

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 2 juli 2019 met nummer RvVb-A-1819-1179
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0535-SA

Verzoekende partijen 1. de heer **Benjamin INGELBRECHT**
 2. mevrouw **Renate SCHWALL**
 3. de heer **Davy CHRISTIAN**
 4. mevrouw **Melissa DE RUDDER**

met woonplaatskeuze te Chrysantenstraat 50, 9820 Merelbeke

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

 vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE

Tussenkommende partij de heer **Frederick VERNAEVE**

 vertegenwoordigd door advocaat Carina VAN CAUTER met
 woonplaatskeuze op het kantoor te 9552 Herzele, Pastorijstraat 30

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 19 april 2018 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 22 februari 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merelbeke van 25 september 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het omvormen van een serrebedrijf naar een opslagplaats voor materiaal en voertuigen (functiewijziging) op de percelen gelegen te 9820 Merelbeke, Chrysantenstraat 54A, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 700/I3, 700/d4 en 700/b3.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 16 augustus 2018 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 23 augustus 2018 toe in de debatten.

De Raad verwerpt met het arrest van 2 oktober 2018 met nummer RvVb/S/1819/0141 de vordering tot schorsing.

De verzoekende partijen dienen een verzoek tot voortzetting in, dat zij tevens benoemen als een wederantwoordnota.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomen de partij dient een schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 21 mei 2019.

De heer Davy CHRISTIAEN en de heer Benjamin INGELBRECHT voeren het woord voor de verzoekende partijen. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Frederik VAN TITTELBOOM loco advocaat Carina VAN CAUTER voert het woord voor de tussenkomen de partij.

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

De tussenkomen de partij dient op 15 mei 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merelbeke een aanvraag in voor het omvormen van een serrebedrijf naar een opslagplaats voor materiaal en voertuigen (functiewijziging) op de percelen gelegen te 9820 Merelbeke, Chrysantenstraat 54A, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 700/l3, 700/d4 en 700/b3.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek worden geen bezwaarschriften ingediend.

De brandweer van Brandweerzone Centrum adviseert op 6 juli 2017 gunstig.

Het departement Landbouw en Visserij adviseert op 18 juli 2017 ongunstig als volgt:

"...

In 2016 werd deze vergunningsaanvraag reeds ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij gaf toen volgend advies:

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten en is gelegen in agrarisch gebied. De aanvrager wenst de functiewijziging van een serre een tuinbouwbedrijf naar een opslagplaats voor materiaal en voertuigen i.f.v. een tuinaanlegbedrijf te regulariseren.

Het Departement Landbouw en Visserij heeft echter bezwaar tegen de functiewijziging van serres naar een zonevreedende functiewijziging. Een serre is namelijk geen gebouw maar een teelttechnische constructie (enkel vergund voor de teelt van planten) die een beperkte levensduur heeft en gemakkelijker te verwijderen is t.o.v. een gebouw. Als men een functiewijziging aanvaard, dan betekent dit dat de constructie ook bouwfysisch geschikt moet zijn voor een duurzaam gebruik (=lang gebruik) van de nieuwe functie. Bovendien

kan men volgens de huidige wetgeving, en nadat een zonevrije functie werd vergund, de serres herbouwen tot loods binnen het bestaand volume en met behoud van die zonevrije functie. Dit betekent dat er dan de mogelijkheid bestaat dat er een loods kan opgericht worden in het agrarisch gebied voor niet-agrarische doeleinden. Dit is onaanvaardbaar.

Gezien de locatie aansluitend aan een woonkern en de eerder ingesloten ligging tussen andere bouwkavels heeft de functiewijziging wel minder impact op landbouw.

...

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 25 september 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomen partij. Het college beslist:

“ ...

Overeenstemming met het plan en de verordeningen

De aanvraag betreft het omvormen van een serrebedrijf naar materiaal- en voertuigenopslagplaats voor een tuinaanlegbedrijf en is bijgevolg principieel in strijd met het van kracht zijnde plan en de voormelde verordeningen.

Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) voorziet onder hoofdstuk 4, afdeling 2 evenwel basisrechten voor hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies. Specifiek inzake zonevrije functiewijzigingen bepaalt artikel 4.4.23. VCRO dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning mag afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover het gebouwencomplex op het ogenblik van de vergunningsaanvraag bestaat, niet verkrot is, hoofdzakelijk vergund is en niet gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied én de functiewijziging voorkomt op de bij – meermaals gewijzigd – besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 vastgestelde lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen.

De voorgestelde functiewijziging van de serre naar een bestemming als opslagplaats voor materiaal en materieel komt onder artikel 8 voor op de in het meermaals gewijzigde besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 opgenomen lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De serre is ingeplant binnen een omgeving die gekenmerkt wordt door het voorkomen van soortgelijke (serre)volumes. De geplande en reeds uitgevoerde werken situeren zich in pandig en beïnvloeden het straatbeeld bijgevolg niet.

De zonevrije functiewijzigingen zijn van toepassing op bestaande, niet verkrotte en hoofdzakelijk vergunde gebouwen of gebouwencomplexen. Zoals vermeld onder de rubriek ‘historiek’ blijken de constructies hoofdzakelijk vergund. De bedrijfswoning werd niet afgesplitst van de bedrijfsgebouwen. Uit de foto’s is af te leiden dat de constructies niet verkrot zijn.

Zoals eerder aangegeven onder de rubriek ‘afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften’ komt het omvormen van serres naar opslagplaats voor op de lijst met zonevrije functiewijzigingen. Deze omvorming is dan ook functioneel inpasbaar binnen deze omgeving. De functiewijziging wordt in pandig voorzien en er werd een deel van het serrecomplex gesloopt.

Er kan dan ook worden gesteld dat de aanvraag eveneens in harmonie is met de in de onmiddellijke omgeving gehanteerde schaal, ruimtegebruik, bouwdichtheid en ze schaadt dan ook geen visueel-vormelijke elementen.

De functiewijziging kan enkel worden toegestaan als het gebouw of het gebouwencomplex gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds

bestaat. De Chrysantenstraat is een voldoende uitgeruste weg die wordt gelezen in de zin die artikel 4.3.5. van de Vlaamse Codex daaraan geeft: "Een voldoende uitgeruste weg is ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien van een elektriciteitsnet."

De functiewijziging kan 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. De buitenschil en het materiaal van de betreffende staalconstructie blijft ongewijzigd. In de linker- en rechtergevel worden de gevels opengewerkt om te voldoen aan het brandweeradvies. Het verwijderen van glas en enkele stalen elementen die de stabiliteit niet wijzigen zijn uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken.

Het artikel 8 van het meermaals gewijzigde besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2013 betreffende de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen stipuleert het volgende:

"Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie land- en tuinbouw in de ruime zin, voor zover 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."

Zoals reeds hierboven aangegeven, bevindt het gebouwencomplex zich volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Gentse- en Kanaalzone in agrarisch gebied. In de omgeving zijn nog gebouwen of gebouwencomplexen aanwezig, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen. De nieuwe functie heeft in casu louter betrekking op het stallen van allerlei rollend materiaal of materieel in functie van bedrijvigheid van de aanvrager.

De aanvraag behoudt de bestaande verharding en laat dan ook het bodemreliëf ongewijzigd.

Uit de MER-screening blijkt dat voor de aanvraag geen negatieve mobiliteitseffecten te verwachten zijn en de aanvraag heeft dan ook geen negatieve mobiliteitsimpact. De aanvraag beïnvloedt geen cultuurhistorische aspecten en brengt evenmin de gezondheid, het gebruiksgenot en de veiligheid in het algemeen in het gedrang. Onder de voormelde overwegingen brengt de voorliggende aanvraag de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang.

Het ongunstig advies van 18 juli 2017 van het departement Landbouw en Visserij, Duurzame Landbouwonwikkeling Oost-Vlaanderen wordt niet bijgetreden. In het advies wordt aangegeven dat er geen bezwaar is tegen de functiewijziging, maar betwist men dat een serre een gebouw is en stelt men dat dit een teelttechnische constructie is. Wanneer men een functiewijziging aanvaardt moet dit gebouw bouwfysisch geschikt zijn voor een duurzaam gebruik (= lang gebruik) van de nieuwe functie. Het departement vindt het ook onaanvaardbaar dat door het toekennen van een functiewijziging de mogelijkheid bestaat dat er een loods kan opgericht worden in het agrarisch gebied. Anderzijds wordt gesteld dat de functiewijziging minder impact heeft op de landbouw.

In het advies wordt zelf aangegeven dat de serre een constructie is. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening definieert een constructie als volgt: "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.” Hierdoor kan worden geconcludeerd dat de stelling in het advies van het departement niet correct is, gelet op de definitie in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarbij een constructie gelijk wordt gesteld met een o.a. een gebouw. Daarnaast wordt de bezorgdheid geuit dat in de toekomst een loods zou kunnen worden opgericht. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening laat gecombineerde aanvragen toe weliswaar onder bepaalde voorwaarden. Wij kunnen geen advies beoordelen dat gesteund is op mogelijks toekomstige vergunningsaanvragen. Een advies kan enkel uitgaan van de voorliggende plannen, daarom wordt dit standpunt ook niet bijgetreden. En als laatste stelt het departement zelf dat de functiewijziging minder impact heeft op de landbouw en dat er geen bezwaar is tegen de functiewijziging op zich.

De brandweer heeft in zijn advies van 06 juli 2017 een bijkomende voorwaarde opgelegd dat de gevels van de serres voor minstens 30 % worden opengewerkt. In de motivatienota wordt hiervan uitdrukkelijk melding gemaakt: “Om te voldoen aan de brandweervereisten zullen er aan de serres open gevels gecreëerd worden. Deze open gevels zullen groter dan 30 % zijn van de totale m² gevels. Hierdoor worden de constructies niet meer als een gebouw beschouwd en vervallen de eisen van cfr. bijlage 6.” De open gevels zijn ook af te leiden uit de gevelaanzichten. Aan de voorwaarde van de brandweer is voldaan.

Tijdens het openbaar onderzoek werden geen bezwaarschriften ingediend.

Bijgevolg wordt aan alle voorwaarden voldaan om toepassing te kunnen maken van de afwijkingsregeling voorzien onder voormeld artikel 4.4.23. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

...

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming kan worden gebracht met de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen, door het toestaan van de voormelde afwijkingen in toepassing van artikel 4.4.23. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en door het opleggen van bijkomende voorwaarden, in overeenstemming kan worden gebracht met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...

De vergunning wordt afgegeven onder volgende **voorwaarden**:

1° Volgende specifieke voorwaarden stipt na te leven:

a) Het advies van 06 juli 2017 van de Brandweer strikt na te leven: “De brandweer heeft geen bezwaar tegen functiewijziging: omvormen serrebedrijf naar opslagplaats voor materiaal & voertuigen, mits de gevels van de serres voor minstens 30 % worden opengewerkt.”;

b) Vooraleer de infiltratievoorziening kan worden geplaatst dient een afzonderlijke aanvraag te worden ingediend en verkregen bij de Provincie Oost-Vlaanderen, dienst Integraal Waterbeleid.

2° De werken uit te voeren zoals voorzien in het ontwerp.

3° Sloping

a) De sloping van de serres dient te geschieden tot 60 cm onder het maaiveld. Alle puin en afbraakmaterialen dienen van het perceel verwijderd te worden. Na de werken dient het terrein opnieuw genivelleerd te worden.

b) Alle aansluitingen van nutsvoorzieningen dienen, voor de start van de sloopwerken, buiten dienst gesteld te worden.

4° Staat van bevinding openbaar domein

Het openbaar domein vóór het bouwperceel wordt geacht zich op het moment van de vergunningverlening in onberispelijke staat te bevinden.

Bij betwisting dient de bouwheer vóór de aanvang van de werken een plaatsbeschrijving te bezorgen aan het gemeentebestuur. Elke vastgestelde schade na de werken zal worden verhaald op de bouwheer op basis van artikel twee, paragraaf één van het retributiereglement op het leveren van technische prestaties ten behoeve van derden door het departement Grondgebiedzaken, cluster Werken, goedgekeurd door de gemeenteraad in zitting op datum van 27 april 2010."

...

Tegen deze beslissing tekenen de verzoekende partijen op 10 november 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 december 2017 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

" ...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag strekt ertoe de serres van een voormalig glastuinbouwbedrijf om te vormen (functiewijziging + deels slopen + deels openwerken gevels i.f.v. brandveiligheid) tot opslagruimte voor materiaal en rollend materieel voor een tuinaanlegbedrijf.

De aanvraag staat niet in functie van een agrarische en/of para-agrarische activiteit en is derhalve strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven (zie rubriek 1.1).

Artikel 4.4.23 VCRO heeft betrekking op 'zonevrije functiewijzigingen' en luidt als volgt: (...)

De aanvraag voldoet aan de vereisten van artikel 4.4.23, 1° VCRO.

De Vlaamse Regering heeft uitvoering gegeven aan de vereiste dat 'de functiewijziging moet voorkomen op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst' met haar Besluit van 28 november 2003 (en latere wijzigingen) tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen.

Artikel 8 van dit besluit van 28 november 2003 luidt als volgt:

(...)

Een 'gebouwengroep' wordt in artikel 1 van het besluit als volgt gedefinieerd: "minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen."

Binnen een straal van 50 m van de serres bevinden zich minstens 3 gebouwen of gebouwencomplexen die geen functioneel geheel vormen met deze serres, zodat de serres deel uitmaken van een 'gebouwengroep'.

De vraag stelt zich vervolgens of de nieuwe functie louter betrekking heeft op 'de opslag van allerlei materialen of materieel'.

In de begeleidende nota van de aanvraag wordt dienaangaande o.a. het volgende vermeld: (...)

Uit het dossier blijkt dat het hier niet gaat om louter passieve opslag – zoals bedoeld in het besluit – zonder dat dit andere activiteiten met zich meebrengt, zoals bijvoorbeeld het stallen van caravans, oldtimers, motorhomes,

Het betreft hier de vestiging van een zonevrije bedrijfsactiviteit, namelijk een tuinaanlegbedrijf, die zich hier verder zal ontwikkelen.

De activiteit brengt heel wat meer hinder met zich mee (vertrek en aankomst machines op zeer vroege en late uren, uitvoeren van bewerkingen met gemotoriseerde voertuigen op het terrein, aanvoeren van elders te gebruiken materialen, ..., zie beroepschrift) dan vermeld wordt in bovenvermelde toelichtende nota.

De aanvraag valt aldus niet onder het toepassingsgebied van artikel 8 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003.

Artikel 9 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003 luidt als volgt:

(...)

Een tuinaanlegbedrijf komt dus voor in artikel 9.

In artikel 2, § 3 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003 wordt tevens de volgende voorwaarde opgesomd waaraan moet voldaan zijn:

(...)

De aanvraag heeft betrekking op oude leegstaande serres.

Een serre is geen ‘gebouw’ zoals een loods, stal of bergplaats. Het is enkel een tijdelijke constructie met doorzichtige lichtdoorlatende wanden in functie van een bepaalde teelt om die teelt te beschermen tegen ongunstige klimaat-omstandigheden. Er ligt normalerwijze geen vloer in, enkel blote grond.

Serres dienen specifiek (en worden louter vergund voor) het telen van landbouwproducten en niet voor de stockage van tuinaanlegmaterialen en materieel, noch voor het stallen van een machinepark en voertuigen.

Serres hebben een beperkte levensduur en zijn veel gemakkelijker te verwijderen dan een gebouw.

In onderhavig geval werd ruim 32% van de oppervlakte aan serres reeds gesloopt om de nodige interne circulatieruimte te bekomen, en dienen de resterende serres in zeer grote mate (30 % van geveloppervlak) opengewerkt te worden om te voldoen aan de eisen m.b.t. brandveiligheid.

Hieruit blijkt dat de serres bouwfysisch niet geschikt zijn voor de nieuwe functie, en al zeker niet voor een duurzaam (lang) intensief gebruik ervan.

Het gaat hier om oude serres die reeds lang ‘afgeschreven’ zijn. De ervaring leert dat relatief kort na de bestemmingswijziging van dergelijke serres de afbraak ervan gevraagd wordt én de herbouw als een volwaardig gebouw, met behoud van de ondertussen vergunde zonevrije bestemming. Dit is een evolutie die niet wenselijk is op deze locatie, temeer omdat het perceel toegang neemt tot de Chrysantenstraat via een erfdienstbaarheid van doorgang over de percelen Chrysantenstraat 48-50-52-54, net voor de voorgevels van de 4 betrokken woningen.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning – de strijdigheid van de aanvraag met artikel 2, § 3 van het besluit van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen – zijn verdere opportuniteitsoverwegingen niet meer relevant.

...”

De tussenkomende partij dient een replieknota in.

De hoorzitting vindt plaats op 9 januari 2018. Naar aanleiding hiervan dienen de verzoekende partijen een replieknota in.

De verwerende partij verklaart het beroep op 22 februari 2018 ongegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

“ ...

2. Motivering

(...)

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag strekt ertoe de serres van een voormalig glastuinbouwbedrijf om te vormen (functiewijziging + deels slopen + deels openwerken gevels i.f.v. brandveiligheid) tot opslagruimte voor materiaal en rollend materieel voor een tuinaanlegbedrijf.

De aanvraag staat niet in functie van een agrarische en/of para-agrarische activiteit en is derhalve strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven (zie rubriek 1.1).

Artikel 4.4.23 VCRO heeft betrekking op 'zonevreemde functiewijzigingen' en luidt als volgt: (...)

De aanvraag voldoet aan de vereisten van artikel 4.4.23, 1° VCRO.

De Vlaamse Regering heeft uitvoering gegeven aan de vereiste dat 'de functiewijziging moet voorkomen op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst' met haar Besluit van 28 november 2003 (en latere wijzigingen) tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

Artikel 8 van dit besluit van 28 november 2003 luidt als volgt:

(...)

Een 'gebouwengroep' wordt in artikel 1 van het besluit als volgt gedefinieerd: "minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen."

Binnen een straal van 50 m van de serres bevinden zich minstens 3 gebouwen of gebouwencomplexen die geen functioneel geheel vormen met deze serres, zodat de serres deel uitmaken van een 'gebouwengroep'.

De vraag stelt zich vervolgens of de nieuwe functie louter betrekking heeft op 'de opslag van allerhande materialen of materieel'.

In de begeleidende nota van de aanvraag wordt dienaangaande o.a. het volgende vermeld: "De nieuwe functie heeft in casu louter betrekking op het stallen van allerlei rollend materiaal en materieel in functie van de bedrijvigheid van verzoeker.

...

Verzoekers wensen te benadrukken dat het stallen van allerlei rollend materiaal en materieel nauwelijks invloed kan hebben op het rustig woonklimaat en de vlotte doorstroming van de Chrysantenstraat, en dit om volgende redenen:

- In het serrecomplex is geen menselijke activiteit aanwezig. Het stallen van allerlei materiaal en materieel brengt geen enkele vorm van hinder met zich mee, noch geluidshinder, noch geurhinder, noch trillingshinder.

- Verzoeker wenst te benadrukken dat de functiewijziging geen overlast zal veroorzaken. Verzoeker heeft namelijk een goede verstandhouding met de omwonenden en wenst dit absoluut te behouden.

- Er dient bijgevolg benadrukt dat de functiewijziging niet meer voertuigbewegingen veroorzaakt dan bij een normale tuinbouwexploitatie.

Verzoeker heeft enkel 's morgens en 's avonds 1 vervoersbeweging."

De vergunningsverlenende overheid kan gelet op de bepalingen van art. 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorwaarden opleggen om het gevraagde vergunbaar te maken.

Uit het dossier blijkt dat er mogelijks twijfel kan zijn of het hier om louter opslag zal gaan of niet.

Om deze twijfel weg te nemen, kan de voorwaarde opgelegd worden dat de vergunning uitdrukkelijk wordt verleend voor louter [opslag].

Artikel 9 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003 luidt als volgt:

(...)

Een tuinaanlegbedrijf komt dus voor in artikel 9.

In artikel 2, § 3 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003 wordt tevens de volgende voorwaarde opgesomd waaraan moet voldaan zijn:

(...)

De aanvraag heeft betrekking op oude leegstaande serres.

Ook serres kunnen beschouwd worden als gebouwen die voor functiewijziging in aanmerking komen.

Reeds in meerdere gelijkaardige situaties is een serre aanzien als gebouw, een standpunt dat ondersteund werd door uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het gevraagde blijkt mogelijk zonder dat er aan de structuur van de serre iets moet gewijzigd worden, het bestaande is met ander woorden bouwfysisch wel degelijk geschikt.

Om hieromtrent ook extra zekerheid op te nemen in de vergunning kan de voorwaarde opgelegd worden dat de vergunning uitdrukkelijk wordt verleend onder de bepaling dat de serres niet kunnen afgebroken worden teneinde de mogelijkheid tot herbruik in functie van (para) agrarisch activiteit te vrijwaren.

Wat betreft de burgerrechtelijke aspecten die in vraag gesteld worden dient verwezen naar de bepalingen van art. 4.2.22 §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, die uitdrukkelijk bepalen dat vergunningen verleend worden onder voorbehoud van burgerlijke rechten.

Het komt de vergunningsverlenende overheid niet toe zich uit te spreken over dergelijke betwistingen.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Samen met het college van burgemeester en schepenen wordt vastgesteld dat het gevraagde kadert binnen de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.

De serre is inderdaad ingeplant binnen een omgeving die gekenmerkt wordt door het voorkomen van soortgelijke (serre)volumes en de geplande en reeds uitgevoerde werken situeren zich inpandig en beïnvloeden het straatbeeld bijgevolg niet.

Het op een dergelijke manier valoriseren van bestaande gebouwen getuigt van een duurzame ruimtelijke ordening.

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het derdenberoep niet voor inwilliging vatbaar is.

De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarden zoals opgenomen in het bestreden besluit, aangevuld met volgende voorwaarde:

- *De vergunning wordt verleend voor louter opslag.*

- *De serres kunnen niet afgebroken worden teneinde de mogelijkheid tot herbruik in functie van (para) agrarisch activiteit te vrijwaren*
...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING – ONTVANKELIJKHEID WEDERANTWOORDNOTA

Standpunt van de partijen

De tussenkomende partij stelt dat de wederantwoordnota van de verzoekende partijen onontvankelijk is, nu zij deze hebben opgenomen in hun verzoek tot voortzetting en vooraleer daartoe te zijn uitgenodigd door de Raad. Conform artikel 77 Procedurebesluit kan de verzoekende partij pas een wederantwoordnota indienen nadat haar een afschrift van de antwoordnota werd betekend. Zij stelt daarnaast dat dit document op ongeoorloofde wijze de “middelen” uit het verzoekschrift wijzigt en uitbreidt.

Beoordeling door de Raad

1.

Na de betekening van het arrest van 2 oktober 2018 houdende de verwerping van de schorsingsvordering, waarbij de verzoekende partijen door de griffie van de Raad werden uitgenodigd een verzoek tot voortzetting in te dienen, dienen de verzoekende partijen op 16 november 2018 een verzoek tot voortzetting in.

Het verzoek tot voortzetting, dat door de verzoekende partijen “*Verzoek tot voortzetting – wederantwoordnota in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0535-SA*” wordt genoemd, bevat tevens een antwoord op de nota’s (van de verwerende en tussenkomende partij) die werden neergelegd tijdens de procedure tot schorsing van de tenuitvoerlegging, alsook bijkomende stukken, feiten en middelen.

Artikel 69 Procedurebesluit voorziet niet dat de verzoekende partijen, samen met het verzoek tot voortzetting, een wederantwoordnota kunnen indienen die bovendien betrekking heeft op de argumenten door de andere gedingpartijen opgeworpen in het kader van de schorsingsprocedure.

2.

Artikel 76 en 77 Procedurebesluit bepalen:

“De griffier betekent een afschrift van de antwoordnota aan de verzoeker, of deelt hem het ontbreken van een antwoordnota mee, en brengt de verzoeker ook op de hoogte van de neerlegging van het administratief dossier.

In geval van een tussenkomst, betekent de griffier gelijktijdig een afschrift van de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij aan de verzoeker.”

en:

“De verzoeker kan een wederantwoordnota indienen binnen een vervalltermijn van dertig dagen, die ingaat op de dag na de betekening van het afschrift van de antwoordnota”.

Uit voormelde artikelen volgt dat aan een verzoekende partij de mogelijkheid wordt geboden om met een wederantwoordnota te repliceren op de antwoordnota van de verwerende partij en de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkommende partij. Een wederantwoordnota kan aldus nooit (de betekening van) een antwoordnota en/of schriftelijke uiteenzetting in de tijd voorafgaan.

In het “*Verzoek tot voortzetting – wederantwoordnota in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0535-SA*” stellen de verzoekende partijen als volgt:

“ ...

Conform artikel 77 van het Procedurebesluit wenst de verzoekende partij, samen met het verzoek tot voortzetting, een wederantwoordnota in te dienen op de antwoordnota's van de verwerende partij en de tussenkommende partij.

...”

In casu werd de antwoordnota en de schriftelijke uiteenzetting pas op 22 februari 2019, respectievelijk op 15 maart 2019 ontvangen door de Raad om op 25 maart 2019 aan de verzoekende partijen te worden betekend, waarbij deze werden uitgenodigd een wederantwoordnota in te dienen. De verzoekende partijen hebben hiervan geen gebruik gemaakt en hebben de hun geboden mogelijkheid om op ontvankelijke wijze een wederantwoordnota in te dienen niet benut.

Bovendien heeft de wederantwoordnota van de verzoekende partijen enkel betrekking op de door de verwerende en tussenkommende partij ingediende procedurestukken in de schorsingsprocedure (zoals bedoeld in de artikelen 74 en 75 Procedurebesluit). Er moet echter worden aan herinnerd dat, wanneer de procedure wordt voortgezet, een vernietigingsprocedure wordt hernomen op het punt waar deze is afgebroken vóór het voeren van de procedure van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging.

Ingevolge de artikelen 74, §1 en 75, §2 van het Procedurebesluit beschikken *eerst* de verwerende partij en de tussenkommende partij over de mogelijkheid om te antwoorden op het verzoekschrift tot nietigverklaring. Slechts *daarna* beschikt een verzoekende partij, overeenkomstig artikelen 76 tot en met 78 van het Procedurebesluit, over de mogelijkheid om op het verweer (in de vernietigingsprocedure) te reageren in een wederantwoordnota. Deze in het Procedurebesluit vastgelegde volgorde dient te worden gerespecteerd.

3.

Bovendien – en ten overvloede – stelt de Raad vast dat de verzoekende partijen in het “*Verzoek tot voortzetting – wederantwoordnota in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0535-SA*”, vier middelen (met allerlei middelonderdelen) ontwikkelen waarbij zij de geschonden bepalingen en beginselen aanduiden, waar deze evenwel ontbreken in het verzoekschrift tot vernietiging.

In een wederantwoordnota mogen geen nieuwe middelen worden uiteengezet en evenmin mag er aan de reeds in het verzoekschrift ontwikkelde middelen een andere wending worden gegeven.

Een middel moet om ontvankelijk te zijn overeenkomstig artikel 15,4° Procedurebesluit in het inleidend verzoekschrift worden ontwikkeld, tenzij de grondslag ervan pas later aan het licht is kunnen komen of wanneer het de openbare orde raakt. Voor zover middelen de openbare orde raken, dient de Raad deze in voorkomend geval weliswaar ambtshalve te beoordelen, tenzij het aanvoeren van dat middel door de verzoekende partij een duidelijke schending van de loyale procesvoering uitmaakt en als een substantiële tekortkoming dient beschouwd te worden van het normale en behoorlijke verloop van het onderzoek van het vernietigingsberoep. Een middel raakt

slechts aan de “openbare orde” indien dit betrekking heeft op de essentiële beginselen die ten grondslag liggen aan het vergunningenbeleid zoals decretaal geregeld.

In casu ontwikkelen de verzoekende partijen een betoog dat geheel los staat van de overwegingen in hun verzoekschrift tot vernietiging. Zij roepen daarbij vier middelen in, zonder dat zij op enige wijze de link leggen met (de inhoud van) hun eerder verzoekschrift.

De verzoekende partijen stellen daarbij evenwel niet, noch verantwoorden zij op enigerlei wijze, dat zij de nieuw ingeroepen middelen niet reeds konden ontwikkelen op het ogenblik van het inleiden van de procedure. Evenmin voeren zij aan dat deze nieuwe middelen de openbare orde raken, en de Raad ziet dit ook, na onderzoek ervan, niet in.

De Raad stelt vast dat met het “*Verzoek tot voortzetting – wederantwoordnota in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0535-SA*” *de facto* op onontvankelijke wijze een nieuw verzoekschrift werd ingediend, nu het ver voorbij de termijn, zoals bepaald in (het toenmalig geldende) artikel 4.8.11, §2 VCRO, werd ingediend.

4.

De op 16 november 2018 ingediende wederantwoordnota werd buiten het procedurele kader ingediend. Het procedur stuk kan enkel in aanmerking worden genomen in de mate dat een voorzetting van de rechtspleging wordt gevraagd. Voor het overige wordt het stuk uit de debatten geweerd.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Schending van artikel 15, 4° Procedurebesluit

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij stelt dat een verzoekschrift ‘*middelen*’ vereist, hetgeen inhoudt dat het verzoekschrift de door de bestreden beslissing geschonden geachte regelgeving moet bevatten en een uiteenzetting van de wijze waarop de bestreden beslissing deze schendt. *In casu* wordt nergens enige melding van een rechtsregel gemaakt, laat staan dat wordt uiteengezet hoe deze wordt geschonden. Aldus kan de verwerende partij niet nuttig antwoorden en zijn haar rechten van verdediging geschonden.

2.

De tussenkomende partij valt dit betoog bij en stelt dat het inleidend verzoekschrift qua opdeling en ontwikkeling in middelen hoogst onduidelijk is, waarbij feitelijke uiteenzetting en met elkaar overlappende argumenten dooreen zijn verweven. Zij verwijst naar het arrest van de Raad inzake de gevorderde schorsing en stelt dat de Raad terecht meende dat het verzoekschrift op het eerste gezicht niet lijkt te beantwoorden aan artikel 15, 4° van het Procedurebesluit, gelet op het *prima facie* ontbreken van duidelijk ontwikkelde middelen.

De twee argumenten (met respectievelijk vier en vijf onderdelen) zijn geen middelen nu deze niet aan de omschrijving van een middel beantwoorden.

Deze wederantwoordnota is eigenlijk een geheel nieuw verzoekschrift, dat weliswaar onontvankelijk is naar tijdigheid toe. De wederantwoordnota is evenzeer onontvankelijk nu in het Procedurebesluit niet wordt voorzien dat een wederantwoordnota kan worden ingediend samen met een verzoek tot voortzetting.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 17 DBRC-decreet luidt als volgt:

*“De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor de vormvereisten en ontvankelijkheid van de verzoekschriften en voor de rechtspleging voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges, waaronder de regels betreffende:
1° de stukken die bij het verzoekschrift moeten worden gevoegd;
2° de registratie van het verzoekschrift en de voorwaarden waaronder het verzoekschrift kan worden geregulariseerd;
...”*

Artikel 15, 4° Procedurebesluit luidt als volgt:

*“Art. 15. Het verzoekschrift bevat minstens de volgende gegevens: ...
4° een uiteenzetting van de feiten en de ingeroepen middelen; ”*

Gelet op de geciteerde bepalingen, dienen de verzoekende partijen in hun verzoekschrift verplicht minstens één (ontvankelijk) middel aan te voeren, bij gebreke waarvan de vordering onontvankelijk is. De niet-naleving van deze vereiste kan nadien niet worden geregulariseerd. Een middel moet de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur bevatten, alsook een omschrijving van de wijze waarop de desbetreffende regelgeving, voorschriften of beginselen naar het oordeel van de verzoekende partijen geschonden worden.

Een verzoekende partij moet aldus in haar verzoekschrift op duidelijke en concrete wijze de aangevoerde onregelmatigheden aanduiden en waarbij wordt aangewezen op welke wijze de bestreden beslissing door deze onregelmatigheden wordt aangetast.

Een heldere, concreet op de bestreden beslissing toegespitste uiteenzetting van de wettigheidskritiek is een elementair te eerbiedigen vereiste van een faire rechtsstrijd. Het moet de andere in het debat aanwezige partijen toelaten om te begrijpen welke onregelmatigheden aan de bestreden beslissing juist verweten worden zodat zij zich daartegen kunnen verdedigen, en het moet de Raad toelaten te onderzoeken of de beweerde onregelmatigheden gegrond zijn.

Het inhoudelijk bekritisieren van een vergunningsbeslissing zonder een ‘onregelmatigheid’ aan te voeren, kan niet worden beschouwd als een ontvankelijk middel. Om ontvankelijk te zijn moet in een middel overigens niet enkel een ‘onregelmatigheid’ worden aangevoerd, maar moet eveneens uiteengezet worden op welke wijze de vergunningsbeslissing de regelgeving, voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur, schendt.

2.

De verzoekende partijen begeven zich in hun verzoekschrift meer dan eens op het terrein van de loutere opportuniteit zonder dat zij wettigheidskritiek formuleren, doch louter een andere visie

formuleren en/of een aantal bedenkingen uiten. De Raad beschikt evenwel enkel over een wettigheidstoezicht en kan zich niet uitspreken over de opportuniteit van de bestreden beslissing.

De verzoekende partijen geven zodoende veelvuldig aan dat zij het inhoudelijk niet eens zijn met of vragen hebben bij de beoordeling van de aanvraag door de verwerende partij, maar zij laten veelal na om aan te geven welke bepalingen of beginselen er door de verwerende partij zouden zijn geschonden dan wel op welke wijze de bestreden beslissing die bepalingen of beginselen schendt.

Specifiek voor wat betreft de (onsamenhangende) onderdelen “1.2 Bewijsvoering van de werkelijke toestand”, “1.3 Bewijsvoering van de werkelijke plannen”, “1.4 Bewijsvoering van de werkelijke functiewijziging”, “2.1 Werkelijke toestand”, “2.2 Niet-vergunde serre”, “2.3 Toegang tot de serres” en “2.4 Intentie omtrent architectuur/bouwfysisch en functiewijziging” komen de verzoekende partijen niet verder dan het louter weergeven van een eigen visie op de aanvraag, een aantal feitelijke overwegingen, theorieën inzake de werkelijke bedoeling van de tussenkomende partij en niet-gestaafde verwijten aan diens adres over de weergave van de aanvraag, dan wel insinuaties inzake het strafbaar karakter van (toekomstige) handelingen van de tussenkomende partij, kritiek op de motivering van de beslissing in eerste aanleg van het college van burgemeester en schepenen van Merelbeke,...en dit alles zonder op concrete en heldere wijze een op de bestreden beslissing toegespitst betoog te voeren en daarbij aan te geven om welke reden de bestreden beslissing onwettig zou zijn.

Het komt niet aan de Raad toe om uit een (juridisch) niet-onderbouwd betoog te pogen af te leiden welke onregelmatigheden een verzoekende partij wenst aan te voeren en zodoende zelf middelen te construeren, om deze ‘middelen’ vervolgens, op basis van de motieven van de bestreden beslissing, te beoordelen.

De uiteenzetting in voormelde onderdelen laat de Raad in het kader van zijn legaliteitstoetsing, en de verwerende partij in het kader van haar (rechten van) verdediging niet toe te begrijpen wat de bestreden beslissing wordt verweten.

4.

De exceptie van de tussenkomende partij wordt in de aangegeven mate aangenomen.

Dit neemt niet weg dat, zoals hierna zal blijken bij “het onderzoek van de middelen”, in het verzoekschrift van de verzoekende partijen één middel kan worden herkend, waaromtrent verwerende partij in haar antwoordnota redelijkerwijze inhoudelijk standpunt had kunnen innemen en hetwelk in de hierna aangegeven mate alsnog voor een beoordeling binnen de wettigheidstoetsing van de Raad in aanmerking komt.

De exceptie wordt tot beloop daarvan verworpen.

B. Schending van artikel 21 DBRC-decreet

1.

Artikel 21 DBRC-decreet luidt als volgt:

“ ...

§ 1. Het rolrecht dat verschuldigd is per verzoekende partij bij de indiening van een verzoekschrift tot vernietiging, bedraagt 200 euro.

*Het rolrecht dat verschuldigd is per verzoekende partij bij de indiening van een verzoekschrift tot schorsing, ingediend conform artikel 40, § 1 of § 2, bedraagt 100 euro.
(...)*

§4. Collectieve verzoekschriften geven aanleiding tot het betalen van zoveel malen het recht als er verzoekende partijen zijn.

*§ 5. De griffier brengt, bij een vordering tot vernietiging en een vordering tot schorsing, ingediend conform artikel 40, § 1, de verzoekende partij of de tussenkomende partij schriftelijk op de hoogte van het bedrag, verschuldigd conform paragraaf 1, of van de beslissing over de vrijstelling van de betaling van het rolrecht. De griffier vermeldt hierbij duidelijk de sanctie, zoals vermeld in paragraaf 6.
(...)*

De storting gebeurt binnen een termijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na de betekening van de beveiligde zending, vermeld in het eerste lid.

Als het bedrag niet binnen de termijn, vermeld in het tweede lid, is gestort door de verzoekende partij, wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard.

*De niet-tijdige betaling kan niet worden geregulariseerd.
..."*

2.

Met een schrijven van de griffie van de Raad van 15 juni 2018 werden de verzoekende partijen uitgenodigd tot het betalen van de rolrechten ten belope van 1.200 euro. In dit schrijven werd gewezen op de gevolgen van het niet-betalen van het rolrecht.

De Raad stelt vast dat enkel de eerste en de derde verzoekende partij het rolrecht van 300 euro (samengesteld uit 100 euro voor de schorsingsprocedure en 200 euro voor de vernietigingsprocedure), hebben betaald. De tweede en vierde verzoekende partij hebben dit nagelaten.

De twee en vierde verzoekende partij betwisten het niet-betalen van het rolrecht niet, noch voeren zij redenen van overmacht aan.

Het beroep bij de Raad, in hoofde van de tweede en vierde verzoekende partij is onontvankelijk. In zoverre er hierna wordt verwezen naar 'verzoekende partijen' wordt derhalve enkel bedoeld op eerste en derde verzoekende partij.

VII. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN - ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen putten (gelet op hun onderdeel "1.1 Negatie van de verleende officiële adviezen" in samenhang gelezen met "1.5 Onvoldoende en ontoereikende motivering van de vergunningverlenende overheden") kennelijk een middel uit de schending van de (verstrengde) motiveringsplicht in het licht van de in de administratieve procedure verleende adviezen, zodat kan worden aangenomen dat zij de schending van het materieel motiveringsbeginsel, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna:

Motiveringswet), en artikel 4.7.23, §1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) aanvoeren.

1.1

In wat de Raad als een eerste ontvankelijk onderdeel beschouwt, voeren zij aan dat de verwerende partij het andersluidend oordeel van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft genegeerd.

De verzoekende partijen citeren daarbij de (volgens hen) relevante overwegingen uit de bestreden beslissing en uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Zij stellen dat zowel diens kritiek over de “*werkelijke reeds gecreëerde situatie*” waarbij de serres reeds werden omgebouwd en waaruit blijkt dat de serres niet bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe functie, alsook diens opmerking inzake de gevreesde complete wijziging van de site, door de verwerende partij werd genegeerd.

1.2

In wat de Raad als een tweede ontvankelijk onderdeel beschouwt, houden de verzoekende partijen voor dat de verwerende partij niet ingaat op het (andersluidend) advies van het departement Landbouw en Visserij.

1.3

In wat de Raad als een derde ontvankelijk onderdeel beschouwt, zetten de verzoekende partijen uiteen dat onvoldoende rekening werd gehouden met het advies van de Brandweer en de daarin opgelegde voorwaarde.

2.1

Inzake het eerste onderdeel antwoordt de tussenkomende partij dat de verwerende partij voldaan heeft aan haar verscherpte motiveringsplicht en dat zij is ingegaan op de vermeende legaliteitsbelemmeringen uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Zij citeert daarbij de relevante overwegingen uit de bestreden beslissing.

Zij verduidelijkt dat de verwerende partij terecht heeft vastgesteld dat het gevraagde mogelijk blijkt zonder dat er aan de structuur van de serre iets moet worden gewijzigd, en dat het dus bouwfysisch geschikt is.

De reeds doorgevoerde werkzaamheden betreffen alle aanpassingen aan de hedendaagse comfort-, energie-, of milieueisen (waarin volgens de tussenkomende partij ook veiligheidseisen kunnen worden begrepen). De tussenkomende partij wijst erop dat artikel 2, §3 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen niet inhoudt dat geen enkele wijziging/verbouwing mogelijk zou zijn.

Enkel het bestaande volume werd verkleind ingevolge de afbraak van een bepaald stuk, hetgeen geenszins de gevraagde functiewijziging met betrekking tot de overblijvende gedeeltes in de weg staat, nu dit enkel diende om overtollige bebouwde oppervlakte te vermijden. Daarnaast werden enkel bepaalde glazen wanden vervangen door sandwichpanelen omwille van diens isolerende eigenschappen, werden er een aantal bijkomende poorten (en verhardingen) voorzien en werden er bepaalde gevels open gemaakt in functie van de door de brandweer gestelde eisen.

Zij besluit dat de bestaande structuur van het leegstaand serrecomplex grotendeels benut en gevaloriseerd wordt.

2.2

Over het tweede middelonderdeel stelt de tussenkomende partij dat de bestreden beslissing, met het weerleggen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, tegelijkertijd het negatief advies van het departement Landbouw en Visserij weerlegt, dat ten onrechte aangaf dat het onaanvaardbaar is dat in het agrarisch gebied in de toekomst een loods voor niet-agrarische doeleinden wordt opgericht.

2.3

Inzake het derde middelonderdeel merkt de tussenkomende partij op dat (de voorwaarde in) het advies van de Brandweer, niet van die aard is dat het verhindert dat niet langer aan de doelstelling bouwfysische geschiktheid van artikel 2, §3 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen wordt voldaan.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partijen menen in essentie dat de motivering in de bestreden beslissing op een aantal vlakken tekortschoot, en dit in het licht van (bepaalde overwegingen uit) het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de adviezen van het departement Landbouw en Visserij en de Brandweer.

De Raad behandelt het middel enkel zoals hierboven werd weerhouden, en neemt inzake het betoog van de verzoekende partijen in de betrokken onderdelen “1.1 *Negatie van de verleende officiële adviezen*” en “1.5 *Onvoldoende en ontoereikende motivering van de vergunningverlenende overheden*” afstand van de overige niet-ontvankelijke (opportuiniteits)kritiek,

2.

Om te voldoen aan de formele en materiële motiveringsplicht moet een vergunningverlenende overheid de redenen vermelden, waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing opgegeven motieven moeten bovendien afdoende zijn.

Deze motiveringsverplichting houdt in dat er voor de genomen administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Wanneer er doorheen de administratieve procedure andersluidende adviezen werden verleend, en ook indien de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een andersluidend verslag heeft opgesteld, geldt voor de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht en dient zij haar beslissing des te preciezer/concreter en zorgvuldiger te motiveren.

De verwerende partij moet aangeven of afdoende laten blijken waarom ze de argumentatie ingenomen in de verleende adviezen of in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet volgt.

Voor wat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar betreft, vloeit dit tevens voort uit artikel 4.7.23, §1 VCRO, dat bepaalt dat de verwerende partij haar beslissing omtrent het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, en waarmee het aan de verwerende partij de verplichting oplegt om het (andersluidend)verslag in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken.

3.1

Voor wat betreft het eerste middelonderdeel, stelt de Raad vast dat de door de verzoekende partijen bedoelde passage uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als volgt luidt:

“ ...

De aanvraag heeft betrekking op oude leegstaande serres.

Een serre is geen ‘gebouw’ zoals een loods, stal of bergplaats. Het is enkel een tijdelijke constructie met doorzichtige lichtdoorlatende wanden in functie van een bepaalde teelt om die teelt te beschermen tegen ongunstige klimaatomstandigheden. Er ligt normalerwijze geen vloer in, enkel blote grond.

Serres dienen specifiek (en worden louter vergund voor) het telen van landbouwproducten en niet voor de stockage van tuinaanlegmaterialen en materieel, noch voor het stallen van een machinepark en voertuigen.

Serres hebben een beperkte levensduur en zijn veel gemakkelijker te verwijderen dan een gebouw.

In onderhavig geval werd ruim 32% van de oppervlakte aan serres reeds gesloopt om de nodige interne circulatieruimte te bekomen, en dienen de resterende serres in zeer grote mate (30 % van geveloppervlak) opengewerkt te worden om te voldoen aan de eisen m.b.t. brandveiligheid.

Hieruit blijkt dat de serres bouwfysisch niet geschikt zijn voor de nieuwe functie, en al zeker niet voor een duurzaam (lang) intensief gebruik ervan.

Het gaat hier om oude serres die reeds lang ‘afgeschreven’ zijn. De ervaring leert dat relatief kort na de bestemmingswijziging van dergelijke serres de afbraak ervan gevraagd wordt én de herbouw als een volwaardig gebouw, met behoud van de ondertussen vergunde zonevreemde bestemming. Dit is een evolutie die niet wenselijk is op deze locatie (...)

...”

In de bestreden beslissing motiveert de verwerende partij inzake het bouwfysisch geschikte karakter van de serres, de vrees dat in de toekomst de herbouw zal worden aangevraagd:

“ ...

1.5 Beschrijving van (...) het project

De aanvrager heeft een gedeelte van de bestaande serres, groot 480 m³, gesloopt in functie van een verbeterd interne circulatie. De betonverharding die in de serre aanwezig was, is integraal behouden.

Om te voldoen aan de brandweervereisten zullen er aan de serres open gevel gecreëerd worden, groter dan 30% van de totale m² gevels.

2.3 de juridische aspecten

(...)

In artikel 2, § 3 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003 wordt tevens de volgende voorwaarde opgesomd waaraan moet voldaan zijn:

"De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met artikel 10, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen."

De aanvraag heeft betrekking op oude leegstaande serres.

Ook serres kunnen beschouwd worden als gebouwen die voor functiewijziging in aanmerking komen.

Reeds in meerdere gelijkaardige situaties is een serre aanzien als gebouw, een standpunt dat ondersteund werd door uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het gevraagde blijkt mogelijk zonder dat er aan de structuur van de serre iets moet gewijzigd worden, het bestaande is met ander woorden bouwfysisch wel degelijk geschikt.

Om hieromtrent ook extra zekerheid op te nemen in de vergunning kan de voorwaarde opgelegd worden dat de vergunning uitdrukkelijk wordt verleend onder de bepaling dat de serres niet kunnen afgebroken worden teneinde de mogelijkheid tot herbruik in functie van (para) agrarisch activiteit te vrijwaren.

De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarden zoals opgenomen in het bestreden besluit, aangevuld met de volgende voorwaarde:

- (...)
 - *De serres kunnen niet afgebroken worden teneinde de mogelijkheid tot herbruik in functie van (para) agrarische activiteit te vrijwaren*
- ..."

De verzoekende partijen plaatsen de motivering uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar naast dat uit de bestreden beslissing, maar slagen er niet in op een heldere en duidelijke wijze uiteen te zetten op welke concrete argumenten van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geen antwoord kan worden gevonden in de bestreden beslissing. Opdat zou voldaan zijn aan de stelplicht die op de verzoekende partijen rust, dienen zij hun middel op dit punt voldoende precies te ontwikkelen waarbij het niet aan de Raad toekomt om uit het betoog van de verzoekende partijen te ontcijferen welke de bedoelde argumenten zijn, die niet afdoende zouden ontmoet zijn door de bestreden beslissing en zodoende het middel op dat punt zelf te ontwikkelen.

De Raad oordeelt ten overvloede dat, in weerwil van wat de verzoekende partijen beweren, uit de bestreden beslissing afdoende blijkt dat de verwerende partij kennis heeft genomen van het verslag, alsook waarom zij dit verslag niet bijtreedt, nu zij de serres bouwfysisch geschikt achten voor de opslag omdat structurele ingrepen niet noodzakelijk zijn, dat de vrees tot afbraak en herbouw kan ondervangen worden door het opleggen van een voorwaarde en dat zij zich inzake burgerrechtelijke aangelegenheden (inclusief het zakenrechtelijk statuut van een toegangsweg) niet dient uit te spreken. De verzoekende partijen tonen niet aan waarom deze motieven inhoudelijk niet zouden volstaan, met andere woorden, waarom deze motieven foutief dan wel kennelijk onredelijk zouden zijn, laat staan dat zij dit aannemelijk maken. In het bijzonder geldt voor de motivering inzake het bouwfysisch geschikte karakter dat de verzoekende partijen met hun verwijzing naar niet nader genoemde (onvergunde) werken/aanpassingen aan de serres, niet aantonen dat er wél *structurele* werken zouden zijn doorgevoerd aan de serres.

3.2

Het tweede middelonderdeel betreft het advies van het departement van Landbouw en Visserij.

Dit advies wordt als volgt (verkort) geciteerd in de bestreden beslissing:

“ ...

In 2016 werd deze vergunningsaanvraag reeds ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij gaf toen volgend advies:

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten en is gelegen in agrarisch gebied. De aanvrager wenst de functiewijziging van een serre een tuinbouwbedrijf naar een opslagplaats voor materiaal en voertuigen i.f.v. een tuinaanlegbedrijf te regulariseren.

Het Departement Landbouw en Visserij heeft echter bezwaar tegen de functiewijziging van serres naar een zonevrije functie. Een serre is namelijk geen gebouw maar een teelttechnische constructie (enkel vergund voor de teelt van planten) die een beperkte levensduur heeft en gemakkelijker te verwijderen is t.o.v. een gebouw. Als men een functiewijziging aanvaard, dan betekent dit dat de constructie ook bouwfysisch geschikt moet zijn voor een duurzaam gebruik (=lang gebruik) van de nieuwe functie. Bovendien kan men volgens de huidige wetgeving, en nadat een zonevrije functie werd vergund, de serres herbouwen tot loods binnen het bestaand volume en met behoud van die zonevrije functie. Dit betekent dat er dan de mogelijkheid bestaat dat er een loods kan opgericht worden in het agrarisch gebied voor niet-agrarische doeleinden. Dit is onaanvaardbaar.

Gezien de locatie aansluitend aan een woonkern en de eerder ingesloten ligging tussen andere bouwkavels heeft de functiewijziging wel minder impact op landbouw.

...”

De relevante overwegingen in de bestreden beslissing luiden als volgt:

“ ...

2.3 de juridische aspecten

(...)

In artikel 2, § 3 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003 wordt tevens de volgende voorwaarde opgesomd waaraan moet voldaan zijn:

"De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met artikel 10, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen."

De aanvraag heeft betrekking op oude leegstaande serres.

Ook serres kunnen beschouwd worden als gebouwen die voor functiewijziging in aanmerking komen.

Reeds in meerdere gelijkaardige situaties is een serre aanzien als gebouw, een standpunt dat ondersteund werd door uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het gevraagde blijkt mogelijk zonder dat er aan de structuur van de serre iets moet gewijzigd worden, het bestaande is met ander woorden bouwfysisch wel degelijk geschikt.

Om hieromtrent ook extra zekerheid op te nemen in de vergunning kan de voorwaarde opgelegd worden dat de vergunning uitdrukkelijk wordt verleend onder de bepaling dat de serres niet kunnen afgebroken worden teneinde de mogelijkheid tot herbruik in functie van (para) agrarisch activiteit te vrijwaren.

(...)

De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarden zoals opgenomen in het bestreden besluit, aangevuld met de volgende voorwaarde:

- *(...)*
- *De serres kunnen niet afgebroken worden teneinde de mogelijkheid tot herbruik in functie van (para) agrarische activiteit te vrijwaren*

...

De verzoekende partijen beperken zich *de facto* tot het opnemen van voormeld citaat van het departement Landbouw en Visserij en de stelling dat de verwerende partij “*niet verder ingaat op dit advies*”, zonder zich daarbij op heldere wijze nader te verklaren.

Opdat de kritiek, die als een middel kan worden aangemerkt, ook tot de vernietiging van de vergunningsbeslissing doet besluiten, vereist de stelplicht in hoofde van de verzoekende partijen dat zij de geopperde schending en de wijze waarop de bestreden beslissing de ingeroepen bepalingen of beginselen schendt, ook concreet aannemelijk maken. *In casu* betrekken de verzoekende partijen de overwegingen van de bestreden beslissing niet in hun betoog en zetten zij evenmin concreet uiteen op welke argumenten van het departement Landbouw en Visserij niet zou zijn ingegaan. De verzoekende partijen dienen hun middel op dit punt voldoende precies te ontwikkelen. Het komt niet aan de Raad toe om zelf na te gaan welke argumenten mogelijk niet afdoende zouden zijn ontmoet door de bestreden beslissing en zodoende het middel op dat punt zelf te ontwikkelen.

Louter ten overvloede, en in de mate dat uit het uitermate onduidelijk betoog van de verzoekende partijen zou kunnen worden afgeleid dat zij laken dat er niet zou worden ingegaan op de vrees van het departement Landbouw en Visserij dat nadat een zonevreemde functie wordt vergund, men de serres kan herbouwen tot een loods, waardoor een loods kan worden opgericht in agrarisch gebied voor niet-agrarische doeleinden, verwijst de Raad naar zijn oordeel onder randnummer 3.1, waaruit blijkt dat de verwerende partij hier wel degelijk op ingaat nu zij deze vrees ondervangt met een voorwaarde.

3.3

Een derde onderdeel handelt over het advies van de Brandweer, waarvan de conclusie werd geciteerd in de bestreden beslissing:

“ ...

De brandweer heeft geen bezwaar tegen functiewijziging: omvormen serrebedrijf naar opslagplaats voor materiaal en voertuigen, mits de gevel van de serres voor minstens 30% worden opgewerkt.

...”

De bestreden beslissing oordeelt dienaangaande:

“ ...

1.5 Beschrijving van (...) het project

(...)

Om te voldoen aan de brandweervereisten zullen er aan de serres open gevel gecreëerd worden, groter dan 30% van de totale m² gevels.

(...)

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan onder volgende voorwaarden :

(...)

3. *Volgende specifieke voorwaarden stipt na te leven:*

a) *Het advies van 06 juli 2017 van de Brandweer strikt na te leven:*

“De brandweer heeft geen bezwaar tegen functiewijziging: omvormen serrebedrijf naar opslagplaats voor materiaal & voertuigen, mits de gevels van de serres voor minstens 30 % worden opengewerkt.”;

...”

De verzoekende partijen verwijzen weliswaar naar dit advies van de Brandweer, maar betrekken de overwegingen van de bestreden beslissing niet in hun betoog en zetten niet concreet uiteen waarom de motivering in de bestreden beslissing in het licht daarvan zou tekort schieten. Met verwijzing naar hetgeen de Raad hoger oordeelde over de stelplicht, benadrukt de Raad nogmaals dat de verzoekende partijen hun middel voldoende precies moeten ontwikkelen waarbij het niet aan de Raad toekomt om zelf na te gaan welke argumenten mogelijk niet afdoende zouden zijn ontmoet door de bestreden beslissing en zodoende het middel op dat punt zelf te ontwikkelen.

Louter ten overvloede stipt de Raad in dit verband nog aan dat het advies van de Brandweer geenszins een andersluidend advies betreft, en dat de naleving van de door de Brandweer gesuggereerde voorwaarde, door de bestreden beslissing als vergunningsvoorwaarde werd opgelegd. Indien de verzoekende partijen vrezen dat de tussenkomende partij deze voorwaarde niet zal naleven, dient zij zich te richten tot de bevoegde handhavende instanties, doch niet tot de Raad.

4.

Het middel wordt verworpen.

VIII. KOSTEN

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep 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.

Geen van de partijen verzoekt om de toekenning van een rechtsplegingsvergoeding. De verwerende en de tussenkomende partij vragen dat de kosten van het beroep ten laste van de verzoekende partijen zouden worden gelegd.

3.

De Raad is van oordeel dat het passend voorkomt om het rolrecht van de tussenkomende partij niet ten laste van de verzoekende partijen te leggen aangezien de tussenkomende partij zelf beslist om al dan niet tussen te komen in een procedure. Bovendien bestaat het risico dat door de tenlastelegging aan de verzoekende partijen van de kosten van de tussenkomst het recht op toegang tot de rechter onredelijk wordt bezwaard.

De verzoekende partijen kunnen moeilijk inschatten hoeveel partijen er zullen tussenkomen in de procedure. Door de kosten van de tussenkomst ten laste te leggen van de verzoekende partijen, bestaat het risico dat ze financieel worden afgeschrikt om een beroep in te stellen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Frederick VERNAEVE is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 600 euro, ten laste van de verzoekende partijen.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 2 juli 2019 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH