

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 4 april 2017 met nummer RvVb/A/1617/0731
in de zaak met rolnummer 1415/0256/A/2/0231

Verzoekende partij de heer **Daniel DE NOCKER**

vertegenwoordigd door advocaat Yves ANDRIESEN met
woonplaatskeuze op het kantoor te 3140 Keerbergen, Mereldreef 50

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

vertegenwoordigd door mevrouw Véronique ELSEMANS

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 22 december 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 23 oktober 2014 en het daaraan voorafgaand ongunstig advies van de brandweer van 1 juli 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht van 29 juli 2014 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de functiewijziging van een serre naar het stallen van caravans en aanhangwagens op de percelen gelegen te 2070 Zwijndrecht, Vlietstraat 16, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 692 E 2, 691 X, 710 A.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 29 november 2016.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

De verzoekende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 2 juni 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "de functiewijziging van een serregebouw" op de percelen gelegen te 2070 Zwijndrecht, Vlietstraat 16.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Antwerpen', vastgesteld met koninklijk besluit van 3 oktober 1979 in woongebied, agrarisch gebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen', goedgekeurd op 19 juni 2009.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 11 juni 2014 tot en met 10 juli 2014, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De brandweer van de stad Antwerpen adviseert op 1 juli 2014 ongunstig.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 4 juli 2014 ongunstig:

"...

1. *De noodzakelijke functiewijziging is niet verenigbaar met de bestemming "agrarisch gebied" van het gewestplan.*
2. *Het betreft hier geen opslag van allerhande materialen of materieel, maar het betreft hier wel degelijk het stallen van voertuigen, wagens, aanhangwagens (caravans, aanhangwagens voor boten,) wat o.b.v. art. 4.2.1, 5° a) en/of b) en/of c) VCRO wel degelijk vergunningsplichtig is. Volgens art. 8,3° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen kan een vergunning verleend worden voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" in de ruime zin, voor zover "de nieuwe functie louter betrekking heeft op de opslag van allerhande materialen of materieel". Voor het stallen van voertuigen, wagens, aanhangwagens kan derhalve geen stedenbouwkundige vergunning verleend worden.*
3. *De functiewijziging, zoals bedoeld in art 4.4.23 VCRO heeft als onderliggende bedoeling: het bewaren van duurzaam agrarisch gebouwenpatrimonium; serres vallen hier niet onder.*

Het betreft zonevrije functies. De functiewijziging, zoals bedoeld in art 4.4.23 VCRO, en verder gespecificeerd in het BVR van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen is hier niet van toepassing: zie art. 2§ 3 van dit BVR: functiewijzigingen, andere dan wonen, kunnen alleen toegelaten worden als ondermeer aan de voorwaarde "bouwfysisch geschikt" wordt voldaan, d.w.z. er dienen geen ingrijpende werken te worden uitgevoerd voor de nieuwe functie.

Het betreft alhier geen loutere bestemmingswijziging maar er dienen ook bijkomende werken uitgevoerd te worden (deze worden ook vermeld in de aanvraag zelf, waarbij wordt gesteld dat er geen constructieproblemen dienen opgelost te worden noch dat de stabiliteit van het gebouw wordt gewijzigd)

- *Verwijderen van de bestaande technieken.*
- *Aanbrengen van een dubbele, vloeistofdichte, kunststoffenfolie op de grond*

Dit betreft zonevreemde activiteiten die geenszins thuishoren in een serre. Een serre is een constructie voor het teelten van planten en groenten.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht weigert op 29 juli 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Bepaling van het plan en de stedenbouwkundige voorschriften die van toepassing zijn

...

De aanvraag betreft een functiewijziging voor het stallen van allerhande rollend materieel. Echter het rollend materieel zijn caravans, aanhangwagens en voertuigen welke niets met landbouw te maken hebben. De aanvraag is niet conform.

...

Uitzonderingsbepalingen

...

Afdeling 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geeft dergelijke zonevreemde constructies basisrechten die geregeld worden door onderstaande artikelen:

Art. 4.4.16. In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw.

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

1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning; Voor 90 stuks rollend materieel heeft de aanvrager, een milieuvergunning voor een termijn van 3 jaar (tot 16 oktober 2015) dd. 16110/2012. Voor de uitbreiding naar max. 155 stuks heeft hij nog geen milieuvergunning, de aanvraag is niet conform.

2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat. Eén deel van het serregebouw werd in het jaar voorafgaand daadwerkelijk uitgebaat voor het stallen van rollend materieel, echter betreft dit het stallen van voertuigen, wagens, aanhangwagens (caravans, aanhangwagens voor boten,...). De geschiedenis van het deel waarvoor de aanvraag wordt ingediend, is niet gekend.

...

Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (en latere wijzigingen)

ART. 8. 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 "landbouw" 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; Het gebouw ligt in agrarisch waardevol gebied, de aanvraag is conform.

2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep; Het gebouw bestaat en maakt deel uit van een bestaand gebouwencomplex, de aanvraag is conform.

3° de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerhande materialen of materieel. Het betreft hier geen opslag van 'allerhande materialen en materieel, maar wel degelijk het stallen van voertuigen, wagens, aanhangwagens (caravans, aanhangwagens voor boten,...), de aanvraag is niet conform. Het stallen van voertuigen is vergunningsplichtig.

De aanvraag tot functiewijziging van een serregebouw voldoet niet aan de basisvoorwaarden voor zonevreemde constructies en aan de voorwaarde voor zonevreemde functiewijzigingen en kan dus niet vergund worden.

Volgens art. 4.4.23 mag het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften. Dit is echter geen verplichting.

Zelfs al zou kunnen afgeweken worden van de bestemmingsvoorschriften, wat zoals hierboven aangehaald niet kan, dan nog zou het niet aangewezen zijn om deze afwijking toe te staan. Met name zou door een permanente vergunning het agrarisch karakter van de serres definitief verdwijnen. Daardoor zou kostbare landbouwgrond definitief verloren gaan voor de landbouw om opgeofferd te worden voor een functie die niets met landbouw te maken heeft. Dit zou niet alleen tegen de letter, maar ook tegen de geest van het gewestplan zijn.

...

Bespreking van de goede plaatselijke aanleg

Gezien het gewestplan van toepassing is, mag er van uit gegaan worden dat door dit plan de bestemming grotendeels gegarandeerd wordt maar niet de vereiste kenmerken van de bebouwing of constructies.

De aanvraag voldoet daar helemaal niet aan. Zij wijkt af op volgende punten:

- Het stallen van voertuigen, wagens, aanhangwagens (caravans, aanhangwagens voor boten,...), hoort niet thuis in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

De aanvraag tot functiewijziging van een serregebouw voldoet niet aan de basisvoorwaarden voor zonevreemde constructies en aan de voorwaarde voor zonevreemde functiewijzigingen. De verdere toetsing aan de elementen bepaald in het artikel 4.3.1§2 van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke ordening geeft volgend resultaat:

Functionele inpasbaarheid en schaal

Het betreft een aanvraag voor een functiewijziging van een bestaand serrecomplex. Het gebouw past zich niet volledig in de bestaande straatwand en het gabarit van de woningen uit zijn omgeving, doch als bestaand serregebouw past het in agrarisch gebied. De schaal van de aanvraag is overeenstemmend met deze van de omgeving.

Mobiliteitsimpact

De aanvraag betreft een functiewijziging voor een gebouw voor het stallen van rollend materieel, wat niet overeenstemt met de uitbating, het stallen van voertuigen, wagens, aanhangwagens (caravans, aanhangwagens voor boten,...)

Er komen een 70-tal stallingplaatsen bij, een verhoging tot 155 stallingsplaatsen, wat een aanzienlijk effect kan hebben op het mobiliteitsimpact, gezien het gebruik van de gestalde voertuigen vooral weersgebonden is, waardoor bij goed weer piekbelastingen kunnen ontstaan. Net op momenten dat de aangelanden een verwachting van kalmte en rust hebben (weekends).

Ruimtegebruik en bouwdichtheid .

Het toestaan van serreconstructies voor stalling van auto's is in agrarisch gebied vanuit landbouwkundig standpunt onaanvaardbaar en is in geenszins in overeenstemming met de basisbestemming van het agrarisch gebied. Indien dergelijke functiewijzigingen voor serres zouden worden toestaan, krijgt men in het agrarisch gebied een veelheid van stalplaatsen van auto's. Dit schaadt ontegensprekelijk de agrarische structuren en betreft een ruimtegebruik dat totaal niet past binnen de bestemming van het gewestplan.

Visueel vormelijke elementen

De aanvraag betreft een functiewijziging van een bestaand serregebouw waardoor er visueel en vormelijk niets wijzigt.

De gevel is opgebouwd uit glazen panelen. Deze materialen zijn in overeenstemming met de algemeen binnen de gemeente aanvaarde gevelmaterialen voor serres en passen binnen eenzelfde omgeving, het agrarisch gebied, waarop de aanvraag betrekking heeft.

Bodemreliëf

De aanvraag heeft geen impact op het bodemreliëf.

De vergunning dient principieel geweigerd op basis van artikel 4.3.1§1 van de Vlaamse Codex,

dat stelt dat aanvragen dienen geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,

b) een goede ruimtelijke ordening

2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;

De aanvraag voldoet aan beide van bovenstaande elementen en mede door het negatief advies van de brandweer, dient de aanvraag dus te worden geweigerd.

...

Advies gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning krachtens artikel 4.7.18 §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening goedgekeurd dd. 16 juli 2010, gewijzigd op 8 juli 2011 en 18 november 2011 te weigeren op basis van een negatief advies van de brandweer, het niet voldoen aan de basisvoorwaarden voor zonevrije constructies en de zonevrije functiewijziging en de niet verenigbaarheid met de relevante doelstellingen van het decreet integraal waterbeleid.

..."

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 29 augustus 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Naar aanleiding van het beroep adviseert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht op 23 september 2014 ongunstig:

"...

Beroep van aanvrager tegen beslissing CBS

Bezwaar 1: betreffende de organisatie van het openbaar onderzoek

"... Gedurende de ganse periode van het onderzoek is er geen enkel mondeling of schriftelijk bezwaar ingediend. Noch van de omwonenden noch van enig ander betrokken persoon in deze kwestie zijn er opmerkingen geformuleerd.

Dit gegeven toont onomwonden aan dat de bedoelde exploitatie - namelijk het stallen van rollend materieel in een serregebouw - gedragen wordt in zijn omgeving. Mochten de omwonenden de bedoelde exploitatie op één of andere manier hinderlijk vinden of niet gepast vinden dan zouden er wellicht bezwaren zijn ingediend.

Integendeel. Het feit dat er geen enkel bezwaar is ingediend, toont aan dat de aanvrager de afgelopen drie jaar zijn inrichting op een ernstige, professionele manier heeft uitgebaat zoals het een goede huisvader betaamt."

Tegenargumentatie

Het klopt dat er inderdaad een openbaar onderzoek gehouden is tijdens de procedure, dit liep van 11/06/2014 t.e.m. 10/07/2014. Tijdens dit onderzoek zijn er veel mensen, waaronder 10 van 30 aangeschreven omwonenden, de aanvraag komen inzien en zich ook komen informeren over de nieuwe toestand. Dit toont toch ook aan dat de aanvraag de omwonende of ander betrokken personen toch enige zorgen baarden. Het niet ontvangen van bezwaren sluit niet uit dat het project onverenigbaar is met enige wetgeving, wettelijk kader of goede ruimtelijke ordening.

Het is geen correcte redenering om aan te nemen dat als er geen bezwaren zijn ingediend de aanvrager zijn inrichting beheerd als een goede huisvader. Dus met dezelfde redenering kunnen we concluderen dat bij bezwaren, de aanvrager zijn inrichting niet beheerde als goede huisvader.

Bezwaar 2: betreffende het advies van CBS Zwijndrecht

In haar betoog hanteert het CBS van de gemeente Zwijndrecht volgens ons het verkeerde artikel. Onderaan pagina drie van de betrokken weigering citeert het college artikel 4.4.16 van de VCRO. Dit artikel heeft uitdrukkelijk betrekking op het verbouwen van bestaande zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw(?) De daaropvolgende redenering - gaande tot het citeren van het volgende artikel zijnde 4.4.23 - doet in zijn geheel niet terzake en is manifest misplaatst.

Tegenargumentatie

Het betreft hier geen loutere bestemmingswijziging maar er dienen ook bijkomende werken te worden uitgevoerd.

In het artikel 2§3 van het BVR dd. 28 november 2003 staat vermeld dat het gebouw bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. In de begeleidende nota staan volgende werken vermeld: verwijderen van de bestaande technieken - aanbrengen van een dubbele, vloeistofdicke, kunststoffen folie op de grond - inbouwen van een aantal vluchtdeuren. Tevens dienen er nog bijkomende werken voor de brandweer te gebeuren. Hieruit kan men concluderen dat het serregebouw bouwfysisch niet geschikt is, voor het opslaan van allerlei rollend materieel en dus niet voldoet aan het BVR dd. 28 november 2003.

Bezwaar 3: betreffende het advies van CBS Zwijndrecht

"Midden pagina vier citeert het college artikel 4.4.23 van de VCRO (ditmaal terecht)...

... Omtrent het derde punt maakt het college volgens ons een interpretatiefout. Zij stelt dat het 'stallen van rollend materieel' geen 'opslag van allerhande materiaal of materieel' betreft, zoals bedoeld in het desbetreffende uitvoeringsbesluit van 28 november 2003. deze redenering klopt niet! Het stallen van rollend materieel is wel degelijk te vatten onder het opslaan van allerhande materiaal of materieel! Waar zit het verschil?

Bij de totstandkoming van het betrokken uitvoeringsbesluit was het wel degelijk de geest en de bedoeling van de wetgever om dergelijke functiewijzigingen - zijnde het stallen van rollend materieel - mogelijk te maken. Getuige hiervan is onderstaande citaat uit de artikelsgewijze bespreking van het besluit wat destijds - bij de lancering ervan - beschikbaar was"

Tegenargumentatie

De beroeper grijpt hier echter ten onrechte aan dat de aanvraag voldoet aan de derde voorwaarde. De VCRO haalt in het basisartikel 4.2.1. 5° duidelijk aan dat er een verschil is tussen enerzijds (onder art. 4.2.1. 5° a)) het opslaan van allerlei materialen, materiaal of afval enerzijds en anderzijds (onder art. 4.2.1. 5° b) en c)) het parkeren van voertuigen, wagens of aanhangwagens en het plaatsen van één of meer verplaatsbare

constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt, in het bijzonder woonwagens, kampeerwagens, afgedankte voertuigen en tenten.

Aangezien het gaat over rollend materiaal dat slechts ,1 tot 2 bewegingen per jaar zou maken over het terrein kan worden besloten dat het vermoeden groot is dat er kampeerwagens en caravans in de serre zouden worden gestald. Dergelijke bestemmingswijziging is in strijd met het aangehaalde art. 8 van het BVR dd. 28 november 2003 aangezien het niet voldoet aan de derde voorwaarde. Hiervan kan dan ook geen vergunning worden afgegeven.

Bezwaar 4: betreffende het advies van CBS Zwijndrecht

Het college stelt dat het agrarisch karakter van de betrokken serre definitief tot het verleden zou behoren. Ook deze these is niet waar. Het is net de opportuniteit van het (tijdelijk) wijzigen van zijn serres die de aanvrager er toe brengt om de bestaande (tijdelijke) stedenbouwkundige vergunning te, verlengen. De teelt van koude groenten - zijnde basisactiviteit van de aanvrager - zit net zoals drie jaar geleden nog altijd economisch in het slop. Om deze reden wenst de aanvrager zijn bestaande vergunning voor het stallen van rollend materieel te verlengen.

Tegenargumentatie

Door het plaatsen van een serregebouw in agrarisch waardevol gebied, is het waardevol karakter van het agrarisch gebied al reeds aangetast. De functie van serregebouw kan nog een agrarisch karakter hebben, maar het kan al niet meer als waardevol worden beschouwd. Door de functie te wijzigen van, serregebouw haar stalplaats voor rollend materieel, wordt het karakter al helemaal niet meer als agrarisch beschouwd. Het agrarisch waardevol karakter blijft aangetast.

Op het aanvraagformulier staat vermeld: "ik vraag een stedenbouwkundige vergunning aan voor de functiewijziging van een serregebouw". Dus op het aanvraagformulier en ook in de beschrijvende nota, is er geen sprake van het verlengen van de tijdelijke vergunning 2011/00166/K. Deze is verleend voor 3 jaar en vervalt dan ook op 22 december 2014. Tevens dient hij nog een milieuvergunning te bekomen voor de overige 65 stuks rollend materieel. De huidige milieuvergunning, voor 90 stuks rollend materieel, vervalt op 16 oktober 2015, welke dus nog een jaar geldig is.

Nergens kan worden nagegaan of de tuinder noodlijdend is of niet. Dit dient te worden bewezen door de aanvrager en kan niet worden nagegaan door de gemeente.

In de gemeente komen nog meerdere serrecomplexen voor met name op de Blauwe Hoevestraat 15, waarvoor de eigenaar recent (jaren 2013 en 2014) nog uitbreidingen heeft aangevraagd. Dit toont toch aan dat de sector in feite niet noodlijdend is en dit een gemakshalve oplossing is.

Bezwaar 5: betreffende het advies van CBS Zwijndrecht

Om niet altijd in het stramien van verlengen van vergunning te zitten, acht de aanvrager het opportuun om de stedenbouwkundige vergunning niet langer afhankelijk te maken van de tijd. Dit spaart een hoop zorgen. Vanaf het ogenblik dat het opportuun is om opnieuw koude groenten te telen zal de aanvrager voorzien in een nieuwe aanvraag tot functiewijziging. Tot die tijd blijven de betrokken bedrijfsgebouwen onaangeroerd.

In dit opzicht heeft de voorliggende exploitatie een voordeel ten aanzien van die land- en tuinbouwbedrijven Waar de agrarische functie sinds jaren verdwenen is! In casu kan de Heer De Nocker namelijk - mits een nieuwe functiewijziging - op elk ogenblik perfect opnieuw beginnen met koude groenten te telen!

Tegenargumentatie

Het voorliggende project in strijd met het gewestplan, wetgeving, wettelijk kader en de goede ruimtelijke ordening. De VCRO voorziet geen uitzondering die toelaat om tijdelijk in te gaan tegen gewestplan, wetgeving, wettelijk kader en de goede ruimtelijke ordening. Het project blijft dan ook onvergundbaar.

Verder lijkt de beperkte capaciteit in een kleine straat als de Vlietstraat niet zo beperkt te zijn. Er kan evenwel slecht een inschatting worden gemaakt van de bijkomende bewegingen die op vlak van mobiliteit zullen teweeg worden gebracht aangezien nergens in de aanvraag duidelijk gespecificeerd is om welke voertuigen het zal gaan.

Door het stallen van rollend materieel in een bestaand serregebouw wordt het agrarisch waardevol karakter aangetast. En juist om deze toestand niet blijvend te maken, wordt de vergunning verleend voor een bepaalde "tijdelijke" periode. Mocht er geen tijdelijke periode worden opgelegd, kan het stallen van rollend materieel een blijvende functie worden, wat ten alle tijden moet worden vermeden. Dit toch zeker in agrarisch waardevol gebied.

Bezwaar 6: betreffende het ongunstig advies van duurzame landbouwontwikkeling

Duurzame Landbouwontwikkeling is in haar advies van 04 juli 2014 van mening dat een tuinbouwserra niet valt onder het toepassingsgebied van het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003. dit om dezelfde reden als deze dit het college van burgemeester en schepenen poneert met name dat het stallen van rollend materieel niet te vatten is onder 'opslag van materiaal en materieel'. Met deze bewering zijn wij het fundamenteel oneens! Verder volgens Duurzame Landbouwontwikkeling behoort een tuinbouwserra niet tot het agrarisch gebouwenpatrimonium zoals bedoeld in het desbetreffende uitvoeringsbesluit. Ook deze redenering klopt niet! Eén tuinbouwserra is wel degelijk op te vatten als een gebouw (vloer-wanden-dak). Met andere woorden een constructie, wind- en waterdicht, bedoelt voor het telen van koude groenten.

Tegenargumentatie

Het advies van Duurzame Landbouwontwikkeling wordt opgesteld door de bevoegde instanties met hun nodige expertise en wordt dan ook zo aanvaard.

Art. 4.3.3. van de VCRO stelt dat indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving. Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder "direct werkende normen" verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.

Het advies van duurzame landbouwontwikkeling zegt: "... de functiewijziging zoals bedoeld in art 4.4.23 VCRO heeft als onderliggende bedoeling: het bewaren van duurzaam agrarisch gebouwenpatrimonium; serres vallen hier niet onder, ..." Een serregebouw is inderdaad een gebouw (vloer-wanden-dak), maar het behoort niet tot het duurzaam agrarisch gebouwenpatrimonium. Een serre is in feite niet duurzaam, het heeft een beperkte leefbaarheid.

Bezwaar 7: betreffende het advies van de brandweer

Tegenargumentatie

Het advies van de brandweer wordt opgesteld door de bevoegde instanties met hun nodige expertise en worden dan ook zo aanvaard.

Art. 4.3.3. van de VCRO stelt dat indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan

de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder "direct werkende normen" verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is. Hieruit volgt dat het ongunstig advies van de Brandweer bindend is en de vergunning niet kan worden afgegeven.

...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 16 oktober 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 21 oktober 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 23 oktober 2014 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

" ...

3. Omschrijving en historie van de aanvraag:

De aanvraag voorziet een functiewijziging van een serrecomplex naar een stalplaats voor rollend materieel.

Het betreft enerzijds een aanvraag omwille van het aflopende tijdelijke karakter van de voorgaande vergunning en anderzijds een vergunning voor de uitbreiding van deze stalplaats. Nu zal één van de twee grote serregebouwen volledig in functie staan van de stalling van rollend materieel, meer bepaald aanhangwagens, caravans en mobilhomes.

Historiek:

05/11/1991: vergunning voor het bouwen van een tuinserre, loods en stookplaats.

30/07/1996: vergunning voor het uitbreiden van bestaande serres.

22/06/1999: vergunning voor het bouwen van een bedrijfswoning.

26/02/2002: vergunning voor het bouwen van een serre, het uitbreiden van een loods en het aanleggen van een waterbassin.

26/10/2010: voorwaardelijke vergunning voor de uitbreiding van een loods en het oprichten van een hoogspanningscabine.

22/12/2011: vergunning verleend in beroep voor de tijdelijke functiewijziging (voor een periode van 3 jaar) van een deel van de serre naar een stallingsplaats voor rollend materiaal, maximum 85 stuks.

De aanvraag is milieuvergunningsplichtig op basis van de huidige milieuwetgeving. Voor de voorgaande tijdelijke vergunning werd er een tijdelijke vergunning bekomen voor het stallen van 90 stuks rollend materieel. Deze vergunning is verstreken op 16/10/2015, voor de uitbreiding naar max. 155 stuks rollend materieel werd nog geen milieuvergunning verleend.

...

5. Argumentatie beroeper:

Daniël De Nocker:

- Tijdens het openbaar onderzoek werd er geen enkel bezwaarschrift ingediend. Hieruit blijkt de uitbater het geheel beheert als een goede huisvader en dus niet voor overlast zorgt.*

- *Artikel 4.4.16 VCRO, de weigeringsgrond van Zwijndrecht, is foutief toegepast. Het gaat hier niet om een verbouwing wel om een functiewijziging waardoor artikel. 4.4.23 VCRO dient toegepast te worden: Gebouw is hiermee in overeenstemming.*
- *Om niet altijd in het stramien van tijdelijke vergunningen te zitten acht de aanvrager het opportuun deze niet langer afhankelijk te maken van tijd. De teelt van koude groenten zit momenteel nog steeds in het slop, zodra dit terug opportuun wordt kan de aanvrager dan terug starten met de teelt van groenten.*
- *Het gebouw behoort wel tot de het agrarisch gebouwenpatrimonium. Rollend materieel is bovendien wel te vatten als materieel.*
- *Advies van de brandweer is louter ongunstig omwille van het niet uitvoeren van de eerdere voorwaarden. In ondergeschikte orde wordt er ook meegegeven dat de brandweerinstanties in Vlaanderen heel anders omgaan met dergelijke aanvragen en er dus ongelijkheid ontstaat. Brandweer Antwerpen is hier zeer streng in door het opleggen van bovengrondse hydranten, sprinklerinstallatie,*

...

9. Beoordeling:

De aanvraag valt binnen de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Met uitzondering van de deelgebieden waarvoor in dit plan voorschriften werden vastgesteld, blijven de op het ogenblik van de vaststelling van dit plan bestaande bestemmings- en Inrichtingsvoorschriften onverminderd van toepassing.

Volgens het vastgestelde gewestplan van Antwerpen (goedgekeurd bij KB van 3 oktober 1979) situeert de aanvraag zich in woongebied, agrarisch gebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede, voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw In de ruime zin.' Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.

De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

Het stallen caravans is vergunningsplichtig conform art. 4.2.1 §1, 5° VCRO.

De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan. Men vraagt een stalplaats voor caravans, mobilhomes en aanhangwagens aan in - een bestaand vergund serrecomplex. De gevraagde functie is dan ook geen landbouwactiviteit of is er op geen enkel wijze aan gerelateerd zodat de gevraagde functiewijziging niet in overeenstemming is met de gewestplanbestemming.

De aanvraag betreft een zonevreemde functiewijziging.

Art. 4.4.23 VCRO: Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:*
 - 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, . met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*
 - 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren;*

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

De weigering om een afwijking, vermeld in het eerste lid, te verlenen, geeft nimmer aanleiding tot een planschadevergoeding.

De aanvraag voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 4.4.23 VCRO namelijk het serrecomplex bestaat (zie fotoreportage in het dossier en de eerdere vergunning), het is niet verkrot (zie fotoreportage in het dossier en de huidige uitbating), het is hoofdzakelijk vergund (voor het serrecomplex werden vergunningen afgeleverd) en het is niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied (ligt in agrarisch gebied).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst 'van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen is van toepassing. De functiewijzigingen kunnen conform dit besluit enkel toegestaan worden aan een voldoende uitgeruste weg, wat in casu het geval is. Het gebouwencomplex moet bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe functie. Normaliter is het omvormen van een serre voor het stallen van rollend materieel hiervoor bouwfysisch geschikt aangezien dit gebouw als enige vereiste heeft het overdekt kunnen stallen van dit materieel. Doch in huidig dossier is de financiële inspanning om bijvoorbeeld' te kunnen voldoen aan de voorwaarden van de brandweer, gelet op de verklaringen in het beroepsschrift, te zwaar waardoor het gebouw bouwfysisch niet geschikt blijkt te zijn conform art. 2 ,van dit uitvoeringsbesluit zoals reeds hierboven gemotiveerd.

Voor de aanvraag in het bijzonder is art. 8 van dit uitvoeringsbesluit van toepassing. Dit artikel stelt dat het betreffende gebouw aan volgende voorwaarden dient te voldoen:

1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin; Dit is in casu het geval gelet op de geldende gewestplanbestemming.

2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep; Dit is in casu het geval, het gebouw maakt deel uit van een gebouwengroep.

3° de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerlei materialen of materieel.

Het stallen van caravans, aanhangwagens en mobilhomes is in overeenstemming met deze voorwaarde, het gaat immers om materieel, weliswaar rollend materieel wat- niet expliciet uitgesloten werd door de decreetgever. Tevens werd in het verslag aan de Vlaamse regering van het besluit van 28 november 2003 het volgende opgenomen: "Art. 8. In agrarisch gebied komen voormalige landbouwgebouwen voor, die onttrokken zijn aan de landbouwfunctie. (schuren, stallen, en dergelijke). Deze kunnen gebruikt worden louter voor de opslag van allerlei materialen of materieel, zonder dat er andere activiteiten in het gebouw plaatsvinden. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: winterberging voor caravans, berging van oldtimers, opslag van hout voor schrijnwerkerij, enz. Een niet vergunbaar voorbeeld: schrijnwerkerij in eenzelfde leegstaande stal.

De Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling stelt echter in het ongunstig advies van 3 juni 2014 dat voormeld besluit niet van toepassing zou zijn voor serreconstructies. Het besluit zou gericht zijn op een valorisatie van het gebouwenpatrimonium in Vlaanderen. Een serre zou geen gebouw zijn doch een teelttechnische constructie in functie van tuinbouwdoeleinden. Bij arrest van 4 juni 2013 (nr. 'A/2013/0291 in de zaak 1112/0047/A/2/0029) oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen echter dat een serre redelijkerwijze kan worden beschouwd als een gebouw:

"Nu "gebouw" niet nader wordt gedefinieerd in de VCRO, dient het woord in een ruime, spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. Van Dales Groot Woordenboek der Nederlandse Taal definieert "gebouw als "hetgeen bebouwd is, bouwwerk van tamelijke of aanzienlijke grootte en in het algemeen vervaardigd van duurzaam materiaal, dienende tot woning, samenkomst of andere maatschappelijke verrichtingen, tot berging (een pakhuis, arsenaal) als monument...". De serre is een bouwwerk, bestaande uit een aluminium constructie met glaspanelen en een fundering, en zal dienen voor de berging/opslag van caravans en- mobilhomes. Een aluminium constructie met glaspanelen kan worden beschouwd als duurzaam materiaal. Het feit dat de bestreden beslissing stelt dat deze materialen een minder lange levensduur hebben dan baksteenconstructies, doet hieraan geen afbreuk. De serre kan redelijkerwijze dan ook worden beschouwd als een gebouw".

Het standpunt van afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling wordt niet bijgetreden wat betreft dit aspect (gebouw of niet), doch wel wat betreft het Inhoudelijk standpunt om serres in landbouwgebied systematisch te gaan gebruiken voor niet-landbouwdoeleinden.

De aanvraag valt niet onder toepassing van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 5 juli 2013 inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. De 'dakoppervlakte van de serre zal niet uitbreiden, het betreft een loutere functiewijziging binnen een bestaand vergund gebouw.

De brandweer van de stad Antwerpen heeft ongunstig advies uitgebracht over de aanvraag. In de eerdere tijdelijke vergunning werd er opgelegd als voorwaarde dat er diende voldaan te worden aan het voorwaardelijke gunstige advies van de brandweer. De aanvrager heeft echter nooit de nodige investeringen gedaan om het gebouw brandveilig te maken aangezien hij slechts een tijdelijke vergunning had bekomen. Desondanks baat deze eigenaar nu reeds 3 jaar deze zaak uit zonder brandpreventiemaatregelen te hebben getroffen. Nochtans gaat .het hier om voertuigen waar nog benzine in kan zitten, gasflessen kunnen bevatten ed. Bovendien is de serre waar deze activiteiten worden uitgevoerd, pal tegen een woonwijk gelegen. De aanvrager betwist eveneens of dergelijke 'draconische maatregelen' (sic.) ook nu wel

verantwoord zijn en verwijst hiervoor naar andere adviezen verleend door een andere brandweerinstantie in een gelijkaardig dossier. Er zijn echter geen afdoende garanties gegeven door de aanvrager, gelet op het beroepsschrift, dat door minder maatregelen te treffen de brandveiligheid alsnog kan gegarandeerd worden. Dit is trouwens de uitsluitende bevoegdheid van de bevoegde brandweerdiensten.

Het ongunstige advies van de brandweer is bovendien niet louter ongunstig omwille van het eerdere oude advies voor de tijdelijke vergunning dat niet nageleefd werd. De brandweer geeft nu ongunstig advies omwille van de vele opmerkingen in het verslag, voornamelijk in hoofdstukken B en C van het advies, en omdat het dossier te weinig gegevens bevat om een onderbouwd advies te verlenen. Uit het verslag blijkt dat er vele maatregelen moeten genomen worden om het gebouw geschikt te maken voor de functie. Zo dienen er in deze constructie o.a. sprinklers aangebracht te worden, dient er een ganse verharding rond het gebouw voorzien te worden zodat alle zijwanden bereikbaar zijn omwille van de grootte van de serre, dienen er bovengrondse hydranten te zijn, dient het bluswater opgevangen en afgevoerd te worden (folie is hiervoor onvoldoende), ook de aanpalende serre dient voorzien te worden van een sprinklerinstallatie,... Om de constructie in regel te brengen met het brandweeradvies zijn er bijgevolg te veel maatregelen te nemen. Hierdoor blijkt tevens dat het gebouw 'bouwfysisch' niet geschikt is voor de nieuwe permanente functie. Art. 2 van het uitvoeringsbesluit aangaande de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen stelt dat: '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.' Aangezien het voorgaande advies van de brandweer niet werd nageleefd omwille van de te dure investeringen naar brandveiligheid dient er in alle redelijkheid geoordeeld te worden dat het gebouw alleszins vanuit financieel oogpunt niet geschikt is voor de nieuwe functie, ingrijpende werken moeten uitgevoerd worden.

In het beroep werd er een nota toegevoegd van een brandweerexpert die het advies van de brandweer van Antwerpen betwist. Deze nota heeft niet tot gevolg dat dit het ongunstig advies van de brandweer teniet doet. De door beroeper en zijn brandweerexpert aangehaalde verschillen in behandeling van de brandweeradviezen in Vlaanderen, kan ook niet bij de deputatie aangeklaagd worden. Sowieso moet besloten worden dat het gebouw omwille van het ongunstige advies niet in regel kan worden gebracht met de brandveiligheid en derhalve dient de aanvraag geweigerd te worden.

MER-screening:

[...]

Watertoets:

[...]

De aanvraag dient getoetst op de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Hierna wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand.

De aanvraag is gelegen in de gemeente Zwijndrecht, in de noordelijke nabijheid van het centrum van de gemeente. Dé aanvraag is zuidelijk gelegen ten aanzien van de E34 autosnelweg.

Het complex is gelegen in een deel van het landbouwgebied dat direct grenst aan woongebied. Aan de overzijde van de straten waaraan het tuinbouwbedrijf grenst is er enkel woningbouw. De serre sluit hier fysiek op aan. Verder vormt de serre nog steeds één geheel met het complex. Aan het volume van het gebouw wijzigt niets zodat ruimtelijk er geen impact is op de omgeving. Ten westen van de serre zijn allemaal beperkte tuintjes gelegen van de hoofdzakelijk aaneengesloten woningbouw in de Molenstraat.

De aanvraag betreft het stallen van caravans in een deel van een bestaand serregebouw, gelegen in de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

In de omgeving bevinden zich diverse andere bestemmingen zoals woongebied en woonuitbreidingsgebied. De ruimte aanwezig voor agrarische activiteiten dient principieel gevrijwaard te worden van allerlei andere functies die niet gerelateerd zijn aan landbouw.

Een serre wordt uitsluitend opgericht ten behoeve van het versneld opkweken van- gewassen in functie van de tuinbouw. Deze constructies hebben een kortere levensduur en houden aldus een zekere tijdelijkheid in. Serres zijn vaak hele grote constructies (betrokken serre heeft een oppervlakte van circa 13.000m²). Na stopzetting van de serreteelt dienen ze in regel afgebroken te worden opdat de ingenomen landbouwgrond terug vrij kan komen. In principe betekent de omvorming een bestemming van deze serres als constructie, ook al hebben zij hun functie verloren. Dit is ruimtelijk gezien een ongewenste ontwikkeling in landbouwgebied.

Uit het gemeentelijk dossier kan afgeleid worden dat de huidige mobiliteitsdruk op te vangen is via het bestaande wegennet van de gemeente. Er is wel enige impact te verwachten aangezien er nog eens 50-tal extra staanplaatsen bijkomen ten aanzien van de vorige tijdelijke vergunning. Deze verkeersbewegingen zijn echter beperkt aangezien het gaat om mobilhomes en caravans die gemiddeld 4 keer per jaar uit de garage zullen gehaald worden.

Daarnaast dient ook een kanttekening te worden gemaakt bij het visueel-vormelijke aspect van dit oneigenlijk gebruik van de serre. Het stallen van materiaal in de doorzichtige glazen serre bevordert de 'verrommeling' van het agrarisch gebied. Deze verrommeling is een negatieve tendens die bewaakt moet worden. Daarom ook worden de serres aanzien als teeltconstructies die, na het verliezen van hun tuinbouwdoeleinde, gesloopt moeten worden. Het oneigenlijk gebruik van de serre doet hier zeker afbreuk aan het verlies van het visuele aspect en kan dus, naast het functionele aspect, ook omwille van het visueel-vormelijke aspect niet aanvaard worden.

De brandveiligheid kan in huidige aanvraag niet worden gegarandeerd door het ontbreken van een gunstig advies van de brandweer van de stad Antwerpen. Dit is nochtans van zeer groot belang aangezien de aanvraag pal tegen een woonwijk gelegen is. Bovendien gaat het om de opslag van caravans en mobilhomes met vaak gasflessen in de (beperkte) keuken of in functie van verwarming, evenals benzine in de tank. De serre staat op minder dan 30m van de woningen in de Molenstraat.

Algemene conclusie:

***De aanvraag is niet in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen.
De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden
aanvaard.
...***

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging - Voorwerp van de VORDERING

1.

In haar verzoekschrift vordert de verzoekende partij tevens de vernietiging van het ongunstig advies van de brandweer van de stad Antwerpen van 1 juli 2014.

Artikel 4.7.16, §1 VCRO bepaalt dat de Vlaamse regering de instanties aanduidt die over een vergunningsaanvraag advies moeten verlenen. Deze adviezen hebben de gevolgen zoals omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO en zijn bindend voor zover het gaat om een direct werkende norm binnen een ander beleidsveld.

In het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, wordt de brandweer als adviesinstantie niet vermeld. Het verplicht in te winnen advies van de brandweer volgt uit andere reglementeringen. De verzoekende partij toont niet aan dat dit advies bindende kracht zou ontleenen rechtstreeks aan artikel 4.3.3 VCRO. In tegendeel bevestigt de verzoekende partij in het enig middel dat het brandweeradvies terzake een niet-bindend advies betreft.

Het door de verzoekende partij aangeduide advies van de brandweer is dan ook niet rechtstreeks aanvechtbaar bij de Raad, zodat de vordering tot vernietiging onontvankelijk is voor zover ze gericht is tegen het ongunstig advies van de brandweer van de stad Antwerpen van 1 juli 2014.

Dit neemt evenwel niet weg dat de verzoekende partij zich voor de Raad kan beroepen op de onwettigheid van dit advies in het kader van een beroep tegen de weigering van de stedenbouwkundige vergunning.

Toegepast op de vergunningsprocedure betekent dit dat in het kader van het beroep tegen de vergunningsbeslissing onregelmatigheden of onwettigheden kunnen worden aangevoerd die kleven aan niet-bindende adviezen, in dit geval het advies van de brandweer.

2.

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

1. Eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste onderdeel van het enig middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 10 en 11 van de Grondwet, evenals van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het materiële motiveringsbeginsel, het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van artikel 159 van de Grondwet in samenhang met artikel 4.4.23 VCRO en artikel 2 en 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen) en in zoverre van toepassing eveneens de schending van artikel 2, §1 van de wet van 30 juli 1979 betreffende

de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen en artikel 1, bijlage 1 en bijlage 2, evenals de in de toelichting geciteerde specifieke bepalingen van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen (hierna: KB Brandpreventienormen).

In dit middelonderdeel uit de verzoekende partij kritiek op het weigeringsmotief van de bestreden beslissing voor zover dit gesteund wordt op het ongunstig brandweeradvies van 1 juli 2014.

Vooreerst wijst de verzoekende partij er op dat het KB Brandpreventienormen slechts geldt voor nieuwe gebouwen zodat het niet van toepassing is op de bestaande serre. De verzoekende partij vervolgt evenwel dat algemeen aanvaard wordt dat deze basisnormen als leidraad kunnen gebruikt worden bij de beoordeling van nieuwe vergunningsaanvragen waar een nieuwe functie wordt gevraagd.

De verzoekende partij is het daarnaast niet eens met het feit dat het advies van de brandweer van Antwerpen de normen inzake brandveiligheid hanteert die gelden voor industriegebouwen en strenger zijn dan deze die gelden voor 'lage gebouwen'. De verzoekende partij, hierin gesteund door het op haar verzoek uitgebrachte advies van Arcadis, meent dat de serres niet kunnen worden beschouwd als opslagplaatsen die volgens het KB Brandpreventienormen een industriegebouw uitmaken, omdat het geen opslag van goederen betreft waarbij personeel de goederen zo efficiënt mogelijk stockeert. De stallingsplaats voorziet wel in ruime parkeerplaatsen en rijwegen zodat de eigenaars van de voertuigen op elk moment hun voertuig kunnen binnen- of buitenrijden zonder andere voertuigen te moeten verplaatsen. Gezien het KB Brandpreventienormen parkeergarages voor het publiek uitsluit van de noemer 'industriegebouw', moet naar mening van de verzoekende partij de stallingsplaats als een parkeergarage in een laag gebouw beschouwd worden, waar de overeenkomstige brandveiligheidsnormen van bijlage 2 op van toepassing zijn. Moesten de strenge normen voor industriegebouwen niet toegepast zijn geweest, was de serre volgens de verzoekende partij wel bouwfysisch geschikt verklaard. Zij wijst er nog op dat de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom de strengere normen van bijlage 6 worden toegepast in plaats van de minder strenge normen van bijlage 2.

Vervolgens stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij uitgaat van het verkeerde uitgangspunt waar zij zou menen dat het advies van de brandweer bindend is. Er kan dan ook volgens haar afgeweken worden van of voorbij gegaan worden aan dit advies. Naast de vaststelling dat het door haar in beroep bijgebrachte advies van Arcadis het brandweeradvies op zich niet teniet doet, wijst de verzoekende partij er anderzijds op dat de verwerende partij afdoende moet motiveren waarom zij ondanks het advies van Arcadis, de vergunning weigert op grond van brandtechnische redenen, zonder hierbij te verduidelijken waarom het brandweeradvies meer waard zou zijn dan dat van de brandweereexpert. Minstens had de verwerende partij dit laatste advies in detail moeten bespreken. De verzoekende partij meent ook dat het advies van de brandweer tegenstrijdig is in de zin dat enerzijds wordt gesteld dat zij niet over voldoende informatie beschikt om de aanvraag te beoordelen, anderzijds wel een uitgebreid advies verstrekt.

2.

In haar antwoordnota stelt de verwerende partij dat hoewel de bouwaanvraag niet onder de temporele toepassing valt van het KB Brandpreventienormen, de brandweer het wel raadzaam achtte dit KB als leidraad te hanteren en dat niet betwist wordt dat dit kon.

Wat de indeling van de serre als opslagplaats onder bijlage 6 betreft, wijst de verwerende partij er op dat de verzoekende partij zelf in haar aanvraag had aangeduid dat de aanvraag 'industrie –

klasse A' betrof, en niet 'laag bouw'. Daarnaast zou de verzoekende partij in haar administratief beroepschrift niet hebben opgeworpen dat de brandweer in haar advies een foutieve bijlage zou hebben toegepast, noch werd het advies van de brandweer bij de vorige vergunningsaanvraag door de verzoekende partij in twijfel getrokken.

Volgens de verwerende partij valt de betrokken serre onder de noemer 'industriegebouw' gezien in de toelichting van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie als voorbeeld hiertoe stelplaats van bussen en tuinbouwserres worden vernoemd. Volgens de verwerende partij heeft de brandweer dan ook het correcte juridische kader gehanteerd.

Verder wijst de verwerende partij er op dat zij nergens in de bestreden beslissing heeft vermeld dat het brandweeradvies bindend zou zijn. Daarentegen mocht zij wel steunen op dit advies, gelet op de expertise van de brandweer, om te kunnen besluiten dat de aanvraag de toets van de brandveiligheid niet doorstaat.

De verwerende partij stelt dat zij het advies van Arcadis wel degelijk aandachtig heeft bestudeerd en argumenteert dat zij in alle redelijkheid heeft kunnen oordelen dat dit advies niet overtuigt. Zij meent daarbij dat het advies geen afdoende waarborg naar brandveiligheid toe biedt.

Voor zover de verzoekende partij zou menen dat het advies buitensporige financiële eisen stelt, is de verwerende partij van oordeel dat dit kritiek op de regelgeving terzake betreft waarover de Raad niet bevoegd is te oordelen.

De verwerende partij besluit dat zij op grond van de toepassing van het juridisch correct kader door de brandweer, terecht kon besluiten dat het gebouw niet bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij inzake de aanduiding van 'industrie' in haar aanvraag dat een eigen kwalificatie ondergeschikt is aan deze van de wet en niet als bindend kan aanzien worden. Verder meent zij dat de verwerende partij haar activiteit in de stallingsplaats vergelijkt met het stallen van bussen, maar dat dit laatste door personeel van een vervoersmaatschappij gebeurt, terwijl in de serre de voertuigen zouden worden geparkeerd door de eigenaars zelf en op voldoende afstand van elkaar. Er is bijgevolg geen sprake van een industriële activiteit, zodat de serre moet aanzien worden als een parkeergarage in een laag gebouw.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partij beschikt over twee grote naast elkaar liggende serres. Voor een deel van één serre werd op 22 december 2011 een tijdelijke vergunning (drie jaar) afgeleverd voor de functiewijziging voor het stallen van allerhande rollend materieel. Met de voorliggende aanvraag wenst de verzoekende partij nu een definitieve functiewijziging te bekomen. Daarnaast wordt voor het overblijvende deel van dit serregebouw een functiewijziging gevraagd als gebouw voor het stallen van allerhande rollend materieel, zodat de hele serre als stalplaats dient voor caravans en mobilhomes.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat het aangevraagde voldoet aan de generieke voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO (constructie bestaat, is hoofdzakelijk vergund en niet verkrot en is niet gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied).

De verwerende partij is tevens van oordeel dat de serre als constructie valt onder het toepassingsgebied van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen (serre wordt aanzien als een gebouw). Het aangevraagde voldoet aan de vereisten van artikel 8 van voormeld Besluit Zonevrije Functiewijzigingen: het is gelegen in agrarisch gebied, maakt deel uit van een gebouwengroep en de nieuwe functie (stallen van caravans en mobilhomes) betreft 'opslag van allerlei materialen of materieel'.

Verder is de verwerende partij van oordeel dat het aangevraagde gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg (artikel 2, §2 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen), maar niet voldoet aan artikel 2, §3 van voormeld besluit, aangezien de serre bouwfysisch niet geschikt is voor de nieuwe functie, waarbij zij verwijst naar het negatieve advies van de brandweer en naar de verklaringen van de verzoekende partij in haar aanvraag.

Met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening is de verwerende partij van oordeel dat het omvormen van een grote serre naar stalplaats voor mobilhomes en caravans ruimtelijk gezien een ongewenste ontwikkeling is in het landbouwgebied.

2.

De verzoekende partij betwist in dit eerste middelonderdeel het weigeringsmotief van de bestreden beslissing dat steunt op het ongunstig advies van de brandweer van de stad Antwerpen van 1 juli 2014.

2.1

De verzoekende partij stelt dat het KB Brandpreventienormen niet van toepassing is op de bestaande serre, maar enkel voor nieuwe gebouwen geldt. De Raad stelt vast dat het advies van de brandweer van Antwerpen van 1 juli 2014 het betreffende KB Brandpreventienormen als leidraad hanteert bij de beoordeling van voorliggende aanvraag. Uit de uiteenzetting van de verzoekende partij blijkt evenwel dat zij dit gebruik van het KB Brandpreventienormen als leidraad voor de voorliggende aanvraag aanvaardt en dus ook de daarin vervatte brandveiligheidsnormen. Daarnaast blijkt dat ook de brandweerexpert van de verzoekende partij, Arcadis, in haar advies stelt dat het gebruikelijk is dat de voorschriften van het KB Brandpreventienormen als leidraad worden gevolgd.

Verder argumenteert de verzoekende partij dat het advies van de brandweer van Antwerpen de serre ten onrechte als een 'industriegebouw' in de zin van het KB Brandpreventienormen beschouwt in de plaats van een 'laag gebouw'. Dit betoog van de verzoekende partij overtuigt de Raad niet en dit ondanks het advies in diezelfde zin van Arcadis.

2.2

Het wordt niet betwist dat de serre bij de afgifte van de bouwvergunning in 1991 een industriegebouw was. De verzoekende partij gaat er echter vanuit dat na de functiewijziging naar stalling van allerlei rollend materiaal, de serre moet beschouwd worden als parkeergarage, welke door het KB Brandpreventienormen niet onder 'industriegebouwen' kan worden gecategoriseerd. Zij komt tot deze vaststelling door te redeneren dat, gezien de stallingsplaats in de serre voorziet in ruime parkeerplaatsen en rijwegen zodat de eigenaars van de voertuigen op elk moment hun voertuig kunnen binnen- of buitenrijden zonder andere voertuigen te moeten verplaatsen, deze eerder als een parkeergarage moet beschouwd worden dan als een opslag van goederen waarbij de goederen door personeel zo efficiënt mogelijk wordt gestockeerd. Zij verwijst nog naar de toelichting bij bijlage zes van het KB Brandpreventienormen 'De klassering van industriegebouwen' opgesteld door de Algemene Directie Veiligheid en Preventie, waarin parkeergarages bestemd voor het publiek of parkeergarages voor de vrachtwagens van een transportfirma worden aangehaald als voorbeelden van niet-industriegebouwen.

Evenwel kan op basis van de gegevens van het dossier, het KB Brandpreventienormen en de bijhorende toelichting niet eenduidig besloten worden dat de naar stallingsplaats omgevormde serre een parkeergarage betreft in de zin van vermelde toelichting bij bijlage zes van het KB.

Deze toelichting maakt immers in de 'voorbeelden' een onderscheid tussen enerzijds parkeergarages bestemd voor het publiek of parkeergarages in een kantoorgebouw of een appartementsgebouw, welke geen industriegebouw uitmaken, en anderzijds stelplaatsen voor het openbaar vervoer of parkeergarages voor de vrachtwagens van een transportfirma, welke wel als industriegebouw worden beschouwd. De verzoekende partij toont niet aan dat de stallingsplaats in één van haar serres een parkeergarage betreft die effectief bestemd is voor 'het publiek', en geen stelplaats voor bepaalde voertuigen of bepaalde eigenaars van voertuigen. Daarnaast geeft de toelichting deze concrete gevallen louter als voorbeeld van garages en parkeerterreinen aan, zodat kan geredeneerd worden dat het stallen in een tot stalplaats omgevormde serre van welbepaalde voertuigen (mobilhomes en caravans), op basis van de voorbeelden zou kunnen vallen onder de noemer van industriegebouw. De verzoekende partij slaagt er met haar betoog alleszins niet in het tegendeel aan te tonen. Te meer daar de toelichting stelt dat industriegebouwen een zeer grote diversiteit van industriële activiteiten kan bevatten, waaronder *"opslag, overslag en distributie van grondstoffen en (half) afgewerkte producten; bijvoorbeeld: havenopslagplaatsen, houtopslag, koelruimte voor diepvriesproducten, stelplaats van bussen"...*. De verzoekende partij overtuigt met haar betoog niet dat de tot stalplaats omgevormde serre zou vallen onder bijlage twee van het KB Brandpreventienormen (normen voor lage gebouwen). De serres waarvoor de functiewijziging wordt gevraagd hebben een totale oppervlakte van 7.956 m² en 5.530 m² en bevatten geen compartimenteringen. Er kan dan ook geoordeeld worden dat de brandweer, door te toetsen aan bijlage zes (industriegebouwen) de correcte normering heeft toegepast, minstens toont de verzoekende partij het tegendeel niet aan.

Vermeldenswaard is tevens het feit dat de verzoekende partij bij haar aanvraag zelf heeft aangegeven dat de gebouwen onder 'industrie – klasse A' vallen. Ook in haar administratief beroepschrift werd de indeling van het gebouw als industriegebouw niet betwist. Het is slechts naar aanleiding van de hoorzitting dat de verzoekende partij een nota bijbrengt van een eigen brandexpert 'Arcadis'. In dit advies worden wel alle nuttige te nemen brandvoorzorgen besproken en daarmee gepaard gaande maatregelen, maar het advies bevat geen onderbouwde stelling inzake de bijlage zes die op industriegebouwen van toepassing zijn.

De omstandigheid, zoals aangehaald door de verzoekende partij in haar wederantwoordnota, dat de voertuigen door de eigenaars zelf in de serre worden gestald, en niet door daartoe bestemd personeel, is evenmin een afdoende element om te besluiten dat het om een volledig publieke parkeergarage gaat. Ook het standpunt dat de bijlage zes vereist dat een industriegebouw het aanwezig zijn van een industriële activiteit veronderstelt, overtuigt niet. In de toelichting bij bijlage zes worden uitdrukkelijk een aantal voorbeelden opgenomen die geen 'industriële activiteit' vergen.

2.3

Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende partij niet aantoont dat de verwerende partij een onjuiste of kennelijk onredelijk beslissing zou hebben genomen door de serre, na functiewijziging tot stalplaats voor aanhangwagens, caravans en mobilhomes op grond van het advies van de brandweer te beschouwen als een industriegebouw waarop de brandpreventienormen van bijlage zes van het KB Brandpreventienormen van toepassing zijn.

2.4

In dit verband is ook de kritiek van de verzoekende partij op de vaststelling in de bestreden beslissing dat op grond van het ongunstig advies van de brandweer van de stad Antwerpen de serre niet bouwfysisch geschikt wordt geacht voor het stallen van rollend materieel, niet dienstig. De verzoekende partij gaat hier immers uit van het uitgangspunt dat de serre onder bijlage twee

van het KB Brandpreventienormen valt, zodat deze wel zou voldoen aan de hierin voorgeschreven brandveiligheidsvoorschriften en de serre dus bouwfysisch geschikt zou zijn. Aangezien gebleken is dat de verzoekende partij allerm minst aantoon t dat de serre met gewijzigde functie onder bijlage twee van vermeld KB valt, is haar kritiek op de vastgestelde bouwfysische ongeschiktheid niet nuttig. De verzoekende partij heeft ook in de begeleidende nota van haar aanvraag aangeduid dat nog een aantal werken moeten worden uitgevoerd: *“verwijderen van de bestaande technieken - aanbrengen van een dubbele, vloeistofdichte, kunststoffen folie op de grond - inbouwen van een aantal vluchtdeuren”*. Ook om die reden lijkt de bestaande serre op zich bouwfysisch niet geschikt voor de gevraagde functiewijziging. Dat een aantal uit te voeren werken verband houden met het brandweeraadvies is een reden te meer om de bouwfysische ongeschiktheid te aanvaarden.

Waar de verzoekende partij nog aanvoert dat de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom de strenge normen van bijlage zes en niet de minder strenge normen van bijlage twee toegepast worden, dient te worden opgemerkt dat de verzoekende partij dit bezwaar niet heeft opgeworpen in haar administratief beroep bij de verwerende partij, zodat deze niet gehouden was een motivering terzake op te nemen. De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing wel een onderdeel opgenomen waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar het advies van de eigen brandexpert ‘Arcadis’ en waarin gesteld wordt dat deze nota niet tot gevolg heeft dat het brandweeraadvies teniet wordt gedaan, en dat in alle geval moet besloten worden dat het gebouw omwille van het ongunstig advies niet in regel kan gebracht worden met de brandveiligheid.

Uit deze overwegingen blijkt dat de verwerende partij op grond van de vaststellingen in het brandweeraadvies besluit dat de brandveiligheid niet afdoende kan gegarandeerd worden, en dit ondanks de tegenexpertise van Arcadis. De betrokken overwegingen inzake de brandveiligheid zijn in de voorgaande onderdelen in de bestreden beslissing uitvoerig opgenomen, zodat afdoende blijkt waarom de verwerende partij de vaststellingen van de brandweer bijtreedt en de aanvraag niet brandveilig acht. De verzoekende partij toont de kennelijke onredelijkheid van deze overwegingen niet aan.

Gelet op het voorgaande kan de verzoekende partij niet volhouden dat de verwerende partij zonder meer het advies van de brandweer zou zijn gevolgd, dit is, zonder eigen beoordeling en zonder rekening te houden met de bijgebrachte nota van Arcadis.

3.

Daarnaast gaat de verzoekende partij er in haar uiteenzetting van uit dat de verwerende partij van oordeel was dat het advies van de brandweer bindend is en de vergunning daarom weigert.

Evenwel blijkt nergens in de bestreden beslissing dat het advies van de brandweer als bindend werd beschouwd. Daarnaast blijkt uit de overwegingen van de bestreden beslissing dat de verwerende partij de vergunning weigert om reden dat zij op grond van het ongunstig advies van de brandweer vaststelt dat enerzijds de serre bouwfysisch niet geschikt is, zodat de functiewijziging overeenkomstig het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen niet kan verleend worden, anderzijds dat de verzoekende partij zelf aangeeft dat nog een aantal werken moeten worden uitgevoerd en dat ook daaruit blijkt dat de brandveiligheid niet kan gegarandeerd worden zodat de aanvraag de toets van artikel 2, §3 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen niet doorstaat.

4.

Tot slot wijst de verzoekende partij nog op een tegenstrijdigheid in het brandweeraadvies, gezien hierin enerzijds wordt gesteld dat de aanvraag niet afdoende informatie bevat om te kunnen oordelen, en anderzijds wel een uitgebreid advies wordt geformuleerd. Evenwel sluit de vaststelling van een gebrek aan informatie bij de aanvraag niet uit dat de brandweer alsnog een advies uitbrengt op basis van de beschikbare gegevens. Te meer daar in het advies zelf wordt

verduidelijkt, en wat ook door de verzoekende partij in haar verzoekschrift wordt bevestigd, dat de gebrekkige informatie erin bestaat dat het onduidelijk is of aan de voorwaarden van het brandweeradvies inzake de vorige tijdelijke vergunning werd voldaan. De verzoekende partij toont alleszins niet aan dat het advies een zodanige onduidelijkheid of tegenstrijdigheid zou bevatten, in die mate dat het uitgebrachte advies zou steunen op foutieve gegevens, dan wel kennelijk onzorgvuldig of kennelijk onredelijk zouden zijn.

5.

Uit voorgaande overwegingen dient te worden besloten dat de verzoekende partij er niet in slaagt de onwettelijkheid van het advies van de brandweer van de stad Antwerpen aan te tonen, zodat de verwerende partij in alle redelijkheid kon steunen op dit ongunstig advies om te oordelen dat de brandveiligheid niet voldoende kan gegarandeerd worden. Hieruit volgt tevens dat de overweging dat de serre bouwfysisch niet geschikt is voor de nieuwe functie omdat er – vanuit het oogpunt van de brandveiligheid – niet afdoende voorzorgsmaatregelen werden genomen (ook zo door de verzoekende partij in de aanvraag erkend, aangezien nog een aantal veiligheidswerken als nog uit te voeren werd aangegeven), in alle redelijkheid een correcte beoordeling lijkt te zijn door de verwerende partij. Deze overwegingen kunnen dan ook als een geldig en draagkrachtig weigeringsmotief gehanteerd worden.

Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

2. Tweede onderdeel

1.

In het tweede onderdeel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 1.1.4 en 4.3.1, §1 en §2 VCRO in samenhang met artikel 4.4.23 VCRO en artikel 2 en 8 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen en in samenhang met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel, minstens het formele motiveringsbeginsel en de artikelen 2 en 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, in samenhang met de geschonden bepalingen zoals aangehaald onder het eerste onderdeel.

In dit middelonderdeel uit de verzoekende partij kritiek op de beoordeling van een aantal aspecten van de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing.

Ten eerste stelt zij vast dat de verwerende partij, in strijd met de afwijkmogelijkheid in artikel 4.4.23 VCRO en artikel 8 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, op algemene en principiële wijze de opslag van materieel dat niet gekoppeld is aan landbouwactiviteiten niet vergunbaar acht. De verzoekende partij meent dat dit neerkomt op een totaalverbod van het gebruik van serres als opslagplaatsen in agrarisch gebied.

Daarnaast wijst zij erop dat de vergunningverlenende overheid in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening tevens rekening kan houden met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Gezien het gebied waarin haar serres gelegen zijn in een niet-herbevestigd landbouwgebied ingevolge de beslissing van de Vlaamse regering van 3 april 2009, meent de verzoekende partij dan ook dat de verwerende partij niet kan oordelen dat in dit gebied geen opslagactiviteiten kunnen plaatsvinden. Volgens de verzoekende partij ontbreekt terzake elke motivering.

Wat de beoordeling van het visueel-vormelijk aspect betreft, ontkent de verzoekende partij dat er sprake zou zijn van ‘verrommeling’, gezien uit de bijgevoegde documenten en foto’s blijkt dat het glas van de serre niet doorzichtig is en in de zomermaanden gewit wordt, en gezien de wagens

op een deftige wijze gestald worden. De serres zouden bovendien slechts zichtbaar zijn wanneer men op het terrein zelf van de verzoekende partij staat. De verzoekende partij meent dat tevens een last had kunnen worden opgelegd om aan dit bezwaar tegemoet te komen.

Tot slot zou de verwerende partij niet kunnen stellen dat de goede ruimtelijke ordening in het gedrang komt door de problemen inzake brandveiligheid, en dit gezien uit het eerste middelonderdeel is gebleken dat het ongunstig brandweeradvies buiten beschouwing dient gelaten te worden. Zodoende had de brandveiligheid in het kader van de goede ruimtelijke ordening geen weigeringsmotief mogen vormen.

2.

In haar antwoordnota stelt de verwerende partij dat de beleidsvisie inzake de herbevestigde agrarische gebieden waarnaar de verzoekende partij verwijst inderdaad kan aanzien worden als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, maar dat deze op zich geen verordenende kracht hebben ten aanzien van individuele beslissingen, zodat zij geen rechtsgrond kunnen vormen om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften en decretale bepalingen van de VCRO. Daarnaast benadrukt zij dat de Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling van het departement Landbouw en Visserij de aanvraag ongunstig adviseerde.

Wat de omstandigheid van het witten van het glas van de serre betreft, wijst de verwerende partij erop dat de aanvraag een permanente functiewijziging betreft, waardoor dit witten tijdens de zomermaanden niet volstaat om de visuele verrommeling tegen te gaan. Bovendien is zij niet verplicht om lasten of voorwaarden op te leggen, noch om te onderzoeken of te motiveren of deze kunnen opgelegd worden.

De verwerende partij ontkent dat zij oordeelt dat er voor geen enkele serre een functiewijziging tot opslagplaats kan verleend worden. Wel oordeelt zij in dit concrete geval dat de serre niet bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie, gelet op het ontbreken van de nodige maatregelen om de brandveiligheid te garanderen. Zij verwijst nog naar de motivering van de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, welke zij afdoende en redelijk acht.

Tot slot stelt de verwerende partij inzake de brandveiligheid nog dat de financiële en commerciële belangen van de verzoekende partij niet relevant zijn voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

3.

In haar wederantwoordnota meent de verzoekende partij dat uit de overwegingen van de bestreden beslissing niet blijkt dat het oordeel van de verwerende partij dat de functiewijziging van serre naar opslagplaats in agrarisch gebied niet aanvaardbaar is, alleen betrekking had op haar specifieke geval.

Inzake de zogenaamde verrommeling van het landbouwgebied merkt de verzoekende partij op dat dit bezwaar niet bestond bij haar eerste aanvraag voor een tijdelijke vergunning.

Beoordeling door de Raad

1.

In het tweede middelonderdeel bekritiseert de verzoekende partij de motivering in de bestreden beslissing inzake een aantal aspecten van de goede ruimtelijke ordening.

2.

Uit de bespreking van het eerste middelonderdeel blijkt dat de verzoekende partij er niet in slaagt om het weigeringsmotief inzake het niet voldoen aan artikel 2, §3 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen (het niet bouwfysisch geschikt zijn) te weerleggen. Dit niet weerlegde weigeringsmotief is als legaliteitsbelemmering voldoende om de bestreden weigeringsbeslissing te verantwoorden.

Het weigeringsmotief inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet dan ook aanzien worden als overtollig motief. De kritieken die de verzoekende partij op dit weigeringsmotief uit kunnen niet, zelfs al zouden ze gegrond zijn, tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 4 april 2017 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS