebouwen ook nog een woning en kantoorruimte ten behoeve van het aannemingsbedrijf. De maatschappelijke zetel is trouwens gevestigd op deze plek. De functiewijziging van een deel van het bijgebouw naar opslag, zoals bepaald in artikel 8 van het zonevrije functiewijzigingsbesluit, kan hier dus niet toegepast worden,

Uit de voorgaande beschouwingen blijkt bovendien dat niet voldaan is aan de desbetreffende voorwaarden om de beoogde functie(s) te kunnen vergunnen door middel van functiewijzigingen toegelaten in het zonevrije functiewijzigingsbesluit. De reeds gerealiseerde functiewijzigingen zijn met andere woorden niet regulariseerbaar;

Verder wenst de aanvrager een deel van de uitgevoerde verhardingen achteraan het terrein regulariseren. De aangeduide gronden worden eveneens gebruikt als opslagzone voor bouwmaterialen, werfketen en het parkeren van wagens. Deze zone valt buiten de bestemmingszone van het RUP Poesele en betreft bestemmingsmatig 'agrarisch gebied' conform het geldende gewestplan. Gelet op de eerder aangehaalde niet hoofdzakelijk vergunde situatie van de bedrijfsvoering komt ook het gebruik van art. 4.4.19 VCRO niet in aanmerking.

Voorts wijst ook het advies van het departement Landbouw & Visserij op de strijdige functie en de onverenigbaarheid met de regelgeving. Het departement duidt ook op de eerdere (ongunstig geadviseerde) grote uitbreiding en de foutieve en misleidende voorstelling in de voormalige aanvraag. In het advies worden ook vragen gesteld bij de zogenaamde actieve 'opslagfunctie' (nl. vestiging bouwfirmas) die momenteel op de site doorgaan. Volgens de adviesinstantie is een regularisatie dan ook niet mogelijk/wenselijk.

De vergunningsaanvraag wordt vervolgens ongunstig geadviseerd omwille van bovenstaande argumenten/afwegingen en omwille van de motieven en standpunten in het advies van het departement Landbouw & Visserij.

...

Tegen die beslissing tekent de tussenkomen partij op 25 augustus 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 13 oktober 2017 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

2.3.1 Functiewijziging

Een eerste deel van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft betrekking op de functiewijziging van het kleinste landbouwbedrijfsgebouw op de site.

Volgens de voorgebrachte plannen wordt een voormalige landbouwloods binnen het bestaande volume omgevormd tot kantoorruimte op de verdieping en opslag van materiaal op het gelijkvloers, beiden gekoppeld aan het aannemingsbedrijf van de aanvrager dat (wederrechtelijk) ter plaatse werd gevestigd en 20 personen tewerkstelt.

De vergunningverlenende overheid dient dit gedeelte van de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde RUP als meest recente en gedetailleerde plan.

In eerste instantie dient vastgesteld dat de voorgebrachte plannen niet overeenstemmen met de ter plaatse vastgestelde toestand. Naast de effectieve bureelruimte en vergaderruimte werd in het betrokken gebouw nog ruimte voorzien voor noodzakelijke aanhorigheden bij de kantoorruimte zoals sanitair, technisch lokaal en keuken.

Uit dit alles dient besloten dat de totale oppervlakte van de kantoorruimte meer dan 100 m² bedraagt, zijnde de bovengrens van de toelaatbare functiewijziging volgens de bepalingen van het RUP, zie punt 1.1, en waaraan de aanvraag volgens de aanvrager dient te voldoen.

Daarnaast dient vastgesteld dat de kantoorruimte niet los kan gezien worden van het aannemingsbedrijf dat de aanvrager wenst te vestigen / heeft gevestigd op de site, zijnde een activiteit die volgens de bepalingen van het RUP ruimtelijk op deze plaats niet gewenst is. Het RUP bestemt de site louter in functie van residentiële bebouwing.

Aanvrager is van mening dat op basis van de stedenbouwkundige vergunning van 12 januari 2015 er wel degelijk sprake is van een vergunde toestand, zijnde een aannemingsbedrijf.

Dit komt evenwel niet overeen met de verleende stedenbouwkundige vergunning.

Met betreffende stedenbouwkundige vergunning werd het gebruik van bestaande en voormalige landbouwbedrijfsgebouwen, en de uitbreiding ervan, in functie van opslag van rollend materiaal en goederen verleend. Geenszins is er in de verleende stedenbouwkundige vergunning sprake van dat er een aannemingsbedrijf op de site wordt vergund.

Ook de beschrijvende nota bij de stedenbouwkundige aanvraag was hieromtrent duidelijk en vermeldde expliciet “middels huidige aanvraag wenst de aanvrager de bestaande loods uit te breiden in functie van de opslag van rollend materiaal en goederen”.

Hoewel de stedenbouwkundige vergunning hieromtrent onvoldoende werd gemotiveerd of onduidelijk is kan worden aangenomen dat, rekening houdende met de basisbestemming van het RUP, een afwijking werd toegestaan voor de valorisatie en uitbreiding van het bestaande landbouwbedrijfsgebouw in toepassing van enerzijds artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen en anderzijds de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP die een uitbreiding van 100 % mogelijk zouden maken.

De vestiging van een zonevrij bouwbedrijf maakt geen deel uit van voormelde lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen en werd bijgevolg niet op de site vergund. Er bestaat immers een wezenlijk verschil tussen enerzijds de (vergunde) passieve opslag van een bouwbedrijf en de (wederrechtelijke) werking van een aannemingsbedrijf. Zo is bv ruimte noodzakelijk voor het personeel, kantoorruimte voor de werking van het bedrijf, parking, ... en ontstaat er een bedrijf met een volledig andere ruimtelijke impact dan een loods waar enkel bouw materiaal en – materieel wordt opgeslagen.

Uit dit alles dient besloten dat de gevraagde functiewijziging in strijd is met de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP en niet voor vergunning in aanmerking komt. Onder vals voorwendsel wordt de oprichting van een aannemingsbedrijf beoogt.

Voor de regularisatie van een (wederrechtelijk) zonevrij aannemingsbedrijf is er in de VCRO geen afwijkingsbepaling voorzien.

2.3.2 Verharding

Een tweede deel van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft betrekking op de regularisatie van een verharding langs de achterzijde van de bestaande gebouwen en is gelegen in agrarisch gebied.

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het regulariseren van een bedrijfsparking niet in functie van enige agrarische activiteit, is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals beschreven in punt 1.1.

In toepassing van artikel 4.1.1. ten 17° van VCRO wordt deze constructie op onderhavig perceel beschouwd als een zonevreemde constructie. Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2 van de VCRO bepaalt de basisrechten voor dergelijke zonevreemde constructies.

*Art. 4.4.10. van de VCRO bepaalt betreffende het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen het volgende :
[...]*

Zoals reeds vermeld in punt 2.3.1 is er in onderhavig dossier geen sprake van een vergunde toestand en is het ter plaatse gevestigde bouwbedrijf wederrechtelijk tot stand gekomen. Bijgevolg kan een afwijkingsbepaling niet worden toegestaan.

De noodzaak aan een bijkomende bedrijfsparking vindt zijn oorsprong in het wederrechtelijk karakter van het bedrijf. Uit de beschrijvende nota bij de stedenbouwkundige vergunning van 12 januari 2015 blijkt dat: "Het erf is aangelegd in beton en grint, welke ongewijzigd blijft, en niet dient uitgebreid in functie van de bereikbaarheid van de loods."

Door het wederrechtelijk invoeren van de bedrijvigheid is de noodzaak voor een bedrijfsparking / opslagruimte ontstaan.

Het dieper aansnijden van agrarisch gebied louter om tegenmoet te komen aan de vraag naar bijkomende bedrijfsoppervlakte van een wederrechtelijk ontstaan bedrijf komt niet voor een afwijking in aanmerking.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat alsnog stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

...

Na de hoorzitting van 24 oktober 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 7 december 2017 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

"...

2.3.1 Functiewijziging

Een eerste deel van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft betrekking op de functiewijziging van het kleinste landbouwbedrijfsgebouw op de site.

Volgens de voorgebrachte plannen wordt een voormalige landbouwloods binnen het bestaande volume omgevormd tot kantoorruimte op de verdieping en opslag van materiaal op het gelijkvloers, beiden gekoppeld aan het aannemingsbedrijf van de aanvrager dat (wederrechtelijk) ter plaatse werd gevestigd en 20 personen tewerkstelt.

De vergunningverlenende overheid dient dit gedeelte van de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde RUP als meest recente en gedetailleerde plan.

De totale oppervlakte van de aangevraagde functiewijziging van landbouwloods naar kantoorruimte bedraagt minder dan 100 m², zodat deze in overeenstemming met de bepalingen van het RUP, dit blijkt onder meer uit het fotomateriaal van appellant en mede gelet op de reeds aanwezige (oude) wasinfrastructuur, die niet beschouwd moet worden als 'noodzakelijke aanhorigheid'.

Aanvrager is terecht van mening dat op basis van de stedenbouwkundige vergunning van 12 januari 2015 er wel degelijk sprake is van een vergunde toestand, zijnde een aannemingsbedrijf. Deze vergunning werd immers niet aangevochten. Men kan dit nu niet meer in vraag stellen : de loods staat er.

2.3.2 Verharding

Een tweede deel van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft betrekking op de regularisatie van een verharding langs de achterzijde van de bestaande gebouwen en is gelegen in agrarisch gebied.

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het regulariseren van een bedrijfsparking niet in functie van enige agrarische activiteit, is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals beschreven in punt 1.1. Er zijn geen afwijkingsbepalingen in toepassing waarvan dit kan vergund worden, zodat er een legaliteitsbelemmering bestaat voor dit deel.

De grindverharding dient uit de vergunning gesloten.

Bijkomende verharding die noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering kan eerder vooraan gezien worden.

2.5 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend met uitsluiting van de grindverharding.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

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 MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.1.1, 7°, 4.2.14, 4.3.1, §1, 1°, a), 4.4.23, eerste lid, 4.2.24 en 5.1.2 VCRO, van artikel 11.4.1 en 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van artikel 2, § 1 en artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone (hierna: Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen) en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij licht toe dat de bestreden beslissing een zonevreemde functiewijziging vergunt. Vooraleer zulks kan toegestaan worden, dient de vergunningverlenende overheid evenwel na te gaan of de aanvraag onder meer betrekking heeft op een hoofdzakelijk vergunde constructie. Dit criterium geldt onverkort bij het verlenen van een regularisatievergunning.

De bestemming van de loods is volgens de verzoekende partij niet hoofdzakelijk vergund. Op zich volstaat deze vaststelling om de aanvraag te weigeren. De onvergunde functie van de loods wordt bovendien bevestigd in het ongunstig advies van het departement Landbouw en Visserij.

De tussenkomende partij gaat er als aanvrager verkeerdelijk van uit dat door de stedenbouwkundige vergunning van 12 januari 2015 thans sprake is van een vergund aannemingsbedrijf. Deze vergunning had echter als voorwerp de uitbreiding van de loods voor de opslag van materieel in functie van een bestaand of voormalig landbouwbedrijf en beoogde niet de functie als aannemingsbedrijf te vergunnen.

Het aangevraagde voldoet evenmin aan de voorschriften van het gemeentelijk RUP 'Poesele'. De verwerende partij gaat er in de bestreden beslissing ongemotiveerd van uit dat de kantoorruimte minder dan 100m² bedraagt zonder aan te geven waarom de bestaande wasinfrastructuur niet moet meegerekend worden in de totale oppervlakte. Daarenboven kan enkel een kantoorfunctie worden vergund die complementair is aan wonen, wat in het voorliggende geval niet aan de orde is vermits het thans een volwaardige activiteit als aannemingsbedrijf betreft. De totale activiteit is te beschouwen als één geheel en kan niet opgesplitst worden zoals in de aanvraag wordt gesuggereerd.

De bestreden beslissing is niet afdoende gemotiveerd en getuigt van een onredelijke, onzorgvuldige en manifest onjuiste feitenvinding.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij uitgaat van een onjuiste redenering. De aanvraag vertrekt van een vergunde landbouwfunctie waarvoor thans een wijziging wordt aangevraagd naar louter opslag en kantoor. Ook de verwerende partij is hiervan vertrokken en heeft de aanvraag vervolgens vergund als zonevreemde functiewijziging.

De verwerende partij merkt op dat de verzoekende partij niet betwist dat het gebouw naar constructie hoofdzakelijk vergund is en dat ook de landbouwfunctie vergund is. Dat de aanvrager het gebouw feitelijk anders gebruikt is irrelevant. De vergunde functie gaat niet teloor door ongebruik of een ander feitelijk gebruik.

3.

De tussenkommende partij stelt dat niet betwist wordt dat de functiewijziging naar kantoorruimte onder de 100m² blijft en verwijst bovendien naar de stedenbouwkundige vergunning van 12 januari 2015. Die vergunning heeft als voorwerp de uitbreiding van de grootste loods in functie van opslag voor het bouwbedrijf van de tussenkommende partij. Deze vergunning is nooit aangevochten en is thans definitief.

De maatstaf voor de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter is de op het tijdstip van de aanvraag aanwezige functie, in dit geval opslagplaats in functie van een bouwbedrijf. De functiewijziging naar kantoorruimte is evenzeer rechtsgeldig vergunbaar.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar herkwatificeert ten onrechte de aanvraag. Elke allusie op productie of actieve opslag is onjuist. Het betreft louter opslag van bouw materiaal en rollend materieel wat overeenkomstig artikel 8 Besluit Zonevrije functiewijzigingen perfect toegelaten is. De vrees voor de uitbouw van een actief producerend aannemingsbedrijf is onjuist aangezien het louter gaat om de gezinswoning van de aanvrager met hieraan complementair een kantoor. Voor het overige betreft de site louter passieve opslag zoals in 2015 vergund.

4.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota nog toe dat de loods op het moment van de vergunningsaanvraag niet hoofdzakelijk vergund was, wat op zich al blijkt uit het feit dat de betrokken aanvraag strekt tot de regularisatie van de loods qua functie. Voorts wordt nog benadrukt dat het weinig geloofwaardig is dat er enkel aan passieve opslag zal gedaan worden gezien de aard van de activiteiten waarvoor de tussenkommende partij geregistreerd is. De verzoekende partij verwijst bijkomend naar e-mailverkeer tussen de diensten van de verzoekende partij en de tussenkommende partij waaruit blijkt dat deze laatste zich goed bewust is van het feit dat de aannemingsactiviteiten wel degelijk een op zichzelf staande activiteit zijn los van de woonfunctie.

Beoordeling door de Raad

1.

Het terrein waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, beslaat ongeveer 2 hectare en is gelegen in open ruimtegebied tussen de kernen van Nevele en Poesele.

Het staat niet ter discussie dat de betrokken site een voormalige landbouw/tuinbouwbedrijfssite betreft. Behoudens een (gezins)woning, bestaat de bebouwing op het perceel nog uit twee loodsen, meer bepaald een grote loods aan de oostzijde van het perceel en een kleinere loods ten zuiden van de woning. Achter de gebouwen is een zone verhard als stapelruimte en parking.

Het wordt evenmin betwist dat de betrokken gebouwen eertijds in functie stonden van het voormalige land/tuinbouwbedrijf en in die toestand in 2013 werden aangekocht door de tussenkommende partij.

Op 22 juni 2016 wordt door de stedenbouwkundige inspectie het volgende vastgesteld:

“ ...

- De oude loods gebruikt wordt voor het stapelen van allerlei materiaal en materieel [...]
- De nieuwe vergunde loods wordt eveneens gebruikt voor het stapelen van materiaal en materieel en stallen van (landbouw) voertuigen [...]
- Op diverse verhardingen buiten de loods worden eveneens materialen gestapeld [...]

- *De heer Wille deelt ons mee dat hij sedert 2013 eigenaar is van de gebouwen en dat de bovenverdieping van het bijgebouw gebruikt wordt als kantoorruimte voor de bouwfirma. Op de bijgevoegde situatieschets en inplantingsplan van de vergunde loods heb ik het niet vergunde deel van de verharding aangeduid.*

...

In het aanvraagdossier wordt verwezen naar het voormeld proces-verbaal opgesteld lastens de tussenkommende partij en wordt aangegeven dat thans de regularisatie wordt beoogd van de aangelegde grindverharding en de functiewijziging van de loods naar opslag op de benedenverdieping en kantoor/berging op de bovenverdieping.

2.

De verzoekende partij betoogt in essentie dat de nagestreefde regularisatie van een zonevreemde functiewijziging niet mogelijk is gezien de betrokken gebouw(en) qua functie niet hoofdzakelijk vergund waren op het ogenblik van de aanvraag.

Artikel 4.4.23 VCRO luidde op het ogenblik van de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

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

[...]

c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,

[...]

...”

Uit artikel 4.4.23 VCRO blijkt dat de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund zijn, moet vervuld zijn op het ogenblik van het indienen van de aanvraag.

Op grond van artikel 4.1.1, 7° VCRO heeft het begrip ‘*hoofdzakelijk vergund*’ betrekking op de vergunningstoestand waarbij geldt dat 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 hoofdzakelijk vergund of vergund geacht karakter heeft dus niet enkel betrekking op de constructie zelf, maar tevens op de functie die evenzeer vergund of vergund geacht dient te zijn.

3.

De voorliggende aanvraag betreft een aanvraag voor een regularisatievergunning.

Artikel 4.2.24, §1 VCRO luidt, in de toepasselijke versie, als volgt:

“ ...

Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of na het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd.

Bij de beoordeling van het aangevraagde worden de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen.
...

Uit deze bepaling volgt dat een regularisatievergunning een vergunning is voor vergunningsplichtige handelingen die reeds zijn aangevat of voltooid op het ogenblik van de vergunningsaanvraag. De regularisatieaanvraag betekent dan ook noodzakelijk dat de handelingen waarvoor de aanvraag wordt gedaan, niet vergund zijn maar wel reeds werden uitgevoerd.

4.

De tussenkomen partij steunt haar verweer in essentie op de stedenbouwkundige vergunning van 12 januari 2015 die zij heeft aangevraagd en bekomen en die strekt tot de uitbreiding van een loods op het betrokken terrein. Uit het enkele gegeven dat de aanvraag werd ingediend door haar als bouwonderneming leidt de tussenkomen partij evenwel ten onrechte af dat de functiewijziging van de loods ten behoeve van het aannemingsbedrijf rechtsgeldig en, bij gebrek aan administratief of jurisdictieel beroep, definitief werd vergund.

Het al dan niet vergunnen van een functiewijziging kan niet zonder meer afgeleid worden uit de hoedanigheid of de identiteit van de aanvrager, maar moet blijken uit de concrete omschrijving van het voorwerp van de aanvraag. Het voorwerp van de aanvraag die geleid heeft tot de vergunning van 12 januari 2015 en zoals dit blijkt uit de stukken van het dossier strekt tot het uitbreiden van een loods maar maakt geen melding van een aanvraag tot (al dan niet zonevreemde) functiewijziging. Anders dan de verwerende partij het ziet in de bestreden beslissing kan uit de voormelde stedenbouwkundige vergunning derhalve geen dergelijke functiewijziging afgeleid worden. Het komt aan de aanvrager toe zijn aanvraag duidelijk en correct te formuleren. Terzake werd in de aanvraag die geleid heeft tot de vergunning van 12 januari 2015 uitsluitend een uitbreiding van de bestaande loods gevraagd en geen functiewijziging. Dit werd ook zo begrepen door de vergunningverlenende overheid die enkel de uitbreiding van de bestaande loods heeft vergund.

Dit is overigens thans ook nog de zienswijze van de verwerende partij als vergunningverlenende overheid, die evenwel ten onrechte de vergunbaarheid van de functiewijziging mogelijk acht op grond van de stelling dat het feitelijk anders gebruik op het ogenblik van de aanvraag niet dienend zou zijn. Zulks strijdt met de vereiste dat het al dan niet vergund karakter van de functie dient beoordeeld te worden op het ogenblik van de aanvraag tot functiewijziging, dus uitgaande van de feitelijke gebruikstoestand bij indiening van de regularisatie-aanvraag.

Dat de functiewijziging naar aannemingsbedrijf niet werd vergund, wordt ten overvloede *de facto* bevestigd door het feit dat de tussenkomen partij hiervoor thans een regularisatie aanvraagt.

5.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing tevens dat de totale oppervlakte van de aangevraagde (en reeds aanwezige) kantoorfunctie minder dan 100m² bedraagt en aldus in overeenstemming is met de bepalingen van het gemeentelijk RUP 'Poesele'.

Het staat niet ter discussie dat het aangevraagde zich overeenkomstig de stedenbouwkundige voorschriften situeert in een '*zone voor bestaande woningen in landbouwgebied*' (.art. 3). Deze voorschriften luiden onder meer als volgt, voor wat de toegelaten bestemming betreft:

“ ...

Bestemming

Bestaande hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woningen en toebehoren. Bijkomende woongelegenheden zijn niet toegestaan.

Reeds bestaande landbouwbedrijven kunnen hun activiteiten steeds verder zetten en uitbreiden. Omschakeling naar een agrarische activiteit is toegelaten.

...

Op basis hiervan wordt een (zuiver) residentiële functie binnen de agrarische omgeving mogelijk gemaakt mits betrekking hebbend op bestaande hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woningen en toebehoren en voor zover geen bijkomende woongelegenheden worden beoogd. Tevens wordt (logischerwijze) een reffectatie naar landbouw eveneens mogelijk gemaakt en kunnen bestaande landbouwbedrijven uitbreiden. Een andere bestemming is binnen de bepalingen van het gemeentelijk RUP niet voorzien.

In de mate dat de aannemingsactiviteiten van de tussenkomende partij een volwaardige en op zichzelf staande activiteit vormen die redelijkerwijze niet kan beschouwd worden als een aan de residentiële (woon)functie ondergeschikte of accessoire functie, volgt hieruit dat de functie waartoe de loods werd bestemd (kantoor en opslag ten behoeve van een bouwbedrijf) niet verenigbaar is met de toegelaten bestemmingen overeenkomstig het gemeentelijk RUP 'Poesele'.

6.

Besluitend kan gesteld worden dat de functie van de loods zonevreemd is en niet vergund.

De maatstaf voor de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter is de op het tijdstip van de regularisatieaanvraag aanwezige feitelijke functie, dat wil zeggen een op het ogenblik van huidige aanvraag niet- vergunde opslag- en kantoorfunctie.

Het voorgaande leidt tot de vaststelling dat de regularisatie van een zonevreemde functiewijziging niet kan vergund worden, aangezien uit de aard van de regularisatie zelf volgt dat aan één van de voorwaarden voor de zonevreemde functiewijziging niet is voldaan, met name het vergund geacht karakter wat de functie betreft. Deze onmogelijkheid om in dergelijke gevallen een regularisatievergunning te verlenen voor een reeds doorgevoerde functiewijziging is uitdrukkelijk ook zo bedoeld (Vraag om uitleg van de heer Axel Ronse aan minister Joke Schauvliege, Hand. VI.Parl. 2014-2015, 14 oktober 2014, nr. 186.)

Het onderzoek naar de mogelijkheid tot regularisatie van de loods, gesteund op artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen en van de kantoorfunctie, gesteund op artikel 3 van hetzelfde besluit, is bijgevolg zelfs niet relevant, gelet op de onvergundbaarheid van een bestaande niet-vergunde zonevreemde bestemming bij wijze van regularisatie. De vaststelling dat de functie van de constructie een onvergunde functie betreft, volstaat om de betrokken aanvraag te weigeren op grond van artikel 4.4.23 VCRO.

Het middel is gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien zij geen aanleiding kunnen geven tot een ruimere vernietiging.

VII. KOSTEN

Op grond van artikel 21, §7, zesde lid DBRC-decreet kan een tussenkomende partij niet gehouden worden tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding of die vergoeding genieten. Het verzoek van de tussenkomende partij om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro te bekomen wordt verworpen.

De verzoekende partij vordert geen rechtsplegingsvergoeding.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba BOUWTEAM WILLE is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 december 2017, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van aangelegde verhardingen en functiewijziging van loods naar kantoor/opslagruimte op de percelen gelegen te 9850 Nevele, Graaf van Hoornestraat 65 en met als kadastrale omschrijving kadastrale omschrijving 1^e afdeling, sectie E, nrs. 889M3 en 889D3.
3. 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 vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 2 april 2019 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH