

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 20 februari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0563  
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0025/A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het departement RUIJTE VLAANDEREN, afdeling Oost-Vlaanderen
	vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>
	vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 7 september 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 30 juni 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Deinze van 23 februari 2016 gedeeltelijk ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een bedrijfsgebouw, met uitsluiting van de bijkomende bedrijfswoning op de percelen gelegen te 9800 Deinze, Kouter 133, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 329M en 330P.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 23 januari 2018.

De verzoekende en verwerende partij verschijnen op de zitting.

Advocaat Sandro DI NUNZIO *loco* advocaat Paul AERTS voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16

mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

### III. FEITEN

De aanvrager dient op 18 december 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Deinze een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*het bouwen van een bedrijfsgebouw met bedrijfswoning*” op de percelen gelegen te 9800 Deinze, Kouter 133, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 329M en 330P.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977, in woonuitbreidingsgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 29 december 2015 tot en met 27 januari 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert gunstig :

“ ...

Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften

*Het goed ligt in het gewestplan Oudenaarde (Koninklijk besluit van 24 februari 1977 en wijzigingen). De plaats van de voorgenomen werken ligt in woonuitbreidingsgebied. [...]*

Overeenstemming met dit plan

*De aanvraag is principieel in overeenstemming met het geldende plan, zoals hoger omschreven [...]*

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

*Huidige aanvraag slaat op het bouwen van een bedrijfsgebouw met bedrijfswoning.*

*Links aansluitend aan de bestaande loods wordt een uitbreiding voorzien met een loods en een bedrijfswoning.*

*Deze loods heeft dezelfde bouwdiepte als de bestaande loods, zijnde +/- 22m99 op een breedte van +/- 18m. Deze loods wordt afgewerkt met een plat dak met een kroonlijsthoogte voorzien op +/- 6m20.*

*Ten noorden van deze loods wordt een bedrijfswoning voorzien, aangebouwd tegen de loods, met een diepte van +/- 16m70 op een breedte van +/- 10m.*

*Deze woning is voorzien van 2 bouwlagen, met een kroonlijsthoogte van +/- 6m20.*

*De bouwdiepte op de eerste verdieping bedraagt +/- 15m10, waarbij nog een overdekt terras voorzien is met een diepte van +/- 1m60 over de volledige breedte van +/- 10m.*

*In de tuinoen wordt nog een zwembad voorzien van +/- 8m op 3m50 omgeven door een tuinmuur met een hoogte voorzien op +/- 2m. Deze tuinmuur is voorzien op minstens +/- 2m uit de perceelsgrens. Overwegende dat de loods en de bedrijfswoning één geheel dienen te vormen en niet afsplitsbaar zijn.*

*De vormgeving, het materiaalgebruik en de aard en omvang van de voorziene werken zijn stedenbouwkundig aanvaardbaar.*

*Huidige aanvraag, gelegen binnen een woonuitbreidingsgebied, is in overeenstemming met de omgeving en brengt de ruimtelijke draagkracht in de omgeving van het bouwperceel niet in het gedrang.*

*Algemene conclusie*

*Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.*

*Uit stedenbouwkundig oogpunt zijn er bijgevolg geen bezwaren tegen de inwilliging van de aanvraag op voorwaarde dat de bedrijfswoning en de loods niet afgesplitst worden van elkaar en één geheel blijven. De bedrijfswoning en loods kunnen niet afzonderlijk vervreemd worden.*

*...*

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 23 februari 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager op grond van een aan het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar identieke motivering. Het college beslist:

*“ ...*

*De aanvraag met als onderwerp "BOUWEN VAN EEN BEDRIJFSGEBOUW MET BEDRIJFSWONING" wordt goedgekeurd.*

*Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan, mits te voldoen aan de voorwaarden hieronder vermeld. [...]*

*De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:*

*[...]*

*De bedrijfswoning en de loods mogen niet afgesplitst worden van elkaar en dienen één geheel te blijven. De bedrijfswoning en loods kunnen niet afzonderlijk vervreemd worden.*

*...”*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 25 maart 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 mei 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

*2.3 De juridische aspecten*

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.*

*Voorliggende aanvraag heeft betrekking op een eigendom gelegen in woonuitbreidingsgebied. Gevraagd wordt de uitbreiding van een bestaande loods met een nieuw bedrijfsgebouw alsmede de oprichting van een bedrijfswoning. De aanvraag staat in functie van een cateringbedrijf.*

*Een woonuitbreidingsgebied is gericht op het realiseren van een specifiek aanbodbeleid voor wonen. Enkel groepswoningbouw is in een woonuitbreidingsgebied toegelaten, voor zover een overheid niet ordenend is opgetreden voor het woonuitbreidingsgebied.*

*Onder groepswoningbouw dient te worden verstaan: het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen. Belangrijke criteria in deze omschrijving zijn de gelijktijdige bouw, de bestemming voor wonen en het feit dat de woningen een samenhangend (ruimtelijk) geheel vormen.*

*In het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen wordt met name onder de algemene rubriek "woongebieden" een onderscheid gemaakt tussen artikel 5.1.0 "woongebieden" met specifieke bestemmingsvoorschriften en artikel 5.1.1 "woonuitbreidingsgebied", dat geen andere bestemming toelaat dan groepswoningbouw, tenzij de overheid over de ordening van het gebied anders beslist. Anders dan de woongebieden zoals bepaald in artikel 5.1.0, zijn de woonuitbreidingsgebieden in beginsel reservegebied dat kan worden ontwikkeld tot effectief "woongebied" - met de mogelijke bestemmingen zoals bepaald in artikel 5.1.0 - door middel van een beslissing van de overheid tot ordening van het gebied. Zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist tot het ordenen van het gebied dat bestemd is als woonuitbreidingsgebied, geldt dat het gebied uitsluitend bestemd is voor groepswoningbouw.*

*Met ordening wordt bedoeld de inrichting door middel van een BPA, RUP of verkaveling. Hier gaat het om een loods en een bedrijfswoning, wat niet beantwoordt aan de kenmerken van het begrip groepswoningbouw.*

*Het betreffende terrein werd niet geordend door de overheid.*

*In tegenstelling tot wat wordt aangevoerd door aanvrager kan niet gesteld dat een de facto ordening van het gebied als ordening kan worden aanvaard. Van een feitelijke ordening is daarbij geen sprake daar een groot deel van het betreffende woonuitbreidingsgebied, dat begrepen is tussen N35 en Aaltersesteenweg-Kaleshoek en aansluit bij onderhavig terrein, nog onbebouwd en in landbouwgebruik is.*

*Daarenboven is bij arrest nr. 193.184 van de Raad van State van 12 mei 2009, inzake Isa Calders, en de v.z.w. Bond Beter Leefmilieu, tegen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, de omzendbrief van 25 oktober 2002 houdende wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief van 25 januari 2002, vernietigd in zoverre daarin wordt gesteld dat het "niet uitgesloten (is) dat op reeds bebouwde percelen en restpercelen van een reeds eerder aangesneden woonuitbreidingsgebied individuele aanvragen toch verantwoord kunnen zijn", dat "in dergelijke gevallen (...) een gemotiveerde individuele afweging (wordt) gemaakt van de impact van de aanvraag op het geheel van het woonuitbreidingsgebied en het al dan niet nuttig zijn van het restant van het woonuitbreidingsgebied in het kader van een te voeren woonbeleid" en dat "bij uitzondering (...) een bouwaanvraag of verkavelingsaanvraag die slechts betrekking heeft op enkele restpercelen (kan) worden aanvaard".*

*Bijgevolg is de aanvraag niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gebied.*

*In een recent arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 16 december 2014 (arrest nr. A/2014/0876) wordt uitdrukkelijk gesteld dat woningen die geen deel uitmaken van een groepswoningbouwproject en in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied liggen (BPA, RUP, verkaveling), zonevreemd zijn.*

*Er dient rekening gehouden met dit duidelijk standpunt, dat ook van toepassing is op andere dan woninggebouwen.*

*De bestaande loods dient aldus reeds beschouwd als een zonevreemde constructie.*

Opgemerkt dient te worden dat uit het dossier niet blijkt of en met welke functie het bestaande magazijn werd vergund.

Aan het bestaande gebouw kunnen werken worden vergund conform de afwijkmogelijkheden voorzien in titel 4, afdeling 2 'basisrechten voor zonevreemde constructies'. Het uitbreiden van de loods of het oprichten van een bedrijfswoning behoren niet tot de wettelijk voorziene mogelijkheden.

Aanvrager voert in de tussenkomstnota dat de voorliggende uitbreiding van de loods kan getoetst worden aan artikel 4.4.19 VCRO, met een verwijzing naar milieutechnische en gezondheidsredenen.

Art. 4.4.19 bepaalt: "..

Het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, is vergunbaar, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van:

- 1° milieuvoorwaarden;
- 2° gezondheidsredenen;
- 3° maatregelen opgelegd door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie;
- 4° de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, de diergezondheid of het dierenwelzijn;
- 5° infrastructurele noden ingevolge de uitbreiding van de werking van erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstellingen of van een jeugdvereniging in de zin van het decreet van 29 maart 2002 op het Vlaamse jeugdbeleid.

Indien de uitbreidingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

- 1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;
- 2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, nader omschrijven..."

In voorliggend dossier kan niet gesteld dat de gevraagde regularisatie onder één van voormelde voorwaarden valt gesteld in artikel 4.4.19.

Het respecteren van de 'koudeketen' is geen voldoende argument om de gevraagde uitbreiding te motiveren. De nieuwbouwloods kent ruime afmetingen (ca. 440 m<sup>2</sup>), het gaat om meer dan een verdubbeling van de bestaande loods, die eerder ingegeven lijkt door een gewenste uitbreiding van de bedrijvigheid, en bezwaarlijk kan aangenomen worden als de oppervlakte die vereist kan zijn om louter te kunnen voorzien in het in pandig inladen van de gerechten.

Indien een uitbreiding omwille van milieu- of gezondheidsredenen zich opdringt, dient deze bewering concreet verduidelijkt en gestaafd door wettelijke bepalingen hieromtrent.

Voor wat betreft de bedrijfswoning verwijst aanvrager naar artikel 4.3.6 VCRO: "Voor het bouwen of uitbreiden van een bedrijfswoning bij een bedrijf in een daartoe geschikt bestemmingsgebied, kan een stedenbouwkundige vergunning worden verleend voor een volume van ten hoogste 1.000 m<sup>3</sup>, of 1.250 m<sup>3</sup> in geval van bewoning door meer dan één met het bedrijf verbonden gezin."

Het gaat hier reeds niet om een "bedrijf in een daartoe geschikt bestemmingsgebied", zoals hierboven uiteengezet, zodat een bedrijfswoning niet voor vergunning in aanmerking komt.

Derhalve is er geen wettelijke basis voor het verlenen van de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

#### 2.4 De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op de bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.*

*Niettemin is het aangewezen hier toch te vermelden dat de aanvraag sowieso niet vergunbaar is wegens strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening.*

*Het betreft hier een locatie in tweede bouwzone achter twee voorliggende open eengezinswoningen. De nieuwbouwoords, met hoogte 6,2 m, wordt ingeplant tot op de achterste perceelsgrens van de voorliggende huiskavels. De bedrijfswoning, eveneens met hoogte 6,2 m met plat dak, komt tot op 4,0 m, van de achterste perceelsgrenzen van eigendommen langs de Aaltersesteenweg.*

*Het gevraagde leidt tot een overbezetting van het terrein en tot een overschrijding van de draagkracht van het perceel en de omgeving.*

#### 2.5 Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.*

*Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.*

*...*

Na de hoorzitting van 24 mei 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 30 juni 2016 deels gegrond en verleent een gedeeltelijke stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

*“... ”*

#### 2.3 De juridische aspecten

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.*

*Voorliggende aanvraag heeft betrekking op een eigendom gelegen in woonuitbreidingsgebied. Gevraagd wordt de uitbreiding van een bestaande loods met een nieuw bedrijfsgebouw alsmede de oprichting van een bedrijfswoning. De aanvraag staat in functie van een cateringbedrijf.*

*Een woonuitbreidingsgebied is gericht op het realiseren van een specifiek aanbodbeleid voor wonen. Enkel groepswoningbouw is in een woonuitbreidingsgebied toegelaten, voor zover een overheid niet ordenend is opgetreden voor het woonuitbreidingsgebied.*

*Onder groepswoningbouw dient te worden verstaan: het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen. Belangrijke criteria in deze omschrijving zijn de gelijktijdige bouw, de bestemming voor wonen en het feit dat de woningen een samenhangend (ruimtelijk) geheel vormen.*

*In het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen wordt met name onder de algemene rubriek “woongebieden” een onderscheid gemaakt tussen artikel 5.1.0 “woongebieden” met specifieke bestemmingsvoorschriften en artikel 5.1.1 “woonuitbreidingsgebied”, dat geen andere bestemming toelaat dan groepswoningbouw, tenzij de overheid over de ordening van het gebied anders beslist. Anders dan de woongebieden zoals bepaald in artikel 5.1.0, zijn de woonuitbreidingsgebieden in beginsel reservegebied dat kan worden ontwikkeld tot effectief “woongebied” - met de mogelijke bestemmingen zoals bepaald in artikel 5.1.0 - door middel van een beslissing van de overheid tot ordening van het gebied. Zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist tot het ordenen van het gebied dat bestemd is als*

woonuitbreidingsgebied, geldt dat het gebied uitsluitend bestemd is voor groepswooningbouw.

Met ordening wordt bedoeld de inrichting door middel van een BPA, RUP of verkaveling. Hier gaat het om een loods en een bedrijfswoning, wat niet beantwoordt aan de kenmerken van het begrip groepswooningbouw.

Het betreffende terrein werd niet geordend door de overheid.

In tegenstelling tot wat wordt aangevoerd door aanvrager kan niet gesteld dat een de facto ordening van het gebied als ordening kan worden aanvaard. Van een feitelijke ordening is daarbij geen sprake daar een groot deel van het betreffende woonuitbreidingsgebied, dat begrepen is tussen N35 en Aaltersesteenweg-Kaleshoek en aansluit bij onderhavig terrein, nog onbebouwd en in landbouwgebruik is.

Daarenboven is bij arrest nr. 193.184 van de Raad van State van 12 mei 2009, inzake Isa Calders, en de v.z.w. Bond Beter Leefmilieu, tegen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, de omzendbrief van 25 oktober 2002 houdende wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief van 25 januari 2002, vernietigd in zoverre daarin wordt gesteld dat het "niet uitgesloten (is) dat op reeds bebouwde percelen en restpercelen van een reeds eerder aangesneden woonuitbreidingsgebied individuele aanvragen toch verantwoord kunnen zijn", dat "in dergelijke gevallen (...) een gemotiveerde individuele afweging (wordt) gemaakt van de impact van de aanvraag op het geheel van het woonuitbreidingsgebied en het al dan niet nuttig zijn van het restant van het woonuitbreidingsgebied in het kader van een te voeren woonbeleid" en dat "bij uitzondering (...) een bouwaanvraag of verkavelingsaanvraag die slechts betrekking heeft op enkele restpercelen (kan) worden aanvaard".

Bijgevolg is de aanvraag niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gebied.

In een recent arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 16 december 2014 (arrest nr. A/2014/0876) wordt uitdrukkelijk gesteld dat woningen die geen deel uitmaken van een groepswooningbouwproject en in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied liggen (BPA, RUP, verkaveling), zonevreemd zijn.

Er dient rekening gehouden met dit duidelijk standpunt, dat ook van toepassing is op andere dan woninggebouwen.

De bestaande loods dient aldus reeds beschouwd als een zonevreemde constructie.

Opgemerkt dient te worden dat uit het dossier niet blijkt of en met welke functie het bestaande magazijn werd vergund.

Aan het bestaande gebouw kunnen werken worden vergund conform de afwijkingsmogelijkheden voorzien in titel 4, afdeling 2 'basisrechten voor zonevreemde constructies'. Het uitbreiden van de loods of het oprichten van een bedrijfswoning behoren niet tot de wettelijk voorziene mogelijkheden.

Aanvrager voert in de tussenkomstnota dat de voorliggende uitbreiding van de loods kan getoetst worden aan artikel 4.4.19 VCRO, met een verwijzing naar milieutechnische en gezondheidsredenen.

Art. 4.4.19 bepaalt: "..

Het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, is vergunbaar, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van:

- 1° milieuvoorwaarden;
- 2° gezondheidsredenen;
- 3° maatregelen opgelegd door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie;

4° de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, de diergezondheid of het dierenwelzijn;

5° infrastructurele noden ingevolge de uitbreiding van de werking van erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstellingen of van een jeugdvereniging in de zin van het decreet van 29 maart 2002 op het Vlaamse jeugdbeleid.

Indien de uitbreidingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;

2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, nader omschrijven..."

Onderhavige aanvraag valt binnen het toepassingsgebied van voormelde afwijkingsbepalingen.

De uitbreiding van de bestaande bedrijfsloods wordt ingegeven door milieutechnische redenen. Momenteel dienen de wagens buiten te laden en te lossen, waardoor de zgn. 'koudeketen' verbroken wordt. De koudeketen is het geheel van alle handelingen, transport en stockage van verse voedingsmiddelen met als doel die voedingsmiddelen op een lage temperatuur te bewaren en zo hun kwaliteit te waarborgen. Het FAVV dringt nu bij cateringbedrijven aan op het respecteren van het zgn. 'koudeketen'-principe, waarbij tussen de productie van de voeding en het transport geen temperatuurverschillen worden gemeten. In de bouwplannen worden de voedingsmiddelen in pandig overgebracht naar de transportvoertuigen (met koelcellen) en wordt de huidige situatie (20 à 30 m buitenafstand tussen de transportwagens en de keuken) ondervangen. Door het vergroten van de bedrijfsloods wordt het mogelijk om de gerechten in pandig in de bedrijfsvoertuigen in te laden.

Het PSA-verslag oordeelt dat dit een onvoldoende argument uitmaakt om de gevraagde uitbreiding te motiveren.

Nochtans blijkt uit de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de begrippen 'milieuvorwaarden' en 'gezondheidsredenen' van ruime interpretatie zijn:

"Het bestaande gebrek aan ruimte en licht, de garantie voor de meest optimale arbeidsomstandigheden én de voorziene inplanting en het gebruik van geluidswerend materiaal hebben de verwerende partij er mede toe gebracht om de nieuwbouw te vergunnen. Een eventueel verbouwen van het bestaande, oude magazijn biedt volgens de bestreden beslissing minder mogelijkheden op het vlak van licht- en luchtcirculatie en geluidsdemping.

De verzoekende partij toont niet aan dat deze motieven niet concreet, nauwkeurig en pertinent zijn, noch dat deze onredelijk zouden zijn of op onzorgvuldige wijze zouden zijn voorbereid. De verzoekende partij toont ook het tegendeel niet aan.

Haar argument als zou de uitbreiding even goed in het bestaande gebouw ingericht kunnen worden, dan wel elders dan voorzien in de aanvraag, is overigens veeleer een kwestie van opportuniteit en niet van legaliteit." (RvVb, nr. A/2013/0228, 14 mei 2013)

In casu kan niet worden ontkend dat enkel mits uitbreiding van de bestaande bedrijfsloods mogelijkheden worden gecreëerd om ten behoeve van de bestaande bedrijfsvoering interne laad- en losactiviteiten te organiseren. Gelet op de schaal van het bedrijf en de af- en aanvoer van grondstoffen en etenswaren is de daartoe benodigde oppervlakte (ruim 400 m<sup>2</sup>) niet onredelijk te noemen.



*Ook andere aspecten als geluidswerend materiaal, isolatie en dergelijke meer i.f.v. organisatie van de interne laad & losactiviteiten vragen extra ruimte.*

*Voor wat betreft de bedrijfswoning verwijst aanvrager naar artikel 4.3.6 VCRO: "Voor het bouwen of uitbreiden van een bedrijfswoning bij een bedrijf in een daartoe geschikt bestemmingsgebied, kan een stedenbouwkundige vergunning worden verleend voor een volume van ten hoogste 1.000 m<sup>3</sup>, of 1.250 m<sup>3</sup> in geval van bewoning door meer dan één met het bedrijf verbonden gezin."*

*Het gaat hier reeds niet om een "bedrijf in een daartoe geschikt bestemmingsgebied", zoals hierboven uiteengezet, zodat een bedrijfswoning niet voor vergunning in aanmerking komt.*

*Derhalve is er geen wettelijke basis voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor de bedrijfswoning.*

#### 2.4 De goede ruimtelijke ordening

*Het betreft hier een locatie in tweede bouwzone achter twee voorliggende open eengezinswoningen. De nieuwbouwlots, met hoogte 6,2 m, wordt ingeplant tot op de achterste perceelsgrens van de voorliggende huiskavels. De bedrijfswoning, eveneens met hoogte 6,2 m met plat dak, komt tot op 4,0 m, van de achterste perceelsgrenzen van eigendommen langs de Aaltersesteenweg.*

*Het gevraagde leidt niet tot een overbezetting van het terrein noch tot een overschrijding van de draagkracht van het perceel en de omgeving.*

*Er kan verwezen worden naar het vergunde funerarium in de onmiddellijke omgeving.*

*Het betreffende gebied is de facto al geordend, de verdere invulling die hier voorgesteld wordt, resulteert in een verdere kwalitatieve afwerking van deze plek en in een zuinig en duurzaam ruimtegebruik.*

#### 2.5 Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep van Ruimte Vlaanderen slechts gedeeltelijk voor inwilliging vatbaar is.*

*Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend met uitsluiting van de bijkomende bedrijfswoning en onder de voorwaarden zoals opgelegd door het college van burgemeester en schepenen.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

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

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

## **V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde en op 19 oktober 1999 gewijzigde gewestplan Oudenaarde, artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), de artikelen 4.4.10, 4.4.19 en 7.4.4, §1 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (Motiveringswet), het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betoogt dat de percelen die het voorwerp uitmaken van de bestreden beslissing, gelegen zijn in woonuitbreidingsgebied. De uitbreiding van een bestaande loods met een nieuw bedrijfsgebouw zou niet verenigbaar zijn met die gewestplanbestemming die gericht is op het realiseren van een specifiek aanbodbeleid voor wonen. Enkel groepswoningbouw is toegelaten zolang de overheid niet voor het woonuitbreidingsgebied verordenend is opgetreden. Met ordening wordt bedoeld de inrichting door middel van een BPA, RUP of verkaveling. Het betreffende gebied werd echter niet geordend door de overheid. Een *de facto* ordening kan – in tegenstelling tot hetgeen in de bestreden beslissing wordt gesteld – niet als een ordening in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit worden beschouwd. Bovendien is van een feitelijke ordening geen sprake daar een groot deel van het betreffende woonuitbreidingsgebied, dat gelegen is tussen N35 en Aaltersesteenweg-Kaaleshoek en aansluit bij het terrein in kwestie, nog onbebouwd en in landbouwgebruik is. De aanvraag is bijgevolg principieel strijdig met het gewestplan en is niet vatbaar voor een vergunning.

De stedenbouwkundige vergunning kon verder ook niet verleend worden op grond van de afwijkingsregeling voorzien in artikel 4.4.10 *juncto* artikel 4.4.19, §1 VCRO. Het gaat vooreerst om de uitbreiding van een bestaande loods die eveneens in woonuitbreidingsgebied gelegen is, terwijl overeenkomstig artikel 4.4.10 VCRO de afwijkingsregeling slechts betrekking kan hebben op vergunde constructies. Het dient bijgevolg te worden nagegaan of en met welke functie het magazijn vergund werd. De verzoekende partij verwijst in dat verband naar het arrest RvVb/A/1516/1229 van 14 juni 2016 van de Raad. De verwerende partij heeft echter nagelaten dit te onderzoeken, zodat er geen toepassing kan gemaakt worden van artikel 4.4.10 ev. VCRO. Bovendien – zo stelt de verzoekende partij – is ook niet voldaan aan de afwijkingsvoorwaarden van artikel 4.4.19 VCRO. De bedrijvigheid van de verzoekende partij bestaat uit het verzorgen van catering op feesten en evenementen. In de loods worden de voertuigen gestald, alsook allerlei feestmateriaal en voeding. Een deel van de maaltijden en hapjes worden tevens in de loods bereid. Met de bestreden beslissing wordt de uitbreiding van de bestaande loods vergund. De verwerende partij houdt in de bestreden beslissing ten onrechte voor dat de uitbreiding van die loods wordt ingegeven door ‘milieutechnische redenen’ en dat zonder deze loods de wagens buiten dienen te worden geladen en gelost waardoor de zogenaamde ‘koudeketen’ verbroken wordt. Rekening houdend met de ruime afmetingen van de nieuwbouwloods (ca. 440 m<sup>2</sup>, meer dan een verdubbeling van de huidige loods), is het louter respecteren van de ‘koudeketen’ geen voldoende noch afdoende argument om de uitbreiding te motiveren. De nieuwbouwloods is daarentegen ingegeven door een gewenste uitbreiding van bedrijvigheid, dus louter uit

economische en bedrijfstechnische redenen. Bovendien wordt een vermeende noodzakelijke uitbreiding omwille van milieutechnische redenen niet concreet gestaafd door vergunningsvoorwaarden en/of wettelijke bepalingen hieromtrent noch door enige attesten of adviezen. Dat geldt des te meer omwille van de grootte van de nieuwbouwoords. De verwijzing in de bestreden beslissing naar het arrest van 14 mei 2013 (nummer A/2013/0228) is dan ook niet relevant. Een concrete ondersteuning of verantwoording ligt in deze aanvraag niet voor.

2.

De verwerende partij verwijst in de eerste plaats naar de motivering zoals opgenomen in de bestreden beslissing en citeert die voluit, en vervolgt dat *“of een aanvraag daadwerkelijk voldoet aan de feitelijke voorwaarden in dit artikel, in casu de milieutechnische redenen, (...) een geheel inhoudelijke beoordeling (is) waarvoor de deputatie exclusief bevoegd is”*.

3.

De verzoekende partij voegt aan haar betoog toe dat de verwerende partij enkel en alleen naar de motivering van de bestreden beslissing verwijst om te stellen dat de aanvraag wel degelijk onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.19 VCRO valt en de verwerende partij zich niet bevoegd acht om na te gaan of de aanvraag wel degelijk aan de feitelijke voorwaarden van deze bepaling voldoet.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij betoogt samengevat dat de uitbreiding van een bestaande loods met een nieuw bedrijfsgebouw niet verenigbaar is met de gewestplanbestemming ‘woonuitbreidingsgebied’, waar enkel groepswoningbouw mogelijk is zolang de overheid niet ordenend heeft opgetreden. Met de ordening van een gebied in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit wordt de inrichting door middel van een BPA, RUP of verkaveling bedoeld. Het desbetreffende gebied is niet geordend door de overheid, en een *de facto* ordening door aansnijding van het gebied – wat niet het geval is aangezien het gebied nog deels onbebouwd is – betreft geen ordening in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. Een stedenbouwkundige vergunning kon echter ook niet verleend worden op grond van de afwijkingsregeling voorzien in artikel 4.4.10 *juncto* artikel 4.4.19, §1 VCRO omdat de bestaande loods tevens in woonuitbreidingsgebied gelegen is en mogelijk niet vergund is qua functie. De verwerende partij heeft echter nagelaten dit te onderzoeken, zodat er geen toepassing kan gemaakt worden van artikel 4.4.10 e.v. VCRO. Bovendien – zo stelt de verzoekende partij – is ook niet voldaan aan de afwijkingsvoorwaarden van artikel 4.4.19 VCRO. De bestreden beslissing overweegt, de afmetingen van de nieuwbouwoords in rekening genomen, ten onrechte dat de uitbreiding van die loods wordt ingegeven door ‘milieutechnische redenen’ en dat zonder deze loods de wagens buiten dienen te worden geladen en gelost waardoor de zogenaamde ‘koudeketen’ verbroken wordt.

2.

De basisrechten voor zonevreemde constructies worden uitgewerkt in titel IV ‘Vergunningenbeleid’, Hoofdstuk IV ‘Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften’, afdeling 2 ‘basisrechten voor zonevreemde constructies’.

In onderafdeling 1 wordt het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen van toepassing op de basisrechten voor zonevreemde constructies, gepreciseerd (artikel 4.4.10 - 4.4.11 VCRO).

Artikel 4.4.10, §1 VCRO bepaalt:

*“Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.*

*Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.” (eigen onderstreping)*

Volgens artikel 4.1.1, 7° VCRO moet onder ‘hoofdzakelijk vergund’ worden verstaan *“een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat: a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft”.* (eigen onderstreping)

Artikel 4.1.1, 17° VCRO bepaalt dat voor de toepassing van Titel 4. “Vergunningenbeleid” onder zonevrije constructie wordt verstaan:

*“hetzij een constructie die niet beantwoordt aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften en die niet gelegen is binnen een niet-vervallen verkaveling, hetzij een constructie die gelegen is in een reservatiestrook en die niet behoort tot de nutswerken waarvoor de reservatiestrook is afgebakend;”*

Onderafdeling 2, sectie 2, ‘basisrechten voor zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw’, subsectie 4 ‘uitbreiden en aanpassen’, artikel 4.4.19, §1 VCRO laat in bepaalde gevallen een afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften toe bij het uitbreiden van een bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw.

Een dergelijk uitbreiding is overeenkomstig artikel 4.4.19, §1 VCRO vergunbaar:

*“op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van:*

*1° milieuvoorwaarden*

*2° gezondheidsredenen [...]*

*Indien de uitbreidingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:*

*1° de opdrachtgever beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;*

*2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat.*

*De Vlaamse Regering kan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, nader omschrijven”*

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke documenten en overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen zodat de Raad bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht kan nagaan of de vergunningverlenende overheid de haar terzake toegekende bevoegdheid naar behoren heeft

uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

Het behoort daarentegen wel tot de bevoegdheid van de verwerende partij om na te gaan of de bestaande constructie voldoet aan alle voorwaarden om toepassing te kunnen maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies, conform artikel 4.4.10 en volgende VCRO.

Het feit dat de basisrechten te beschouwen zijn als uitzonderingsbepalingen, betekent dat deze op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd. Vanaf het ogenblik dat een aanvraag niet voldoet aan de voorgeschreven decretale voorwaarden die op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd, zal de vergunningverlenende overheid verplicht zijn de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

3.

De bestreden beslissing meent dat de aanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften in overeenstemming te brengen is, en motiveert dat als volgt:

“ ...

#### 2.3 De juridische aspecten

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.*

*Voorliggende aanvraag heeft betrekking op een eigendom gelegen in woonuitbreidingsgebied. Gevraagd wordt de uitbreiding van een bestaande loods met een nieuw bedrijfsgebouw alsmede de oprichting van een bedrijfswoning. De aanvraag staat in functie van een cateringbedrijf.*

*Een woonuitbreidingsgebied is gericht op het realiseren van een specifiek aanbodbeleid voor wonen. Enkel groeps woningbouw is in een woonuitbreidingsgebied toegelaten, voor zover een overheid niet ordenend is opgetreden voor het woonuitbreidingsgebied.*

*Onder groeps woningbouw dient te worden verstaan: het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen. Belangrijke criteria in deze omschrijving zijn de gelijktijdige bouw, de bestemming voor wonen en het feit dat de woningen een samenhangend (ruimtelijk) geheel vormen.*

*In het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen wordt met name onder de algemene rubriek “woongebieden” een onderscheid gemaakt tussen artikel 5.1.0 “woongebieden” met specifieke bestemmingsvoorschriften en artikel 5.1.1 “woonuitbreidingsgebied”, dat geen andere bestemming toelaat dan groeps woningbouw, tenzij de overheid over de ordening van het gebied anders beslist. Anders dan de woongebieden zoals bepaald in artikel 5.1.0, zijn de woonuitbreidingsgebieden in beginsel reservegebied dat kan worden ontwikkeld tot effectief “woongebied” - met de mogelijke bestemmingen zoals bepaald in artikel 5.1.0 - door middel van een beslissing van de overheid tot ordening van het gebied. Zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist tot het ordenen van het gebied dat bestemd is als woonuitbreidingsgebied, geldt dat het gebied uitsluitend bestemd is voor groeps woningbouw.*

*Met ordening wordt bedoeld de inrichting door middel van een BPA, RUP of verkaveling. Hier gaat het om een loods en een bedrijfswoning, wat niet beantwoordt aan de kenmerken van het begrip groeps woningbouw.*

*Het betreffende terrein werd niet geordend door de overheid.*

*In tegenstelling tot wat wordt aangevoerd door aanvrager kan niet gesteld dat een de facto ordening van het gebied als ordening kan worden aanvaard. Van een feitelijke ordening is daarbij geen sprake daar een groot deel van het betreffende woonuitbreidingsgebied, dat begrepen is tussen N35 en Aaltersesteenweg-Kaleshoek en aansluit bij onderhavig terrein, nog onbebouwd en in landbouwgebruik is.*

*Daarenboven is bij arrest nr. 193.184 van de Raad van State van 12 mei 2009, inzake Isa Calders, en de v.z.w. Bond Beter Leefmilieu, tegen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, de omzendbrief van 25 oktober 2002 houdende wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief van 25 januari 2002, vernietigd in zoverre daarin wordt gesteld dat het "niet uitgesloten (is) dat op reeds bebouwde percelen en restpercelen van een reeds eerder aangesneden woonuitbreidingsgebied individuele aanvragen toch verantwoord kunnen zijn", dat "in dergelijke gevallen (...) een gemotiveerde individuele afweging (wordt) gemaakt van de impact van de aanvraag op het geheel van het woonuitbreidingsgebied en het al dan niet nuttig zijn van het restant van het woonuitbreidingsgebied in het kader van een te voeren woonbeleid" en dat "bij uitzondering (...) een bouwaanvraag of verkavelingsaanvraag die slechts betrekking heeft op enkele restpercelen (kan) worden aanvaard".*

*Bijgevolg is de aanvraag niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gebied.*

*In een recent arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 16 december 2014 (arrest nr. A/2014/0876) wordt uitdrukkelijk gesteld dat woningen die geen deel uitmaken van een groeps woningbouwproject en in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied liggen (BPA, RUP, verkaveling), zonevreed zijn.*

*Er dient rekening gehouden met dit duidelijk standpunt, dat ook van toepassing is op andere dan woninggebouwen.*

*De bestaande loods dient aldus reeds beschouwd als een zonevreed constructie.*

*Opgemerkt dient te worden dat uit het dossier niet blijkt of en met welke functie het bestaande magazijn werd vergund.*

*Aan het bestaande gebouw kunnen werken worden vergund conform de afwijkingsmogelijkheden voorzien in titel 4, afdeling 2 'basisrechten voor zonevreed constructies'. Het uitbreiden van de loods of het oprichten van een bedrijfswoning behoren niet tot de wettelijk voorziene mogelijkheden.*

*Aanvrager voert in de tussenkomstnota dat de voorliggende uitbreiding van de loods kan getoetst worden aan artikel 4.4.19 VCRO, met een verwijzing naar milieutechnische en gezondheidsredenen.*

*Art. 4.4.19 bepaalt: "..*

*Het uitbreiden van een bestaande zonevreed constructie, niet zijnde woningbouw, is vergunbaar, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van:*

- 1° milieuvorwaarden;*
- 2° gezondheidsredenen;*
- 3° maatregelen opgelegd door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie;*
- 4° de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, de diergezondheid of het dierenwelzijn;*

5° *infrastructurele noden ingevolge de uitbreiding van de werking van erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstellingen of van een jeugdvereniging in de zin van het decreet van 29 maart 2002 op het Vlaamse jeugdbeleid.*

*Indien de uitbreidingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:*

1° *de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;*

2° *de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat.*

*De Vlaamse Regering kan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, nader omschrijven..."*

*Onderhavige aanvraag valt binnen het toepassingsgebied van voormelde afwijkingsbepalingen.*

*De uitbreiding van de bestaande bedrijfsloods wordt ingegeven door milieutechnische redenen. Momenteel dienen de wagens buiten te laden en te lossen, waardoor de zgn. 'koudeketen' verbroken wordt. De koudeketen is het geheel van alle handelingen, transport en stockage van verse voedingsmiddelen met als doel die voedingsmiddelen op een lage temperatuur te bewaren en zo hun kwaliteit te waarborgen. Het FAVV dringt nu bij cateringbedrijven aan op het respecteren van het zgn. 'koudeketen'-principe, waarbij tussen de productie van de voeding en het transport geen temperatuurverschillen worden gemeten. In de bouwplannen worden de voedingsmiddelen inpandig overgebracht naar de transportvoertuigen (met koelcellen) en wordt de huidige situatie (20 à 30 m buitenafstand tussen de transportwagens en de keuken) ondervangen. Door het vergroten van de bedrijfsloods wordt het mogelijk om de gerechten inpandig in de bedrijfsvoertuigen in te laden.*

*Het PSA-verslag oordeelt dat dit een onvoldoende argument uitmaakt om de gevraagde uitbreiding te motiveren.*

*Nochtans blijkt uit de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de begrippen 'milieuvoorwaarden' en 'gezondheidsredenen' van ruime interpretatie zijn:*

*"Het bestaande gebrek aan ruimte en licht, de garantie voor de meest optimale arbeidsomstandigheden én de voorziene inplanting en het gebruik van geluidswerend materiaal hebben de verwerende partij er mede toe gebracht om de nieuwbouw te vergunnen. Een eventueel verbouwen van het bestaande, oude magazijn biedt volgens de bestreden beslissing minder mogelijkheden op het vlak van licht- en luchtcirculatie en geluidsdemping.*

*De verzoekende partij toont niet aan dat deze motieven niet concreet, nauwkeurig en pertinent zijn, noch dat deze onredelijk zouden zijn of op onzorgvuldige wijze zouden zijn voorbereid. De verzoekende partij toont ook het tegendeel niet aan.*

*Haar argument als zou de uitbreiding even goed in het bestaande gebouw ingericht kunnen worden, dan wel elders dan voorzien in de aanvraag, is overigens veeleer een kwestie van opportuniteit en niet van legaliteit." (RvVb, nr. A/2013/0228, 14 mei 2013)*

*In casu kan niet worden ontkend dat enkel mits uitbreiding van de bestaande bedrijfsloods mogelijkheden worden gecreëerd om ten behoeve van de bestaande bedrijfsvoering interne laad- en losactiviteiten te organiseren. Gelet op de schaal van het bedrijf en de af- en aanvoer van grondstoffen en etenswaren is de daartoe benodigde oppervlakte (ruim 400 m<sup>2</sup>) niet onredelijk te noemen.*

*Ook andere aspecten als geluidswerend materiaal, isolatie en dergelijke meer i.f.v. organisatie van de interne laad & losactiviteiten vragen extra ruimte.*

*Voor wat betreft de bedrijfswoning verwijst aanvrager naar artikel 4.3.6 VCRO: "Voor het bouwen of uitbreiden van een bedrijfswoning bij een bedrijf in een daartoe geschikt bestemmingsgebied, kan een stedenbouwkundige vergunning worden verleend voor een volume van ten hoogste 1.000 m<sup>3</sup>, of 1.250 m<sup>3</sup> in geval van bewoning door meer dan één met het bedrijf verbonden gezin."*

*Het gaat hier reeds niet om een "bedrijf in een daartoe geschikt bestemmingsgebied", zoals hierboven uiteengezet, zodat een bedrijfswoning niet voor vergunning in aanmerking komt.*

*Derhalve is er geen wettelijke basis voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor de bedrijfswoning.*

De verwerende partij stelt dus samengevat vast:

- (1) dat de aanvraag principieel niet in overeenstemming is met de gewestplanbestemming van woonuitbreidingsgebied
  - a. dat er geen sprake is van een *de facto* ordening van het gebied, temeer omdat een groot deel van het betreffende woonuitbreidingsgebied, dat begrepen is tussen N35 en Aaltersesteenweg-Kaleshoek en aansluit bij onderhavig terrein, nog onbebouwd en in landbouwgebruik is. Bij arrest van de Raad van State van 12 mei 2009 (nummer 193.184 inzake Isa CALDERS en de vzw Bond Beter Leefmilieu) werd ook de omzendbrief van 8 juli 1997 houdende wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief van 25 januari 2002, vernietigd in zoverre daarin wordt gesteld dat het *"niet uitgesloten (is) dat op reeds bebouwde percelen en restpercelen van een reeds eerder aangesneden woonuitbreidingsgebied individuele aanvragen toch verantwoord kunnen zijn"*, dat *"in dergelijke gevallen (...) een gemotiveerde individuele afweging (wordt) gemaakt van de impact van de aanvraag op het geheel van het woonuitbreidingsgebied en het al dan niet nuttig zijn van het restant van het woonuitbreidingsgebied in het kader van een te voeren woonbeleid"* en dat *"bij uitzondering (...) een bouwaanvraag of verkavelingsaanvraag die slechts betrekking heeft op enkele restpercelen (kan) worden aanvaard"*.
  - b. Uit een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen blijkt dat woningen die geen deel uitmaken van een groepswoningbouwproject en die in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied liggen, zonevreemd zijn, zodat de bestaande loods als een zonevreemde constructie moet worden beschouwd;
- (2) Uit het dossier blijkt niet of en met welke functie het bestaande magazijn werd vergund;
- (3) Aan het bestaande gebouw kunnen werken worden vergund conform de afwijkingsmogelijkheden voorzien in titel 4, afdeling 2, 'basisrechten voor zonevreemde constructies'. Het uitbreiden van een loods of het oprichten van een bedrijfswoning behoort niet tot de wettelijk voorziene mogelijkheden;
- (4) De aanvrager betoogt in zijn nota tot tussenkomst echter dat de uitbreiding van de loods kan getoetst worden aan artikel 4.4.19 VCRO. De aanvraag valt binnen het toepassingsgebied van die afwijkingsbepaling aangezien de uitbreiding van de bestaande bedrijfsloods wordt ingegeven door milieutechnische redenen. De wagens moeten in tegenstelling tot op vandaag niet buiten laden en lossen waardoor de 'koudeketen' niet langer verbroken wordt. De koudeketen is het geheel van alle handelingen, transport en stockage van verse voedingsmiddelen met als doel die voedingsmiddelen op een lage temperatuur te bewaren en zo hun kwaliteit te waarborgen. Het FAVV dringt nu bij cateringbedrijven aan op het respecteren van het zgn. 'koudeketen'-principe, waarbij tussen de productie van de voeding en het transport geen temperatuurverschillen worden gemeten. In de bouwplannen worden de voedingsmiddelen inpandig overgebracht naar



de transportvoertuigen (met koelcellen) en wordt de huidige situatie (20 à 30 m buitenafstand tussen de transportwagens en de keuken) ondervangen. Door het vergroten van de bedrijfsloods wordt het mogelijk om de gerechten inpandig in de bedrijfsvoertuigen in te laden.

- a. Voor zover uit het verslag van de PSA blijkt dat voormeld koudeketen-argument onvoldoende is om de gevraagde uitbreiding te motiveren, moet verwezen worden naar rechtspraak van de Raad waaruit blijkt dat de begrippen 'milieuvoorwaarden' en 'gezondheidsredenen' ruim geïnterpreteerd worden. (RvVb, nr. A/2013/0228, 14 mei 2013)
  - b. In dit geval kan niet ontkend worden dat enkel mits uitbreiding van de bestaande bedrijfsloods mogelijkheden worden gecreëerd om ten behoeve van de bestaande bedrijfsvoering interne laad- en losactiviteiten te organiseren. Gelet op de schaal van het bedrijf en de af- en aanvoer van grondstoffen en etenswaren is de daartoe benodigde oppervlakte niet onredelijk te noemen. Ook andere aspecten als geluidswerend materiaal, isolatie en dergelijke meer vragen extra ruimte.
- (5) Er is geen wettelijke basis voor het verlenen van een bedrijfswoning. Artikel 4.3.6 VCRO kan niet worden toegepast omdat het hier niet gaat om een *"bedrijf in een daartoe geschikt bestemmingsgebied"* in de zin van dat artikel.

4.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij de aanvraag niet verenigbaar acht met de gewestplanbestemming 'woonuitbreidingsgebied'. De verwerende partij is verder van oordeel dat de aanvraag met toepassing van de afwijkmogelijkheden vervat in titel 4, afdeling 2 'basisrechten voor zonevreemde constructies' wel kan worden vergund, en past artikel 4.4.19 VCRO op de aanvraag toe, na te hebben vastgesteld dat de bestaande loods een zonevreemde constructie betreft en niet blijkt of en met welke functie die loods werd vergund.

De Raad dient, samen met de verzoekende partij, vast te stellen dat de verwerende partij niet ingaat op het al dan niet vergund karakter van de bestaande constructie. Artikel 4.4.10, §1 VCRO stelt nochtans uitdrukkelijk dat de basisrechten enkel van toepassing zijn op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies. Uit artikel 4.1.1, 7° VCRO blijkt dat het 'hoofdzakelijk vergund' karakter van die constructie ook betrekking moet hebben op de 'functie' van het bedrijf. Aangezien de verwerende partij overweegt dat niet duidelijk is of en met welke functie de loods vergund is, blijkt aldus niet hoe zij tot de conclusie is kunnen komen dat het bedrijf desalniettemin als 'hoofdzakelijk vergund' in de zin van artikel 4.1.1, 7° *juncto* artikel 4.4.10 VCRO moet worden beschouwd en vervolgens heeft kunnen afleiden dat artikel 4.4.19 VCRO kan worden toegepast.

Bijgevolg kan evenmin uit de bestreden beslissing blijken dat van de voorschriften die horen bij de gewestplanbestemming 'woonuitbreidingsgebied', dit is overeenkomstig artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit: *"gebieden uitsluitend bestemd voor groeps woningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen gene met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor"*, op rechtsgeldige wijze kan worden afgeweken.

De bestreden beslissing schendt zodoende artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, de artikelen 4.4.10 en 4.4.19, §1 VCRO, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## B. Tweede middel

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert in het tweede middel de schending aan van artikel 4.3.1, §1 en §2, de artikelen 4.7.22 en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur.

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag volgens de verzoekende partij te toetsen aan de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, hetgeen de verwerende partij slechts aan de hand van een algemene stijlformule zou doen, zonder verdere concrete toelichting. Een concrete beoordeling drong zich evenwel des te meer op aangezien de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag had vastgesteld dat het gevraagde *“leidt tot een overbezetting van het terrein en tot een overschrijding van de draagkracht van het perceel en de omgeving”* en dit standpunt verder wordt toegelicht: *“Het betreft hier een locatie in tweede bouwzone achter twee voorliggende open ééngezinswoningen. De nieuwbouwoords, met hoogte 6,2m wordt ingepland tot op de achterste perceelsgrens van de voorliggende basiskavels.”* De verwerende partij moet in de gegeven omstandigheden op concrete wijze aangeven waarom zij in dit geval afwijkt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Het waarom moet blijken uit de motieven van de bestreden beslissing zelf.

2.

De verwerende partij verwijst ter weerlegging van het middel in hoofdzaak naar de motivering als opgenomen in de bestreden beslissing, en besluit dat aangezien er in de onmiddellijke omgeving vergelijkbare gebouwen bestaan, de verwerende partij kon volstaan met vast te stellen dat het nieuw aangevraagde gebouw hiermee in overeenstemming is en de goede ruimtelijke ordening niet schaadt.

3.

De verzoekende partij repliceert dat het antwoord van de verwerende partij aantoont dat de verwerende partij in gebreke blijft een concrete beoordeling te maken van het vergunde project en een concrete beoordeling te maken van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Een algemene verwijzing naar een funarium in de onmiddellijke omgeving is zeker niet voldoende. Dat geldt zeker gelet op de vaststellingen in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij betoogt in essentie dat de motieven in de bestreden beslissing omtrent de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening tot een loutere stijlformule beperkt zijn, terwijl er zich in het licht van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een concrete beoordeling van de aanvraag met de onmiddellijke omgeving opdringt.

2.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of

een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b) VCRO volgt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wordt in overeenstemming met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO bepaalde beginselen beoordeeld.

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO bepaalt dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van de in de omgeving bestaande toestand moet uitgaan. Bij die *in concreto* uit te voeren beoordeling moet het vergunningverlenend bestuursorgaan in de eerste plaats de ordening in de onmiddellijke omgeving in ogenschouw nemen. Al naargelang de aard en de omvang van de aanvraag, kan er ook rekening worden gehouden met de ordening in een ruimere omgeving.

De 'in de omgeving bestaande toestand' is de voor het dossier 'relevante' in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de reeds vermelde aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

Deze mogelijke relevante aandachtspunten en criteria zijn de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten, het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO in acht genomen.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en in het bijzonder bij de beoordeling van de inpasbaarheid van het voorliggende project in de omgeving, beschikt de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid.

Om te voldoen aan de formele en materiële motiveringsplicht moet een vergunningverlenende overheid de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende 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 door het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen geformuleerd zijn aangaande een relevant en te beoordelen aspect, geldt het principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan des te zorgvuldiger moet motiveren waarom zij tot een andere besluitvorming komt.

Dit is des te meer het geval wanneer zoals *in casu* het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar andersluidende motieven of vaststellingen bevat.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO legt aan de verwerende partij de verplichting op om het – in voorliggend dossier – andersluidend verslag in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is te beschouwen als een onafhankelijk en extern synthese-advies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid. De verwerende partij is door dit advies niet gebonden, en kan hiervan afwijken mits het verslag in de besluitvorming wordt betrokken.

De verwerende partij dient weliswaar niet te antwoorden op alle argumenten en bezwaren die tijdens het administratief beroep aangebracht worden, maar indien zij meent te moeten afwijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar, moet zij minstens de andersluidende elementen in dit verslag ontmoeten en motiveren waarom zij een andere mening toegedaan is. Op straffe van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel dient zij haar (andersluidende) beoordeling te baseren op een eigen onderzoek en feitenvinding.

3.

De bestreden beslissing motiveert de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening als volgt:

“...

#### 2.4 De goede ruimtelijke ordening

*Het betreft hier een locatie in tweede bouwzone achter twee voorliggende open eengezinswoningen. De nieuwbouwoords, met hoogte 6,2 m, wordt ingeplant tot op de achterste perceelsgrens van de voorliggende huiskavels. De bedrijfswoning, eveneens met hoogte 6,2 m met plat dak, komt tot op 4,0 m, van de achterste perceelsgrenzen van eigendommen langs de Aaltersesteenweg.*

*Het gevraagde leidt niet tot een overbezetting van het terrein noch tot een overschrijding van de draagkracht van het perceel en de omgeving.*

*Er kan verwezen worden naar het vergunde funerarium in de onmiddellijke omgeving.*

*Het betreffende gebied is de facto al geordend, de verdere invulling die hier voorgesteld wordt, resulteert in een verdere kwalitatieve afwerking van deze plek en in een zuinig en duurzaam ruimtegebruik.*

...”

De verwerende partij oordeelt samengevat dat de aanvraag ondanks de ligging van de aanvraag in tweede bouwzone niet leidt tot overbezetting van het terrein noch overschrijding van de draagkracht van het perceel en de omgeving omdat er zich in de onmiddellijke omgeving een funerarium bevindt en het betreffende gebied *de facto* geordend is en de voorgestelde invulling een kwalitatieve afwerking van de plek vormt en getuigt van duurzaam ruimtegebruik.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar achtte de aanvraag echter omwille van het bouwen in tweede bouwzone achter twee voorliggende eengezinswoningen en met de afmetingen die het aangevraagde heeft, onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening:

“... ”

*2.4 De goede ruimtelijke ordening*

*Gelet op de bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.*

*Niettemin is het aangewezen hier toch te vermelden dat de aanvraag sowieso niet vergunbaar is wegens strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening.*

*Het betreft hier een locatie in tweede bouwzone achter twee voorliggende open eengezinswoningen. De nieuwbouwloods, met hoogte 6,2 m, wordt ingeplant tot op de achterste perceelsgrens van de voorliggende huiskavels. De bedrijfswoning, eveneens met hoogte 6,2 m met plat dak, komt tot op 4,0 m, van de achterste perceelsgrenzen van eigendommen langs de Aaltersesteenweg.*

*Het gevraagde leidt tot een overbezetting van het terrein en tot een overschrijding van de draagkracht van het perceel en de omgeving.*

“... ”

De partijen betwisten niet dat de draagkracht van de omgeving een element is dat bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° moet worden betrokken.

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de vermelding van de aanwezigheid van een ‘vergund’ funerarium in de onmiddellijke omgeving niet van die aard is de door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vastgestelde overschrijding van de draagkracht van de omgeving te kunnen weerleggen. Uit de bestreden beslissing kan immers niet afgeleid worden of het ‘vergunde’ funerarium reeds opgericht is en wel dan niet tot de in de omgeving ‘bestaande’ toestand behoort, noch andere relevante aspecten om de draagkracht van het perceel en omgeving te beoordelen als de locatie, de grootte en inplanting van dat kwestieuze funerarium bij de beoordeling van de bestreden beslissing worden betrokken.

Met een verwijzing naar de zogenaamde ‘*de facto*’ ordening van de omgeving spreekt de verwerende partij zich bovendien tegen nu zij bij de beoordeling van de juridische aspecten van de aanvraag nog overweegt dat “*van een feitelijke ordening (...) daarbij geen sprake (is) daar een groot deel van het betreffende woonuitbreidingsgebied, dat gelegen is tussen N35 en Aaltersesteenweg-Kaleshoek en onderhavig terrein, nog onbebouwd en in landbouwgebruik is*”. De aanvraag voorziet in het bebouwen van het tot dan nog quasi onbebouwd deel van het perceel 329M, zodat de verzoekende partij inderdaad moet worden bijgetreden dat de motivering op vlak van bezetting en draagkracht van het perceel niet getuigt van een zorgvuldig onderzoek en de bestreden beslissing, gelet het andersluidende verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op dat punt, des te concreter diende te worden gemotiveerd.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 30 juni 2016, waarbij aan de aanvrager de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een bedrijfsgebouw, met uitsluiting van de bijkomende bedrijfswoning op de percelen gelegen te 9800 Deinze, Kouter 133, en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 329M en 330P.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 20 februari 2018 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Chana GIELEN

Pieter Jan VERVOORT