

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2013/0470 van 13 augustus 2013  
in de zaak 1112/0097/A/1/0075

*In zake:*

de bvba [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Pascal LOUAGE  
kantoor houdende te 8400 Oostende, Archimedesstraat 7  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:  
mevrouw [REDACTED]

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 3 oktober 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 18 augustus 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthulst van 27 april 2011 ontvankelijk maar ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van de bestemmingswijziging van een bestaande landbouwloods naar een loods voor opslag.

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

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 23 januari 2012, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal LOUAGE die verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw Sophie IDE die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

### III. FEITEN

Op 5 januari 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de heer [REDACTED] namens de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthulst een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van een bestemmingswijziging van een bestaande landbouwloods naar een loods voor opslag van allerlei materialen of materieel”*.

De aanvraag beoogt het regulariseren van een reeds in 2005 doorgevoerde functiewijziging, waarbij een bestaande landbouwloods omgevormd is tot een loods voor opslag van materiaal van een stukadoor.

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis: de verwerende partij heeft op 28 oktober 2010 het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthulst voor het herbouwen van de loods in functie van de opslag van materiaal, ongegrond verklaard.

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 februari 1979 vastgesteld gewestplan ‘Diksmuide - Torhout’, gelegen in agrarisch gebied.

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

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 februari tot en met 4 maart 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling, adviseert gunstig op 17 februari 2011.

Op 16 maart 2011 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthulst volgend standpunt in:

“ ...

## Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

...

### Overeenstemming met dit plan

*De aanvraag heeft geen betrekking op agrarische of para-agrarische activiteiten en is in een agrarische zone gesitueerd. De aanvraag is dan ook niet in overeenstemming met de bepalingen van het gewestplan.*

### Afwijkings- en uitzonderingsbepalingen

- Volgens de Codex Ruimtelijke Ordening:

*Art. 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:*

- 1° *het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:*

- a) het gebouw of gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of 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 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 worden bepaald.*

- Volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (laatst gewijzigd op 29/05/2009)

*Art. 2. §1. De functiewijzigingen, vermeld in dit besluit, kunnen enkel worden toegestaan als voldaan is aan de generieke voorwaarden, vermeld in artikel 4.4.23, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*§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 voorwaarde, vermeld in het eerste lid, heeft geen betrekking op de private toegangsweg tot het commerciële, ambachtelijke of industriële gebouw of gebouwencomplex of tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg.*

*§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.*

*Art. 8. 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;*

*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.*

*...*

#### **Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening**

*De aanvraag heeft betrekking op een bestemmingswijziging aan een gebouw dat in een agrarische zone langs een voldoende uitgeruste gemeenteweg gelegen is.*

*Het voorstel voldoet aan de hiervoor vermelde uitzonderingsbepalingen inzake zonevreemde gebouwen, meer bepaald:*

- vermits geen bouw misdrijven vastgesteld werden, vermits de aanvraag in overeenstemming is met eerdere dossiers i.v.m. deze eigendom en vermits in alle redelijkheid kan geoordeeld worden dat het gebouw vermoedelijk van voor de inwerkingtreding van het gewestplan of zelfs van voor 1962 dateert kan het gebouw (exclusief de huidige bestemming) als hoofdzakelijk vergund beschouwd worden;*
- vermits het gebouw al enkele jaren voor de opslag van het materiaal van een stukadoor gebruikt wordt, is het gebouw blijkbaar bouwfysisch geschikt voor deze functie;*
- het gebouw bestaat en is niet verkrot (dit blijkt uit de foto's);*
- het gebouw ligt niet in een ruimtelijk kwetsbaar of recreatiegebied;*

- het gebouw maakt deel uit van een gebouwengroep (naast de bebouwing op het perceel van de aanvrager zijn er nog twee bedrijven aan de overkant van de straat);
- de nieuwe functie heeft louter betrekking op opslag.

Hierdoor kan de vergunningverlenende overheid afwijken van de voorschriften van het gewestplan. Het Departement Landbouw en Visserij adviseerde de aanvraag voorwaardelijk gunstig en n.a.v. het openbaar onderzoek werden er geen bezwaren ingediend.

...

Gelet op het voorgaande wordt dan ook geconcludeerd dat het ontwerp verenigbaar is met zijn onmiddellijke omgeving en met de goede plaatselijke aanleg.

...

### **Algemene conclusie**

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving. **De aanvraag wordt dan ook gunstig geadviseerd.**

### **Voorwaarde**

In uitvoering van het decreet van 28/06/1985 betreffende de milieuvergunning moet zo nodig voor de beoogde bedrijvigheid, naargelang de klasse van hinderlijke inrichting, bij de voor het milieu bevoegde overheid, een milieuvergunning verkregen worden of moet de inrichting onderworpen worden aan de meldingsplicht, zoniet kan van de afgegeven stedenbouwkundige vergunning geen gebruik gemaakt worden.

..."

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert als volgt ongunstig op 14 april 2011:

" ...

De aanvraag betreft de regularisatie voor een bestemmingswijziging van een bestaande loods naar een loods voor opslag van materiaal, gelegen in agrarisch gebied. Het perceel van de aanvraag is gelegen in een landelijke omgeving die gekenmerkt wordt door ruim verspreide bebouwing, bestaande uit zonevreemde constructies en landbouwexploitaties.

Op het perceel staan een zonevreemde woning en een loods opgericht.

Gelet op het feit dat de aanvraag gelegen is buiten de geëigende bestemmingszone, dient deze getoetst te worden aan de basisrechten m.b.t. zonevreemde constructies.

Conform de bepalingen van artikel 8 van het BVR van 28 november 2003 i.v.m. toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen is het mogelijk om het gebruik van een gebouw van de hoofdfunctie "landbouw" in de ruime zin te wijzigen indien aan enkele voorwaarden voldaan wordt. Ten eerste moet het gebouw gelegen zijn in een agrarisch gebied in de ruime zin, ten tweede moet het gebouw deel uitmaken van een gebouwengroep en ten derde kan de nieuwe functie louter betrekking hebben op de opslag van allerhande materialen of materiaal.

Aanvrager is stukadoor van beroep en wenst de loods aan te wenden om zijn materiaal te stapelen. Er dient gesteld dat de aanvraag in strijd is met bovenvermelde voorwaarden.

*Meer bepaald met de voorwaarde dat het gebouw deel moet uitmaken van een gebouwengroep. Een gebouwengroep bestaat uit min. 3 gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kan van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen. Dit is in casu niet het geval, waardoor de gevraagde functiewijziging niet aanvaard kan worden.*

*Gelet op het feit dat de aanvraag in strijd is met de wettelijke bepalingen, meer bepaald met de voorwaarde uit voornoemd uitvoeringsbesluit dat het gebouw deel moet uitmaken van een gebouwengroep, is de aanvraag stedenbouwkundig niet aanvaardbaar.*

*...*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthulst weigert dan ook op 27 april 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 26 mei 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 6 juli 2011 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij het beroep ontvankelijk, maar ongegrond te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting op 12 juli 2011 beslist de verwerende partij op 18 augustus 2011 als volgt het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

*“ ...*

#### **4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

*De aanvraag betreft het regulariseren van een bestemmingswijziging van een bestaande landbouwloods naar een loods voor opslag van allerlei materialen en materieel. De aanvraag is niet conform met de **bestemmingsvoorschriften van het gewestplan** gezien de ligging in agrarisch gebied. De aanvraag dient getoetst te worden aan de bepalingen van de basisrechten voor zonevreemde constructies (art. 4.4.10 tot 4.4.23 codex RO).*

*Art. 4.4.23 stelt dat bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of gebouwencomplex mag afgeweken worden van de bestemmingsvoorschriften voor zover het gaat om een bestaand, niet verkrot, hoofdzakelijk vergund gebouw dat niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied. De mogelijke functiewijzigingen staan opgesomd in het uitvoeringsbesluit over toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.*

*De aanvraag betreft een regularisatie wat betekent dat de loods op vandaag ook al wordt gebruikt voor het stapelen van materiaal en materieel. Volgens het advies van de gemeente wordt de loods al enkele jaren gebruikt voor de opslag van het materiaal van de aanvrager (stukadoor). Ook in het beroepschrift wordt aangegeven dat de functiewijziging in 2005 werd doorgevoerd. Gezien de functie van opslag van materiaal en materieel al uitgeoefend wordt zonder vergunning is het gebouw niet vergund qua functie en is het dan ook niet hoofdzakelijk vergund. De definitie in art. 4.4.1 codex RO stelt immers dat een gebouw of constructie ook moet vergund zijn qua functie om hoofdzakelijk vergund te zijn.*

*De functiewijziging van voormalig agrarisch bijgebouw (loods) tot opslagplaats voor allerlei materiaal van een stukadoor moet verder getoetst worden aan de bepalingen van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 (en latere wijzigingen) tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen:*

*ART. 8. 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;*

*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.*

*In artikel 1 van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 (en latere wijzigingen) tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen wordt de volgende definitie gegeven van een gebouwengroep:*

*gebouwengroep: minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen*

*Op de hoorzitting legt raadsman een nota neer waarin wordt gesteld dat de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter dient te worden beoordeeld op het ogenblik van de regularisatieaanvraag. In dit opzicht is het aangewezen te wijzen op de tekst van artikel 4.2.24 VCRO betreffende de zonevreemde functiewijzigingen:*

*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 voorwaarden:*

*1° het gebouw of gebouwencomplex beantwoordt **op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:***

*a) Het gebouw of gebouwencomplex bestaat*

*b) Het gebouw of gebouwen complex is niet verkrot*

*c) Het gebouw of gebouwencomplex is **hoofdzakelijk vergund***

*d) Het gebouw of 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 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 et stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.*

*Met andere woorden dient op het ogenblik van de regularisatie-aanvraag waarbij men gebruik wenst te maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies, het gebouw hoofdzakelijk vergund te zijn zowel wat de constructie als wat de functie betreft. De term “hoofdzakelijk vergund” wordt verder toegelicht in artikel 4.1.1, 7° VCRO. Op het ogenblik van de aanvraag is de landbouwloods niet langer hoofdzakelijk vergund naar functie toe, dit gezien het feit dat de functiewijziging naar de opslag van materiaal vreemd aan landbouwactiviteiten reeds werd uitgevoerd (sinds 2005). De raadsman merkt dan ook terecht op dat een regularisatie van een zonevreemde functiewijziging de facto juridisch niet mogelijk is. Dit is echter ook logisch. Op die manier wilde de decreetgever immers bedrog vermijden. Dit bedrog zou erin bestaan om een zone-eigen constructie aan te vragen en daarvan naar eigen goeddunken later de functie te wijzigen naar een zonevreemde functie om hier vervolgens een regularisatieaanvraag voor in te dienen en de vergunningverlenende overheid voor een voldongen feit te plaatsen. Raadsman van de aanvrager verliest dan ook uit het oog dat zonevreemde constructies op alle vlakken door de VCRO strenger worden beoordeeld net omwille van het zonevreemd karakter en het risico op bedrog. Gelet op het bovenstaande is er dan een legaliteitsbelemmering om de aanvraag te vergunnen.*

*Voor het overige stelt het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het volgende:*

*“De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar gaf ongunstig advies omwille van het niet gelegen zijn binnen een gebouwengroep. In het beroepschrift staat aangegeven dat er aan de overzijde van de straat nog 2 bedrijven gevestigd zijn.*

*Ook de gemeente aanziet deze drie gebouwencomplexen als een gebouwengroep.*

*Uit de bespreking van de artikels bij het oorspronkelijke besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 blijkt dat met een ruimtelijk aaneengesloten geheel een geheel van gebouwen bedoeld wordt die zeer dicht bij elkaar gelegen zijn. Wanneer de ruimte tussen de gebouwen meer dan 50 m bedraagt, is dit reeds voldoende om niet meer van een ruimtelijk aaneengesloten geheel te spreken. In de artikelsgewijze bespreking staat ook vermeld dat er geen rekening zal gehouden worden met in aparte onderdelen gesplitste onroerende goederen.*

*De kortste afstand tussen de woning van aanvrager en de woning van het bedrijf aan de overzijde van de straat bedraagt ca. 38 m. De afstand tot de gebouwen van het verdergelegen bedrijf bedraagt ca. 115 m vanaf de woning van aanvrager.*

*Beide bedrijven aan de overzijde van de straat palen aan elkaar zodat de onderlinge afstand minder dan 50 m bedraagt. De dichtst bij elkaar gelegen gebouwen van de 3 lokaties liggen op minder dan 50 m van elkaar. Per lokatie*



*liggen de gebouwen ook op maximaal 50 m van elkaar. Bijgevolg vormen de gebouwencomplexen een ruimtelijk aaneengesloten geheel en maakt de aanvraag deel uit van een gebouwengroep.*

*Gezien de nieuwe functie echter al uitgeoefend wordt vooraleer de vergunning aan te vragen is er een legaliteitsbelemmering en komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning.*

*Het project voorziet in zeer veel verharding onder meer een toegangsweg en een grote verharde betonoppervlakte voor de loods. De codex RO voorziet echter geen mogelijkheden om zonevreemde constructies uit te breiden. Enkel de strikt noodzakelijke verhardingen zijn toegelaten en bovendien vrijgesteld van vergunning. Hetgeen aangevraagd wordt overstijgt ruim het strikt noodzakelijke.*

*Een bijkomende betonverharding met een breedte van 6 m over de volledige gevellengte van de loods (118 m<sup>2</sup> in totaal) kan niet aanzien worden als strikt noodzakelijke verharding.“*

*De deputatie treedt bovenstaande beoordeling volledig bij om de daarin vermelde redenen bij en maakt deze tot de hare.*

*De deputatie stelt samen met de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vast dat de aanvraag onder het toepassingsgebied valt van de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie en buffering (dd. 01.10.2004) maar hier niet aan voldoet vermits er geen hemelwateropvang is voorzien.*

*De watertoets is opgenomen in het decreet integraal waterbeheer, art. 8 en is van kracht sinds 24.11.03. Het bijhorende uitvoeringsbesluit met nadere regels voor de toepassing van de toets is in werking sinds 01.11.06. Volgens artikel 3 van dit besluit is het advies van de watertoets positief indien vooraf blijkt dat er geen schadelijk effect te verwachten is. Dit is in deze het geval, het voorliggende project heeft immers een zeer beperkte bijkomende verharde oppervlakte. In alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat de impact op de waterhuishouding onbestaande of verwaarloosbaar is.*

#### **4C      BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*Een beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening is gezien bovenstaande legaliteitsbelemmering dan ook irrelevant.*

#### **4D      CONCLUSIE**

*Overwegende dat de aanvraag niet verenigbaar is met de gewestplanbestemming; dat met het oog op de toepassing van de basisrechten voor zonevreemde constructies en artikel 4.2.24 VCRO inzake zonevreemde constructies in het bijzonder het gebouw niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd voor wat de functie betreft; dat de aanvraag niet voldoet aan de gewestelijke hemelwaterverordening; dat er een legaliteitsbelemmering bestaat om de aanvraag te vergunnen.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een aangetekende brief van 22 augustus 2011 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig beroep heeft ingesteld met een aangetekende brief van 3 oktober 2011.

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

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt bijgevolg, conform artikel 4.8.16 §1, 1° VCRO, over het rechtens vereiste belang om bij de Raad beroep in te stellen.

De verzoekende partij heeft rechtsgeldig beslist om bij de Raad in rechte te treden tegen de bestreden beslissing en beschikt dan ook over de vereiste hoedanigheid om bij de Raad beroep in te stellen.

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

##### **A. Enig middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

In haar enig middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.2.24 VCRO, van artikel 4.4.23, lid 1, 1°, c) VCRO, van de artikelen 2 en 8 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen en van het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt als volgt dat haar aanvraag voldoet aan de generieke voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO inzake zonevreemde functiewijzigingen en dat de verwerende partij ten onrechte beslist dat het voorwerp van de regularisatieaanvraag niet hoofdzakelijk vergund is:

*“ ...*

*Artikel 4.4.23., lid 1, 1°, c) VCRO vereist dat het gebouw waarop de vergunningsplichtige functiewijziging betrekking heeft op het ogenblik van de aanvraag hoofdzakelijk is vergund, hetgeen overeenkomstig artikel 4.1.1., 7° VCRO een stedenbouwkundige vergunningstoestand impliceert waarbij geldt dat de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft. Dit is in casu het geval, gezien niet wordt betwist dat de loods, die eertijds deel uitmaakte van een landbouwbedrijf, juridisch qua constructie is vergund dan wel vergund geacht, en initieel tevens een landbouwfunctie had, die met het verdwijnen van het landbouwbedrijf is uitgedoofd en veranderd naar loutere opslag.*

*Het gegeven dat de landbouwfunctie, zoals in casu, mettertijd feitelijk in verval is geraakt en vervolgens, onbedoeld, wederrechtelijk is gewijzigd naar opslagfunctie die niet in relatie staat tot de landbouw, betekent niet dat het gebouw juridisch niet langer als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd, met inbegrip van de functie.*

*...*

*De stelling in het bestreden besluit dat de landbouwfunctie van een loods op het ogenblik van de vergunningsaanvraag nog steeds actueel moet bestaan om een zonevreemde functiewijziging naar de opslag van allerhande materialen of materieel te kunnen vergunnen is strijdig met artikel 4.4.23. VCRO en impliceert de facto een, decretaal niet voorziene, uitzondering op de principiële regularisatiemogelijkheid overeenkomstig artikel 4.2.24. VCRO. Indien de generieke voorwaarde in artikel 4.4.23, lid 1, 1°, c) VCRO zou impliceren dat de gevraagde functiewijziging van het gebouw op het ogenblik van de bouwaanvraag nog niet feitelijk gerealiseerd mag zijn, op straffe van juridisch niet langer te worden beschouwd als hoofdzakelijk vergund qua functie, dan betekent dit dat voormalige landbouwloodsen, die niet meer actief worden gebruikt in de landbouwbedrijfsvoering, en, doorgaans onbewust, enkel nog dienen als opslagplaats, de facto geen (regularisatie)-vergunning kunnen bekomen voor de functie van opslagloods, zoals ook erkend in het bestreden besluit. Dit behelst een uitzondering op de artikelen 2 en 8 van het Besluit van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, waaraan de facto de voorwaarde wordt toegevoegd dat de gevraagde functiewijziging van landbouw naar opslag nog niet feitelijk gerealiseerd mag zijn, zodat regularisatie derhalve wordt uitgesloten.*

...

2.

De verwerende partij antwoordt dat de constructie niet hoofdzakelijk vergund is omdat artikel 4.1.1, 7°, a) VCRO vereist dat dit zowel betrekking heeft op de constructie als op de functie.

Nu de functiewijziging reeds in 2005 doorgevoerd is, meent de verwerende partij als volgt dat er geen sprake is van een hoofdzakelijk vergund karakter, zodat niet voldaan is aan de in artikel 4.4.23, 1° VCRO vermelde voorwaarden:

“ ...

*Artikel 4.4.23 VCRO bepaald uitdrukkelijk de voorwaarden waaraan een aanvraag dient te voldoen om in aanmerking te komen voor een zonevreemde functiewijziging. Deze worden in de tekst van de bestreden beslissing geciteerd. De deputatie kan alleen maar vaststellen dat de voorwaarden zoals opgesomd onder artikel 4.4.23, lid 1, 1° VCRO dienen te worden beoordeeld op het ogenblik van de aanvraag. Eén van deze voorwaarden die op dat ogenblik moet worden beoordeeld betreft het hoofdzakelijk vergund karakter van zowel de constructie als de functie. Indien verzoekende partij gebruik wenst te maken van de mogelijkheid geboden door artikel 4.4.23 VCRO dient derhalve te worden nagegaan of op het tijdstip dat deze aanvraag wordt ingediend voldaan is aan de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter. Vermits de functiewijziging reeds in 2005 werd doorgevoerd, iets wat verzoekende partij niet lijkt te betwisten, dan kan de deputatie niet anders dan vaststellen dat er op het moment dat de aanvraag werd ingediend, 5 januari 2011 nvdr., niet langer sprake is van een hoofdzakelijk vergund karakter in het licht van artikel 4.4.23 en 4.1.1, 7° VCRO. Terecht heeft de deputatie dan ook een legaliteitsbelemmering vastgesteld om de aanvraag te vergunnen. Dat de functie “onbedoeld wederrechtelijk is gewijzigd” en verzoekende partij te goeder trouw is, verandert hier niets aan. Eigenlijk oefent het verzoekschrift dan ook veeleer kritiek uit op de VCRO in plaats van op de bestreden beslissing zelf. Bovendien heeft verzoekende partij geen enkel tekstueel argument om zijn stelling te ondersteunen en dit in tegenstelling tot verwerende partij die woordelijk aantoonst dat uit samenlezing van de artikelen 4.1.1, 7°, 4.2.24 en 4.4.23 VCRO blijkt dat het ogenblik van de aanvraag het decretaal vastgestelde tijdstip is om het hoofdzakelijk vergund karakter van de aanvraag te toetsen.*

...”

## *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 4.4.23, 1° VCRO bepaalt dat een zonevreemde functiewijziging mogelijk is wanneer het gebouw op het ogenblik van de aanvraag bestaat, niet verkrot en hoofdzakelijk vergund is en niet gelegen in ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met een ecologisch belang of ecologische waarde, of in recreatiegebieden.

De functiewijziging moet bovendien, conform artikel 4.4.23, 2° VCRO, voldoen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

2.

In de bestreden beslissing weigert de verwerende partij de aanvraag tot regularisatie van de functiewijziging omdat het gebouw niet hoofdzakelijk vergund is, zoals bepaald in artikel 4.1.1, 7° VCRO, en dus niet voldoet aan alle voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO.

Volgens de verwerende partij is het gebouw niet vergund voor de functie omdat de functiewijziging al in 2005 doorgevoerd is, zodat het gebouw niet hoofdzakelijk vergund is.

3.

Artikel 4.1.1, 7°, a) VCRO definieert het begrip ‘hoofdzakelijk vergund’ als volgt:

*“... een stedenbouwkundige vergunningstoestand, 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”.*

De verzoekende partij betwist niet dat de functiewijziging van landbouwloods naar opslagplaats voor materialen van een stukadoor al in 2005 doorgevoerd is, minstens voert zij hiervoor geen tegenbewijs aan.

De verzoekende partij stelt bovendien zelf in haar verzoekschrift dat de functiewijziging al doorgevoerd was op het ogenblik van de aanvraag, maar betoogt dat het gebouw wel hoofdzakelijk vergund is, ook voor de functie, omdat het oorspronkelijk deel uitmaakt van een vergund of vergund geacht landbouwbedrijf, waardoor het gebouw initieel een landbouwfunctie had.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij met de bestreden beslissing geen enkele wettelijke bepaling schendt wanneer zij beslist dat het gebouw op het ogenblik van de aanvraag niet hoofdzakelijk vergund is voor de functie, zoals bepaald in artikel 4.1.1, 7° VCRO, en dus niet voldoet aan alle in artikel 4.4.23, 1° VCRO vermelde voorwaarden.

Het betoog van de verzoekende partij dat het gebouw wel hoofdzakelijk vergund is, ook voor de functie, overtuigt niet, omdat de landbouwfunctie al verdwenen was op het ogenblik van de aanvraag.

Bovendien heeft artikel 2, §3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare functiewijzigingen duidelijk en alleen betrekking op toekomstige functiewijzigingen en dus niet op al eerder doorgevoerde functiewijzigingen.

De Raad oordeelt dan ook dat de verwerende partij met de bestreden beslissing niet de artikelen 4.2.24 en 4.4.23 VCRO en/of de artikelen 2 en 8 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare functiewijzigingen, schendt, evenmin als het motiveringsbeginsel, redelijkheidsbeginsel of rechtszekerheidsbeginsel.

Het enig middel is dan ook ongegrond.

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

1. Het beroep is ontvankelijk, maar ongegrond.
2. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 13 augustus 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS,            voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN,      toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Ingrid VAN AKEN

Eddy STORMS