

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 27 oktober 2025
in de zaak A.

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 24 april 2024, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 14 maart 2024 in de zaak

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
14 juni 2024.

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

Eerste auditeur heeft op 27 september 2024
een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van
30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van
State’.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2025.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise verleent op 22 augustus 2022 aan de verzoekende partij een omgevingsvergunning voor het herbestemmen van een in agrarisch gebied gelegen loods naar opslagruimte en kantoorruimte. De leidend ambtenaar van het departement Omgeving tekent tegen deze beslissing bestuurlijk beroep aan.

3.2. De verwerende partij verklaart het beroep op 9 februari 2023 gegrond en weigert de vergunning.

3.3. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van 9 februari 2023.

IV. Onderzoek van de middelen tot cassatie

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en artikel 149 van de Grondwet.

Zij zet uiteen dat het bestreden arrest vaststelt dat uit de vermeldingen van het omgevingsloket blijkt dat haar aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking heeft op een “commerciële functie”, hieruit afleidt dat een commerciële activiteit niet vergunbaar is en (mede) op grond van die vaststelling tot de beoordeling komt dat het eerste en het tweede annulatiemiddel ongegrond zijn, met aanwending van volgende motieven:

“In het omgevingsloket wordt de aanvraag (elk van de onderdelen) door de verzoekende partij bovendien omschreven als ‘commerciële functies’[.]

De verzoekende partij heeft overigens ook een melding gedaan voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting voor het herbestemmen en isoleren van een loods naar opslagruimte en administratieve ruimten voor een ‘dakwerkersbedrijf’. Het college van burgemeester en schepenen heeft akte genomen van deze melding in een beslissing van 22 augustus 2022.

De verzoekende partij doet in het tweede middelonderdeel dus ten onrechte alsof de aanvraag enkel de opslag in een woningbijgebouw tot voorwerp heeft. De stelling en bewering dat een woningbijgebouw niet belet dat een gebouw met deze functie wordt gebruikt als opslagruimte (tweede middelonderdeel), gaat eraan voorbij dat volgens de eigen aanvraag van de verzoekende partij de functie als woningbijgebouw niet wordt behouden. De verzoekende partij dient zelf een aanvraag in om deze functie te wijzigen naar een ‘commerciële’ functie en kan dus niet verwachten dat de verwerende partij uitspraak zou doen over een aanvraag die opslagruimte in een woningbijgebouw tot voorwerp heeft. De verwerende partij kan als vergunningverlenende overheid een aanvraag overigens ook niet herkwalficeren naar een alternatieve aanvraag.”

en

“Het blijkt dus uit het hiervoor aangehaald artikel 8 en uit de toelichting ervan dat gedesaffekteerde gebouwen met hoofdfunctie landbouw kunnen gebruikt worden voor (louter) opslag van materialen. Een ‘werkplaats’ is volgens de toelichting uitgesloten. Ook een commerciële functie kan niet onder het loutere opslag van materialen worden begrepen. Artikel 8 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen is overigens een uitzonderingsbepaling en moet restrictief worden geïnterpreteerd.”

Volgens de verzoekende partij zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) hiermee een element in het debat brengen dat niet eerder door de partijen naar voren was gebracht. Geen enkele partij heeft debat gevoerd, laat staan standpunt ingenomen, over het feit dat het omgevingsloket zou wijzen op een vergunningsaanvraag met het oog op functiewijziging voor commerciële activiteiten. Het element kwam zelfs niet ter sprake in de voorafgaande administratieve procedure.

Door niet te voorzien in een op tegenspraak gevoerd debat over een element dat doorslaggevend is, doet het bestreden arrest volgens de verzoekende partij op discriminerende wijze afbreuk aan de rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter.

Alleszins zou het bestreden arrest volgens de verzoekende partij tegenstrijdig gemotiveerd zijn, waar de RvVb enerzijds de aanvraag beoordeelt als zou zij betrekking hebben op commerciële functies, en anderzijds in volgende passages vaststelt dat de vergunningsaanvraag betrekking heeft op de functiewijziging van een landbouwloods naar een opslagruimte en een functiewijziging voor een complementaire nevenfunctie aan het wonen:

“Volgens de beschrijvende nota (gevoegd bij de aanvraag) van de verzoekende partij heeft de aanvraag tot voorwerp: ‘... 1. Functiewijziging van een landbouwloods naar opslagruimte conform het besluit voor zonevreemde functiewijzigingen. De activiteiten van de landbouwloods werden al een tijdje stopgezet waarbij de loods opnieuw zou worden ingericht als stockage van allerlei materialen van een dakwerkersbedrijf dat zich hier wilt vestigen. 2. Functiewijziging complementaire nevenfunctie aan het wonen. Binnenin de loods is een bestaand volume gebouwd waarin vermoedelijk vorige administratieve taken van het landbouwbedrijf werden

verwerkt. Graag hadden wij deze ruimtes willen herinrichten als administratieve ruimtes voor het dakwerkersbedrijf. (Betreft lichte administratie zoals het opmaken van offertes). De ruimtes zijn op de eerste verdieping voorzien en hebben een totale oppervlakte van 90.5 m2.”

en:

“Bij de bespreking van het eerste middel werd al aangegeven dat de aanvraag de volgende twee onderdelen omvat: (1) Functiewijziging van een landbouwloods naar opslagruimte voor een dakwerkersbedrijf. (2) Functiewijziging voor het inrichten van administratieve ruimtes in deze loods voor het dakwerkersbedrijf.”

Volgens de verzoekende partij kon de RvVb op basis van de aangehaalde toelichtende nota betreffende de beoogde functiewijzigingen niet tot het besluit komen dat zij ter plaatse commerciële functies wenste uit te oefenen. Het arrest zou op dit punt tegenstrijdig zijn gemotiveerd, en dus strijdig zijn met artikel 149 van de Grondwet.

Beoordeling

5. Het in artikel 6, § 1, EVRM bedoelde recht op een eerlijk proces wordt niet miskend wanneer de rechter zijn beslissing steunt op elementen waarvan de partijen, gelet op het verloop van het debat, konden verwachten dat de rechter ze in zijn oordeel zou betrekken en waarover zij tegenspraak hebben kunnen voeren. De bestuursrechter hoeft de heropening van het debat bijgevolg niet te bevelen wanneer hij de gehele of gedeeltelijke afwijzing van het beroep laat steunen op feitelijke elementen die aan zijn oordeel waren onderworpen.

De stukken van het administratief dossier worden geacht aan het oordeel van de bestuursrechter te zijn onderworpen. Deze stukken zijn de partijen bekend en zij kunnen er tegenspraak over voeren. De bestuursrechter die een vernietigingsbevoegdheid heeft ten aanzien van beslissingen van het actief bestuur, dient zich niet te beperken tot een nazicht van de stukken van het administratief dossier waarnaar de partijen uitdrukkelijk verwijzen of waarop zij hun argumenten uitdrukkelijk steunen. De verzoekende partij mag zich eraan verwachten dat de

RvVb in zijn beoordeling ook stukken van het administratief dossier betreft die de partijen onbesproken hebben gelaten.

Het bestreden arrest miskent dan ook niet artikel 6, § 1, EVRM wanneer het de verwerping van het eerste annulatiemiddel en het tweede annulatiemiddel onder meer steunt op de vaststelling dat de verzoekende partij haar aanvraag zoals ingediend bij het omgevingsloket zelf heeft omschreven als een aanvraag voor commerciële functies.

6. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

De verzoekende partij ontwaart een tegenstrijdigheid tussen enerzijds de vaststelling dat de aanvraag betrekking heeft op een functiewijziging naar een opslagruimte en een complementaire nevenfunctie aan het wonen, en anderzijds de beoordeling dat de aanvraag betrekking heeft op commerciële functies. De vaststelling dat de aanvraag betrekking heeft op een functiewijziging naar een opslagruimte en een complementaire nevenfunctie aan het wonen maakt echter geen eigen beoordeling van de RvVb uit, maar betreft louter een overname van een passage uit het aanvraagdossier. Het gaat hier met andere woorden niet om een motief van het bestreden arrest, zodat de aangevoerde tegenstrijdigheid tussen

motieven feitelijke grondslag mist.

7. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’ en van artikel 149 van de Grondwet.

Zij komt op tegen volgende beoordeling waarmee het bestreden arrest antwoordt op de kritiek, die zij in het eerste onderdeel van het eerste annulatiemiddel heeft ontwikkeld, dat de vergunningsbeslissing ten onrechte niet de vroegere functie van het gebouw als landbouwloods in aanmerking heeft genomen:

“Het blijkt dat de verzoekende partij in haar aanvraag [...] uitgaat van het gegeven dat de bestaande functie van de loods een landbouwfunctie is. Dit belet de vergunningverlenende overheid uiteraard niet om uit te gaan van de vergunde functie van de loods op het ogenblik van de aanvraag. Wel integendeel. Een beslissing over een vergunningsaanvraag moet steunen op in feite en in rechte aanvaardbare motieven. De verwerende partij moest dus uitgaan van de vergunde toestand van de betrokken loods, die, om toepassing te maken van artikel 8, een hoofdfunctie landbouw moet hebben.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing vast dat de exploitantenwoning op het betrokken perceel met de omgevingsvergunning [van 17 juni 2019] werd omgevormd naar een woning met woningbijgebouwen, waardoor de loods niet langer de hoofdfunctie land- en tuinbouw heeft.

De verzoekende partij betwist dit niet in het inleidend verzoekschrift [...].

De verzoekende partij lijkt er van uit te gaan dat er (voor de toepassing van artikel 8 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen) kan teruggekeerd worden naar de vroegere landbouwfunctie van de betrokken loods. De verzoekende partij zet echter niet uiteen op grond van welke bepaling of beginsel dit zou kunnen en dergelijke bepaling/beginsel is de [RvVb] ook niet bekend. Het lijkt alleszins niet de bedoeling geweest te zijn van de regelgever om

gebouwen die al een woonfunctie hebben, onder toepassing te brengen van artikel 8 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen.”

De verzoekende partij formuleert hiertegen volgende grieven:

“In het verzoekschrift tot vernietiging heeft [de verzoekende partij] betoogd dat de functie ‘woningbijgebouw’ [...] enkel tot gevolg heeft dat de loods in kwestie deel uitmaakt en behoort bij [de] woning: [...].

In tegenstelling tot wat de [RvVb] voorhoudt, verhindert het voorgaande (namelijk dat dit gebouw deel dient uit te maken van het gebouwencomplex met de woning) niet dat deze loods nog steeds kan worden beschouwd als een voormalig landbouwbedrijfsgebouw. Het ene (woningbijgebouw) is met het andere (voormalig landbouwbedrijfsgebouw) niet tegenstrijdig.

[...] De verzoekende partij heeft verder aangetoond dat de loods vergund is als landbouwloods en maar sinds enige tijd niet langer in gebruik is voor landbouw: [...]

Verkeerdelijk leidt de [RvVb] uit het voorgaande af dat [de verzoekende partij] niet zou betwisten dat de loods niet langer te aanzien zou zijn als een gebouw met hoofdfunctie land- en tuinbouw. Deze lezing van het verzoekschrift door de [RvVb] strookt niet met de inhoud ervan. Uit het door de [RvVb] geciteerde onderdeel van het verzoekschrift zelf, blijkt zeer duidelijk dat [de verzoekende partij] de in de vergunning van 2019 opgelegde voorwaarde leest zoals zij bedoeld is, met name dat de band tussen de loods en de woning als onlosmakelijk moet worden aanzien (en niet dat de loods daardoor niet langer zou mogen worden aanzien als gebouw dat de [functie] land- en tuinbouw zou kennen).

[...] Het begrip woningbijgebouw betreft overigens geen hoofdfunctie zoals vermeld in art. 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.

[...] Alleszins kan het door de [verzoekende partij] opgeworpen middel niet worden gelezen als zou de loods in kwestie een residentiële functie kennen. De [RvVb] geeft op dat punt een invulling en draagwijdte aan het verzoekschrift die strijdig is met de in de toelichting van het middel vervatte bewoordingen. De Raad laat zodoende de essentie van het eerste middel volledig onbeantwoord en schendt daardoor de in art. 149 Grondwet vervatte motiveringsplicht.

[...] Volstrekt te[n] overvloede wenst de [verzoekende partij] nog op te werpen dat het feit dat er sprake zou zijn van een ‘beweerdelijk niet betwisten van de functie van de loods’ [...], niet van doorslaggevende aard is om de laatst vergunde functie te bepalen. De [RvVb] motiveert zijn arrest daarom ook niet afdoende door de laatste vergunde functie te bepalen aan de hand van een beweerde ‘afwezigheid van betwisting’.

[...] In de toelichting bij [artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’] is zeer duidelijk aangegeven dat het de bedoeling was van de Vlaamse Regering dat voormalige landbouwgebouwen

-die onttrokken zijn aan de landbouwfunctie- zouden kunnen gebruikt worden voor opslag: [...]

De [RvVb] haalt in het licht van de voormelde bepaling verkeerdelijk aan dat niet zou mogen teruggegrepen worden naar de vroegere landbouwfunctie van de loods in kwestie... . Dit vormt net de essentie van art. 8 BVR van 28 november 2003. Deze bepaling maakt immers net mogelijk dat een deel van een gebouwencomplex met vroegere hoofdfunctie land- en tuinbouw wordt gewijzigd naar opslag.

De [RvVb] houdt verkeerdelijk voor dat de loods in kwestie zou vergund zijn als ‘woonfunctie’. Door te oordelen dat de loods in kwestie een residentiële functie zou kennen, geeft de [RvVb] een verkeerde invulling aan het begrip woningbijgebouw [...] en miskent de [RvVb] de op hem rustende motiveringsplicht.”

Beoordeling

9. Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’ luidt:

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

- 1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;
- 2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;
- 3° de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerlei materialen of materieel.”

Voor de toepassing van deze bepaling is vereist dat de laatste hoofdfunctie van het gebouw “land- en tuinbouw in de ruime zin” is.

Het bestreden arrest stelt vast dat het gebouw dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een functiewijziging, voorheen een landbouwfunctie had, doch die landbouwfunctie

inmiddels is verloren met de bestemming tot woningbijgebouw die aan het gebouw werd verleend met een omgevingsvergunning uit 2019.

De RvVb miskent dan ook niet voormeld artikel 8 wanneer hij oordeelt dat de door de verzoekende partij gevraagde omgevingsvergunning niet met toepassing van die bepaling kan worden verleend.

10. Als cassatierechter kan de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf treden (artikel 14, § 2, RvS-wet). In zoverre het middel de Raad van State uitnodigt om opnieuw te onderzoeken of het betrokken gebouw niet langer een landbouwfunctie heeft, maar bestemd is tot woningbijgebouw, is het middel niet ontvankelijk.

11. In zoverre de verzoekende partij de schending van artikel 149 van de Grondwet afleidt uit de omstandigheid dat de RvVb de inhoud en draagwijdte van haar verzoekschrift heeft miskend en zodoende de essentie van haar annulatiemiddel niet heeft beantwoord, gaat zij uit van een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht.

Ook met de kritiek dat de RvVb artikel 149 van de Grondwet schendt

- doordat hij zijn arrest niet afdoende motiveert door de laatste vergunde functie te bepalen aan de hand van een beweerde afwezigheid van betwisting, en
- door foutief te oordelen dat de loods in kwestie een residentiële functie zou kennen,

gaat de verzoekende partij uit van een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht.

12. In het middel wordt aangevoerd dat het bestreden arrest een verkeerde invulling geeft aan het begrip woningbijgebouw, doch zonder daarbij

aan te duiden welke bepalingen of beginselen hierdoor zouden zijn geschonden. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

13. In zoverre het ontvankelijk is, is het middel ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

14. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’ en van artikel 149 van de Grondwet.

Zij komt op tegen volgende beoordeling van het bestreden arrest waarmee haar tweede annulatiemiddel wordt verworpen waarin zij heeft aangevoerd dat de vergunning, voor wat de inrichting van kantoorruimte in het gebouw betreft, kan worden verleend met toepassing van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’:

“Uit [de overwegingen van de bestreden beslissing] blijkt duidelijk dat de verwerende partij de vergunningsaanvraag als één geheel aanziet en de gevraagde kantoorfunctie niet los ziet van het geheel van de aanvraag dat in functie staat van bedrijfsactiviteiten (dakwerkersbedrijf). Deze kwalificatie blijkt overigens ook uit de ongunstige beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van de aanvraag in de bestreden beslissing [...].

De verzoekende partij overtuigt ook niet dat er sprake zou zijn van een afsplitsbaar onderdeel van de aanvraag. Bij de bespreking van het eerste middel is er al aangegeven dat de verzoekende partij niet overtuigt dat de aanvraag geen bedrijfsactiviteiten tot voorwerp heeft. Zowel de gevraagde functiewijziging naar opslag als de functiewijziging naar kantoorruimte staan volgens de eigen aanvraag (en als gedane melding van een exploitatie) in functie van een dakwerkersbedrijf. De verwerende partij wijst er daarbij ook nog op dat er tien parkeerplaatsen worden gevraagd.

De verzoekende partij toont met andere woorden niet aan dat de verwerende partij, in het licht van het geheel van de aanvraag, ten onrechte stelt dat de kantoorruimte (‘verbonden aan het dakwerkersbedrijf’) niet in aanmerking

komt voor vergunning. Artikel 3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen is niet bedoeld om een kantoorfunctie te vergunnen in een gebouw dat in functie staat van een commerciële bedrijvigheid, maar is enkel van toepassing voor een nevenfunctie van wonen.

Er kan ten overvloede ook op gewezen worden dat de overwegingen van het bestreden besluit in hun geheel moeten gelezen worden. De overwegingen in de bestreden beslissing over de toepassing van artikel 3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen kunnen niet los gezien worden van de (ondergeschikte) beoordeling over de goede ruimtelijke ordening. Ook uit die overwegingen blijkt dat de verwerende partij de aanvraag als één geheel beschouwt die in functie staat van een dakwerkersbedrijf. En zoals al besproken in het eerste middel toont de verzoekende partij niet aan dat dit weigeringsmotief ondeugdelijk is.”

Zij formuleert hiertegen volgende grieven:

“[De verzoekende partij] heeft in haar verzoekschrift tot vernietiging aangevoerd dat een functiewijziging, betrekking hebbend op een gedeelte van een woning, met inbegrip van de overige onderdelen van het gebouwencomplex, in complementaire functie, en meer [bepaald] kantoorfunctie, mogelijk is: [...]

[De verzoekende partij] heeft in dat kader toegelicht dat het verlenen van een vergunning voor functiewijziging niet afhankelijk is van het al dan niet verkrijgen van een vergunning voor een functiewijziging ‘opslag’. De kantoorfunctie dient immers nevensgeschikt te zijn aan de woonfunctie van de woning, en niet aan het dakwerkersbedrijf: [...]

[De RvVb] geeft een verkeerde invulling aan art. 3 van [het] besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, door te oordelen dat enkel een vergunning zou kunnen worden verleend voor kantoorfunctie, mits ook de functie voor opslag voor vergunning in aanmerking zou komen. Het nevensgeschikt karakter van de kantoorfunctie, betreft een nevensgeschikt karakter t.o.v. de woning, en niet een nevensgeschikt karakter t.o.v. de opslagfunctie.

[...] De beide onderdelen van de aanvraag zijn wel degelijk los van mekaar te beoordelen, en dienen elk afzonderlijk te worden getoetst aan de toepasselijke bepalingen. Doordat de [RvVb] stelt dat beide onderdelen niet afzonderlijk zouden mogen worden getoetst aan de daarop toepasselijke bepalingen, voegt de [RvVb] voorwaarden toe aan het bepaalde in art. 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003, die niet in deze bepaling vervat zijn en daarmee ook niet verenigbaar zijn.

[...] De [RvVb] motiveert zijn arrest niet afdoende en laat het tweede middel van de [verzoekende partij] (opgeworpen in het verzoekschrift tot vernietiging voor de [RvVb]) manifest onbeantwoord.”

Beoordeling

15. Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’ luidt:

“Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kan een vergunning worden verleend voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de overige onderdelen van het gebouwencomplex, in een complementaire functie meer bepaald kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1° de complementaire functie beslaat een totale maximale vloeroppervlakte van 100 vierkante meter;
- 2° de woonfunctie beslaat een grotere oppervlakte dan de complementaire functie.”

Voor de toepassing van deze bepaling is vereist dat de aangevraagde functiewijziging betrekking heeft op een functie die complementair is aan het wonen.

Het bestreden arrest stelt vast dat de kantoorruimte waarvoor de functiewijziging van een gedeelte van het gebouw wordt aangevraagd, niet complementair is aan de woonfunctie, maar aan de bedrijfsactiviteiten.

De RvVb miskent dan ook niet voormeld artikel 3 wanneer hij oordeelt dat de door de verzoekende partij gevraagde omgevingsvergunning niet met toepassing van die bepaling kan worden verleend.

16. In zoverre het middel de Raad van State uitnodigt om opnieuw te beoordelen of de kantoorruimte waarvoor de functiewijziging wordt aangevraagd, complementair is aan de woonfunctie dan wel aan een opslagfunctie of aan bedrijfsactiviteiten, en of de aanvraag voor de functiewijziging van een gedeelte van het gebouw naar opslag los kan worden gezien van de aanvraag voor de functiewijziging van een ander gedeelte van het gebouw naar kantoorruimte,

vraagt de verzoekende partij om de feitelijke beoordeling van de RvVb over te doen, en is het middel niet ontvankelijk.

17. Met de hiervoor in de uiteenzetting van het middel aangehaalde motieven heeft de RvVb het middel van de verzoekende partij beantwoord. In zoverre de verzoekende partij een schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet, mist de kritiek feitelijke grondslag.

18. In zoverre het middel ontvankelijk is, is het ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

19. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 1.3.1.1, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’ (hierna: waterwetboek) en van artikel 149 van de Grondwet.

Zij komt op tegen de verwerping van het derde annulatiemiddel dat zij voor de RvVb heeft aangevoerd, waarin zij de in de bestreden beslissing gemaakte watertoets bekritiseerde. Het bestreden arrest verwerpt dit middel op grond van volgende redenen:

“Uit de bespreking van het eerste en tweede middel blijkt dat de verzoekende partij er niet in slaagt om aan te tonen dat het weigeringsmotief op grond van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen en/of de ongunstige beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, ondeugdelijk zijn. Het gegeven dat de verwerende partij de betrokken aanvraag ook in de ‘waterparagraaf’ ongunstig beoordeelt, is in het licht van de hiervoor vermelde weigeringsmotieven een overtollig weigeringsmotief. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden.”

Zij formuleert hiertegen volgende grieven:

“De facto komt de libellering van dit motief als overtollig motief neer op een weigering om het derde middel te beoordelen.

[...] De beoordeling van de verwerende partij inzake de watertoets blijkt wel degelijk een afzonderlijk motief waarmee volgens verzoekende partij op onwettige wijze werd beslist tot weigering van de vergunning. Indien de verwerende partij een verkeerde toepassing maakt van de principes vervat in [artikel 1.3.1.1, § 1, van het waterwetboek], neemt zij uiteraard een onwettige beslissing. Het feit dat de verwerende partij ook nog andere wettelijke bepalingen miskent bij het nemen van haar weigeringsbeslissing, ontslaat de [RvVb] er niet van om ook het derde middel te onderzoeken.

[...] Alleszins heeft de [RvVb] [zijn] arrest op onvoldoende gemotiveerde wijze genomen door dit derde middel enkel en alleen af te wijzen als zou dit betrekking hebben op een zogenaamd overtollig motief.

[...] Het door de [verzoekende partij] geformuleerde middel ging immers eveneens uit van een schending van [artikel 1.3.1.1, § 1, van het waterwetboek], en niet (alleen of uitsluitend van een schending van de formele motiveringsplicht). Het verlenen van een vergunning -minstens onder voorwaarden- was immers wel degelijk mogelijk in toepassing van [artikel 1.3.1.1, § 1, van het waterwetboek]. De [RvVb] laat dit middel echter onbeantwoord.”

Beoordeling

20. Het bestreden arrest stelt vast dat de ongunstige beoordeling van de waterparagraaf een overtollig weigeringsmotief uitmaakt, en onderzoekt om die reden niet het annulatiemiddel dat tegen die ongunstige beoordeling wordt gericht, en waarin onder meer de schending wordt aangevoerd van artikel 1.3.1.1, § 1, van het waterwetboek.

Met deze beoordeling doet de RvVb geen uitspraak over de draagwijdte van artikel 1.3.1.1, § 1, van het waterwetboek, zodat de aangevoerde schending van die bepaling geen doel kan treffen.

21. Met de in de uiteenzetting van het middel aangehaalde motieven antwoordt de RvVb op het derde annulatiemiddel van de verzoekende partij. De aangevoerde schending van artikel 149 van de Grondwet mist feitelijke grondslag. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat deze motivering onvoldoende is in

het licht van artikel 149 van de Grondwet omdat het middel enkel wordt afgewezen omdat het betrekking heeft op een overtollig motief, gaat zij uit van een verkeerde opvatting van de rechterlijke motiveringsplicht.

22. In zoverre het ontvankelijk is, is het middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig oktober tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter