

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 17 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0753  
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0078/A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het departement RUIMTE VLAANDEREN, afdeling West-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>
Tussenkomenende partij	de heer <b>Gerry VAN BAUWEL</b>  vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Bram DE SMET met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 14 oktober 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 11 augustus 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren van 4 april 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de functie garage naar verbruiksruimte, met vervanging van 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel en de aanleg van een parking in de zijtuin op een perceel gelegen te 9120 Vrasene (Beveren), Duikeldam 2, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 886 C.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 9 november 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 21 februari 2017 toe in de debatten.

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

in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 27 februari 2018.

De verzoekende, verwerende en tussenkomende partij verschijnen schriftelijk.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

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

### III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 22 januari 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het wijzigen van de functie garage naar verbruiksruimte, met vervanging van 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel en de aanleg van een parking in de zijtuin” op een perceel gelegen te 9120 Vrasene (Beveren), Duikeldam 2.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978 in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 25 februari 2016 tot en met 26 maart 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 2 maart 2016 ongunstig. Dit advies luidt als volgt:

“ ...

*Uw adviesaanvraag over wijzigen functie van garage naar verbruiksruimte, met vervanging 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel en aanleg parking in de zijtuin werd vanuit landbouwkundig standpunt onderzocht en er wordt een ongunstig advies gegeven.*

*De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten en is gelegen in open agrarisch gebied. Het betreft de gedeeltelijke omvorming van een woning naar een café. Deze functiewijziging strookt niet met de voorwaarden en mogelijkheden van het BVR. Dd. 28/11/03 (Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen). Bovendien is de woning nog maar recentelijk (2012) gesloopt en volledig heropgebouwd. Dit wordt nog steeds aanzien als een nieuwbouw waar geen functiewijziging kan in plaatsvinden. We merken ook op dat de huiskavel sinds de aanvraag in 2012 alsmaar meer agrarisch gebied heeft ingenomen. Nu wenst men achter de woning ook nog bijkomend 5 parkeerplaatsen te voorzien. Dit kan niet worden aanvaard. Een horeca-activiteit verhoogt de druk op de agrarische dynamiek en hoort niet thuis te midden van het agrarische landschap.*

...”

De Polder van het Land van Waas adviseert op 17 maart 2016 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke dienst mobiliteit adviseert op 21 maart 2016 voorwaardelijk gunstig.

De brandweer van zone Waasland adviseert op 3 april 2016 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op een onbekende datum voorwaardelijk gunstig:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Functionele inpasbaarheid

*Het betreft een vergunde, bewoonde zonevreemde woning. De site is opgenomen op de lijst van het ontwerp gemeentelijk RUP 'Zonevreemde horeca en recreatie' gezien op het perceel (historisch) steeds bebouwing (met woning) aanwezig geweest is (en nog is) en gezien o.a. de ligging op een knooppunt van verschillende bewegwijzerde toeristische fiets-wandel- en ruiterroutes.*

*De aanvraag beantwoordt aan het artikel 4.4.4.§1, eerste alinea van de VCRO betreffende de afwijkingmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften: het betreft handelingen die gericht zijn op het recreatieve medegebruik en die door hun beperkte impact (binnen een bestaand vergund volume – zonder uitbreiding) de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

*De aanvraag beantwoordt aan het artikel 4.4.23 van de VCRO betreffende de zonevreemde functiewijzigingen, meer bepaald:*

...

*De aanvraag stemt dus overeen met artikel 4.3.1§1 – 1°a en 3° van de VCRO. Zij stemt ook overeen met de goede ruimtelijke ordening:*

- *Het toeristisch-recreatief medegebruik (via een netwerk en steunpunten) wordt in (niet-landschappelijk waardevol) landbouwgebied al geruime tijd algemeen erkend en aanvaard.*
- *Het betreft een site die reeds zeer lang bebouwd is en die (voor zover bekend) geen binding met de professionele landbouw had/heeft.*
- *De bestaande huiskavel die reeds onttrokken is aan de landbouw, wordt door de gevraagde werken niet uitgebreid.*

Mobiliteitsimpact

*Er wordt een beperkte impact op de mobiliteit verwacht, daarom worden 5 autoparkings voorzien in de zijtuinstrook wat voor de gemeentelijke mobiliteitsdienst voldoende wordt beschouwd. Bovendien wordt gevraagd een ruimte op eigen terrein te voorzien voor het stallen van fietsen (passant = recreant).*

ruimtegebruik

*Er blijft nog voldoende onverharde, kwalitatieve tuinruimte over. Ook de 5 autoparkings blijven op onverhard terrein (gras). Het bestaande bouwvolume wordt niet uitgebreid.*

Bouwdichtheid

*De ruimtelijke draagkracht van de omgeving wordt door de aanvraag niet overschreden gezien er geen bijkomend bouwvolume en/of verharding gevraagd wordt.*

visueel-vormelijke elementen

*Het project voorziet het wijzigen van de functie van garage naar verbruiksruimte, met vervanging van 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel (zonder wijziging van de metselopeningen), de inpandige verbouwing van een slaapkamer en badkamer naar sanitair en keuken en het voorzien van een parking in de zijtuin.*

*Vermits het karakter van het bestaande gebouw volledig behouden blijft (gevel- en dakmaterialen blijven samen met het bouwvolume ongewijzigd) is er geen wijziging van de visueel-vormelijke elementen of m.a.w. een wijziging van de inpassing van het gebouw t.o.v. de omgeving.*

#### **Schaal**

*De aangevraagde functiewijziging met vervanging van 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel, de inpandige verbouwing en het voorzien van een parking in de zijtuin wijzigt de schaal van de aanwezige bebouwing t.o.v. haar omgeving niet.*

#### **cultuurhistorische aspecten**

*De aanvraag heeft geen betrekking op een beschermd archeologische site, een beschermd monument, een beschermd cultuurhistorisch landschap of een beschermd stads- of dorpsgezicht.*

*De aanvraag heeft geen betrekking op vastgesteld onroerend erfgoed of een vastgestelde archeologische zone.*

#### **Bodemreliëf**

*Het bodemreliëf wordt niet gewijzigd, net zo min als de bodemsamenstelling.*

#### **hinderaspecten en gebruiksgenot**

*De aanvraag heeft geen invloed op de aangrenzende (onbebouwde) eigendommen qua lichtinval, bezonning en inkijk (privacy).*

#### **gezondheid**

*De aanvraag bevat geen elementen waarvan kan verwacht worden dat ze enige invloed op de gezondheid kunnen hebben.*

#### **veiligheid in het algemeen**

*De aanvraag bevat geen elementen waarvan kan verwacht worden dat ze enige invloed op de algemene veiligheid kunnen hebben.*

#### **Algemene conclusie**

*Uit de voorgaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming kan gebracht worden met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening (VCRO) en dat het voorgestelde ontwerp verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan :*

*...*

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich aan bij het voorwaardelijk gunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en verleent op 4 april 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 30 maart 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 15 juli 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“  
...

#### 2.4 De juridische aspecten

Voorliggende aanvraag beoogt het wijzigen van de functie van garage/berging naar verbruikersruimte met een grootte van 67m<sup>2</sup>, de vervanging van 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel, dit zonder wijziging van de metselopeningen, de in pandige verbouwing van een slaapkamer en badkamer naar sanitair dames en heren, en naar keuken evenals het voorzien van een parking voor 5 wagens in de zijtuin, langsheen de Duikeldam.

De aanvraag voorziet het wijzigen van de functie van garage naar verbruikersruimte bij een zonevreemde woning, gelegen binnen een agrarisch gebied.

Art. 4.4.23. van de vcro bepaalt :

...

Art. 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering inzake zonevreemde functiewijzigingen stelt:

...

Het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen onderscheidt daarbij volgende hoofdfuncties:

- 1° wonen;
- 2° verblijfsrecreatie;
- 3° dagrecreatie, met inbegrip van sport;
- 4° land en tuinbouw in de ruime zin;
- 5° detailhandel;
- 6° dancing, restaurant en café;
- 7° kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen;
- 8° industrie en bedrijvigheid;
- 9° gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;
- 10° militaire functie.”

Een verbruikersruimte moet worden beschouwd als een café en kan niet worden gerekend als dienstverlening, en zeker al niet als kantoorfunctie of vrij beroep.

Het gevraagde valt dan ook niet binnen het toepassingsgebied van voormeld art. 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het bijhorend uitvoeringsbesluit.

Art. 4. van het zelfde Besluit van de Vlaamse Regering inzake zonevreemde functiewijzigingen stelt:

...

Hieruit kan worden afgeleid dat de decreetgever duidelijk de bedoeling had om geen nieuwe zonevreemde cafés of restaurants toe te laten.

Het gevraagde valt dan ook niet binnen het toepassingsgebied van de in art. 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziene afwijkingsbepalingen, die strikt te interpreteren zijn.

De aanvraag voorziet bovendien een parking in de tuinzone. Aangezien de parking niet in functie staat van een agrarische activiteit, is deze constructie niet conform de bestemming. Er bestaat geen rechtsgrond om een dergelijke parking bij een woning in het agrarisch gebied te vergunnen.

*De aanvrager is van mening dat de aanvraag dient beoordeeld in toepassing van artikel 4.4.4. VCRO inzake het recreatief medegebruik als afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften.*

*Artikel 4.4.4.§1 VCRO bepaalt dat in alle bestemmingsgebieden, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen kunnen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

*Voorliggend project beoogt het realiseren van een verbruikszaal in een zonevreemde woning, wat noch als sociaal-cultureel, noch als recreatief gebruik kan beschouwd worden. In tegenstelling tot hetgeen aanvrager beweert, is er daarenboven geen sprake van een medegebruik.*

*De woning met verbruiksruimte betreft op het terrein de enige functies. Door het permanent gebruik van het eigendom in functie van wonen en café/restaurant is er op het terrein geen sprake meer van de agrarische basisbestemming van het eigendom.*

*In de memorie van toelichting (ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening) wordt hierover het volgende gesteld:*

*...*

*Uit voorgaande blijkt duidelijk dat de beoogde activiteit niet onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.4. VCRO valt.*

*Bijgevolg bestaat er onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.*

## 2.5 De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning vatbaar wordt.*

*...*

Na de hoorzitting van 26 juli 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 11 augustus 2016 ongegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“...*

### 2.1 De watertoets

*Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied.*

*De beoogde werken, strekkende tot het wijzigen van de functie garage naar verbruiksruimte, met vervanging van 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel, aanleg van parking in de zijtuin, vallen niet onder de toepassing van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.*

*Er is geen schadelijk effect voor het watersysteem te verwachten.*

*De doelstellingen van het decreet betreffende het integraal waterbeleid worden niet geschaad.*

## 2.2 De toegankelijkheidstoets

*De aanvraag valt onder de toepassing van de bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid.*

## 2.3 De MER-toets

*Artikel 4.3.1. van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid vereist dat bepaalde projecten aan een milieueffectrapportage worden onderworpen.*

*Huidige aanvraag omvat geen project dat is opgenomen in de lijsten van bijlage I, II of III van het MER-besluit van 10 december 2004.*

## 2.4 De juridische aspecten

*Voorliggende aanvraag beoogt het wijzigen van de functie van garage/berging naar verbruikersruimte met een grootte van 67m<sup>2</sup>, de vervanging van 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel, dit zonder wijziging van de metselopeningen, de inpandige verbouwing van een slaapkamer en badkamer naar sanitair dames en heren, en naar keuken evenals het voorzien van een parking voor 5 wagens in de zijtuin, langsheen de Duikeldam.*

*De aanvraag voorziet het wijzigen van de functie van garage naar verbruikersruimte bij een zonevrije woning, gelegen binnen een agrarisch gebied.*

*De aanvrager is van mening dat de aanvraag dient beoordeeld in toepassing van artikel 4.4.4. VCRO inzake het recreatief medegebruik als afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften. Ook het college van burgemeester en schepenen heeft in de bestreden beslissing aangegeven dat toepassing kan worden gemaakt van artikel 4.4.4, §1 VCRO.*

*Appellant ontwikkelt in het beroepsschrift geen grief tegen de toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO, maar richt zich louter naar de toepassing van artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering inzake zonevrije functiewijzigingen.*

*Artikel 4.4.4. §1 VCRO bepaalt dat in alle bestemmingsgebieden, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen kunnen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

*Uit hetgeen volgt kan worden geconcludeerd dat voormeld artikel 4.4.4. §1 VCRO op onderhavige aanvraag kan worden toegepast.*

*Vooreerst dient te worden vastgesteld dat de kavel reeds lange tijd aan de landbouw is onttrokken en voor de zonevrije woning op datum van 8 oktober 2012 een stedenbouwkundige vergunning werd bekomen. Op het terrein is al lang geen sprake meer van een agrarische basisbestemming.*

*Daarnaast kan worden vastgesteld dat het aangevraagde is gelegen op een knooppunt van verschillende bewegwijzerde toeristische fiets- wandel- en ruiterroutes en de verbruikersruimte derhalve een uitvalsbasis / rustpunt kan vormen in het kader van het recreatieve (mede)gebruik dat aan de omgeving gegeven wordt. Het aangevraagde voorziet in een stopplaats voor fietsers, waar faciliteiten worden aangeboden die het gewenste recreatieve netwerk ondersteunt. Beperkte drankgelegenheden, sanitaire voorziening, oplaadpunt E-bike, herstellmateriaal, ....*

*Verwevenheid van functies en medegebruik vormt één van de uitgangspunten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De uitbouw en verdere facilitering van een recreatief netwerk wordt echter ook expliciet omschreven in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS), en in het GRS wordt tevens voorzien in de opmaak van een “RUP zonevrije horeca”.*

*Hierbij wordt gesteld dat voorzieningen voor nieuwe ‘zonevrije’ horekazaken kunnen worden opgenomen, indien deze kaderen in het toeristisch recreatief netwerk (p. 58 richtinggevend gedeelte GRS):*

*“Via het ruimtelijk structuurplan kunnen tevens voorstellen worden ontwikkeld om de problematiek van de zonevrije handelszaken en horeca-activiteiten op te lossen. De gebiedsgerichte visie wordt ook hier als basis genomen voor de ontwikkelingsperspectieven van de vergunde zonevrije activiteiten. Dit heeft volgende consequenties:*

- mits verzoenbaar en integreerbaar in de omgeving kunnen voor handels- en horekazaken gelegen in (aansluiting met) woonkernen en -korrels beperkte tot ruime uitbreidingsmogelijkheden en zelfs nieuwe initiatieven (in bestaande gebouwen) overwogen worden;*
- bestaande vergunde activiteiten in woonlinten en in landbouwgebied kunnen behouden worden, mits goede integratie in de omgeving; nieuwe initiatieven zijn ongewenst, met uitzondering van initiatieven (in bestaande gebouwen) die geënt zijn op het toeristisch-recreatief netwerk;*
- de activiteiten gelegen in het kwetsbaar openruimtegebied worden best afgebouwd.”*

*De bouwplaats behoort omwille van zijn ligging aan verschillende wandel-, fiets- en ruiterpaden, ver verwijderd van andere soortgelijke sites, tot de lijst van te weerhouden sites (p. 67-68 conceptnota RUP zonevrije horeca en recreatie). Om dit alles definitief planologisch te regelen werd reeds beslist een RUP zonevrije horeca en recreatie op te maken.*

*Dit wordt ook bevestigd in de bestreden beslissing: “op de lijst van het ontwerp gemeentelijk RUP Zonevrije horeca en recreatie gezien op het perceel (historisch) steeds bebouwing (met woning) aanwezig geweest is (en nog is) en gezien o.a. de ligging op een knooppunt van verschillende bewegwijzerde toeristische fiets- wandel- en ruiterroutes.”*

*De gevraagde functiewijzing heeft bovendien een beperkte impact, dewelke de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengt. Volgens rechtspraak van de Raad van State moet bij de beoordeling hiervan steeds worden uitgegaan van een specifiek en plaatsgebonden onderzoek, dat betrekking heeft op de bestemming van het gebied, op de nabijheid van andere bestemmingsgebieden en op andere natuurwaarden.*

*Op deze plaats in het agrarisch gebied was reeds sinds lang een woning aanwezig, die een uitloper vormt van de hoger gelegen woonkorrel. Gelet op de van oudsher aanwezige bewoning zal de impact op het bestaande landschap slechts beperkt zijn, nu wonen de hoofdfunctie blijft en er in een beperkte ruimte een recreatieve activiteit zal worden uitgevoerd.*

*Door middel van het inrichten van een eenvoudige verbruiksruimte met een beperkte omvang (67m<sup>2</sup>), zullen geen landbouwbelangen worden geschaad en komt de verwezenlijking van de algemene agrarische bestemming van het gebied niet in gevaar.*



*De functiewijziging kadert wel degelijk in het recreatief medegebruik van het gebied en het college van burgemeester en schepenen heeft terechtig geoordeeld dat het aangevraagde beantwoordt aan de bepalingen van het art. 4.4.4, §1, eerste alinea VCRO.*

### 2.5 De goede ruimtelijke ordening

*Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften, opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling, zodat bij de beoordeling van onderhavig beroep naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het gebied geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd. Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend.*

*Het betreft een vergunde, bewoonde zonevreemde woning. De site is opgenomen op de lijst van het ontwerp gemeentelijk RUP Zonevreemde horeca en recreatie gezien op het perceel (historisch) steeds bebouwing (met woning) aanwezig geweest was (en nog is) en gezien o.a. de ligging op een knooppunt van verschillende bewegwijzerde toeristische fiets-wandel- en ruiterroutes.*

*Er wordt een beperkte impact op de mobiliteit verwacht, daarom worden 5 autoparkings voorzien in de zijtuinstrook wat voor de gemeentelijke mobiliteitsdienst voldoende wordt beschouwd. De vijf parkeerplaatsen worden voorzien binnen de aflijning van de woonkavel en worden aangelegd in grasdallen (onverhard). Daarnaast worden de parkeerplaatsen ingebufferd, zodat zij visueel niet waarneembaar zijn en niet storend naar de omgeving. Bovendien wordt gevraagd een ruimte op eigen terrein te voorzien voor het stallen van fietsen (passant = recreant).*

*Er blijft nog voldoende onverharde, kwalitatieve tuinruimte over. Het bestaande bouwvolume wordt niet uitgebreid. Enkel in de voorgevel worden twee garagepoorten vervangen door ramen en intern worden een slaapkamer en badkamer, sanitair en keuken van de verbruiksruimte.*

*De ruimtelijke draagkracht van de omgeving wordt door de aanvraag niet overschreden gezien er geen bijkomend bouwvolume en/of verharding gevraagd wordt.*

*Vermits het karakter van het bestaande gebouw volledig behouden blijft (gevel- en dakmaterialen blijven samen met het bouwvolume ongewijzigd) is er geen wijziging van de visueel-vormelijke elementen of m.a.w. een wijziging van de inpassing van het gebouw t.o.v. de omgeving.*

*De aangevraagde functiewijziging met vervanging van 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel, de inpandige verbouwing en het voorzien van een parking in de zijtuin wijzigt de schaal van de aanwezige bebouwing t.o.v. haar omgeving niet. De aanvraag heeft geen invloed op de aangrenzende (onbebouwde) eigendommen qua lichtinval, bezonning en inkijk (privacy).*

### 2.6 Conclusie

*Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep ingesteld door Ruimte Vlaanderen, niet voor inwilliging vatbaar is.*

*Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend voor de duur van 3 jaar, in afwachting van de uitwerking van het RUP zonevreemde horeca en recreatie waarvoor het college van burgemeester en schepenen reeds een principiële beslissing heeft genomen. De voorwaarden zoals opgenomen in het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 4 april 2016 dienen te worden nageleefd:*

...

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

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

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

##### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid en de hoedanigheid van de verzoekende partij**

###### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij stelt in het verzoekschrift dat zij *“nominatim is aangeduid als belanghebbende in artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO”*. Zij geeft verder aan dat zij beroep heeft ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren en dat de verwerende partij dit beroep niet heeft ingewilligd.

2.

De verwerende partij betwist de procesbevoegdheid van de verzoekende partij niet.

3.

De tussenkomende partij voert aan dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij conform artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO tijdig, in de juiste hoedanigheid en op ontvankelijke wijze besloten heeft tot het instellen van haar vordering. Artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO duidt immers de leidend ambtenaar als belanghebbende aan en niet de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Zij stelt echter vast dat uit het inleidend verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij zowel in haar hoedanigheid van leidend ambtenaar als in haar hoedanigheid van gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beroep heeft ingesteld. De verzoekende partij zet niet uiteen in welke hoedanigheid zij beroep aantekent en gelet op het ontbreken van een beslissing om in rechte te treden, verkeert de tussenkomende partij niet in de mogelijkheid om na te gaan of de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld.

Zij stelt verder dat uit de samenlezing van de artikelen 16, 2° en 57, 3 Procedurebesluit met artikel 4.8.11, 1, 5° VCRO volgt dat de verzoekende partij verplicht was om een beslissing om in rechte te treden toe te voegen. Enkel rechtspersonen die vertegenwoordigd worden door een advocaat zijn vrijgesteld van deze verplichting en de verzoekende partij bezit geen rechtspersoonlijkheid. De tussenkomende partij verwijst naar de parlementaire voorbereiding waaruit volgens haar blijkt dat wel degelijk een beslissing om in rechte te treden genomen dient te worden om beroep aan te tekenen bij de Raad. De beslissing om in rechte te treden dient gevoegd te worden bij het verzoekschrift en kan niet in een latere fase worden rechtgezet aangezien het Procedurebesluit hiertoe geen mogelijkheid voorziet. *In casu* werd de beslissing om in rechte te treden dan ook niet tijdig voorgelegd en is de vordering tot nietigverklaring onontvankelijk.

De tussenkomende partij wijst nog op het onderscheid tussen de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de advocaat, die decretaal voorzien is, en een wettige beslissing om in rechte te treden. Zij verwijst naar rechtspraak van de Raad waarin gesteld wordt dat de

vertegenwoordigingsbevoegdheid van de advocaat geen afbreuk doet aan het feit dat er geen beslissing om in rechte te treden voorligt waaruit blijkt dat tijdig en op correcte wijze door de bevoegde persoon besloten werd tot het instellen van de vordering. Hieruit volgt dan ook dat het loutere feit dat de leidend ambtenaar een advocaat aanstelt om haar te vertegenwoordigen, niet impliceert dat er rechtsgeldig zou zijn besloten om beroep aan te tekenen bij de Raad.

4.

De verzoekende partij voert in haar wederantwoordnota aan dat de vermelding dat de secretaris-generaal naast leidend ambtenaar van het departement ook gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar is, geen afbreuk doet aan haar hoedanigheid van de leidend ambtenaar, gezien het om één en dezelfde persoon gaat. De vermelding dat de leidend ambtenaar ook gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar is, betekent niet dat het verzoek tot nietigverklaring in dubbele hoedanigheid zou zijn aangetekend. De vordering tot nietigverklaring is ingediend door de leidend ambtenaar en is hoe dan ook ontvankelijk.

Verder meent de verzoekende partij dat de tussenkomende partij verkeerdelijk stelt dat artikel 16, 2° Procedurebesluit enkel rechtspersonen die vertegenwoordigd zijn door een advocaat vrijstelt van de verplichting om een beslissing om in rechte te treden voor te leggen. Artikel 16 Procedurebesluit impliceert niet dat de verzoekende partij een beslissing om in rechte te treden moet voorleggen. Overeenkomstig artikel 3 Procedurebesluit wordt een advocaat verondersteld gemandateerd te zijn behoudens bewijs van het tegendeel. Daarenboven heeft de Raad reeds eerder dergelijke excepties verworpen.

5.

De tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij haar eigen bewoordingen in het verzoekschrift negeert aangezien hierin duidelijk ook de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar staat vermeld. Daarenboven volgt hieruit des te meer dat uit het verzoekschrift niet blijkt dat tijdig en door de hiertoe decretaal bevoegde persoon in de juiste hoedanigheid besloten werd om beroep aan te tekenen.

Verder benadrukt de tussenkomende partij nog dat zij niet de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de raadsman van de verzoekende partij betwist, maar aanvoert dat de verzoekende partij niet aantoonst dat de hiertoe bevoegde persoon tijdig een beslissing heeft genomen met betrekking tot het instellen van de vordering.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De tussenkomende partij werpt een exceptie van onontvankelijkheid op en voert in essentie aan dat de verzoekende partij niet aantoonst dat conform artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO tijdig en in de juiste hoedanigheid beroep is aangetekend door de decretaal bevoegde persoon.

2.

Krachtens artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO heeft de leidend ambtenaar van het departement of diens gemachtigde voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, tenzij in de gevallen vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid VCRO, de procesbevoegdheid om een beroep in te stellen bij de Raad.

Het is de leidend ambtenaar van het departement of diens gemachtigde, en dus niet de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, die moet beslissen om een procedure bij de Raad in te stellen. De “beslissingsbevoegdheid” hiertoe rust voor departementen bij de secretaris-generaal (zie *Parl. St. VI. Parl.*, 2010-2011, stuk 1250/1, 6-7). Een dergelijke beslissing om in rechte te treden

is geen rechtshandeling, en valt niet onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, maar moet wel voorafgaandelijk aan het instellen van het beroep worden genomen.

Deze bepaling, of enige andere decretale bepaling, verplicht niet dat de leidend ambtenaar een aanstellingsbesluit of een beslissing om in rechte te treden aan het verzoekschrift moet toevoegen. De exceptie van de tussenkomende partij mist dan ook wat dit aspect betreft juridische grondslag.

Het bestaan en de rechtsgeldigheid van deze beslissing kan in de procedure voor de Raad worden betwist. De tussenkomende partij, die hieromtrent een exceptie opwerpt, moet aannemelijk maken dat de verzoekende partij niet regelmatig heeft beslist om in rechte te treden.

De Raad stelt echter vast dat de tussenkomende partij hieromtrent noch tegenbewijs levert, noch aannemelijk maakt dat de verzoekende partij niet op regelmatige wijze in rechte zou zijn getreden.

3.

De Raad stelt verder vast dat de tussenkomende partij een verkeerde lezing geeft aan artikel 16, 2° Procedurebesluit waar zij stelt dat hieruit voortvloeit dat enkel rechtspersonen die vertegenwoordigd worden door een advocaat vrijgesteld zijn van de verplichting om een beslissing om in rechte te treden voor te leggen.

Artikel 16, 2° Procedurebesluit bepaalt dat de verzoekende partij, als zij een rechtspersoon is én geen raadsman heeft die advocaat is, bij het verzoekschrift een afschrift voegt van haar geldende en gecoördineerde statuten en van de akte van aanstelling van haar organen, alsook het bewijs dat het daarvoor bevoegde orgaan beslist heeft in rechte te treden. De tussenkomende partij betwist niet dat de verzoekende partij geen rechtspersoon is. Artikel 16, 2° Procedurebesluit is in voorkomend geval dan ook niet van toepassing zodat de tussenkomende partij niet kan voorhouden dat de verzoekende partij conform deze bepaling een beslissing om in rechte te treden diende te voegen bij het verzoekschrift.

4.

De tussenkomende partij kan evenmin gevolgd worden waar zij stelt dat het beroep onontvankelijk is omdat de verzoekende partij niet aantoont tijdig beroep te hebben ingesteld.

Artikel 57, 3° Procedurebesluit bepaalt dat de verzoekende partij, met behoud van artikel 16, bij het verzoekschrift onder meer de overtuigingsstukken voegt die aantonen dat het verzoekschrift tijdig werd ingediend.

Artikel 17, §2 Procedurebesluit bepaalt onder meer welke stukken aan het verzoekschrift moet worden toegevoegd. Een verzoekschrift dat niet, onvolledig of laattijdig is geregulariseerd, wordt geacht niet te zijn ingediend.

De verzoekende partij voegt de brief van de verwerende partij, waarmee zij in kennis is gesteld van de bestreden beslissing, als stuk 2 bij haar inleidend verzoekschrift. De griffier heeft geen andere tekortkomingen, die zouden leiden tot een regularisatie, bij de registratie van het verzoekschrift vastgesteld en het verzoekschrift volledig bevonden. De Raad stelt vast dat de tijdigheid van het verzoekschrift verder niet betwist wordt door de tussenkomende partij. De tussenkomende partij maakt dan ook niet aannemelijk dat het beroep van de verzoekende partij niet tijdig is ingesteld.

5.

De exceptie van de tussenkomende partij wordt verworpen.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van het gewestplan Sint-Niklaas – Lokeren, van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van artikel 4.4.4, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt vast dat de aanvraag het wijzigen van de functie van garage naar verbruiksruimte beoogt, alsook de vervanging van twee garagepoorten door twee ramen in de voorgevel en het voorzien van parking voor vijf wagens in de zijtuin. Zij stelt dat het aangevraagde strijdig is met de geldende gewestplanbestemming van agrarisch gebied en dan ook niet vatbaar is voor vergunning.

Volgens de verzoekende partij kon de verwerende partij geen toepassing maken van artikel 4.4.4, §1 VCRO. Uit deze bepaling volgt namelijk dat werkzaamheden gericht op recreatief medegebruik in niet-geëigende zones van het gewestplan bij afwijking toegelaten kunnen worden, op voorwaarde dat zij door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Bij recreatief medegebruik ligt de nadruk dan ook op medegebruik en staat deze functie in een ondergeschikte positie ten opzichte van de hoofdfunctie. Het betreft dan ook het vormen van recreatie in een omgeving die een niet-recreatieve hoofdfunctie heeft. *In casu* betreft de hoofdfunctie agrarisch gebied.

Zij wijst op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarin geciteerd wordt uit de memorie van toelichting met betrekking tot het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

De verzoekende partij stelt vast dat de aanvraag voorziet in het realiseren van een verbruikszaal in een zonevrije woning en dat deze woning met verbruiksruimte op dit perceel de enige functie zal zijn. Het permanent gebruik van de eigendom in functie van wonen en café of restaurant kan geenszins als recreatief medegebruik beschouwd worden. Door het permanent gebruik van de eigendom voor een dergelijke functie is er geen sprake meer van de agrarische basisbestemming van de eigendom.

De verwijzing in de bestreden beslissing naar de verschillende bewegwijzerde toeristische fiets-, wandel- en ruiterroutes doet aan voorgaande vaststelling geen afbreuk. Een dergelijke redenering heeft volgens de verzoekende partij immers tot gevolg dat dat ongeacht de bestemmingsvoorschriften, steeds een café of restaurant gevestigd kan worden op dergelijke routes. De verzoekende partij is verder van oordeel dat de verwerende partij niet kan verwijzen naar de conceptnota van het ruimtelijk uitvoeringsplan “zonevrije horeca en recreatie”, nu dit plan nog niet in opmaak is, laat staan een verordenend karakter heeft. De conceptnota kan dan ook geen rechtsgrond vormen om af te wijken van de geldende gewestplanbestemming.

De verzoekende partij voert verder aan dat dat het voorzien van vijf autostandplaatsen niet in functie staat van een agrarische activiteit en derhalve ook niet in overeenstemming is met de agrarische bestemming. Daarenboven is het voorzien van deze autostandplaatsen niet in overeenstemming met de verantwoording die de verwerende partij geeft aan het toepassen van artikel 4.4.4, §1 VCRO. Voor gebruikers van toeristische fiets-, wandel en ruiterroutes zijn immers geen parkeerplaatsen nodig. Zij wijst er nog op dat de verwerende partij in haar beoordeling van de “beperkte impact” louter stelt dat het een eenvoudige verbruiksruimte met een beperkte omvang betreft. De verwerende partij betreft de parkeerplaatsen niet in haar beoordeling, hoewel het duidelijk is dat deze de verwezenlijking van de bestemming agrarisch gebied in het gedrang brengen.

2.

De verwerende partij merkt op dat de gevraagde functiewijziging en werken worden aangevraagd bij een zonevreemde woning, dewelke logischerwijze een residentiële functie heeft. Zij stelt vast dat uit het aanvraagdossier blijkt dat het aangevraagde voorziet in een stopplaats voor fietsers, waar faciliteiten worden aangeboden die het gewenste en bestaande recreatieve netwerk ondersteunen. De parkeerplaatsen zijn aangevraagd zodat de recreatieve passanten vanop deze locatie hun activiteiten in de omgeving kunnen aanvangen.

Volgens de verwerende partij vertrekt de verzoekende partij vanuit een verkeerde veronderstelling, met name dat de aanvraag meer dan een beperkte impact zou hebben en de realisatie van de algemene bestemming in het gedrang zou brengen. De verzoekende partij toont echter niet aan dat de aanvraag geen beperkte impact zou hebben. Daarenboven is er op deze locatie reeds lange tijd een vergunde zonevreemde woning aanwezig zodat het niet de realisatie van de vergunde functiewijziging is die ertoe leidt dat het betreffende perceel aan de agrarische bestemming zou worden onttrokken.

Zij wijst er verder op dat de parlementaire voorbereidingen waarnaar de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar verwijst, geen limitatieve opsomming bevat van wat als een ‘beperkte impact’ kan worden beschouwd.

De verwerende partij houdt verder voor dat de functiewijziging de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengt. Zo zal de hoofdfunctie op het perceel ‘wonen’ blijven, nu er slechts in een beperkte ruimte een ondergeschikte nevenactiviteit uitgevoerd zal worden. Het inrichten van de verbruiksruimte met een beperkte omvang schaadt geen landbouwbelangen en brengt de verwezenlijking van de agrarische bestemming niet in het gevaar.

3.

De tussenkomende partij houdt voor dat de verwerende partij in de bestreden beslissing terecht overweegt dat het aangevraagde recreatief medegebruik betreft. Zij meent dat de verzoekende partij het voorwerp van de aanvraag ten onrechte beperkt tot het oprichten van een horecazaak. Immers is het aangevraagde gericht op de facilitering van een bestaand recreatief netwerk, waarbij de verbruiksgelegenheid aansluit bij de uitbouw van deze recreatieve infrastructuur die het recreatief gebruik van de bestaande landbouwomgeving mogelijk maakt. Het voorwerp van de bestreden beslissing kan derhalve niet los gezien worden van de context waarin het zich bevindt.

Zij verwijst naar het lokale beleid van de gemeente Beveren waaruit blijkt dat het aangevraagde voorziet in de uitbouw en ondersteuning van het bestaande recreatieve netwerk. De tussenkomende partij verwijst naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en naar de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “zonevreemde horeca en recreatie”, zoals voorzien is in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. In dit ruimtelijk uitvoeringsplan zou voorzien worden dat voorzieningen voor nieuwe zonevreemde horecazaken

kunnen worden opgenomen indien deze kaderen in het toeristisch recreatief netwerk. De tussenkommende partij stelt vast dat de eerste uitvoering tot opmaak van dit ruimtelijk uitvoeringsplan reeds is gebeurd door het goedkeuren van de conceptnota door het college van burgemeester en schepenen. In deze conceptnota staat een selectie van sites die in het ruimtelijk uitvoeringsplan zullen worden opgenomen, waaronder het perceel van de tussenkommende partij.

Wat betreft de voorziene parkeergelegenheid stelt de tussenkommende partij dat deze als accessorium bij de verbruiksruimte toelaat dat wandelaars of ruiters het perceel gebruiken als uitvalsbasis of zal dienen voor het personeel. De verzoekende partij geeft enkel haar eigen visie waar zij stelt dat de parking tot gevolg heeft dat de basisbestemming zal verdwijnen. De realisatie van de bestreden vergunning staat immers het agrarisch gebruik niet in de weg.

De tussenkommende partij meent voorts dat er sprake is van een beperkte impact die de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengt. Wat betreft de beperkte impact wijst de tussenkommende partij er op dat het aangevraagde via inpandige inrichtingswerken in een bestaande recent herbouwde zonevrije constructie wordt voorzien. Deze zonevrije woning is een uitloper van een woonkorrel en is gelegen op een perceel dat al lang aan de landbouw onttrokken is en waarbij de activiteit binnen een bestaande woning zal worden uitgevoerd. Volgens de tussenkommende partij kon de verwerende partij dan ook terecht oordelen dat er geen landbouwbelangen in het gedrang worden gebracht.

4.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat het gegeven dat de gevraagde functiewijziging deel uitmaakt van een zonevrije woning, geen afbreuk doet aan het feit dat de functiewijziging getoetst dient te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het geldend gewestplan.

Zij wijst verder op rechtspraak van de Raad waarin gesteld wordt dat artikel 4.4.4, §1 VCRO een uitzonderingsbepaling is die restrictief geïnterpreteerd en toegepast dient te worden. Een commerciële uitbating van een horecazaak kan niet als een sociaal-culturele of recreatieve handeling worden aangemerkt.

5.

De tussenkommende partij merkt op dat de verzoekende partij louter verwijst naar de memorie van toelichting en wijst er op dat enkel de tekst uit artikel 4.4.4, §1 VCRO een verordenend karakter heeft, niet de opsomming van voorbeelden of de toelichting uit de memorie van toelichting. Artikel 4.4.5 VCRO voorziet geen enkele beperking inzake het al dan niet permanent gebruik.

Artikel 4.4.4, §1 vereist enkel dat het gaat om handelingen gericht op sociaal-culturele of recreatief medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing op voldoende wijze dat hieraan voldaan is.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de aanvraag strijdig is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied en dat de verwerende partij geen toepassing kon maken van artikel 4.4.4 VCRO.

2.

Het betrokken perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan 'St. Niklaas-Lokeren' in agrarisch gebied.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing vast dat het aangevraagde niet verenigbaar is met de bestemming agrarisch gebied. Zij verleent de gevraagde vergunning door toepassing te maken van artikel 4.4.4, §1 VCRO.

Artikel 4.4.4, §1 VCRO bepaalt:

“ ...

*§ 1. In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

*Voor niet van vergunningsplicht vrijgestelde handelingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning onder de voorwaarde dat de betrokken handelingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn.*

*Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten waarvan de inrichtingen onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht, kunnen slechts op occasionele basis worden toegestaan.*

...”

Artikel 4.4.4, §1 VCRO gaat terug tot artikel 145sexies, §2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoerd bij artikel 4, 2° van het decreet van 22 april 2005 tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

De memorie van toelichting bij vermeld decreet van 22 april 2005 (*Parl. St.*, VI. Parl. 2004-2005, nr. 233/1, 8 e.v.) stelt onder meer het volgende:

“ ...

*Er heerst momenteel onzekerheid over het al dan niet toegelaten zijn van recreatief medegebruik in gebieden die in de gewestplannen niet specifiek voor recreatie bestemd zijn, veelal, maar niet uitsluitend, in de agrarische gebieden.*

*Iedereen is vertrouwd met het fenomeen van de eenmalige jaarlijkse manifestaties : popfestivals, occasionele motorcrosswedstrijden, wielervedstrijden, mountainbikewedstrijden, ballonvaarten, oriëntatielopen, paardrijconcoursen, waterskiwedstrijden, paintballevementen, enzovoort, die vaak niet enkel in de daartoe bestemde recreatiezones kunnen plaatsvinden, wegens de beperkte oppervlakte van de recreatiegebieden in Vlaanderen.*

*Ook in bestaande loodsen in industriegebied worden sporadisch eenmalige activiteiten georganiseerd, die niet direct een blijvende, ruimtelijke impact hebben door de zeer beperkte frequentie waarmee ze plaatsvinden. Verwevenheid van functies en medegebruik zijn trouwens één van de uitgangspunten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.*



*Ook worden heel wat recreatieve activiteiten op regelmatige basis uitgevoerd, zonder dat dit problemen oplevert. We denken daarbij bijvoorbeeld aan wandelen, paardrijden en fietsen op wegen in agrarisch gebied, bosgebied en natuurgebied. Het gaat in dit geval om laagdynamische activiteiten.*

*Een eerste aanzet tot oplossing voor één deelprobleem was de omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van Vlaams minister Eddy Baldewijns. Die omzendbrief regelde voornamelijk de advisering door AROHM met betrekking tot de verenigbaarheid van omlopen voor wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen met het oog op de naleving van de Vlarengregelgeving. De voornaamste uitgangspunten waren :*

*– er is slechts sprake van een beperkt aantal activiteiten (maximaal 3 per jaar);*

*– de activiteit is van korte duur;*

*– er is geen langdurige impact op de omgeving;*

*– er gaat geen bouwvergunningsplichtige activiteit mee gepaard.*

*Niettegenstaande de beperkte reikwijdte van deze omzendbrief en de strikte randvoorwaarden, kwam de afdeling Administratie van de Raad van State tot de conclusie dat de tekst van de omzendbrief geen interpretatie aangaf van de bestemmingsvoorschriften, maar een afwijkmogelijkheid beoogde.*

*In het arrest nr. 118.719 (arrest van 28 april 2003 inzake VZW Natuurpunt Schijnvallei te Wijnegem) waarbij een milieuvergunning voor motorcrossactiviteiten in landschappelijk waardevol agrarisch gebied in het geding was, maakte de afdeling Administratie van de Raad van State volgende overwegingen:*

*(...)*

*Los van een beoordeling van het concrete geval in het geding, moet worden vastgesteld dat de afdeling Administratie van de Raad van State er in het betrokken arrest lijkt van uit te gaan dat het toelaten van andere activiteiten in een gebied dan deze waarvoor het gebied bestemd is, per definitie een afwijking is van het bestemmingsvoorschrift (en bijgevolg alleen kan op basis van specifieke en rechtsgeldig tot stand gekomen rechtsregels).*

*Dergelijk standpunt is zeer betwistbaar en bovendien onhoudbaar. Want als men er inderdaad van uitgaat dat bijvoorbeeld alleen landbouwactiviteiten en para-agrarische activiteiten toegelaten zijn in agrarisch gebied, dan moet men concluderen dat ook bepaalde nooit eerder betwiste vormen van recreatief medegebruik, zoals wandelen en fietsen in agrarisch gebied, in principe niet toegelaten zijn. Het al dan niet (milieu)vergunningsplichtig zijn van bepaalde activiteiten is met het geciteerde uitgangspunt inderdaad geen criterium, alleen de toets of een activiteit als agrarisch of para-agrarisch kan aangemerkt worden is dat.*

*Eén en ander gaat voorbij aan het basisidee van de geciteerde omzendbrief, namelijk dat bepaalde activiteiten als het ware bestemmingsongevoelig zijn en geen afbreuk doen aan de bestemming van het gebied in kwestie. Nog beter geformuleerd : de activiteiten zijn verenigbaar met de bestemming doordat de frequentie en de duur waarmee zij ruimte innemen zo gering zijn dat het gebruik van de grond volgens de geldende plannen van aanleg niet wordt gehinderd of voor lange tijd ongeschikt zou worden.*

*Een goed voorbeeld betreft de plaatsing, eenmaal per jaar, van een festivaltent in een agrarisch gebied. De plaatsing van de tent is binnen de regelgeving op de ruimtelijke*

*ordering vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning. De activiteiten in en rond de tent zijn vaak zelfs niet milieuvergunningsplichtig. Gelet op het standpunt dat de afdeling administratie van de Raad van State lijkt in te nemen in het geciteerde arrest zijn deze activiteiten echter strijdig met het bestemmingsvoorschrift. Personen met een rechtstreeks en persoonlijk belang kunnen bijgevolg de staking van deze activiteiten vorderen voor de rechtbank van eerste aanleg, zetelend in kortgeding.*

*(...)*

*Het lijkt hoe dan ook noodzakelijk om te komen tot een tekst die duidelijkheid verschaft inzake het recreatief medegebruik in bestemmingsgebieden die niet voor recreatie op zich zijn aangeduid.*

*(...)*

*Hetzelfde vraagstuk rond de mogelijkheden van recreatief medegebruik heeft zich ook in Wallonië gesteld. Met de decretale wijziging van de gewestplanvoorschriften werd daar, o.a. voor de landbouwgebieden, gesteld:*

*(...)*

*In het nieuwe artikel 145sexies, §2, wordt een analoge oplossing uitgewerkt. Er wordt bepaald dat overal naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen gericht op de realisatie van de bestemming ook activiteiten, werkzaamheden, handelingen en wijzigingen toegelaten zijn, gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

*De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief):*

- het beperkte ruimtebeslag (dat geldt bijvoorbeeld voor lijnvormige infrastructuren, zoals wandelpaden, ruiterspaden en fietspaden of infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord);*
- de tijdelijkheid van de ingreep (zoals bij een occasionele motorcross in agrarisch gebied, die bijvoorbeeld maximaal 3 keer per jaar wordt gehouden);*
- de afwezigheid van weerslag op het terrein (zoals bij het overvliegen van een agrarisch gebied met modelvliegtuigen, of het waterskiën op een zone voor waterweg).*

*Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de betrokken werkzaamheden, handelingen of wijzigingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn. Daarna moet het terrein uiteraard in de oorspronkelijke staat worden hersteld.*

*Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten die onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht (klasse I of II) kunnen hoe dan ook slechts op occasionele basis worden toegestaan. Dit betekent niet dat meldingsplichtige (klasse III) of niet door VLAREM ingedeelde inrichtingen op permanente basis kunnen worden toegestaan. Een evaluatie geval per geval is nodig. Enkele voorbeelden van zaken die onder het toepassingsgebied vallen, zijn:*

- het plaatsen van een zitbank in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;*
- het plaatsen van een vogelkijkhut in natuurgebied;*

- het aanleggen van een fietspad of wandelpad in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;
- het plaatsen van een fit-o-meter in bosgebied;
- het organiseren van een eenmalig jaarlijks popfestival in agrarisch gebied, waarbij de periode vanaf de voorbereiding tot aan het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand slechts enkele weken duurt;
- het organiseren van een festival in parkgebied (voor zover dit al niet als bestemmingsconform kan worden geacht gezien de sociale functie die het koninklijk besluit van 28 december 1972 inzake de gewestplannen toeschrijft aan de parken);
- het tijdelijk en occasioneel opzetten van een tentenkamp van een jeugdbeweging in agrarisch gebied;
- het organiseren van een eenmalige karting in open lucht op de parking van een fabriek in industriegebied;
- het organiseren van een mountainbikewedstrijd in agrarisch gebied of bosgebied;
- het organiseren van een occasionele motorcross in agrarisch gebied na de oogst van de landbouwgewassen, onder analoge beperkingen opgenomen in de betwiste omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van minister Eddy Baldewijns.

*Enkele voorbeelden van zaken die niet onder het toepassingsgebied vallen, zijn:*

- het organiseren van een occasionele motorcross of een popfestival in natuurgebied (dergelijke evenementen hebben weliswaar een occasioneel karakter, maar de impact op het natuurgebied kan niet beperkt worden genoemd, zodat de realisatie van de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht);
- het aanleggen van een permanente omloop voor motorcross in agrarisch gebied (geen occasioneel karakter en geen beperkte impact);
- het organiseren van activiteiten waarvoor bepaalde gronden op permanente basis gehuurd worden en daardoor aan hun bestemming onttrokken worden, ook al zouden de activiteiten op zich slechts occasioneel plaats hebben;
- het plaatsen van permanente vaste constructies (zoals verhardingen en gebouwtjes) in agrarisch gebied ten behoeve van de modelvliegerij;
- het aanleggen van een voetbalveld in agrarisch gebied (de realisatie van de algemene bestemming wordt in het gedrang gebracht).

*Het spreekt voor zich dat voor elk toepassingsgeval een gebiedsgerichte beoordeling essentieel is, waarbij rekening gehouden wordt met de algemene bestemming van het betrokken gebied maar ook met de nabijheid van andere bestemmingsgebieden en de goede ruimtelijke ordening in het algemeen. In die zin moeten de decretale bepalingen in kwetsbare gebieden (de ruimtelijk kwetsbare gebieden en degene, aangewezen op basis van andere wetgeving, zoals speciale beschermingszones) een veel striktere beoordeling*

*krijgen dan in bepaalde andere gebieden. Zelfs binnen eenzelfde categorie van bestemmingsgebieden kan de toelaatbaarheid van de betrokken activiteiten verschillen, bijvoorbeeld wegens nabuurschap met andere bestemmingsgebieden (cf. supra) of de feitelijke toestand zoals de aanwezigheid van bepaalde natuurwaarden of het landschappelijk waardevol karakter van een gebied bestemd voor agrarisch gebruik. Bij de plaatsgebonden beoordeling moeten ook elementen zoals de toegankelijkheid van een gebied en de verkeersimpact van bepaalde activiteiten in rekening worden gebracht.*

*Om het belang van de plaatsgebonden beoordeling te benadrukken, en om aan te geven dat de vergunningsplicht (stedenbouwkundige vergunningsplicht zowel als milieuvergunningsplicht) onverminderd blijft gelden, wordt in de tekst gesteld dat de betrokken handelingen, activiteiten e.d. kunnen worden toegelaten i.p.v. te stellen dat ze zijn toegelaten (dit is een wijziging ten opzichte van de tekst van het eerdere voorstel van decreet).*

*(...)*

*In haar advies over het eerdere voorstel van decreet waarvan de tekst in huidig ontwerp wordt hernomen (cf. supra), maakte de Raad een aantal opmerkingen.*

*(...)*

*De Raad van State merkte verder op dat in de haar voorgelegde tekst een notie als “hoogdynamische sociaal-culturele en recreatieve activiteiten” niet voldoende duidelijk was omschreven met het oog op de rechtszekerheid. In de huidige tekst is aan de bepaling zelf niets toegevoegd terzake. De begrippen “sociaal-cultureel” en “recreatief” kunnen in hun spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. De term hoogdynamisch (als tegenhanger van laagdynamisch) vergt wellicht wel enige toelichting. Eén en ander heeft te maken met, zoals het woord suggereert, de dynamiek van de activiteit. Activiteiten zoals wandelen, fietsen in bijv. agrarisch gebied zijn laagdynamisch: ze interfereren nauwelijks met de omgeving, veroorzaken geen momentane toeloop van personen, brengen geen milieuhinder mee e.d. Activiteiten zoals een motorcross of een festival zijn hoogdynamisch: ze genereren verkeer, brengen veel publiek op de been, kunnen vormen van geluidshinder of andere hinder teweegbrengen, enzovoort. Het is precies om die reden dat in de voorgestelde tekst de hoogdynamische activiteiten restrictiever en specifiek worden bekeken. Is de activiteit milieuvergunningsplichtig bijvoorbeeld (precies omdat ze hinderlijk kan zijn), dan kan ze volgens de tekst slechts op occasionele basis. Want slechts in dergelijk geval is de impact op de bestemming gering te noemen, die impact is namelijk zeer tijdelijk (zie reeds hierboven). Het moet hoe dan ook duidelijk zijn dat de toelaatbaarheid van hoogdynamische activiteiten veel strikter moet bekeken worden dan die van laagdynamische activiteiten.*

*...”*

In de mate dat het vormen van sociaal-cultureel of recreatief medegebruik toelaat in zones waar ze planologisch niet thuishoren, is artikel 4.4.4, §1 VCRO een uitzonderingsbepaling die als dusdanig restrictief moet worden geïnterpreteerd en toegepast.

3.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt in zijn verslag als volgt dat artikel 4.4.4, §1 VCRO niet kan worden toegepast:

*“..."*

*De aanvrager is van mening dat de aanvraag dient beoordeeld in toepassing van artikel 4.4.4. VCRO inzake het recreatief medegebruik als afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften.*

*Artikel 4.4.4.§1 VCRO bepaalt dat in alle bestemmingsgebieden, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen kunnen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

*Voorliggend project beoogt het realiseren van een verbruikszaal in een zonevreemde woning, wat noch als sociaal-cultureel, noch als recreatief gebruik kan beschouwd worden.*

*In tegenstelling tot hetgeen aanvrager beweert, is er daarenboven geen sprake van een medegebruik.*

*De woning met verbruiksruimte betreft op het terrein de enige functies. Door café/restaurant is er op het terrein geen sprake meer van de agrarische basisbestemming van het eigendom.*

*In de memorie van toelichting (ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening) wordt hierover het volgende gesteld:*

*...*

*Uit voorgaande blijkt duidelijk dat de beoogde activiteit niet onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.4. VCRO valt.*

*Bijgevolg bestaat er onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.*

*...*

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing evenwel dat aan de voorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO is voldaan. Zij motiveert als volgt:

*“ ...*

*Uit hetgeen volgt kan worden geconcludeerd dat voormeld artikel 4.4.4, §1 VCRO op onderhavige aanvraag kan worden toegepast.*

*Vooreerst dient te worden vastgesteld dat de kavel reeds lange tijd aan landbouw is onttrokken en voor de zonevreemde woning op datum van 8 oktober 2012 een stedenbouwkundige vergunning werd bekomen. Op het terrein is al lang geen sprake meer van een agrarische basisbestemming.*

*Daarnaast kan worden vastgesteld dat het aangevraagde is gelegen op een knooppunt van verschillende bewegwijzerde toeristische fiets- wandel- en ruiterroutes en de verbruiksruimte derhalve een uitvalsbasis/rustpunt kan vormen in het kader van het recreatieve (mede)gebruik dat aan de omgeving gegeven wordt. Het aangevraagde voorziet in een stopplaats voor fietsers, waar faciliteiten worden aangeboden die het gewenste recreatieve netwerk ondersteunt. Beperkte drankgelegenheden, sanitaire voorziening, oplaadpunt E-bike, herstellmateriaal, ....*

*Verwevenheid van functies en medegebruik vormt één van de uitgangspunten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De uitbouw en verdere facilitering van een recreatief netwerk wordt echter ook expliciet omschreven in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS), en in het GRS wordt tevens voorzien in de opmaak van een “RUP zonevreemde horeca”.*

*Hierbij wordt gesteld dat voorzieningen voor nieuwe 'zonevreemde' horekazaken kunnen worden opgenomen, indien deze kaderen in het toeristisch recreatief netwerk (p. 58 richtinggevend gedeelte GRS):*

*...*

*De bouwplaats behoort omwille van zijn ligging aan verschillende wandel-, fiets- en ruiterpaden, ver verwijderd van andere soortgelijke sites, tot de lijst van te weerhouden sites (p. 67-68 conceptnota RUP zonevreemde horeca en recreatie). Om dit alles definitief planologisch te regelen werd reeds beslist een RUP zonevreemde horeca en recreatie op te maken.*

*Dit wordt ook bevestigd in de bestreden beslissing: "op de lijst van het ontwerp gemeentelijk RUP Zonevreemde horeca en recreatie gezien op het perceel (historisch) steeds bebouwing (met woning) aanwezig geweest is (en nog is) en gezien o.a. de ligging op een knooppunt van verschillende bewegwijzerde toeristische fiets- wandel- en ruiterroutes."*

*De gevraagde functiewijzing heeft bovendien een beperkte impact, dewelke de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengt. Volgens rechtspraak van de Raad van State moet bij de beoordeling hiervan steeds worden uitgegaan van een specifiek en plaatsgebonden onderzoek, dat betrekking heeft op de bestemming van het gebied, op de nabijheid van andere bestemmingsgebieden en op andere natuurwaarden.*

*Op deze plaats in het agrarisch gebied was reeds sinds lang een woning aanwezig, die een uitloper vormt van de hoger gelegen woonkorrel. Gelet op de van oudsher aanwezige bewoning zal de impact op het bestaande landschap slechts beperkt zijn, nu wonen de hoofdfunctie blijft en er in een beperkte ruimte een recreatieve activiteit zal worden uitgevoerd.*

*Door middel van het inrichten van een eenvoudige verbruiksruimte met een beperkte omvang (67m<sup>2</sup>), zullen geen landbouwbelangen worden geschaad en komt de verwezenlijking van de algemene agrarische bestemming van het gebied niet in gevaar.*

*De functiewijziging kadert wel degelijk in het recreatief medegebruik van het gebied en het college van burgemeester en schepenen heeft terecht geoordeeld dat het aangevraagde beantwoordt aan de bepalingen van het art. 4.4.4, §1, eerste alinea VCRO.*

*..."*

#### 4.1

Uit de beoordeling in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat er geen sprake is van recreatief medegebruik en dat de agrarische basisbestemming in het gedrang komt, niet volgt. De verwerende partij wijst op het gegeven dat hoewel het perceel gelegen is in agrarisch gebied, er reeds lange tijd een zonevreemde woning aanwezig is zodat de impact hierop beperkt zal zijn. Gelet op de aanwezigheid van de zonevreemde woning is er immers reeds lange tijd geen sprake meer van een agrarische basisbestemming en zal deze basisbestemming dan ook niet verder in het gedrang komen. Wonen zal de hoofdfunctie blijven en er wordt enkel in een beperkte ruimte een recreatieve activiteit uitgeoefend. De verbruiksruimte kan een uitvalsbasis of rustpunt vormen in het kader van het recreatieve medegebruik dat aan de omgeving wordt gegeven.

De verzoekende partij betwist dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO. In navolging van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, stelt zij dat er geen sprake is van recreatief medegebruik en dat de agrarische basisbestemming van het perceel in het gedrang komt.

#### 4.2

De Raad is van oordeel dat de beoordeling in de bestreden beslissing geen zorgvuldige en redelijke toets aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO inhoudt. Gelet op het ongunstige verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar hieromtrent, diende de verwerende partij des te concreter te onderzoeken of de aanvraag beschouwd kan worden als recreatief medegebruik in de zin van artikel 4.4.4, §1 VCRO en of de impact van de gevraagde functiewijziging de algemene bestemming agrarisch gebied in het gedrang brengt.

Er dient vooreerst opgemerkt te worden dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de verwerende partij concreet is nagegaan of het voorzien van een verbruiksruimte en het aanleggen van een aantal parkeerplaatsen, beschouwd kunnen worden als recreatief gebruik. Hoewel de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag overweegt dat een verbruiksruimte in een zonevreemde woning noch als sociaal-cultureel, noch als recreatief gebruik beschouwd kan worden, zet de verwerende partij hieromtrent niets uiteen in de bestreden beslissing.

De verwerende partij komt verder onterecht tot het besluit dat er sprake is van recreatief medegebruik. Zoals de verzoekende partij ook aanhaalt in haar uiteenzetting in het inleidend verzoekschrift, is recreatief medegebruik een vorm van meervoudig ruimtegebruik, waarbij een functie in een ondergeschikte positie zal staan ten opzichte van een andere functie, met name de hoofdfunctie. Het gaat dan ook om een vorm van recreatie in een omgeving die een niet-recreatieve hoofdfunctie heeft. De beweerde recreatieve functie *in casu* is echter niet ondergeschikt aan de hoofdfunctie. Immers zal, zoals de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ook vaststelt in zijn verslag, de woning met verbruiksruimte de enige functie zijn op het perceel met als bestemming agrarisch gebied. Van medegebruik is dan ook geen sprake. De stelling van de verwerende partij dat de verbruiksruimte een uitvalsbasis of rustpunt kan vormen in het kader van het recreatieve (mede)gebruik dat aan de omgeving wordt gegeven, kan niet overtuigen.

De beoordeling van de verwerende partij dat de agrarische basisbestemming niet in het gedrang komt, volstaat evenmin. De verwerende partij steunt haar bewering dat het voorzien van een verbruiksruimte in een zonevreemde woning slechts een beperkte impact heeft op de bestemming agrarisch gebied, enkel op het feit dat wonen de hoofdfunctie zal blijven, dat de eenvoudige verbruiksruimte de landbouwbelangen niet zal schaden en dat er sinds lang een zonevreemde woning aanwezig is op het perceel. De verzoekende partij, die in haar uiteenzetting de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bijtreedt, stelt terecht dat het permanent gebruik van het perceel in functie van wonen en café/restaurant op een perceel met bestemming agrarisch gebied, tot gevolg heeft dat de agrarische basisbestemming in het gedrang komt. De omstandigheid dat er reeds geruime tijd een zonevreemde woning aanwezig is op het perceel, waarvoor op 8 oktober 2012 nog een stedenbouwkundige vergunning is bekomen, doet aan voorgaande vaststelling geen afbreuk.

Daarenboven dient opgemerkt te worden dat de verwerende partij in haar beoordeling enkel verwijst naar de verbruiksruimte en dat zij de vijf parkeerplaatsen, die tevens het voorwerp uitmaken van de aanvraag, niet in haar beoordeling betreft.

#### 4.3

De verwerende partij wijst verder in de bestreden beslissing nog op het feit dat verwevenheid van functies en medegebruik één van de uitgangspunten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vormen. Zij vermeldt ook het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat de uitbouw en verdere facilitering van een recreatief netwerk omschrijft en waarin tevens staat dat voorzieningen voor nieuwe “zonevreemde” horecazaken kunnen worden opgenomen in een “RUP zonevreemde horeca” indien deze kaderen in het toeristisch recreatief netwerk. Om dit alles planologisch te regelen is reeds beslist om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

“zonevreemde horeca en recreatie” op te maken, in het kader waarvan reeds een conceptnota is opgesteld. In deze conceptnota staat het desbetreffende perceel vermeld in de lijst van de te weerhouden sites.

Conform artikel 2.1.2, §7 VCRO kunnen ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. De verwerende partij kan in haar beoordeling dan ook niet verwijzen naar voormelde structuurplannen om een afwijking toe te staan op de geldende gewestplanbestemming. De Raad merkt verder op dat de verwijzing naar de conceptnota in het kader van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “zonevreemde horeca en recreatie”, evenmin volstaat. Op grond van een conceptnota die kadert in de voorbereiding van het opstellen van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, kan er immers niet afgeweken worden van de bestemmingsvoorschriften.

5.

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij niet op goede gronden heeft geoordeeld dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO om te kunnen afwijken van de thans geldende agrarische bestemming voor de inrichting van een verbruiksruimte en het voorzien van vijf parkeerplaatsen in en bij een zonevreemde woning.

De omstandigheid dat de stedenbouwkundige vergunning slechts voor de duur van 3 jaar wordt verleend, in afwachting van de opmaak van een RUP zonevreemde horeca en recreatie, doet aan voorgaande vaststelling geen afbreuk. De voorschriften van het gewestplan hebben immers verordenende kracht, zodat hiervan in principe niet kan worden afgeweken zonder rechtsgeldige toepassing te maken van een decretaal voorziene afwijkingsmogelijkheid, ook niet voor een beperkte duur.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 4.4.23 VCRO, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt dat niet voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO om een stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor de zonevreemde functiewijziging. Immers is de beoogde functiewijziging van landbouw in de ruime zin naar recreatie niet opgenomen in het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen. Volgens de verzoekende partij kan een verbruiksruimte niet gekwalificeerd worden als dienstverlening en al zeker niet als een kantoorfunctie of vrij beroep in de zin van artikel 3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen. Daarenboven sluit artikel 4 van voormeld besluit elke vorm van restaurant of café uit als zonevreemde functiewijziging. Hieruit blijkt dan ook dat de decreetgever duidelijk de bedoeling had om geen nieuwe zonevreemde cafés of restaurants toe te laten.



Volgens de verzoekende partij kan er geen tijdelijke vergunning worden afgeleverd. Immers toont de principiële beslissing die het college van burgemeester en schepenen genomen heeft omtrent het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “zonevrije horeca en recreatie” aan dat zonder het opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan, het voorwerp van de aanvraag niet voor vergunning vatbaar is. De verzoekende partij wijst nog op het gegeven dat afwijkingsbepalingen een uitzondering vormen op de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg en dan ook als beperkend dienen te worden geïnterpreteerd.

2.

De verwerende partij wijst er in haar antwoord op dat de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunning verleent op grond van artikel 4.4.4, §1 VCRO. Aangezien de woning geen louter recreatieve functie krijgt, is de aanvraag terecht niet beoordeeld als een loutere functiewijziging van landbouw naar een recreatieve functie. De woning behoudt haar residentieel karakter zodat er hooguit sprake is van een ondergeschikte nevenbestemming die te vergunnen is door toepassing te maken van artikel 4.4.4, §1 VCRO.

De verzoekende partij kan niet voorhouden dat de aanvraag een functiewijziging beoogt van landbouw naar recreatie aangezien zij hiermee voorbijgaat aan de residentiele bestemming van het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft. Door het perceel als agrarisch te bestempelen, wordt immers voorbijgegaan aan de verworven zonevrije rechten met betrekking tot dit perceel. De verwerende partij besluit dat artikel 4.4.23 VCRO niet kon worden toegepast en aldus ook niet is geschonden.

3.

Volgens de tussenkomen partij gaat de verzoekende partij uit van een verkeerde lezing van de bestreden beslissing. Uit de bestreden beslissing blijkt immers dat er niet gesteund wordt op de bepalingen inzake zonevrije functiewijzigingen.

4.

De verzoekende partij en de tussenkomen partij voegen in hun wederantwoordnota, respectievelijk laatste schriftelijke uiteenzetting niets toe.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat niet voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO om de beoogde functiewijziging te vergunnen, nu de beoogde functiewijziging niet is opgenomen in het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

2.

Overeenkomstig artikel 4.4.23 VCRO mag een vergunningverlenend bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, onder bepaalde voorwaarden afwijken van de bestemmingsvoorschriften. Het moet gaan om een bestaand, niet verkrot, hoofdzakelijk vergund gebouw dat niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied of in recreatiegebied, en de functiewijziging moet voorkomen op een lijst die door de Vlaamse regering werd vastgesteld en die meer bepaald is vastgelegd in het besluit zonevrije functiewijzigingen.

Samen met de verwerende en tussenkomen partij dient vastgesteld te worden dat uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de beoogde functiewijziging vergunt door toepassing te maken van artikel 4.4.4, §1 VCRO.

Het volstaat in dit verband om op te merken dat de verwerende partij duidelijk geen toepassing heeft gemaakt van de in artikel 4.4.23 VCRO voorziene afwijkingsmogelijkheid maar daarentegen uitdrukkelijk toepassing heeft gemaakt van artikel 4.4.4, §1 VCRO. Het middel mist dan ook feitelijke grondslag.

3.

Het middel wordt verworpen.

#### **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van Gerry VAN BAUWEL is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 11 augustus 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het wijzigen van de functie garage naar verbruiksruimte, met vervanging van 2 garagepoorten door 2 ramen in de voorgevel en de aanleg van een parking in de zijtuin op een perceel gelegen te 9120 Vrasene (Beveren), Duikeldam 2 en met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 886 C.
3. 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.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 17 april 2018 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Chana GIELEN

Pieter Jan VERVOORT