

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 18 april 2017 met nummer RvVb/A/1617/0772  
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0440/A/0420

Verzoekende partij                      de bvba **MARTENS EVENEMENTEN**

vertegenwoordigd door advocaat Yves LOIX en Nele ANSOMS met  
woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen,  
Mechelsesteenweg 27

Verwerende partij                      de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

---

### I.        **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 27 maart 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 8 januari 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hoogstraten van 1 september 2014 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de vergunning van een functiewijziging van een zonevreemd bijgebouw voor opslag op de percelen gelegen te 2320 Hoogstraten, Hogeind 103 H, met als kadastrale omschrijving derde afdeling, sectie A, nummers 407F2, 407E2, 407Y.

### II.       **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 20 december 2016.

Advocaat Jo VAN LOMMEL *loco* advocaten Yves LOIX en Nele ANSOMS voert het woord voor de verzoekende partij. De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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.

Op 26 maart 1990 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een champignonkwekerij.

Op 29 juni 1992 werd, na een eerdere weigering, een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het uitbreiden van de champignonkwekerij.

Op 20 maart 1995 verwerft de toenmalige eigenaar een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een koelcel bij de champignonkwekerij.

2.

Op 3 april 2007 koopt de huidige verzoekende partij het onroerend goed aan.

Op 22 augustus 2011 weigert het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een zonevreemd woonhuis na het slopen van een tijdelijk zonevreemd woonhuis. Naar aanleiding van het administratief beroep tegen deze beslissing weigert ook de verwerende partij op 6 december 2012 de stedenbouwkundige vergunning.

Op 19 februari 2014 wordt een proces-verbaal opgemaakt met bevel tot staking van het strijdig gebruik van de loods. In het proces-verbaal worden onder andere volgende vaststellingen gedaan:

“ ...

*Aangezien wij ons volgens het gewestplan in agrarisch gebied bevinden, mogen er alleen landbouwactiviteiten in de ruime zin plaatsvinden. De voormalige champignonkwekerij wordt thans gebruikt als opslagplaats voor tenten en andere feestmaterialen voor evenementen ([www.martensevenementen.be](http://www.martensevenementen.be) ). Wij delen MARTENS Nick mee dat deze functiewijziging vergunningsplichtig is en dat de huidige ingebruikname van de loods en het terrein in strijd is met het bestemmingsgebied. Wij krijgen toestemming om op het terreinen binnenin de loods de nodige vaststellingen te doen.*

*Links van de loods, gezien vanaf de straatkant, is de bodem over de ganse breedte/lengte verhard met deels ter plaatse gestorte beton en deels met betonklinkers. Aan de voorkant liggen er voor de metalen betonklinkers opgestapeld, achter de gesloten poort staan o.a. een paar voertuigen en een aanhangwagen geparkeerd, een paar mobiele feesttoiletten- en urinoirs en liggen er (opbouw)materiaal en dergelijke opgestapeld. Aan de achterzijde van de voormalige champignonkwekerij stuiten wij op een kleine puinhoop. In deze groene zone en onder een afdak treffen we allerlei (afbraak)materiaal, materiaal en voornamelijk veel (bouw)afval aan. Voorts zien we dat er in het verleden twee constructies aansluitend op de loods zijn opgetrokken. De hoofdtoegang tot deze bijgebouwen bevindt zich aan de rechterkant van de loods. Wij betreden deze constructies en zien dat de indeling bestaat uit een leefruimte, een keuken, een douchekamer met boiler, een badkamer en een paar kamers aan.*

*Binnenin de loods bevinden er zich verschillende hallen/ruimtes, waar onder meer tenten worden hersteld en allerlei materieel en materiaal wordt gestockeerd in functie van het eventsbedrijf.*

...”

Dit stakingsbevel wordt door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur op 20 februari 2014 bekrachtigd.

3.

De verzoekende partij dient op 22 april 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Hoogstraten een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “functiewijziging van een zonevreemd bijgebouw voor opslag” op de percelen gelegen te 2320 Hoogstraten, Hoogeind 103 H.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Turnhout’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 september 1977 in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 10 juni 2014 tot en met 9 juli 2014, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling adviseert op 1 juli 2014 voorwaardelijk gunstig:

*“Het betreft de functiewijziging van een voormalig landbouwbedrijf, dat voor champignonkwekerij gebruikt werd, tot een opslagplaats voor de verhuur van feestmateriaal (tenten, tafels, stoelen, zeilen, houten vloeren, mobiele toiletten) met tevens de verkoop van dranken (vaten bier, frisdrank)*

*De verkoop van dranken vormt een ambachtelijke zonevreemde activiteit, die vanuit landbouwkundig standpunt niet in agrarisch gebied kan worden toegestaan.*

*Er worden geen werken uitgevoerd aan het gebouw*

*Onze afdeling verstrekt hiervoor gunstig advies op voorwaarde dat de verkoop van dranken wordt beëindigd.”*

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 18 juli 2014, ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 1 september 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“...

**Beoordeling:**

*Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de luist van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen:*

*Art. 2. §1. (...)*

*Art. 4.4.23. bepaalt het volgende:*

*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:*

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:*

- 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,
- 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg
- 3) aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren;

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

→ Er is voldaan aan de voorwaarde a), b) en d). Over het vergunde karakter; voorwaarde c) van het gebouw wordt opgemerkt dat het gebouw aan de achtergevel niet in overeenstemming is met de constructies zoals weergegeven op de luchtfoto d.d. 06/05/2014 (koelcel anders uitgevoerd dan vergund + bijkomende constructies).

§2. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 9, kunnen 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. Het begrip "voldoende uitgeruste weg" wordt gelezen in de zin die artikel 4.3.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening daaraan geeft.

→ De aanvraag is gelegen aan een uitgeruste weg. De aanvraag voldoet aan deze voorwaarde.

§3. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met artikel 10, kunnen 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.

→ Het gebouw wordt niet verbouwd. De aanvraag voldoet aan deze voorwaarde.

Artikel 8 van betreffend besluit, bepaalt het volgende:

Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" in de ruime zin, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;

→ Het gebouw is gelegen in agrarisch gebied in de ruime zin. De aanvraag voldoet aan de gestelde voorwaarde.

2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;

→ Linksaanpalend bevindt zich een woning op circa 48m van het bestaande gebouw. De dichtstbijzijnde stalling aan de overzijde van de straat bevindt zich op een afstand van circa 47m van het gebouw. De aanvraag voldoet aan de gestelde voorwaarde.

3° de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerlei materialen of materieel.

→ De opslagplaats is dienstig voor opslag en de verhuur van feestmateriaal (tenten, tafels, stoelen, zeilen, houten vloeren, mobiele toiletten) met tevens de verkoop van dranken (vaten bier, frisdrank).

Het betreft hier een gebouw in het agrarisch gebied, vergund met een agrarische functie. Voor dergelijk gebouw dat niet meer voor de oorspronkelijke functie gebruikt kan worden, voorziet de wetgeving dat deze een nieuwe functie kan krijgen die louter betrekking heeft op de opslag van allerlei materialen of materieel mits aan een aantal voorwaarden voldaan is.

De memorie van toelichting bij dit besluit stelt duidelijk dat dit opslag van materiaal/materieel is, zonder dat er andere activiteiten in het gebouw plaatsvinden. Hier kan gedacht worden aan: winterberging voor caravans, berging van oldtimers, opslag van hout voor een schrijnwerkerij. Het gaat met andere woorden om zaken die voor langere tijd gestockeerd worden, zonder dat er regelmatige verplaatsing van dit materiaal of materieel is. Evenmin kunnen er handelingen aan of met dit materiaal gebeuren.

Bij voorliggende aanvraag is het duidelijk dat met de opgeslagen materialen "handelingen" worden uitgevoerd, namelijk het feestmateriaal wordt - gelet op de verhuur ervan - op regelmatige tijdstippen vervoerd. Bijkomend vindt er verkoop van drank plaats. Het opslagmateriaal uit de aanvraag is duidelijk dienstig voor een actief bedrijf. Met andere woorden, het gevraagde dient voor de actieve bedrijfsvoering. We kunnen dan ook spreken van een actief gebeuren op het perceel, terwijl de wetgever er enkel een passieve opslag toelaat. De functie van het gebouw is in strijd met de geldende regelgeving en kan niet getolereerd worden in het agrarische gebied. De aanvraag voldoet niet aan de gestelde voorwaarde.

#### CONCLUSIE:

**De aanvraag wordt ongunstig geëvalueerd.**

(...)

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning.

...

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 30 september 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 20 november 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 25 november 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 8 januari 2015 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

#### **9. BEOORDELING**

*Uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, maar niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen.*

**De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.**

*Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.*

*De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.*

*Een opslagloods voor allerlei materialen/materieel, die wordt geëxploiteerd in functie van een bedrijf dat feestmateriaal verhuurt, behelst geen agrarische of para-agrarische activiteit en is bijgevolg in strijd met de van toepassing zijnde gewestplanbestemming.*

***De voorwaarden uit het advies van het Departement Landbouw en Visserij d.d. 26.06.2014 dienen strikt te worden nageleefd.***

***De aanvraag is niet in overeenstemming met de bepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en haar uitvoeringsbesluiten.***

*De ingediende plannen maken geen meldingen inzake de vergunningstoestand van het gebouw. In de weigeringsbeslissing van het schepencollege van Hoogstraten d.d. 01.09.2014 wordt aangehaald dat de loods achteraan niet werd uitgevoerd, overeenkomstig de bestaande stedenbouwkundige vergunningen, echter wordt in de beslissing niet aangehaald over welke afmetingen de loods afwijkt van de bestaande vergunningen.*

*Beroeper reageerde in een bijgebrachte nota correct dat enkel rekening kan worden gehouden met de aangevraagde functies die de activiteit ter plaatse kent.*

*Hierbij moet wel worden aangehaald dat Martens Evenementen bvba slechts 1 adres kent en er geen andere locaties gekend zijn van waarop deze aanvrager opereert.*

*Er wordt in deze nota dan ook op verwarrende wijze gesuggereerd dat er een verschil zou zijn tussen de activiteiten ter plaatse en overige activiteiten van de bvba Martens Evenementen, die zich op andere locaties zouden bevinden.*

*Wanneer deze firma zelf adverteert dat zij niet enkel instaat voor verhuur, maar ook voor verkoop van tenten, kan niet anders dan besloten worden dat de activiteit zich op dit ogenblik niet beperkt tot stockage.*

*Bovendien is het net omwille van het principe dat enkel rekening kan worden gehouden met de aangevraagde functies ter plaatse belangrijk dat op de plannen van de aanvraag duidelijk moet worden weergegeven hoe de loods is ingedeeld en hoe de functie zal worden onderverdeeld in het gebouw.*

*Gezien stedenbouwkundige vergunningen worden afgeleverd op basis van de plannen die bij de aanvraag werden toegevoegd en ze er onlosmakelijk aan verbonden worden, kan een*

*aanvrager geen ontegensprekelijke rechtszekerheid verkrijgen, wanneer geen voldoende verklarende of duidelijke plannen aan zijn aanvraag werden toegevoegd.*

***Er kan geen toepassing worden gemaakt van het art. 4.4.23 VCRO en van het artikel 8 van het BVR 28.11.2003 inzake de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.***

*Het standpunt van de aanvrager waarbij hij stelt wel toepassing te kunnen maken van artikel 8, 3° BVR 28.11.2003 inzake de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen kan niet worden bijgetreden.*

*Art. 2, §1 van het voornoemde BVR stelt immers dat de functiewijzigingen, vermeld in dat besluit, enkel kunnen worden toegestaan als voldaan is aan de generieke voorwaarden, vermeld in art. 4.4.23, 1ste lid VCRO.*

*Art. 4.4.23 VCRO stelt dan weer dat bij het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning voor een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex kan worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften voor zover voldaan is aan een aantal vastgelegde voorwaarden. Art. 4.4.23, 1° c) stelt dat het gebouw of gebouwencomplex hoofdzakelijk vergund dient te zijn.*

*Art. 4.1.1.7° VCRO definieert de term "hoofdzakelijk vergund" in casu als volgt: stedenbouwkundige vergunningstoestand waarbij de constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste 90% van het bruto-bouwvolume van de constructie 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 het PV TU.66.RW.200004.2014 d.d. 20.02.2014 volgt dat de loods op dat ogenblik een beschikte over een onvergunde functie, met name de opslag en verkoop/verhuur en herstel van feestmaterialen (zie ook advies Duurzame Landbouwontwikkeling). De laatst vergunde toestand betreft een champignonkwekerij (1996)*

*Dit volgt uit volgende zinsnedes uit het PV:*

- “De voormalige champignonkwekerij wordt thans gebruikt als opslagplaats voor tenten en andere feestmaterialen voor evenementen. Wij delen Martens Nick mee dat deze functiewijziging vergunningsplichtig is en dat de huidige ingebruikname van de loods en het terrein in strijd is met het bestemmingsgebied.”*
- “Voorts zien we dat er in het verleden 2 constructies aansluiten aan de loods zijn opgetrokken. De hoofdtoegang tot deze bijgebouwen bevindt zich aan de rechterkant van de loods. Wij betreden deze constructies en zien dat de indeling bestaat uit een leefruimte, een keuken, een douchekamer met boiler, een badkamer en een paar kamers. Binnen in de loods bevinden er zich verschillende hallen/ruimtes, waar onder meer tenten worden hersteld en allerlei materieel en materiaal wordt gestockeerd.”*
- “Alsook geven wij mondeling ter plaatse het bevel tot staking van het strijdig gebruik van de loods als stockageruimte voor het evenementenbureau”*

*In toepassing van art. 4.1.1. 7° moet worden besloten dat het betreffende gebouw niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd, zodat niet voldaan is aan de voorwaarde uit art. 4.4.23, 1°, c)*

***Zelfs al zou toepassing kunnen worden gemaakt van art. 4.4.23 VCRO en van het BVR toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (quod non), dan is de aanvraag bovendien nog in strijd met art. 2, §3 van het BVR toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.***

*Dit artikel stelt dat de functiewijziging enkel kan worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.*

*Art. 2, §3 van voornoemd BVR verduidelijkt dat een gebouw bouwfysisch geschikt is voor een nieuwe functie als aan het gebouw uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie.*

*Uit de plannen kan echter niet worden afgeleid welke werken noodzakelijk zijn voor de nieuwe functie. Evenmin blijkt uit de foto's wat de interne toestand van het pand is. Om deze redenen kan geen beoordeling van de impact van de noodzakelijke aanpassingen worden opgemaakt.*

*Uit consultatie van de website van de aanvrager en lucht- en straatfotografie blijkt dat de huidige activiteit van de aanvrager ook een verkoopfunctie inhoudt en dat in de loods, die deel uitmaakt van de aanvraag een kantoor en afhaalcenter zijn ondergebracht. Daaruit volgt dat het gebouw tot voor kort gebruikt werd als volwaardige handelsactiviteit en niet louter in functie van opslag. Deze functies maken geen deel uit van de voorliggende aanvraag en dienen dus niet te worden beoordeeld. Uitoefenen van deze functies in de loods zou op zich deel uitmaken van een stedenbouwkundige inbreuk, waartegen de sanctionerende instanties kunnen optreden. Echter volgt wel uit deze vaststelling dat om over te gaan tot loutere opslag, inpandig minstens een herverdeling dient te worden verwacht. Door het ontbreken van degelijke plannen hieromtrent kan geen correcte beoordeling daarover worden opgemaakt.*

*De voorzorgsplicht legt op in dit geval uit te gaan van het minst gunstige scenario, aangezien een onwettige vergunning van een zonevreemde functie zou leiden tot het inperken van het aanwezige zone-eigen potentieel.*

***De aanvraag doorstaat de watertoets:***

*(...)*

***De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening***

*(...)*

***Ruimtelijk gezien is het aangevraagde inpasbaar in zijn omgeving.***

*Het goed is gelegen in een agrarische zone tussen de E19 en het Rommersbos. De aanpalende wegenis sluit aan op het op- en afrittencomplex 1a (transportzone Meer & De Mosten) van de E19.*

*De aanvraag staat niet in functie van een landbouwbedrijf maar van een bedrijf dat feestmaterialen verhuurt. De firma heeft ook een verkoopactiviteit en voorzag vroeger ook in een kantoor en een afhaalcenter op de site. Doch deze laatste maken geen deel uit van de aanvraag.*

*De aanvraag voorziet, voor zover uit de plannen kan worden besloten, niet in uiterlijke aanpassingswerken aan het gebouw. Evenmin brengt het project een significante mobiliteitsimpact met zich mee.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.



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

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

#### V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

##### A. Eerste middel

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 4.4.23, 1°c), 4.1.1, 7° en 4.2.24 VCRO, van artikelen 2, §1, 3, 5 en 11 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 Zonevrije Functiewijzigingen) en van het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij licht dit toe als volgt:

“...

*Artikel 2, § 1 van het BVR zonevrije functiewijzigingen bepaalt het volgende: (...)*

*Artikel 4.4.23, 1°, c) VCRO stelt: (...)*

*Wat onder de term “hoofdzakelijk vergund” dient te worden begrepen, is terug te vinden in artikel 4.1.1., 7° VCRO: (...)*

*Uit voormelde bepalingen dient bijgevolg te worden besloten dat zonevrije functiewijzigingen mogelijk zijn indien de constructie waarop de aanvraag betrekking heeft, hoofdzakelijk vergund is.*

*De Deputatie stelt in de bestreden beslissing evenwel vast dat de bestemming van het pand niet als vergund aanzien zou kunnen worden. Daarbij wordt verwezen naar vaststellingen die ter plaatse gedaan werden door Stedenbouwspectie, en waaruit blijkt dat de aangevraagde bestemmingswijziging de facto reeds doorgevoerd werd. Nu de aangevraagde bestemmingswijziging reeds doorgevoerd werd, zou de huidige bestemming opslag zijn. Deze is niet vergund, zodat niet voldaan zou zijn aan de voorwaarden gesteld in bovenstaande artikelen.*

*Verzoeker kan zich niet in deze argumentatie vinden. Het feit dat de functie van het gebouwencomplex de facto reeds gewijzigd werd, doet geen afbreuk aan het hoofdzakelijk vergund karakter ervan. Een dergelijke redenering zou het bekomen van een regularisatie in een zonevrije context onmogelijk maken. Nochtans sluit artikel 4.2.24 VCRO regularisatie in geval van zonevrijheid geenszins uit!*

*De Deputatie neemt ten onrechte de bestaande toestand als uitgangspunt bij het beoordelen van het vergunde karakter van de functie. Uitgangspunt is evenwel de vergunde agrarische bestemming, waarvan een bestemmingswijziging wordt gevraagd.*

*Een en ander kan eenvoudig verduidelijkt worden aan de hand van een voorbeeld dat niet voor vergunning in aanmerking zou komen, gelet op het gebrek aan vergunning voor de*

*bestemming. Dit zou het geval zijn wanneer een vergunning gevraagd wordt voor het wijzigen van de bestemming van een zonevreemde woning naar toeristische logies conform artikel 4 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen. Dergelijke functiewijzigingen zal slechts vergund kunnen worden indien de woning ook effectief een woning is. In de mate dit bv een stal was, die zonder vergunning omgevormd werd naar woning, is de woonfunctie niet vergund, en kan deze dus ook niet omgevormd worden tot toeristische logies.*

*Dit probleem stelt zich in casu niet. De aanvraag strekt er toe de bestemming van een bestaand, vergund, leegstaand landbouwbedrijf te wijzigen naar opslag van materiaal en materieel. Er is geen sprake van het wijzigen van een niet vergunde functie.*

*Het voorgaande is duidelijk. Door haar argumentatie miskent verwerende partij de artikelen 2, § 1 van het BVR zonevreemde functiewijzigingen, artikel 4.4.23, 1°, c) VCRO, artikel 4.1.1, 7° VCRO en wordt ten onrechte een voorwaarde toegevoegd aan artikel 4.2.24 VCRO.*

*De aangehaalde artikelen en beginselen zijn dan ook manifest geschonden.  
...*

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

De verzoekende partij voegt in haar toelichtende nota niets wezenlijks toe.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De aanvraag betreft de “*functiewijziging van een zonevreemd bijgebouw voor opslag*”, meer bepaald van een loods, gebruikt als champignonkwekerij, naar opslag van feestmateriaal. De percelen zijn gelegen in agrarisch gebied en het wordt niet betwist dat de aanvraag in strijd is met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

De verwerende partij weigert de vergunning omdat het gebouw niet hoofdzakelijk vergund is. Zij verwijst naar de vaststellingen in het proces-verbaal van 20 februari 2014 dat de huidige ingebruikname van de loods als opslag voor tenten en feestmateriaal in strijd is met de bestemming en besluit dat de loods niet als hoofdzakelijk vergund kan beschouwd worden.

2.

Artikel 8 van het besluit zonevreemde functiewijzigingen bepaalt:

“...

*Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie land- en tuinbouw in de ruime zin, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:*

*1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;*

*2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;*

*3° de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerlei materialen of materieel.*

...”

Artikel 4.4.23 VCRO heeft, zoals het opschrift van de afdeling waartoe het behoort aangeeft, betrekking op “zonevreemde functiewijzigingen” van een gebouw of een gebouwencomplex. Het bepaalt:

“...

*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:*

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in: (...)*

*2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.*

*De weigering om een afwijking, vermeld in het eerste lid, te verlenen, geeft nimmer aanleiding tot een planschadevergoeding.*

...”

Voor zover is voldaan aan de gestelde voorwaarden, mag het vergunningverlenend bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw, afwijken van de geldende bestemmingsvoorschriften.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan dat beschikt op grond van deze bepaling, dient onder meer na te gaan of het gebouw 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.

Artikel 4.1.1, 7° VCRO bepaalt dat “hoofdzakelijk vergund” een stedenbouwkundige vergunningstoestand is, waarbij geldt dat:

“...

- a) 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,*
- 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*

...”

Het al dan niet hoofdzakelijk vergund karakter heeft volgens deze bepaling ook betrekking op de functie van de betrokken constructie, ongeacht of het “bedrijven en hun constructies” dan wel “overige constructies” betreft. Uit het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4.1.1, 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.

3.

De verzoekende partij levert in haar verzoekschrift kritiek op de bestreden beslissing door te stellen dat het feit dat de functie van het gebouw *de facto* reeds gewijzigd werd, geen afbreuk doet aan het hoofdzakelijk vergund karakter. De verzoekende partij meent dat er wel een regularisatie in een zonevreemde context mogelijk is.

Artikel 4.2.24 VCRO bepaalt:

“ ...

*§1. Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná 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.*

*§2. Een aanvraag tot regularisatie bevat een afschrift van eventuele processen-verbaal, administratieve beslissingen en rechterlijke beslissingen met betrekking tot de constructie, dewelke ter kennis van de aanvrager werden gebracht.*

*§3. Het niet vervolgen van een inbreuk door de overheid, wettigt op zich de regularisatie niet.*

*De sanctionering van een inbreuk sluit een regularisatie niet uit.*

*§4. De regularisatievergunning wordt afgeleverd met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure. Aan de vergunning kunnen de voorwaarden en lasten, vermeld in artikel 4.2.19 en 4.2.20, worden verbonden. Onverminderd de gebruikelijke verplichtingen tot de organisatie van een openbaar onderzoek over een vergunningsaanvraag, geldt dat alleszins een openbaar onderzoek moet worden ingericht indien het voorwerp van de regularisatieaanvraag gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied.*

...”

Uit deze bepaling volgt onder meer dat een regularisatievergunning een vergunning is voor vergunningsplichtige handelingen die reeds zijn aangevat of voltooid op het ogenblik van de vergunningsaanvraag.

Uit artikel 4.2.24 VCRO kan echter niet worden afgeleid dat een regularisatievergunning kan verleend worden voor een zonevreemde functiewijziging zonder na te gaan of aan de voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO, al dan niet samen gelezen met artikel 4.1.1, 7° VCRO is voldaan.

Artikel 4.2.24 VCRO vormt geen afzonderlijke vergunningsgrond. Of het aangevraagde in aanmerking komt voor een regularisatievergunning, dient beoordeeld te worden op grond van het voorwerp van het gevraagde en de hiervoor vermelde bepalingen.

#### 4.1.

In het verzoekschrift wordt niet betwist dat de functie van het gebouw reeds werd gewijzigd in opslag van feestmateriaal vóór het moment van de aanvraag. De verzoekende partij bevestigt dit uitdrukkelijk in haar verzoekschrift, waar zij stelt dat *“de functie van het gebouwencomplex de facto reeds gewijzigd werd”*.

Uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de gebouwen niet als hoofdzakelijk vergund beschouwd. De verwerende partij verwijst hiervoor naar het proces-verbaal van 19 februari 2014 waaruit blijkt dat de loods op dat ogenblik reeds gebruikt werd voor de opslag van feestmaterialen. De verwerende partij stelt daarnaast dat de laatst vergunde toestand een champignonkwekerij betrof.

Deze vaststellingen worden bevestigd door de verklaringen van de verzoekende partij in de aanvraag, met name door aan te duiden dat de werken of handelingen waarvoor zij een vergunning vraagt reeds begonnen zijn, met verwijzing naar het proces-verbaal tot staking van het strijdig gebruik.

#### 4.2.

De bewering van de verzoekende partij in haar verzoekschrift dat het een *“bestaand, vergund, leegstaand landbouwbedrijf”* betreft is in tegenspraak met haar eerdere bewering dat de functie *de facto* reeds gewijzigd werd, met het proces-verbaal van 19 februari 2014 en met de verklaringen van de verzoekende partij in het administratief dossier. De verzoekende partij toont op geen enkele manier aan dat haar bewering dat het gebouw leegstaat, overeenstemt met de feiten, en dat de verwerende partij is uitgegaan van verkeerde feiten.

Haar betoog dat de loods wel hoofdzakelijk vergund is, ook voor de functie, overtuigt niet; uit de bestreden beslissing blijkt afdoende dat de verwerende partij er terecht mocht van uitgaan dat de landbouwfunctie al vervangen was door een nieuwe functie op het ogenblik van de aanvraag op 22 april 2014.

De weigering is dus niet louter gebaseerd op de stopzetting van de landbouwactiviteiten (champignonkwekerij), maar wel ingegeven door het feit dat er een nieuwe functie wordt uitgeoefend zonder vergunning. De verzoekende partij toont de kennelijke onredelijkheid of onjuistheid van deze beoordeling niet aan.

#### 5.

De vaststelling dat de functie van het gebouw onvergund is, volstaat om de betrokken aanvraag te weigeren op grond van artikel 4.4.23 VCRO.

Het middel wordt verworpen.

### **B. Tweede middel**

#### *Standpunt van de partijen*

##### 1.

De verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 2, §3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij licht dit nader toe als volgt:

“ ...

*Artikel 2, § 3 BVR zonevreemde functiewijzigingen stelt het volgende:*

...

*De term “bouwfysisch geschikt voor het nieuwe gebruik” wordt volgens het verslag aan de Vlaamse Regering horende bij het Besluit van 14 april 2000 houdende bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen verduidelijkt als volgt:*

*‘Gebouwen komen daarom enkel in aanmerking wanneer ze bouwfysisch nog in goede staat zijn en zonder al te grote investeringen of ingrijpende verbouwingen geschikt zijn voor de nieuwe functie. De financiële grootte van de investering wordt afgewogen tegen de waarde van het onroerend goed. De gebouwen waarin de laatste 2 jaar ingrijpende werken gebeurd zijn (die misschien speculatieve bedoelingen gehad hebben) komen niet in aanmerking. Uit het feit dat recentelijk ingrijpende werken zijn uitgevoerd in functie van het oorspronkelijk gebruik kan immers worden besloten dat de oorspronkelijke functie niet is achterhaald. Ook is het evident dat eens de functiewijziging is toegestaan, het gebouw gedurende een periode van minstens 10 jaar niet in aanmerking komt voor ingrijpende verbouwingen. Van herbouw kan al evenmin sprake zijn, aangezien dat regelrecht ingaat tegen de bedoeling van artikel 145bis, § 2, namelijk valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium. Minder ingrijpende verbouwingen, zoals het bijmaken van raam-en deuropeningen, het aanbrengen van uithangborden, het uitvoeren van een niet constructieve binnenverbouwingen kunnen wel vergund worden. Teneinde expliciet op deze bepaling te wijzen, zal bij de aanvraag een door de aanvrager en eigenaar ondertekende verklaring zoals in bijlage bij dit besluit gevoegd werd.’ (eigen accentuering)*

*Daarnaast moeten, conform artikel 2 en 3 de wet van 29 juli 1991 houdende de formele motivering van bestuurshandelingen, bestuurshandelingen van de besturen uitdrukkelijk gemotiveerd worden en moet de opgelegde motivering in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Deze motivering dient eveneens afdoende zijn.*

*Tenslotte houdt het zorgvuldigheidsbeginsel in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de ruimten als de ruimten voor opslag. Er wordt verkeerdelijk van uit gegaan dat interne wijzigingen noodzakelijk zouden zijn, laat staan dat deze vergunningsplichtig zouden zijn.*

*De aanvraag had uitsluitend betrekking op de bestemmingswijziging. Er dienen geen werken uitgevoerd te worden. Dergelijke werken kunnen dan ook eenvoudig niet op de plannen worden opgenomen.*

*Het loutere feit dat geen werken uitgevoerd dienen te worden, is reeds een duidelijk bewijs van het feit dat geen ingrijpende werken in de zin van voormelde artikelen noodzakelijk zijn om de nieuwe bestemming te kunnen realiseren. Het kan onmogelijk aangegrepen worden om het dossier als onduidelijk te bestempelen en een vergunning te weigeren.*

*Indien de argumentatie van de verwerende partij gevolgd wordt, zou een zonevreemde functiewijziging uitsluitend doorgevoerd kunnen worden indien tegelijk vergunningsplichtige*

*aanpassingswerken aangevraagd worden. Een dergelijke verplichting is niet opgenomen in de van toepassing zijnde decretale bepalingen, noch in de uitvoeringsbesluiten.*

*Dergelijke houding kan eveneens bezwaarlijk als zorgvuldig worden beschouwd. De aangehaalde bepalingen zijn dan ook manifest geschonden.*

*...*

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

3.

De verzoekende partij voegt in haar toelichtende nota niets wezenlijks toe.

#### *Beoordeling door de Raad*

De bestreden beslissing weigert de vergunning op basis van twee determinerende motieven met name omdat artikel 4.4.23 VCRO en artikel 8 van het besluit zonevrije functiewijzigingen niet kunnen toegepast worden aangezien het gebouw niet hoofdzakelijk vergund is naar functie en omdat de aanvraag niet in overeenstemming is met artikel 2 §3 zonevrije functiewijzigingen aangezien het gebouw niet bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Beide motieven afzonderlijk kunnen volstaan om de bestreden beslissing te dragen. Zodra één van deze motieven overeind blijft, heeft de verwerende partij de vergunning terecht geweigerd. In het eerste middel bekritiseerde de verzoekende partij het eerste weigeringsmotief, met het tweede middel bekritiseert de verzoekende partij het tweede weigeringsmotief.

Gelet op de verwerping van het eerste middel, beperkt het tweede middel zich tot kritiek op een overtollig motief, waarvan een eventuele onregelmatigheid zonder invloed is op het afdoend karakter van het eerste weigeringsmotief. De eventuele gegrondheid van kritiek op een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

Het middel wordt verworpen.

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

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 18 april 2017 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Jorine LENDERS

Filip VAN ACKER