

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.270 van 17 december 2015
in de zaak A. 215.179/X-16.167.**

In zake : Wilfried HEYNDRICKX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim De Cuyper
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Regis OCKERMAN
2. Godelieve MAES
3. Theodoor WEEMAES
4. Liliane VANSWIETEN
5. Johan VERLINDE
6. Chantal VANDAMME
7. Jean-Jacques VERGAUWEN
8. Anni DE SUTTER
9. Paul DALEMANS
10. Rose-Marie VAN HAVER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Godfried De Smedt
kantoor houdend te 9160 Lokeren
Roomstraat 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 3 maart 2015, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2015/0035 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 20 januari 2015 in de zaak 1011/0612/A/8/0553.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 18 maart 2015.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 oktober 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bram De Smet, die *loco* advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Stephanie Cappaert, die *loco* advocaat Godfried De Smedt verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen neemt op 20 januari 2011 een vergunningsbeslissing waarbij aan W. Heyndrickx een regularisatievergunning wordt verleend voor een functiewijziging van drie loodsen die oorspronkelijk vergund werden voor een paardenfokkerij. De achterste van de drie loodsen werd groter uitgevoerd dan initieel vergund. Ingevolge de vergunningsbeslissing van 20 januari 2011 wordt de loods vooraan op het betrokken perceel vergund als opslagruimte voor het bergen van materieel ten dienste van de professionele activiteit van W. Heyndrickx, meer bepaald handel in oud ijzer en andere metalen. De andere twee loodsen worden vergund als opslagruimte voor de hobbyactiviteit van W. Heyndrickx, meer bepaald voor het stallen van oldtimers, motorfietsen, een caravan, een bestelwagen, een aanhangwagen en reserve- en vervangingsonderdelen.

4. Met het bestreden arrest verklaart de RvVb het beroep van de consorten Ockerman tegen de vergunningsbeslissing van de deputatie gegrond. De RvVb vernietigt de bestreden vergunningsbeslissing en beveelt de deputatie een nieuwe beslissing te nemen binnen een termijn van drie maanden.

IV. Onderzoek van het enig cassatiemiddel

5. W. Heyndrickx voert de schending aan van de artikelen 4.2.24, 4.4.23, 4.1.1, 3° en 7°, en 4.8.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’ (hierna: het besluit van 28 november 2003) en artikel 149 Gw :

“Eerste onderdeel

DOORDAT de bodemrechter bij de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter, verkeerdelijk rekening gehouden heeft met het gebruik dat na de gevraagde functiewijziging aan de loodsen zal worden gegeven,

TERWIJL rekening gehouden dient te worden met de functie en het daarmee samenhangende gebruik voorafgaand aan de functiewijziging.

EN TERWIJL de bodemrechter op niet marginale wijze een kwalificatie van de feiten heeft gehouden en hierbij de door de deputatie gemaakte kwalificatie ter zijde heeft geschoven zonder vast te stellen of te motiveren dat deze foutief of kennelijk onredelijk is.”

en

“Tweede onderdeel

DOORDAT de bodemrechter uitgegaan is van het feit dat voor de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter 90% van de ‘constructie’ vergund dient te zijn.

EN DOORDAT de bodemrechter vervolgens oordeelt dat ingevolge de interpretatie van constructie uit de parlementaire voorbereidingswerken dient te worden afgeleid dat het hoofdzakelijk vergund karakter van iedere loods afzonderlijk moet worden beoordeeld en niet het geheel.

TERWIJL in art. 4.4.23 eerste lid, c VCRO voorzien is dat het ‘gebouw’ hoofdzakelijk vergund dient te zijn en er decretaal geen sprake is van een vereiste van een hoofdzakelijk vergunde ‘constructie’. Beide begrippen dienen immers onderscheiden te worden geïnterpreteerd.

EN TERWIJL de bodemrechter op niet marginale wijze een kwalificatie van de feiten heeft gehouden en hierbij de door de deputatie gemaakte kwalificatie ter zijde heeft geschoven zonder vast te stellen of te motiveren dat deze foutief of kennelijk onredelijk is.”

In een eerste onderdeel merkt W. Heyndrickx vooraf op dat het hoofdzakelijk vergund zijn van de functie niet ter discussie stond in het bodemgeschil en derhalve evenmin in de huidige cassatieprocedure. In het bestreden arrest stelt de bodemrechter immers dat het twistpunt omtrent het hoofdzakelijk vergund karakter enkel betrekking heeft op het argument dat de achterste loods groter is uitgevoerd dan vergund.

W. Heyndrickx zet vervolgens uiteen dat de bodemrechter het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw toetst aan het gebruik waarvan de regularisatie wordt gevraagd en maakt daarbij een opsplitsing van de loodsen die gebruikt worden voor de opslag in functie van bedrijfsactiviteiten enerzijds en voor de opslag van materiaal voor een hobbyactiviteit anderzijds. Volgens W. Heyndrickx moet echter worden uitgegaan van de vergunde functie of het vergunde gebruik voorafgaand aan de gevraagde functiewijziging of voorafgaand aan het nieuwe gebruik, *in casu* een agrarische functie, meer bepaald een paardenfokkerij/stoeterij. De bodemrechter kan niet uitgaan van een toekomstig opgedeeld gebruik van de loodsen.

Bovendien voegt de bodemrechter een voorwaarde toe aan artikel 8 van het besluit van 28 november 2003 door een onderscheid te maken tussen opslag voor persoonlijke dan wel voor professionele doeleinden. Voorts wijst de verzoekende partij erop dat de deputatie bij de kwalificatie van de feiten oordeelde dat er geen sprake was van bedrijvigheid, maar enkel van opslag van materiaal en materieel. De bodemrechter mag enkel de wettigheid van deze kwalificatie toetsen. Door zonder meer vast te stellen dat er moet worden uitgegaan van een andere feitelijke kwalificatie overschrijdt de bodemrechter de hem in artikel 4.8.2 VCRO opgedragen bevoegdheid. Hij schendt het rechterlijk motiveringsbeginsel vervat in artikel 149 Gw omdat hij niet aangeeft waarom de kwalificatie van de feiten door de deputatie omtrent de afwezigheid van bedrijvigheid foutief of kennelijk onredelijk zou zijn en terzijde kan worden geschoven.

In een tweede onderdeel betoogt W. Heyndrickx dat de bodemrechter de vergunningsbeslissing van de deputatie heeft getoetst aan het criterium van de “hoofdzakelijk vergunde constructie”, om – verkeerdelijk – te besluiten dat het hoofdzakelijk vergund karakter van iedere loods afzonderlijk moet worden onderzocht, terwijl het criterium conform artikel 4.4.23, eerste lid, 1°, c), VCRO een “hoofdzakelijk vergund gebouw” diende te zijn. Beide concepten zijn echter verschillend. De deputatie was daarentegen terecht uitgegaan van het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw. Volgens W. Heyndrickx gaat het evenmin om een gebouwencomplex, gelet op de fysische en functionele verbondenheid tussen de loodsen, maar om een gebouw in de zin van artikel 4.4.23, eerste lid, 1°, c), VCRO. Derhalve kan er wel degelijk worden uitgegaan van het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw in zijn geheel en is het niet nodig om het hoofdzakelijk vergund karakter van iedere constructie/loods afzonderlijk te onderzoeken. De deputatie had de loodsen als een gebouw gekwalificeerd, terwijl de bodemrechter zonder meer vaststelt dat de loodsen drie onderscheiden constructies betreffen – zonder vast te stellen dat de kwalificatie door de deputatie steunt op foutieve elementen of kennelijk onredelijk is. Aldus overschrijdt de bodemrechter zijn marginale toetsingsbevoegdheid en miskent hij het rechterlijk motiveringsbeginsel.

Beoordeling

6. Naar luid van artikel 4.2.24 VCRO is een regularisatievergunning een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of na het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure en met toepassing van de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften.

Artikel 4.4.23 VCRO bepaalt dat het vergunningverlenende bestuur bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of gebouwencomplex, mag afwijken van de bestemmingsvoorschriften voor zover is voldaan aan onder meer de voorwaarde dat het gebouw of het gebouwencomplex op het ogenblik van de aanvraag hoofdzakelijk vergund is.

Artikel 4.1.1, 7°, VCRO bepaalt dat voor de toepassing van “Titel IV Vergunningenbeleid” van de VCRO onder “hoofdzakelijk vergund” wordt verstaan:

“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,
- b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft.”

Voor de toepassing van “Titel IV Vergunningenbeleid” wordt luidens artikel 4.1.1, 3°, VCRO onder constructie verstaan : “een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de

stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds”.

7. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het enig middel van R. Ockerman en consorten waarin zij hebben betwist “dat de loodsen als hoofdzakelijk vergund moeten worden beschouwd” omdat “de achterste loods, zoals in de bestreden [vergunnings]beslissing zelf wordt vastgesteld, groter is uitgevoerd dan vergund”.

De gegrondverklaring van het middel steunt op de volgende overwegingen:

- de bestreden vergunningsbeslissing regulariseert in afwijking van de gewestplanbestemming agrarisch gebied, de zonevreemde functiewijziging van de drie onderscheiden, aaneengebouwde loodsen – dit zijn constructies in de zin van artikel 4.1.1, 3°, VCRO – als opslagplaatsen van allerlei materiaal en materieel na toetsing van de aanvraag aan het in artikel 4.1.1, 7°, b), VCRO gestelde criterium waarbij “het globale bruto-bouwvolume van de drie loodsen als maatstaf” werd gehanteerd;
- uit de gegevens van de aanvraag en de bestreden vergunningsbeslissing blijkt “dat de eerste loods als opslagplaats voor de beroepsactiviteiten van [W. Heyndrickx] wordt gebruikt, daar waar de andere twee loodsen als opslagplaatsen voor hobbyactiviteiten dienstig zijn”;
- de eerste loods valt, gelet op het feitelijke gebruik ervan, voor de bedrijfsactiviteiten van W. Heyndrickx, “wat de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunningstoestand ervan betreft, onder de regeling van artikel 4.1.1, 7°, a VCRO” wat meebrengt “dat er met het bruto-bouwvolume van die loods geen rekening mag worden gehouden bij de beoordeling of de andere loodsen hoofdzakelijk vergund zijn in de zin van artikel 4.1.1, 7°, b VCRO”;
- de bestreden vergunningsbeslissing schendt het door de decreetgever in artikel 4.1.1, 7°, VCRO gemaakte onderscheid tussen “bedrijven en hun constructies” en “overige constructies” door “het bruto-bouwvolume van de voor de

bedrijfsvoering van [W. Heyndrickx] gebruikte loods ook in rekening te brengen om te besluiten ‘dat de gebouwen hoofdzakelijk vergund zijn’, dus met inbegrip van de derde loods”;

- bovendien mag voor het onderzoek naar het hoofdzakelijk vergund karakter van de achterste loods “geen rekening worden gehouden met het bruto-volume van de tweede, voor privédoeleinden gebruikte loods” omdat “[h]et samentellen van de bruto-bouwvolumes van beide constructies om dan vast te stellen of globaal het minimumpercentage van 90% wordt gehaald [...] geen steun [vindt] in de tekst van artikel 4.1.1, 7°, b VCRO dat vereist dat minimaal 90% van het bruto-bouwvolume van ‘de constructie’ is vergund”;
- “[u]it de motieven van de bestreden [vergunnings]beslissing blijkt niet dat de derde loods ook nog hoofdzakelijk vergund is zoals vereist door artikel 4.1.1, 7°, b VCRO, wanneer het bruto-bouwvolume van de andere twee loodsen niet wordt meegerekend” en “[h]oe groot het niet-vergunde deel is, wordt niet vermeld”; “[d]it gebrek aan motivering tast de wettigheid van de bestreden [vergunnings]beslissing, die in beginsel juridisch ondeelbaar is, in haar geheel aan”.

Eerste onderdeel

8. Door bij de beoordeling van het gegrondverklaarde middel van R. Ockermans en consorten het beoordelingsmoment van de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund zijn van de gebouwen te situeren na de uitvoering van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en dus op het ogenblik van het indienen van de regularisatieaanvraag, schendt het bestreden arrest artikel 4.2.24 VCRO samengelezen met artikel 4.4.23 VCRO niet.

Het middel dat uitgaat van de opvatting dat het beoordelingsmoment van deze specifieke voorwaarde zich situeert vóór de zonder vergunning doorgevoerde functiewijziging die het voorwerp is van de regularisatieaanvraag, faalt naar recht.

9. Door voor de nieuwe functie van opslag van allerhande materialen of materieel, bedoeld in artikel 8 van het besluit van 28 november 2003, die het voorwerp is van de regularisatievergunning, een onderscheid te maken op basis van de gegevens van het administratief dossier, tussen de loods als opslagplaats voor de beroepsactiviteiten van W. Heyndrickx, en de andere twee loodsen als opslagplaats voor de hobbyactiviteiten van W. Heyndrickx, maakt het bestreden arrest een toepassing van artikel 4.1.1, 7°, VCRO en voegt het zodoende geen voorwaarde toe aan artikel 8 van het besluit van 28 november 2003.

10. Door aan de hand van de gegevens van de regularisatieaanvraag en de bestreden vergunningsbeslissing vast te stellen “dat de eerste loods als opslagplaats voor de beroepsactiviteiten van [W. Heyndrickx] wordt gebruikt, daar waar de andere twee loodsen als opslagplaatsen voor hobbyactiviteiten dienstig zijn”, stelt de RvVb zich niet in de plaats van de deputatie die geoordeeld heeft op basis van de bedoeling van W. Heyndrickx om enerzijds “het materiaal in het kader van [zijn] beroepsactiviteit [...] te stockeren” en anderzijds “in de bijloodsen [...] voertuigen [...] enkel voor privégebruik en [...] in functie van de hobby” te stallen, dat de regularisatieaanvraag “louter betrekking [heeft] op de opslag van materialen en materieel” en “geen productie” betreft. De RvVb gaat het hem luidens het toepasselijke artikel 4.8.3, § 1, eerste lid, VCRO opgelegde regelmatigheidsonderzoek niet te buiten en schendt evenmin artikel 149 Gw.

Tweede onderdeel

11. In zoverre het middelonderdeel ervan uitgaat dat de voor de RvVb bestreden vergunningsbeslissing “[de] loodsen” louter als “een gebouw” heeft gekwalificeerd, mist het feitelijke grondslag. Uit de in het bestreden arrest overgenomen beoordeling van de juridische aspecten blijkt dat de deputatie, die het voorwerp van de regularisatieaanvraag bij die beoordeling omschrijft met “de loods”, “de gebouwen”, “het complex”, “het gebouw” en “de drie loodsen”, in de vergunningsbeslissing besloten heeft dat “in zijn totaliteit bekeken kan gesteld worden dat de gebouwen hoofdzakelijk vergund zijn”.

12. Door de loodsen als constructies te beschouwen, hanteert het bestreden arrest het begrip constructie in artikel 4.1.1, 3°, VCRO, die volgens de omschrijving ervan een gebouw in de zin van artikel 4.4.23 VCRO kan zijn, en maakt het daarbij toepassing van artikel 4.1.1, 7°, VCRO dat, gebruikmakend van het begrip constructie in artikel 4.1.1, 3°, VCRO, een onderscheid maakt tussen “bedrijven en hun constructies” en “overige constructies”.

13. Door de loodsen als constructies in de zin van artikel 4.1.1, 3°, VCRO te beschouwen, overschrijdt de RvVb niet de grenzen van het hem luidens het toepasselijke artikel 4.8.3, § 1, eerste lid, VCRO opgelegde regelmatigheidsonderzoek en schendt hij evenmin artikel 149 Gw.

14. Het middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien december 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust