

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 23 april 2019 met nummer RvVb-A-1819-0910  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0268-A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het Departement RUIMTE VLAANDEREN  vertegenwoordigd door advocaat Bart BRONDERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8400 Oostende, Archimedesstraat 7
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>WEST-VLAANDEREN</b>
Tussenkomenende partij	de heer <b>Franky BEUSELINCK</b>  vertegenwoordigd door advocaat Katia BOUVE met woonplaatskeuze op het kantoor te 8420 De Haan, Mezenlaan 9

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 21 december 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 26 oktober 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koekelare van 20 juni 2017 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het wijzigen van de functie landbouwloods/stalling naar opslag van allerhande materialen of materieel op de percelen gelegen te 8680 Koekelare, Eernegemstraat 90, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 0640K, 0640M.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 19 februari 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 10 juli 2018 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende 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 26 februari 2019.

Advocaat Clive ROMMELARE *loco* advocaat Bart BRONDERS voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Kelly BRAEM *loco* advocaat Katia BOUVE voert het woord voor de tussenkomende partij. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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 21 mei 2007 verleent het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de tussenkomende partij voor het herbouwen van een woning en bergplaats en het voorzien van buitenverhardingen.

De voorwaarden stellen dat de herbouwde bijgebouwen enkel als woningbijgebouw mogen gebruikt worden en dat de verharding uit de stedenbouwkundige vergunning dient uitgesloten te worden.

2.

De tussenkomende partij dient op 16 februari 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koekelare een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het wijzigen van de functie landbouwloods/stalling naar opslag van allerlei materialen of materieel” op de percelen gelegen te 8680 Koekelare, Eernegemstraat 90.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Diksmuide-Torhout’, vastgesteld met koninklijk besluit van 5 februari 1979 in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 31 maart 2017 tot en met 29 april 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 27 april 2017 voorwaardelijk gunstig:

“ ...

*De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten en is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De aanvragers baten een bouwonderneming uit.*

*Concreet wensen de eigenaars in een bestaande landbouwloods/stalling een functiewijziging door te voeren naar de opslag van allerlei materialen of materieel. Aan de achterzijde van de loods bevindt zich stalruimte voor 4 paarden. Het Departement Landbouw en Visserij brengt een gunstig advies uit voor dit deel van de aanvraag. De voorzijde van de loods zal gebruikt worden als opslagruimte. Dit deel van de loods kan enkel gebruikt worden als opslagruimte/berging bij de woning, niet i.k.v. het zonevreemde*

*bedrijf. Onder deze voorwaarde brengt het Departement Landbouw en Visserij een gunstig advies uit voor dit deel van de aanvraag. In het advies van 15.04.2016 werd opgemerkt dat er achter deze loods een grote oppervlakte onvergunde verharding ligt die afgebroken dient te worden. In de voorliggende aanvraag wordt op het grondplan aangegeven dat deze verharding uitgebroken wordt.*

*...”*

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 23 mei 2017 ongunstig.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van het college van burgemeester en schepenen en adviseert op 8 juni 2017 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 20 juni 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij, waarbij zij haar ongunstig advies herneemt en verwijst naar het advies van het Departement Landbouw en Visserij en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Het college beslist:

*“ ...*

*De aanvraag behelst het wijzigen van de functie landbouwloods/stalling naar opslag van allerhande materialen of materieel. Op 21.05.2007 verleende het CBS een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van de woning en bergplaatsen en dit op advies van RO. In dit advies was RO duidelijk op voorwaarde dat de bergplaatsen als bijgebouw bij de woning gebruikt worden, en niet in functie van een andere zonevreemde activiteit, en op voorwaarde dat de nieuwe verhardingen van vergunning worden uitgesloten (er is immers geen decretale vergunningsbasis voorhanden). Derhalve is een functiewijziging niet mogelijk.*

*...”*

Tegen die beslissing tekent de tussenkomende partij op 27 juli 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 25 september 2017 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

*Artikel 8 bepaalt dat een vergunning kan worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex in zoverre aan volgende voorwaarden is voldaan:*

- 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 allerhande materialen of materieel.*

**Het ontwerp voldoet niet aan de voorwaarden:**

- *De aanvraag ligt in agrarisch gebied volgens het gewestplan;*
- *Het gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep: zowel rechts als links bevinden zich diverse gebouwen;*
- *De nieuwe functie heeft betrekking op opslag van allerhande materialen. In het dossier is onduidelijk welk materiaal zal opgeslagen worden. De aard van de functiewijziging is uiterst vaag omschreven.*

- Uit de kruispuntbank blijkt dat de aanvraag de effectieve en enige exploitatiezetel betreft van een zonevreed bedrijf. Een stedenbouwkundige vergunning voor een functiewijziging van de gedsaffecteerde landbouwgebouwen naar opslag kan en mag uiteraard niet impliceren dat hiermee 'schielijk' een zonevreed bedrijf wordt geregulariseerd in het agrarisch gebied! Voor bestaande zonevreedde bedrijven bestaan mogelijkheden tot herlocalisatie in geëigende bestemmingszones en planologische instrumenten zoals een planologisch attest en/of sectoraal RUP.

Dat het nooit de bedoeling is geweest van de Vlaamse Regering om nieuwe zonevreedde exploitatiezetels toe te laten middels de toepassing van het functiewijzigingsbesluit (BVR 28/11/2003) blijkt ook duidelijk uit het verslag van de Vlaamse Regering:

"Art. 8. In agrarisch gebied komen voormalige landbouwgebouwen voor, die onttrokken zijn aan de landbouwfunctie (schuren, stallen, en dergelijke). Deze kunnen gebruikt worden louter voor de opslag van allerlei materialen of materieel, zonder dat er andere activiteiten in het gebouw plaatsvinden. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: winterberging voor caravans, berging van oldtimers, opslag van hout voor een schrijnwerkerij, enz ... Een niet vergunbaar voorbeeld: schrijnwerkerij in dezelfde leegstaande stal."

Op een parlementaire vraag ter zake antwoordde de minister in de bevoegde parlementaire commissie van 11 december 2003 het volgende:

"Ook moet het gebouw bouwfysisch geschikt zijn voor het nieuwe gebruik. **Het is niet de bedoeling dat dit besluit een vehikel wordt om van A, Z te maken. Verder dan van A naar B kunnen we niet gaan.**"

(Bron:

<http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=352496>)

De Minister gaf met deze bewoordingen duidelijk aan dat het met de toepassing van het functiewijzigingsbesluit nooit de bedoeling geweest was om een vermeende regularisatie van een zonevreedde bedrijfsactiviteiten in agrarisch gebied mogelijk te maken.

In huidige aanvraag is het moeilijk vol te houden dat het hier louter gaat om een opslagfunctie. Indien de werkwijze van aanvrager zou worden aanvaard, dan zou elk onvergund zonevreed bedrijf dat materiaal stapelt in agrarisch gebied en zijn werken op verplaatsing uitvoert, geregulariseerd kunnen worden en zou ook nieuwe zonevreedheid kunnen worden gecreëerd met toepassing van het functiewijzigingsbesluit dat enkel mogelijkheden voorziet voor louter opslag.

Hierdoor voldoet de aanvraag niet aan het zonevreedde functiewijzigingsbesluit en bestaat er een **legaliteitsbelemmering**.

...

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

Ingevolge een legaliteitsbestemming is een verdere opportuniteitsbeoordeling irrelevant. Ten overvloede kan het volgende worden opgemerkt:

De aanvraag omhelst een functiewijziging van een bijgebouw. De **loods is expliciet vergund als bijgebouw die bij de woning gebruikt moet worden en niet in functie mag staan van een andere zonevreedde activiteiten**. Deze vergunning met bijhorende voorwaarde is slechts 10 jaar oud en het zou opmerkelijk vreemd zijn indien deze voorwaarde niet meer nageleefd moet worden. Bovendien heeft de aanvrager serieus

moeite gedaan om de loods vergund te krijgen, want blijkbaar **werd die groter gebouwd** dan initieel vergund waardoor al een **regularisatie** werd ingediend. Bijkomend werd in het verleden al materiaal gestald voor de **aannemingsactiviteiten** waardoor een proces-verbaal werd opgesteld. In 2007 was het van de vergunningverlenende overheid nooit de bedoeling geweest dat op deze locatie een aannemersbedrijf werd gevestigd.

Uit de kruispuntbank van ondernemingen blijkt dat de aanvrager zijn **bedrijfsactiviteit** nog steeds gelokaliseerd is op de site van aanvraag, zijnde Eernegemstraat 90 in Koekelare, zodat de kans vrij reëel is dat deze loods zal aangewend worden voor zijn **aannemingsactiviteiten**. Wat overigens ook in het verleden al is gebeurd (zie proces-verbaal). In het dossier is onduidelijk wat zal opgeslagen worden in de loods. De aard van de functiewijziging is uiterst vaag omschreven.

Ruimtelijk wijzigt er niks aan de loods, louter intern krijgt deze een nieuwe functie. De bestemmingswijziging zal zorgen voor meer transportbewegingen, dan wanneer deze loods louter zal gebruikt worden voor eigen gebruik. De ruimtelijke dynamiek (verkeer, lawaai, ...) uitgaande van een aannemersbedrijf is niet te vergelijken met loutere opslag (zoals van oldtimers, carnavalwagens, caravans...).

Ook het departement Landbouw en Visserij, de gewestelijk omgevingsambtenaar en het college van burgemeester en schepenen zijn de mening toegedaan dat de loods enkel kan gebruikt worden als opslagruimte/berging bij de woning en niet i.k.v. het zonevreemd bedrijf!

De functiewijziging tot opslag van goederen reikt niet zover dat hiermee een aannemersbedrijf kan worden vergund.

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

#### **4D CONCLUSIE EN VOORSTEL**

De aanvraag omhelst een functiewijziging van een bijgebouw.

Het is nooit de bedoeling geweest van de Vlaamse Regering om nieuwe zonevreemde exploitatiezetels toe te laten middels de toepassing van het functiewijzigingsbesluit (BVR 28/11/ 2003). Voor bestaande zonevreemde bedrijven bestaan mogelijkheden tot herlocalisatie in geëigende bestemmingszones en planologische instrumenten zoals een planologisch attest en/of sectoraal RUP.

De loods is expliciet vergund als bijgebouw die bij de woning gebruikt moet worden en niet in functie mag staan van een andere zonevreemde activiteit. Deze vergunning met bijhorende voorwaarde is slechts 10 jaar oud en het zou opmerkelijk vreemd zijn indien deze voorwaarde niet meer nageleefd moet worden. Ook het departement Landbouw en Visserij, de gewestelijk omgevingsambtenaar en het college van burgemeester en schepenen zijn de mening toegedaan dat de loods enkel kan gebruikt worden als opslagruimte/berging bij de woning en niet i.k.v. het zonevreemd bedrijf!

...

Na de hoorzitting van 3 oktober 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 26 oktober 2017 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

“ ...

## **5 MOTIVATIE STANDPUNT DEPUTATIE**

*De Deputatie motiveert haar standpunt als volgt :*

### **5A BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG**

*De plaats van de aanvraag bevindt zich langsheen de Eernegemstraat, een zijstraat van de N33/Oostendesteenweg. De omgeving typeert zich door verspreide bebouwing, loodsen en een agrarisch landschap. Op de desbetreffende site (3.676m<sup>2</sup>) staat een eengezinswoning, een bijgebouw en een aanpalende loods en een achterliggende hertenweide. De aanvrager specialiseert zich in aannemingswerken.*

*Het ontwerp voorziet de functiewijziging van stalling / loods naar opslag voor allerlei materialen.*

*Aan de achterzijde van de loods bevindt zich een stalruimte voor 4 paarden.*

*De bestaande verharding achter de loods wordt uitgebroken.*

*Tijdens het openbaar onderzoek werden geen bezwaren ingediend.*

#### *Relevante historiek*

- *Op 21.05.2007 werd een vergunning verleend voor het herbouwen van een woning, bergplaatsen en het voorzien van buitenverhardingen, op voorwaarde dat de herbouwde bijgebouwen enkel als woningbijgebouw gebruikt worden en de verharding dient uit de stedenbouwkundige vergunning worden uitgesloten.*
- *Op 18.09.2013 werd een PV opgesteld voor een loods die groter werd gebouwd alsook een andere functie kent, in 2014 werd een regularisatie-aanvraag ingediend die werd geweigerd door het college van burgemeester en schepenen, waardoor beroep werd ingesteld en vervolgens werd ingetrokken (B2014/354). Ondertussen werd een nieuwe aanvraag in eerste aanleg ingediend, dewelke dd. 31.03.2015 werd vergund. Het onvergund gedeelte (6,35m x 14m) werd op 21.06.2016 een regularisatievergunning bekomen tot inrichting als stalling voor weidedieren.*
- *Op 03.10.2014 werd een bouwmisdrijf opgesteld wegens niet-conforme uitvoering van de loods ( ondertussen is loods vergund) en het tuinhuis, het stapelen van materialen in de loods en het stapelen van materialen buiten de loods (VU.66b.RW.204800/14). Ingevolge dit PV werd de loods integraal ontruimd, dit werd bekrachtigd door een gerechtsdeurwaarder dd. 30.12.2016;*
- *De deputatie verleende de stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van een tuinhuis in zitting dd. 06.08.2015 (B2015/151).*

*Ingevolge de weigeringsbeslissing komt de aanvrager in beroep.*

### **5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

*De aanvraag is volgens het gewestplan Diksmuide-Torhout (KB 05/02/1979) gelegen in een landschappelijke waardevolle agrarische gebied.*

*Volgens artikel 15 van het KB van 28/12/1972 gelden in landschappelijke waardevolle gebieden "beperkingen met het doel het landschap te beschermen of aan*

landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en activiteiten worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in de grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen".

Volgens het agentschap Duurzame Landbouwonwikkeling (ADLO) blijkt dat de aanvraag geen betrekking heeft op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten. De aanvragers baten een bouwonderneming uit.

ADLO adviseerde voorwaardelijk gunstig en brengt enkel een gunstig advies uit voor de stalruimte van de 4 paarden en dat de loods enkel kan gebruikt worden als opslagruimte/berging bij de woning, niet i.k.v. het zonevreemde bedrijf.

Net zoals in het vorig geweigerd dossier gaat de aanvrager verkeerdelijk vanuit dat de aannemingsactiviteiten als hoofdzakelijk vergund moeten beschouwd worden.

De VCRO voorziet een aantal basisrechten (art. 4.4.10 e.v. VCRO) die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies.

Artikel 4.4.23 VCRO biedt een rechtsgrond voor een (zonevreemde) functiewijziging, waarbij mag afgeweken worden van de bestemmingsvoorschriften voor zover voldaan is aan de volgende cumulatieve 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 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.

" ...

Artikel 8. bepaalt dat een vergunning kan worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex in zoverre aan volgende voorwaarden is voldaan:

- 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.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar oordeelde dat het ontwerp niet voldoet aan de voorwaarden en motiveerde dit als volgt:

" ...

Tijdens de hoorzitting verduidelijkt de raadsman van aanvrager dat de aanvraag een loutere opslag betreft. De aanvrager huurt een loods in de Vladslostraat in Werken, in een industriezone. Deze loods wordt sowieso behouden.

Voorliggende aanvraag betreft de loods op de thuishsite van de aanvrager. De maatschappelijke zetel van de bedrijfsactiviteiten van aanvrager is inderdaad gevestigd in

*de particuliere woning, maar dit is louter boekhoudkundig. De stapeling die hier beoogd wordt is heel minimaal: de camionette van de aanvrager, eventueel een kleine betonmolen, wat overschotten van op de werven, ...*

*De aanvrager verklaart dat er geen zonevreemde activiteiten gebeuren op deze site, het betreft een loutere opslag. Dit wordt verankerd in de voorwaarden.*

*Rekening houdend met de verduidelijkingen in de hoorzitting en mits strikte voorwaarden, komt de functiewijziging in aanmerking voor vergunning.*

*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. De aanvraag ligt niet in een mogelijks overstromingsgevoelig gebied.*

*De aanvraag omhelst louter een functiewijziging. Zodat in alle redelijkheid kan beslist worden dat de impact op de waterhuishouding verwaarloosbaar is.*

## **5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*Ruimtelijk wijzigt er niks aan de loods, louter intern krijgt deze een nieuwe functie.*

*De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar had nog volgende bedenkingen:*

*"De bestemmingswijziging zal zorgen voor meer transportbewegingen, dan wanneer deze loods louter zal gebruikt worden voor eigen gebruik. De ruimtelijke dynamiek (verkeer, lawaai, ...) uitgaande van een aannemersbedrijf is niet te vergelijken met loutere opslag (zoals van oldtimers, carnavalwagens, caravans...).*

*Ook het departement Landbouw en Visserij, de gewestelijk omgevingsambtenaar en het college van burgemeester en schepenen zijn de mening toegedaan dat de loods enkel kan gebruikt worden als opslagruimte/berging bij de woning en niet i.k.v. het zonevreemd bedrijf!*

*De functiewijziging tot opslag van goederen reikt niet zover dat hiermee een aannemingsbedrijf kan worden vergund.*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening."*

*Wat de transportbewegingen betreft en de daarmee gepaard gaande impact, kan er in eerste instantie op gewezen worden dat de straat een tweevaksbaan betreft, die dus wel wat kan verdragen. Anderzijds zal de mobiliteitsimpact van voorliggende aanvraag minimaal zijn: de loods zal enkel gebruikt worden voor opslag, de hoofdsite van de aanvrager bevindt zich in Werken, in een loods in industriezone.*

*Huidige aanvraag voorziet dus louter een functiewijziging naar opslagruimte en géén aannemingsbedrijf. Door het opleggen van strikte voorwaarden wordt tegemoet gekomen aan de bedenkingen geformuleerd door het departement Landbouw en Visserij, het College van Burgemeester en Schepenen en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.*

## **5D CONCLUSIE**

*De aanvraag omhelst een functiewijziging van een bijgebouw.*

*De aanvrager heeft aangetoond dat het louter opslag betreft, er worden geen zonevreemde activiteiten ter plaatse ontwikkeld. Bovendien beschikt de aanvrager nog over een loods in industriegebied in Werken.*



*De wijziging van de functie landbouwloods/stalling naar opslag van allerlei materialen of materieel komt in aanmerking voor vergunning op voorwaarde dat het louter stapelen betreft en op voorwaarde dat er geen zonevreemde activiteiten ter plaatse worden ontwikkeld.*

...

***De vergunning wordt verleend volgens ingediend plan en onder volgende voorwaarden:***

- ***Enkel stapelen is toegestaan***
- ***Er mogen geen zonevreemde activiteiten ter plaatse ontwikkeld worden.***

...”

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 HET ENIG MIDDEL**

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van het gewestplan ‘Diksmuide-Torhout’, vastgesteld met koninklijk besluit van 5 februari 1979, van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit) *juncto* artikel 1, §3 en 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De verzoekende partij zet dit als volgt uiteen:

“ ...

*Eerste onderdeel*

8.

*De bestaande gebouwengroep werden door het College van burgemeester en schepenen van de gemeente Koekelare op 21 mei 2007 stedenbouwkundige vergund. Het betrof de aanvraag tot het herbouwen van een woning en bergplaatsen van een bestaand landbouwbedrijf. De vergunning werd verleend onder de voorwaarde dat de herbouwde bijgebouwen enkel als woningbijgebouw mogen worden gebruikt. De vergunning voor de aangevraagde verharding werd geweigerd.*

9.

*De functiewijzigingen die worden toegelaten met het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen van 28 november 2003, kunnen naar luid van artikel 2 van het besluit enkel worden toegestaan als voldaan is aan de generieke voorwaarden, vermeld in artikel 4.4.23 VCRO.*

*Artikel 8 van het besluit tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen bepaalt dat met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een vergunning kan 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;*

10.

*Met de aanvraag beogen de vergunningsaanvragers van 'een vergund woningbijgebouw' gelegen in agrarisch gebied een opslagruimte te maken voor de opslag van allerlei materialen of materieel. Gezien echter het woningbijgebouw noch het gebouwcomplex waarvan het deel uitmaakt, de hoofdfunctie hebben van land- en tuinbouw in de ruime zin, (maar wel van zonevrije woning) kon artikel 8 van het voormelde besluit betreffende de toelaatbare zonevrije functiewijzigingen niet worden toegepast. Er is dus een legaliteitsbelemmering opdat de vergunning zou kunnen worden toegestaan. Door een zonevrije functiewijziging toe te staan buiten de gevallen voorzien in het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen van 28 november 2003, schendt het bestreden besluit de in het middel vernoemde bepalingen. Het middel is gegrond.*

*Tweede onderdeel*

11.

*Voor zoveel als nodig en voor zover uw Raad de zonevrije functiewijziging wel toelaatbaar zou achten, quod non, dient te worden vastgesteld dat uit de bouwplannen blijkt dat er ingrijpende werken dienen te worden uitgevoerd. De bestaande stallingen die een bijna een derde van de binnenoppervlakte innemen van het bijgebouw dienen te worden afgebroken en er wordt een rolbrug voorzien. In die omstandigheden kan er bezwaarlijk worden aangenomen - dan met schending van artikel 1 §3 van het Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2013 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen - het gebouw bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie, in die zin dat er geen ingrijpende werken dienen te gebeuren voordat het nieuwe gebruik kan plaatsvinden.*

*In de bestreden beslissing wordt dit blijkbaar niet eens onderzocht, noch gemotiveerd, terwijl het nochtans een wezenlijk voorwaarde is vooraleer een zonevrije functiewijziging kan worden toegestaan. Door dit aspect niet te onderzoeken, minstens niet te motiveren en in het licht van de plannen, is de impliciete vaststelling van de verwerende partij dat het gebouw in het licht van de zonevrije functiewijziging bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie, als kennelijk onredelijk, minstens onzorgvuldig te omschrijven dan wel strijdig met de formele en de materiële motiveringsplicht.*

*...*

2.

De verwerende partij antwoordt als volgt:

“ ...

*Eerste onderdeel*

*Er wordt gesteld dat de bestreden beslissing een functiewijziging zou impliceren van een woningbijgebouw naar opslagruimte en dat dit niet zou voorzien zijn in het functiewijzigingsbesluit. Om toepassing te kunnen maken van het functiewijzigingsbesluit dient het gebouw de hoofdfunctie land-en tuinbouw in de ruime zin te hebben.*

*Er wordt verwezen naar de stedenbouwkundige vergunning d.d. 21/05/2007 waarmee een vergunning verleend werd voor het herbouwen van de woningen en bergplaatsen van een bestaand landbouwbedrijf. In de voorwaarden werd toen gesteld dat de bergplaatsen enkel als woningbijgebouw mochten gebruikt worden en niet voor een zonevreemde activiteit.*

*Verzoekende partij leest daarin blijkbaar een functiewijziging van landbouwgebouw naar woningbijgebouw, wat duidelijk niet gevraagd werd. De gestelde voorwaarde impliceerde louter dat er geen zonevreemde activiteiten mochten plaatsvinden in dit gebouw.*

*De vertrekbasis in voorliggend dossier betreft aldus wel degelijk een landbouwgebouw. Zodoende kon wel degelijk beroep gedaan worden op de bepalingen van het zonevreemd functiewijzigingsbesluit om voorliggende functiewijziging te vragen.*

*Het betreft aldus een gebouw met de hoofdfunctie land- en tuinbouw in de ruime zin, dat gelegen is in agrarisch gebied in de ruime zin én dat deel uitmaakt van een gebouwengroep én dat men louter wenst te gebruiken als stapelplaats, horende bij de woning.*

*Het bestreden besluit heeft aldus wel degelijk een correcte toepassing van het zonevreemd functiewijzigingsbesluit gemaakt.*

...

*Tweede onderdeel*

*In het tweede onderdeel omvat het verzoekschrift in feite een tegenspraak met het eerste onderdeel. Waar verzoekende partij in het eerste onderdeel beweert dat het betrokken gebouw een woningbijgebouw betreft, stelt zij zelf in het tweede onderdeel dat 'de bestaande stallingen die bijna een derde van de binnenoppervlakte innemen' dienen te worden afgebroken. Verzoekende partij geeft dus zelf reeds aan dat het hier - minstens deels - stallingen betreft...*

*Verzoekende partij is van oordeel dat de interne wijzigingen het bewijs zouden zijn dat er 'ingrijpende werken dienen te worden uitgevoerd', wat impliceert dat het gebouw niet bouwfysisch geschikt zou zijn voor de nieuwe functie.*

*Dit betreft een te stringente interpretatie van het begrip 'bouwfysisch geschikt zijn': het betreft louter een aantal interne aanpassingen. Het gebouw op zich blijft zoals het is. Verzoekende partij wordt er op gewezen dat 'binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken' vrijgesteld zijn van vergunning. Het uitbreken van stallingen en het voorzien van een rolbrug zijn werken die wel degelijk onder deze definitie vallen.*

...

*Concluderend dient vastgesteld dat het bestreden besluit wel degelijk een correcte toepassing van het zonevreemd functiewijzigingsbesluit impliceert. Er werd terecht*

*vastgesteld dat de gevraagde vergunning voldoet aan de gestelde voorwaarden en dit werd op een afdoende wijze gemotiveerd.*

*...*

3.

De tussenkomende partij stelt het volgende:

*“ ...*

*Het middelenonderdeel komt erop neer dat verzoekende partij op zeer bondig wijze poneert dat ten deze de vergunde zonevrije functiewijziging niet voldoet aan de toepasselijke voorwaarden.*

*...*

*De vraag of er al dan niet een schending voorligt van het gewestplan DIKSMUIDE-TORHOUT hangt samen met de vraag of er ten deze sprake is van een toelaatbare zonevrije functiewijziging. Terzake geldt een zogenaamde "gelaagde regeling", met name: voor een toelaatbare zonevrije functiewijziging dient:*

- in eerste orde aan de voorwaarden uit artikel 4.4.23 VCRO op cumulatieve wijze voldaan te zijn; en als dit het geval is,*
- in tweede orde aan de voorwaarden van het toepasselijk artikel 8 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 op cumulatieve wijze voldaan te zijn.*

*Als er aan alle voorwaarden uit deze "gelaagde regeling" voldaan is, is er sprake van een toelaatbare zonevrije functiewijziging.*

*Hieronder gaat tussenkomende partij over tot de toetsing van zijn casus aan de toepasselijke cumulatief te vervullen voorwaarden.*

3.2 *Tussenkomende partij merkt op dat verzoekende partij in zijn enige middel geenszins de schending van artikel 4.4.23 VCRO in roept, welke luidt als volgt:*

*...*

*Gelet op het feit dat verzoekende partij de schending niet inroept van artikel 4.4.23 VCRO, doet besluiten dat verwerende partij de voornoemde decretale bepaling op correcte of juiste wijze heeft toegepast. Verzoekende partij wordt in dit standpunt bijgetreden door de PSA, die in zijn verslag van 25 september 2017, evenzeer tot het besluit kwam dat er zich geen probleem stelde met de cumulatief te vervullen voorwaarden bedoeld in artikel 4.4.23 VCRO (zie p. 4, stuk 23).*

*Gezien aan de voorwaarden uit artikel 4.4.23 VCRO in casu is voldaan, hetgeen door de PSA en verzoekende partij wordt beaamd, dient besloten te worden dat:*

- 1) enerzijds de in eerste orde cumulatief te vervullen voorwaarden bedoeld in artikel 4.4.23 VCRO zijn nagekomen, en dat,*
- 2) anderzijds, met toepassing van artikel 4.4.23, 2° VCRO, kan worden nagegaan of de in tweede orde cumulatief te vervullen voorwaarden uit artikel 8 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen zijn nageleefd.*

3.3 *Verzoekende partij roept de schending in van artikel 1, §3 en artikel 8 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijziging.*

3.3.1 *Artikel 1, §3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot*

*vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijziging luidt als volgt:*

*...*

*Het is voor tussenkomende partij volstrekt duister in welk opzicht verzoekende partij meent te kunnen stellen dat de hierboven aangehaalde bepaling zou zijn geschonden. Uit zowel de bouwplannen (zie stuk 19), de fotoreportage en de toelichtende nota bij de bouwaanvraag (zie stukken 15 en 16) blijkt afdoende dat er niets aan de betrokken loods/stalling bouwtechnisch dient te worden gewijzigd. Enkel de functie van de betrokken loods/stalling wordt gewijzigd. Niet alleen in de bestreden beslissing, maar ook in het verslag van de PSA wordt uitdrukkelijk gesteld:*

*...*

*"Ruimtelijk wijzigt er niks aan de loods, louter intern krijgt deze een nieuwe functie." (zie stuk 23)*

*Evenmin wordt door verzoekende partij in diens verzoekschrift, gelet op de bondigheid van het middelenonderdeel, beargumenteerd in welk opzicht de betrokken loods/stalling niet bouwfysisch geschikt zou zijn voor de beoogde nieuwe (zonevreemde) functie.*

*Het middelenonderdeel is in zoverre af te wijzen als onontvankelijk, minstens als ongegrond. Er ligt geen schending voor van artikel 1, §3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijziging.*

*3.3.2 Artikel 8 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijziging luidt als volgt:*

*...*

*Uit het middelenonderdeel, inzonderheid randnummer 10 van het verzoekschrift, blijkt dat verzoekende partij geen schending ziet ten aanzien van de volgende cumulatief te vervullen voorwaarden:*

- 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 allerhande materialen of materieel.*

*Er dient dan ook besloten te worden, net zoals dit het geval is bij de hierboven besproken generieke voorwaarden uit artikel 4.4.23 VCRO, dat in de bestreden beslissing deze cumulatief te vervullen voorwaarden correct zijn toegepast in onderhavige zaak.*

*Verzoekende partij stelt dat de schending van de voornoemde bepaling gelegen is in de miskenning van de voorwaarde dat begrepen zou zitten in de preambule of inleidende alinea van deze bepaling dewelke de drie cumulatief te vervullen - eigenlijke -voorwaarden voorafgaat en welke luidt als volgt:*

*...*

*De redenering van verzoekende partij komt erop neer dat artikel 8 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen ten deze niet kon toegepast worden gelet op het feit dat zowel het betrokken gebouwencomplex als de kwestige stalling/loods geen hoofdfunctie zouden hebben van land- en tuinbouw in de ruime zin.*

*Het wordt terecht niet betwist dat het gebouwencomplex ten tijde van de stedenbouwkundige vergunning van 21 mei 2007 een agrarische functie had; in de motivering van deze stedenbouwkundige vergunning wordt letterlijk overwogen:*

*"De aanvraag gebeurt op een bestaand landbouwbedrijfje" (zie stuk 3)*

*Het is inderdaad zo dat het gebouwencomplex in de navolgende vergunningenhistoriek meer en meer gedesaffecteerd werd van de oorspronkelijke agrarische functie (zie stukken 7 tot 10), doch uit het advies van het Departement Landbouw en Visserij wordt het volgende gesteld omtrent de functie van de kwestige loods:*

*"Concreet wensen de eigenaars in een bestaande landbouwloods/stalling een functiewijziging door te voeren naar de opslag van allerlei materialen of materieel. Aan de achterzijde van de loods bevindt zich stalruimte voor 4 paarden. Het Departement Landbouw en Visserij brengt een gunstig advies uit voor dit deel van de aanvraag"(zoals aangehaald door de PSA in zijn verslag d.d. 25 september 2017, p. 2 - zie stuk 23)*

*Het agrarisch gebruik van de kwestige loods wordt voor zoveel als nodig ook nog bevestigd in het proces-verbaal van vaststelling d.d. 30 december 2016, van de hand van plaatsvervangend gerechtsdeurwaarder Kristel HEYNTJENS, en waarin het volgende staat geacteerd:*

*"Ik stel vast dat:*

- er zich 4 paardenstallen bevinden in het achterste gedeelte van de loods;*
- er zich klein materiaal en brandhout bevinden in het voorste deel van de loods;*
- er twee deuren zijn in de loods: één aan het voorste gedeelte van de loods en één aan achterste gedeelte van de loods. De achterste deur van de loods begeeft zich naar de paardenstallen. Beide deuren bevinden zich aan de zijgevel van de loods;*
- er geen verhardingen zijn achter de loods" (zie stuk 13)*

*Één en ander wordt geïllustreerd met een fotoreportage door de vaststellende / verbaliserende gerechtsdeurwaarder.*

*Omtrent het feitelijk gebruik van de kwestige loods kan geen ernstige discussie bestaan, deze is agrarisch van aard, inzonderheid het betreft een paardenstal. Tevergeefs zal men dit afdoen als een recreatieve paardenhouderij, terwijl op het betrokken perceel geen paardenpiste of looppiste is aangelegd. Het betreft een loutere paardenstal met een voorraad aan het nodige hooi en voeders, niet meer niet minder.*

*Vervolgens verwijst tussenkomende partij ook naar de decretale definitie van de notie "functie" in artikel 1.1.1, 5° VCRO, met name:*

*"het feitelijk gebruik van een onroerend goed of een gedeelte."*

*Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de kwestige stalling/loods een agrarisch hoofdgebruik kende, met name het feitelijk gebruik als zijnde stalling voor de eigen paarden. Waar verzoekende partij zich lijkt blind te staren op:*

- enerzijds het grotendeels van de landbouw gedesaffecteerde gebouwen van het betrokken gebouwencomplex, en,*
- anderzijds het feit dat tussenkomende partij geen agrariër van beroep is,*

*verliest hij uit het oog dat:*

- de hoofdfunctie van de betrokken stalling/loods steeds agrarisch van aard was/is, met name het huisvesten van de eigen paarden alsook de opslag van het nodige hooi en voeders,
- het feitelijk gebruik (artikel 1.1.1,5° VCRO), hetgeen losstaat van de professionele bezigheden van tussenkomende partij, steeds agrarisch van aard was/is.

Gelet op het aangetoonde en bestaande agrarisch feitelijk gebruik van de betrokken loods kon verwerende partij, met toepassing van artikel 8 Besluit Zonevrije functiewijzigingen, de door tussenkomende partij aangevraagde gedeeltelijke zonevrije functiewijziging middels de bestreden beslissing vergunnen. Er ligt geen schending voor van artikel 8 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijziging.

Het middenonderdeel is in die zin dan ook als ongegrond af te wijzen.

3.4 Gelet op het feit dat hierboven is aangetoond dat de bestreden beslissing een toelaatbare zonevrije functiewijziging heeft vergund in agrarisch gebied is er geen sprake van een schending van het gewestplan DIKSMUIDE-TORHOUT en artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit.

...

4.

...

Het tweede middenonderdeel wordt volgens het verzoekschrift door verzoekende partij slechts in subsidiaire orde ingeroepen, met name wanneer Uw Raad tot het besluit komt dat het eerste middenonderdeel ongegrond is.

Het tweede middenonderdeel komt er in essentie op neer dat verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing niet zou hebben onderzocht of de kwestige stalling/loods al dan niet bouwfysisch geschikt zou zijn voor de door tussenkomende partij beoogde functiewijziging.

...

4.1 Artikel 2, §3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijziging luidt als volgt:

...

Het is voor tussenkomende partij volstrekt duister in welk opzicht verzoekende partij meent te kunnen stellen dat de hierboven aangehaalde bepaling zou zijn geschonden. Uit zowel de bouwplannen (zie stuk 19), de fotoreportage en de toelichtende nota bij de bouwaanvraag (zie stukken 15 en 16) blijkt afdoende dat er niets aan de betrokken loods/stalling bouwtechnisch dient te worden gewijzigd. Enkel de functie van de betrokken loods/stalling wordt gewijzigd. Niet alleen in de bestreden beslissing, maar ook in het verslag van de PSA wordt uitdrukkelijk gesteld:

"Ruimtelijk wijzigt er niks aan de loods, louter intern krijgt deze een nieuwe functie." (zie stuk 23)

Opdat zowel de PSA als verwerende partij tot deze slotsom zouden kunnen komen, dienden zij noodzakelijk na te gaan of de stalling/loods bouwfysisch de door tussenkomende partij beoogde functiewijziging zou kunnen dragen. Anders dan verzoekende partij meent te kunnen voorhouden in zijn verzoekschrift heeft verwerende partij wel degelijk de voorwaarde bedoeld in artikel 1, §3 Besluit Zonevrije functiewijzigingen onderzocht.

*Evenmin wordt door verzoekende partij in diens verzoekschrift, gelet op de bondigheid van het middelenonderdeel, beargumenteerd in welk opzicht de betrokken loods/stalling niet bouwfysisch geschikt zou zijn voor de beoogde nieuwe (zonevreemde) functie.*

*Het middelenonderdeel is in zoverre af te wijzen als onontvankelijk, minstens als ongegrond. Er ligt geen schending voor van artikel 1, §3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijziging.*

*4.2 Gelet op het bovenstaande kan de door verzoekende partij ingeroepen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht, beiden als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, evenmin worden weerhouden.*

*4.3 Het tweede middelenonderdeel is bijaldien onontvankelijk, minstens als ongegrond af te wijzen.  
...*

4.

De verzoekende partij stelt hierna in haar wederantwoordnota nog het volgende:

*“ ...*

*12.*

*In de antwoordnota van de verwerende partij wordt aangevoerd dat de vertrekbasis in voorliggend dossier wel degelijk een landbouwgebouw betreft, zodat wel degelijk de vergunning voor de functiewijziging kon worden toegestaan. Volgens de verwerende partij werd met het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 21 mei 2007 vergunning verleend voor het herbouwen van de woningen en bergplaatsen van een bestaand landbouwbedrijf.*

*Uit het voorgaande verweerargument blijkt duidelijk dat de verwerende partij zich heeft gesteund op de verkeerde voorstelling van zaken. Met de vergunning van 21 mei 2007 werd een 'zonevreemde woning en bergplaatsen' vergund, zoals blijkt uit het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar wiens advies werd overgenomen in het besluit.' In het naar aanleiding van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning werd op 4 januari 2007 in het advies van het Departement Landbouw en Visserij vastgesteld dat de aanvraag geen betrekking heeft op professionele of para-agrarische activiteiten. Er wordt uitdrukkelijk vastgesteld in het advies dat de hoeve al geruime tijd niet meer werd bewoond en dat de niet-aanpalende bedrijfsgebouwen zich in een zeer slechte toestand bevinden. (waarmee mag worden aangenomen dat deze ook niet meer geëxploiteerd werden).*

*Met de vergunning van 21 mei 2007 werd - gelet op het gebrek aan landbouwgebruik-toegelaten een vroegere hoeve en bergplaatsen te herbouwen, zodat een zonevreemde woning en bergplaatsen werden gecreëerd, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de herbouwde bijgebouwen (bergplaatsen) enkel als woningbijgebouw mogen worden gebruikt.*

*Het blijkt dus duidelijk dat de bestreden beslissing de functiewijziging van een woningbijgebouw heeft vergund, zonder dat er sprake is van enige hoofdfunctie van land- en tuinbouw in de ruime zin, zodat ten onrechte toepassing werd gemaakt van het zonevreemdfunctiewijzigingsbesluit.*

*Standpunt van de tussenkomende partij*



13.

*Het eerste onderdeel van het eerste middel overtuigt de tussenkomende partij niet. Volgens de tussenkomende partij wordt niet betwist dat het gebouwcomplex ten tijde van de stedenbouwkundige vergunning van 21 mei 2007 een agrarische functie had, die nadien meer en meer gedesaffecteerd werd van de oorspronkelijke agrarische functie.*

*Uit voorgaande (nr.12) en uit de stukken die samengaan met de vergunning van 21 mei 2007 blijkt ten volle dat met deze vergunning niet de herbouw van een landbouwbedrijf werd vergund, maar de herbouw van een toen reeds gedesaffecteerd (en leegstaand) landbouwbedrijf tot zonevreemde woning en bergplaatsen, zonder enige agrarische functie. De omstandigheid van de aanwezigheid van stalruimte voor 4 paarden impliceert nog geen agrarische functie.*

*Met de bestreden beslissing kon derhalve geen functiewijziging worden toegelaten van een bestaande land-bouwloods/stalling naar een opslag van allerlei materialen of materieel - voor (en ten behoeve van) een zonevreemde activiteit anders dan wonen.*

*Het standpunt van de tussenkomende partij mist feitelijke grondslag.*

*Het eerste onderdeel van het middel is gegrond.*

*Tweede onderdeel*

...

15.

*Volgens de verwerende partij betreffen de noodzakelijke werken enkel binnen verbouwingen zonder stabiliteitswerken' die vrijgesteld zijn vergunning. Volgens de tussenkomende partijen dient er bouwtechnisch niets te worden gewijzigd. Enkel de functie wordt gewijzigd.*

*Los van de relevantie van dit verweer en de tegenspraak tussen beide standpunten, kan enkel worden vastgesteld dat met het bestreden besluit nergens werd vastgesteld dat het gebouw bouwfysische geschikt is voor de nieuwe functie, in die zin dat er geen ingrijpende werken dienen te gebeuren voordat het nieuwe gebruik kan plaatsvinden.*

*Het tweede onderdeel is gegrond.*

..."

*Beoordeling door de Raad*

1.

De aanvraag omvat de functiewijziging van een bestaande landbouwloods in landschappelijk waardevol agrarisch gebied naar opslag voor allerlei materialen. Het wordt niet betwist dat het om een zonevreemde functiewijziging gaat. Dergelijke functiewijzigingen worden geregeld in artikel 4.4.23 VCRO.

Met name mag een vergunningverlenend bestuursorgaan overeenkomstig artikel 4.4.23 VCRO bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, onder bepaalde voorwaarden afwijken van de bestemmingsvoorschriften. Het moet gaan om een bestaand, niet verkrot, hoofdzakelijk vergund gebouw dat niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied of in recreatiegebied, en de functiewijziging moet voorkomen op een lijst die door de Vlaamse regering werd vastgesteld.

De verzoekende partij betwist niet dat bij huidige aanvraag aan bovenvermelde voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO is voldaan.

Naast de cumulatieve voorwaarden gesteld in artikel 4.4.23 VCRO waaraan moet worden voldaan – en wat niet ter discussie staat – heeft de Vlaamse Regering op grond van dezelfde bepaling bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van het gebruik bepaald middels het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen van 28 november 2003. In artikel 8 van dit besluit worden voorwaarden bepaald voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie land- en tuinbouw in de ruime zin.

Artikel 8 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen stelt:

“ ...

*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 allerhande materialen of materieel.*

...”

In het verslag aan de Vlaamse Regering bij het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen (B.S.10 februari 2004), wordt artikel 8 als volgt verder toegelicht:

“ ...

*Art. 8. In agrarisch gebied komen voormalige landbouwgebouwen voor, die onttrokken zijn aan de landbouwfunctie (schuren, stallen, en dergelijke). Deze kunnen gebruikt worden louter voor de opslag van allerhande materialen of materieel, zonder dat er andere activiteiten in het gebouw plaatsvinden. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: winterberging voor caravans, berging van oldtimers, opslag van hout voor een schrijnwerkerij, enz... Een niet vergunbaar voorbeeld: schrijnwerkerij in dezelfde leegstaande stal.*

...”

## 2.1

De verzoekende partij stelt in een eerste onderdeel in essentie dat de functiewijziging voor de loods niet onder het toepassingsgebied van artikel 8 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen valt omdat volgens de verzoekende partij noch de loods noch het gebouwencomplex waarvan het deel uitmaakt als hoofdfunctie land- of tuinbouw in ruime zin hebben.

## 2.2

De bestreden beslissing bevat, doch zulks staat kennelijk niet ter discussie, geen uitdrukkelijke overweging dat de loods een land- of tuinbouwfunctie heeft. De motivering van de verwerende partij inzake de overeenstemming van de gevraagde functiewijziging met de stedenbouwkundige voorschriften betreft voornamelijk het weerleggen van het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat niet zou voldaan zijn aan de voorwaarde dat de loods louter tot opslag van allerhande materialen kan dienen, zodat hieruit blijkt dat zij, net als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, de overige toepassingsvoorwaarden van artikel 8 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen vervuld acht en niet betwist dat de loods of het gebouwencomplex als hoofdfunctie land- of tuinbouw heeft.

De verzoekende partij verwijst naar het bepaalde in artikel 8 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen en werpt louter op dat noch de loods, noch het gebouwencomplex waartoe het

behoort, als hoofdfunctie land- en tuinbouw in ruime zin hebben maar wel betrekking hebben op een zonevreemde woning. Dit summier betoog volstaat evenwel niet, mede gelet op de stelplicht van de verzoekende partij, om een schending van deze bepaling aan te tonen, noch te overtuigen dat de motivering in de bestreden beslissing niet voldoet aan de vereiste van een uitdrukkelijke draagkrachtige motivering, zoals vereist door de artikelen 2 en 3 Motiveringswet.

Vooreerst moet vastgesteld worden dat in artikel 8 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen geen uitdrukkelijke vereiste kan gelezen worden dat het gebouw waarvoor de zonevreemde functiewijziging wordt gevraagd, *in casu* de landbouwloods, hoofdzakelijk vergund moet zijn, ook niet naar functie toe. De vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter wordt uitdrukkelijk gesteld in artikel 4.4.23 VCRO, waarvan de verzoekende partij de schending niet inroept.

De verzoekende partij roept wel de schending in van artikel 8 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, waar in de aanhef blijkt dat haar toepassingsgebied zich situeert op gebouwen in agrarisch gebied met – conform deze bestemming – een land- of tuinbouwfunctie als hoofdfunctie. De omstandigheid dat de betrokken loods mogelijks geen land- of tuinbouw als hoofdfunctie meer heeft, neemt niet weg dat deze nog steeds in agrarisch gebied gelegen is en oorspronkelijk een dergelijke functie had, zoals aangenomen wordt in artikel 8 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen. In die zin valt de loods onder toepassing van deze bepaling. De verzoekende partij toont het tegendeel niet aan.

### 2.3.

Daarnaast moet geoordeeld worden dat op grond van de gegevens van het dossier niet kan gesteld worden dat de loods waarvan de functiewijziging wordt beoogd, volledig ontdaan is van haar agrarische bestemming en geen landbouwfunctie in de ruime zin meer zou kennen. Zoals uit de bestreden beslissing blijkt werd op 21 mei 2017 een vergunning verleend voor het herbouwen van de woning en bergplaatsen op het perceel van de aanvraag onder de voorwaarde dat de herbouwde bijgebouwen enkel als woningbijgebouw mogen gebruikt worden en de verhardingen uit de vergunning wordt gesloten.

Anders dan de verzoekende partij betoogt, was op dat ogenblik geen functiewijziging aangevraagd, noch werd door de voorwaarde dat de bergplaatsen enkel als woningbijgebouwen mogen gebruikt worden een functiewijziging van de bestaande landbouwgebouwen vergund. De opgelegde voorwaarde diende het gebruik van de woningbijgebouwen voor een zonevreemde activiteit, met name in licht van het aannemingsbedrijf van de verzoekende partij, te voorkomen en hield dan ook geen desaffectatie of toekenning van een andere hoofdfunctie aan het bestaande landbouwbedrijfje op dit perceel in.

Het feitelijk gebruik van het terrein en de woningbijgebouwen, met inbegrip van de loods, als opslag voor allerlei materiaal, zoals blijkt uit de historiek van handhavend optreden ten aanzien van dit perceel, doet hieraan geen afbreuk. Daarnaast blijkt dat op 21 juni 2016 een regularisatievergunning werd verleend voor het inrichten van een stalling voor weidedieren, zoals te zien op de bijhorende plannen bij deze aanvraag gevoegd als stuk bij het beroepschrift, en blijkt uit het proces-verbaal van 30 december 2016 met foto's evenals uit het advies van het Departement Landbouw en Visserij dat er vier paardenstallen aanwezig zijn achteraan in de betrokken loods.

In het beroepschrift zijn foto's van deze stallingen gevoegd en ook op het plan nummer 4/4 bij voorliggende aanvraag waarop de vergunde toestand wordt weergegeven, staan deze stallingen aangeduid. Tot slot blijkt uit de gegevens van het dossier dat naar aanleiding van een eerste proces-verbaal in 2013 door de verzoekende partij in 2014 een bijkomende loods werd gehuurd in een industriezone in Werken en dat evenzeer uit het proces-verbaal van 30 december 2016 naar aanleiding van de genomen herstellvordering de wederrechtelijke opslag van materiaal in de loods

werd verwijderd. Voor zover de verzoekende partij in haar wederantwoordnota nog zonder meer opwerpt dat de aanwezigheid van vier paardenstallen niet impliceert dat er een agrarische functie aanwezig is, overtuigt zij niet en toont zij omgekeerd ook niet aan dat deze functie onbestaande is of vervangen werd door een andere hoofdfunctie.

Met haar argumentatie en gelet op de gegevens waarop de Raad vermag acht te slaan, toont de verzoekende partij niet aan dat de verwerende partij de strijdigheid met artikel 8 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen had moeten vaststellen omdat de loods geen land- of tuinbouw als hoofdfunctie heeft en in dit licht kennelijk onredelijk of op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

### 3.1

De verzoekende partij voert in een tweede onderdeel, in ondergeschikte orde aan dat de loods gelet op de ingrijpende werken bouwfysisch niet geschikt is voor de nieuwe functie zoals vereist door artikel 1, §3 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen zodat geen zonevrije functiewijziging kan toegestaan worden.

### 3.2

Waar de verzoekende partij de schending van artikel 1, §3 Besluit Zonevrije functiewijzigingen inroept moet uit de lezing van haar middel afgeleid worden dat dit moet begrepen worden als de schending van artikel 2,§3 van het betrokken besluit. Deze bepaling luidt als volgt:

“ ...

*§ 3. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 10 en artikel 11/1 en 11/2, 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.*

...”

Artikel 2, §3 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen vereist dus dat het betrokken gebouw ook bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Hiermee wordt volgens dezelfde tekst bedoeld dat er vanuit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken hoeven uitgevoerd te worden voor de nieuwe functie.

Het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit zonevrije functiewijzigingen verduidelijkt hierover als volgt:

“ ...

*Dit besluit is dan ook gericht op een valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium in Vlaanderen. 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. 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 oorspronkelijke gebruik kan immers worden besloten dat de oorspronkelijke functie niet is achterhaald.*

*...*

*Van herbouw kan al evenmin sprake zijn, aangezien dat regelrecht ingaat tegen de bedoeling van 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 niet constructieve binnenverbouwingen kunnen wel vergund worden.*

*..."*

Uit de bestreden beslissing moet blijken waarom de verwerende partij het pand bouwfysisch al dan niet geschikt heeft bevonden voor de nieuwe functie, namelijk opslag van materieel. Deze motivering moet de Raad toelaten om na te gaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de hem ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend.

### 3.3

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat de aanvraag voorziet in de functiewijziging van stalling/loods naar opslag voor allerhande materialen, dat er zich aan de achterzijde van de loods een stalruimte bevindt voor vier paarden en dat de bestaande verharding achter de loods wordt uitgebroken. Zij overweegt verder, in navolging van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overigens, dat er ruimtelijk niets wijzigt aan de loods en dat deze intern louter een nieuwe functie krijgt.

In de nota bij de bouwaanvraag wordt vermeld dat het gebouw bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie, meer bepaald dat de bestaande structuur wordt benut en gevaloriseerd. Uit de bij de aanvraag gevoegde plannen blijkt niet dat er structurele werken worden uitgevoerd en dat de aanvraag louter interne werken omvat, met name de verwijdering van de stallen achteraan de loods en het voorzien van een rolbrug.

Uit de gegevens van de aanvraag en de aangehaalde overwegingen in de bestreden beslissing kan op afdoende wijze worden afgeleid dat het gebouw bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie van opslag van materiaal en dat geen ingrijpende werken uitgevoerd moeten worden. Dat, zoals de verzoekende partij opwerpt, de bestaande stallen, die bijna een derde van de loods in beslag nemen, worden uitgebroken en een rolbrug wordt voorzien, belet niet dat de bestaande structuur van de loods grotendeels wordt behouden en gevaloriseerd, zoals artikel 2, §3 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen vereist.

### 4.

De verzoekende partij overtuigt met haar summier betoog niet van het tegendeel. Het middel wordt verworpen.

## VII. KOSTEN

### 1.

Met toepassing van artikel 33, eerste en vierde lid DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep, inclusief de rechtsplegingsvergoeding, geheel of voor een deel ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De verzoekende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, die ten laste van de verwerende partij komt. In zoverre het beroep van de verzoekende partij wordt verworpen, dient zij als de ten gronde in het ongelijk gestelde partij aangeduid te worden en kan haar geen dergelijke vergoeding worden toegekend.

Aangezien het enig middel van de verzoekende partij wordt verworpen, kunnen de kosten niet ten laste van de verwerende partij gelegd worden en kan aan de verzoekende partij geen rechtsplegingsvergoeding worden toegekend.

3.

De tussenkomende partij vraagt om de kosten van het beroep ten laste van de verzoekende partij te leggen.

In zoverre de tussenkomende partij hiermee zou doelen op het door haar betaalde rolrecht, is de Raad van oordeel dat een (vrijwillige) tussenkomst de inzet van de procedure niet mag verzwaren in de mate de verzoekende partij niet kan inschatten hoeveel partijen er in voorkomend geval zullen tussenkomen. Het komt de Raad derhalve billijk voor om de kosten van de tussenkomst ten laste van de tussenkomende partij te laten.

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

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Franky BEUSELINCK is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.
4. 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 23 april 2019 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Stephanie SAMYN

Filip VAN ACKER